

**ESTUDIO DE FACTIBILIDAD JURIDICA Y ECONOMICA DE UN NUEVO  
MODELO POLITICO-ADMINISTRATIVO PARA BUCARAMANGA Y SU ÁREA  
DE INFLUENCIA**

**ELKIN RENÉ REYES ROMERO  
EDISSON RIVERA PARDO**



**UNIVERSIDAD AUTONOMA DE BUCARAMANGA  
FACULTAD DE DERECHO  
BUCARAMANGA  
2006**

**ESTUDIO DE FACTIBILIDAD JURIDICA Y ECONOMICA DE UN NUEVO  
MODELO POLITICO-ADMINISTRATIVO PARA BUCARAMANGA Y SU ÁREA  
DE INFLUENCIA**

**ELKIN RENÉ REYES ROMERO  
EDISSON RIVERA PARDO**

**Monografía presentada como requisito para  
optar el título de Abogado.**

**Dra. Martha Eugenia Duarte Hernández  
Directora**



**UNIVERSIDAD AUTONOMA DE BUCARAMANGA  
FACULTAD DE DERECHO  
BUCARAMANGA  
2006**

## CONTENIDO

	<b>Página</b>
INTRODUCCION	6
1. ESTUDIO DE FACTIBILIDAD JURIDICA Y ECONOMICA DE UN NUEVO MODELO POLITICO ADMINISTRATIVO PARA BUCARAMANGA Y SU AREA DE INFLUENCIA	10
1.1 TEMA	10
1.2 PROBLEMA	10
1.2.1. Situación Problemática	11
1.2.2. Definición del Problema	21
1.3 OBJETIVOS	21
1.3.1 General	21
1.3.2 Específicos	22
2. JUSTIFICACION	26
3. HIPOTESIS	20
4. VARIABLES OBJETO DE ESTUDIO	27
4.1 Definición conceptual de las variables	28
4.1.1 Definición Operacional	35
4.1.1.1 Bucaramanga	35
4.1.1.2 Floridablanca	36
4.1.1.3 Girón	37
4.1.1.4 Piedecuesta	38
4.1.1.5 Mapa de Santander N° 1	39
4.1.1.6 Mapa de Santander N° 2	40
5 MARCO REFERENCIAL	41
5.1. AUTONOMÍA E INDEPENDENCIA DE LAS REGIONES TANTO	50

FÍSICAS COMO EN LA CARTA POLÍTICA DE 1991	
5.1.1	La carta Política de 1886 y la Nueva Constitución 50
5.1.2	Historial de la participación popular de la carta política 51
6.	MARCO CONCEPTUAL 53
6.1	EL MUNICIPIO 53
6.2	LA ASOCIACION DE MUNICIPIOS 55
6.3	ÁREAS METROPOLITANAS 56
6.3.1	Antecedentes 56
6.3.2	Conversión de las Áreas Metropolitanas en Distritos 61
6.3.3	Las Áreas Metropolitanas en Colombia 62
6.3.3.1	Área metropolitana de Bucaramanga 64
6.3.3.2	Hechos Metropolitanos 66
6.3.4	Vacíos y limitaciones de carácter legislativo de las Áreas metropolitanas. 69
6.3.5	La evolución municipal en los últimos años 71
6.3.6	Diagnostico de la situación actual 72
6.3.7	Metrolinea 74
6.4.	EL DISTRITO 76
6.4.1	Distrito Capital 76
6.4.2	Los Distritos Especiales 77
6.4.2.1	Motivaciones para la creación de los Distritos en la Costa Atlántica 80
6.4.3	Bienes e Ingresos de los Distritos 89
6.4.4	Limitaciones a los distritos especiales 89
7.	MECANISMOS PARA LA CONVERSIÓN DEL AREA METROPOLITANA DE BUCARAMANGA EN DISTRITO 93
7.1	MARCO LEGAL APLICADO A LA PROPUESTA REAL DE CONVERTIR 93

AL ÁREA METROPOLITA DE BUCARAMANGA EN DISTRITO	
7.1.1 Consulta Popular	95
7.1.2 Creación de Distrito por medio de acto legislativo	99
8. ANALISIS ECONOMICO FISCAL DE LOS MUNICIPIOS QUE CONFORMAN EL AREA METROPOLITANA DE BUCARAMANGA	108
8.1 LOS PRINCIPALES COMPONENTES DEL SISTEMA FISCAL Y TRIBUTARIO	108
8.1.1 Definición del sistema Legal	108
8.1.2 Indicadores fiscales	
8.2 PRINCIPALES RASGOS DE LA ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA FISCAL Y TRIBURARIO DE LOS MUNICIPIOS DEL AREA METROPOLITANO DE BUCARAMANGA	112
8.2.1 Composición Sectorial de las fuentes de Ingresos	115
8.2.2 Composición y distribución socio territorial de los ingresos	118
8. 2.3 Comportamiento de la Composición de los Ingresos en el Conjunto del Área Metropolitana	119
8.3 TENDENCIAS DE CORTO PLAZO	122
8.3.1 Ingresos Tributarios	125
8.3.2 Impuesto de Industria y comercio	127
8.3.3 Exenciones	127
8.3.4 Sobretasa a la gasolina	128
CONCLUSIONES	130
BIBLIOGRAFÍA	143
ANEXOS	

## INTRODUCCION

El presente trabajo tiene como objetivo abordar y proponer nuevas formas de gobernabilidad en el Municipio de Bucaramanga y su área de influencia. Es decir, que a partir de la investigación y la confrontación con unos referentes teóricos, se propone un nuevo modelo de organización municipal más eficiente y rentable.

Para poder abordar el tema se efectuó en primer lugar una revisión jurídica sobre las disposiciones legales relacionadas con el objeto de estudio. Por ejemplo, de acuerdo con la Ley 128 de 1994, las Áreas Metropolitanas están formadas por un grupo 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. Para la programación, coordinación y racional prestación de los servicios públicos se requiere una administración seria y coherente con el desarrollo y las nuevas necesidades de sus ciudadanos.

El Área Metropolitana de Bucaramanga, está conformada por los municipios de Bucaramanga, Floridablanca, Girón y Piedecuesta, los cuales están geográficamente ubicados en la provincia de Soto, Departamento de Santander. Dichos municipios hacen parte de la Cuenca Hidrográfica del Río Lebrija. Aunque el Área Metropolitana solo representa el 5% del territorio del Departamento de Santander, con una extensión de 1.946 kilómetros cuadrados, concentra cerca del 50% de su población, con más de un millón de habitantes<sup>1</sup>

Su proceso de crecimiento comenzó en la primera mitad del siglo XX, favorecida en gran medida por su vocación comercial, así como por su sentido industrial, destacándose el desarrollo de actividades como la de confección de calzado y la

---

<sup>1</sup> [www.amb.gov.co](http://www.amb.gov.co)

industria alimenticia. En este período, el Área metropolitana cuya urbanización comenzó en la parte centro-occidental de Bucaramanga, aumentó en casi cinco veces su territorio, pasando de cien (100) hectáreas en el año de 1908 a cuatrocientos ochenta (480) hectáreas en el año de 1948.

Posteriormente, a finales de la década de los sesenta (60's) e inicios de los setenta (70's), se desató un proceso fuerte de urbanización, producto de las inmigraciones rurales provenientes de municipios ubicados en los departamentos de Santander y Sur del Cesar, a raíz de la violencia que azotó al país en la década de los cincuenta y por otro lado, del empobrecimiento acelerado del sector rural.

Se generó entonces un crecimiento urbano, inicialmente en Bucaramanga, que una vez superó sus límites se extendió al municipio más cercano, Floridablanca, debido a la construcción de la autopista en el año de 1972 que une a estas dos ciudades.

Ante la imposibilidad de ubicar plantas de producción en Bucaramanga por la falta de terrenos y por la inestabilidad del mismo, se consideró a Girón como el sitio ideal para crear un complejo urbano industrial y de vivienda, como complemento para el empleo generado, lo que aceleró su desarrollo.

Finalmente, producto de la ampliación de la autopista hacia Piedecuesta y como resultado de la mayor accesibilidad de tierras en su territorio, precios de suelo reducidos y la saturación del espacio urbano en Bucaramanga, se integró el municipio de Piedecuesta al conglomerado metropolitano.

Paralelamente con este proceso, fue surgiendo una institucionalidad de carácter metropolitano con el objeto de brindar solución a la problemática generada por la conurbación de estos cuatro municipios.

En el año de mil novecientos sesenta y cinco (1965) se creó la Corporación de Defensa de la Meseta de Bucaramanga, hoy Corporación Autónoma Regional para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga – (CDMB) como respuesta institucional al fenómeno de la erosión en Bucaramanga.

En el año de mil novecientos setenta y cinco (1975) La CDMB comenzó a manejar el servicio de alcantarillado de los municipios de Bucaramanga, Floridablanca y Girón, convirtiéndose en la primera institución de carácter supramunicipal.

En el año de mil novecientos setenta y ocho (1978) se constituye la Asociación de Municipios del Área de Bucaramanga –AMAB, que incluye a Bucaramanga, Girón, Florida, Piedecuesta, Rionegro, Lebrija y Tona.

En el año de mil novecientos ochenta y uno (1981) se crea el Área Metropolitana de Bucaramanga inicialmente con los municipios de Bucaramanga, Floridablanca y Girón.

En el año de mil novecientos ochenta y cinco (1985) ingresa el municipio de Piedecuesta al Área metropolitana.

De los anteriores hechos se desprenden valiosas referencias acerca del desarrollo de los cuatro municipios objeto de estudio y de los distintos intentos de organización.

El trabajo de Investigación está dividido en tres capítulos a saber,

El primero de estos se ocupa, como su enunciado lo explica, de aquellos antecedentes teóricos encontrados sobre el tema central de estudio, a su vez la narrativa del cual se derivó el tema objeto y problema de la investigación, los

contextos sociales, culturales e históricos, legales espaciales y temporales de éste.

A continuación se explica la elaboración conceptual y analítica del planteamiento del problema objeto de la investigación.

En el segundo capítulo se trata el marco referencial, los principios epistemológicos y pragmáticos asumidos en esta investigación y que definen a su vez, el carácter que se busca en la implementación de nuevas alternativas de un modelo político y administrativo para Bucaramanga y su área de influencia.

En el tercer capítulo se da una explicación jurídica a la viabilidad de transformar el área Metropolitana de Bucaramanga en Distrito.

En esta Investigación se utilizó el método compartido de investigación documental y de campo, además de utilizar el método hipotético-deductivo, ya que la Hipótesis propuesta nació como consecuencia de un conjunto de datos empíricos o de principios y de leyes más generales.

# I. ESTUDIO DE FACTIBILIDAD JURIDICA Y ECONOMICA DE UN NUEVO MODELO POLITICO-ADMINISTRATIVO PARA BUCARAMANGA Y SU ÁREA DE INFLUENCIA

## 1.1. TEMA

Bucaramanga con su zona conurbada, que hoy conforma el Área Metropolitana, viene sufriendo desde hace algunos años una preocupante reducción en su calidad de vida. Consideramos que se requieren estudios para proponer un modelo de organización funcional y acorde con la realidad actual. Por ello el título del tema que nos proponemos abordar es: ***ESTUDIO DE FACTIBILIDAD JURÍDICA Y ECONOMICA DE UN NUEVO MODELO POLÍTICO ADMINISTRATIVO PARA BUCARAMANGA Y SU ÁREA DE INFLUENCIA***, el cual está orientado a evaluar otros modelos que puedan resultar más acordes con la situación actual y futura de la ciudad, que le permita enfrentar los retos y las nuevas oportunidades del siglo XXI.

## 1.2. PROBLEMA

El actual modelo político administrativo de los Municipios de Bucaramanga, Floridablanca, Girón y Piedecuesta no está funcionando en debida forma y la agrupación a través de la figura jurídica del Area Metropolitana de Bucaramanga, no está logrando sus objetivo constitucional y legal. Además, el funcionamiento de los cuatro entes municipales es altamente oneroso.

**1.2.1. Situación Problemática.** Fundamental para establecer la real problemática político-administrativa de las ciudades, es conocer la opinión de las personas que por su trayectoria en la gestión pública y sus conocimientos tienen especial protagonismo en el ámbito regional. En el documento anexo aparecen las entrevistas efectuadas a los Doctores Alfonso Gómez Gómez, Carlos Virviescas Pinzón, Félix Jaimes Laspriella, Antonio José Díaz Ardila.

Los cuatro municipios que hoy conforman el Área Metropolitana de Bucaramanga no han podido responder a las necesidades de sus habitantes y la calidad de vida urbana se ha venido deteriorando, entre otras razones, por una falta total de unidad en la Planeación y Organización de la conurbación. Las grandes diferencias fiscales entre los cuatro municipios, sumados a los diferentes niveles de calidad de los servicios y sus costos, la falta de un liderazgo en la orientación y planificación son hechos que, a nuestro juicio, requieren una modificación.

Sólo para citar un ejemplo que actualmente vive la ciudad, es el Proyecto de Transporte Masivo Metropolitano, denominado METROLINEA, ya que ha tenido grandes dificultades por la imposibilidad de tener un sólo ente definitorio y planificador ante el Gobierno Nacional y un sólo interlocutor para el trascendental proyecto.

En este y en muchos otros temas, los cuatro Alcaldes y los cuatro Concejos Municipales han actuado con diferentes criterios, y en la práctica los mismos municipios han bloqueado las inversiones observándose que el nivel de compromiso con respecto al conglomerado social de los cuatro municipios es bastante incierto.

No es posible manejar una conurbación tan compleja, cuando los temas de gran trascendencia son orientados por cuatro distintas cabezas (Alcaldes) y por cuatro cabildos que hacen en la práctica imposible una verdadera planificación (Concejos

Municipales). Ejemplos como el de METROLÍNEA se repiten en temas como el de las basuras, el acueducto, el manejo de tránsito y el nivel de los impuestos prediales y de industria y comercio y ni hablar de las diferentes reglamentaciones del uso del suelo urbano, Planes de Ordenamiento Territorial, que van desarticulando la verdadera planeación global de nuestra capital y su área de influencia.

El deterioro de los índices de bienestar y desarrollo de Bucaramanga y su zona de influencia son preocupantes, y sin duda podemos afirmar que la capital Santandereana atraviesa una difícil situación respecto a su progreso y a su futuro.

La desarticulación administrativa de cuatro organizaciones municipales independientes y autónomas, hacen en la práctica muy compleja su gestión y diríamos que casi imposible la atención de las principales necesidades de la comunidad en condiciones de igualdad. Es un tema que siempre se trata en los foros y eventos urbanos, pero respecto del cual no se han definido propuestas concretas, solo hay plasmadas algunas de ellas en documentos del Plan Bucaramanga 2015 de la Corporación Metropolitana de Planeación y Desarrollo de Bucaramanga (CORPLAN)<sup>2</sup>

Uno de los propósitos de este proyecto, es analizar las distintas alternativas administrativas que se han dado en el pasado en la región comenzando por: la tradicional de los cuatro municipios independientes; la Asociación de municipios del Área de Bucaramanga (AMAB) y el Área Metropolitana de Bucaramanga, temas que trataremos en capítulo posterior y además investigaremos dentro del marco jurídico actual, una nueva propuesta que permita que esta conurbación sea la más importante del Oriente Colombiano y la quinta de Colombia, convirtiéndola en una coordinada organización política y administrativa.

---

<sup>2</sup> [www.corplan.org.co](http://www.corplan.org.co)

Revisando la actual organización política-administrativa que conforma la capital de Santander, vemos que ella nace como un producto no planificado, ya que esta situación se presentó por el desbordado crecimiento de Bucaramanga sobre los municipios vecinos.

Inicialmente este crecimiento se dio sobre terrenos de Floridablanca, cuando en los años sesenta (70's) los barrios sur-orientales de Bucaramanga comenzaron a ocupar las zonas nororientales de Floridablanca, fomentado un desarrollo gracias a la construcción de la autopista que se finalizó en el año de mil novecientos sesenta y nueve (1969).

Posteriormente, esta situación se presentó sobre el municipio de Girón, ya que las zonas industriales de Bucaramanga y Girón ocuparon un mismo valle, a las orillas del río de Oro, además, los terrenos aptos para el desarrollo urbano de Girón, con sus menores precios y menores exigencias en la reglamentación urbana, motivaron grandes desarrollos de vivienda popular en los años ochenta (80's).

Más adelante ocurre lo mismo con el municipio de Piedecuesta, con desarrollo de vivienda popular por las mismas razones que las presentadas en el municipio de Girón por bajos costos y menores exigencias urbanísticas.

Este hecho se comienza a observar en la actualidad con el Municipio de Lebrija, en el cual, el crecimiento urbano rebosa los límites históricos que venía teniendo por la influencia y vecindad con la zona metropolitana de Bucaramanga. Se crean así una serie de fenómenos ajenos a la ciudad. Por ejemplo, la dificultad que tiene un municipio de ese tamaño para controlar y reglamentar los usos del aeropuerto metropolitano instalado en su jurisdicción; así mismo los desarrollos agro industriales y por último y a nuestro juicio el más grave para el buen desarrollo armónico de la zona urbana y de su capacidad de servicios, la urbanización

subnormal que allí ha aparecido y que amenaza la capacidad de servicios públicos del municipio, observándose una reducción en la calidad de vida urbana, por la influencia inmediata de nuevos requerimientos que no tenía y que no tiene como enfrentar.

Son tres los municipios donde la influencia urbana de Bucaramanga no es tan directa por su distancia y no se vislumbra a corto ni mediano plazo una conurbación, pero sí presentan dependencia económica, de generación de empleo y servicios. Son los casos de Lebrija, Rionegro y los Santos.

En resumen, la dependencia económica con la independencia administrativa, impiden una organización política-centralizada, hecho que se hace más evidente con la elección popular de alcaldes, tal vez una de las reformas constitucionales más importantes en el proceso de descentralización y autonomía regional, pero que debió ir acompañada de otras modificaciones en la organización política-administrativa. Veamos las razones de nuestra afirmación:

La elección popular de Alcaldes, y la elección de los Gobernadores, suprimió de hecho la dependencia y coordinación que sobre los Departamentos y los municipios ejercía el Gobierno central, dentro del tradicional esquema centralista que se había consolidado en la Constitución de 1886.

Hoy, los alcaldes dependen de sus electores y no de una organización piramidal, esto tiene de positivo la gran responsabilidad de los electores y de los elegidos, pero en la práctica y por la inmadurez política, administrativa y técnica de las instituciones y de nuestros gobernantes, se ha generado una desarticulación de decisiones en la planeación y coordinación, que requieren de ajustes institucionales y de nuevos modelos de organización mas eficientes.

En nuestra zona metropolitana, la desarticulación en la planeación y desarrollo, producto de cuatro “cabezas” administrativas, ha generado no solo la falta de coordinación, sino además que ha traído como consecuencia políticas de desarrollo contradictorias, que neutralizan los esfuerzos entre unos municipios y otros. Es un tema que ha sido reiterativo en varios de los escenarios de planeación, en los estudios de la Corporación Metropolitana de Planeación y Desarrollo de Bucaramanga (CORPLAN), tema que no tiene respuesta por parte de las distintas administraciones. Sólo el Área Metropolitana hace propuestas encaminadas a la coordinación del desarrollo no siempre acogidas por las administraciones municipales.

Un ejemplo de lo anterior, se presentó hace ocho años cuando se propuso la creación de la Corporación Metropolitana de Planeación y Desarrollo de Bucaramanga (CORPLAN)<sup>3</sup>, con la participación de los cuatro municipios, las empresas de servicios y las universidades. En la actualidad sus funcionarios laboran en oficinas cedidas por la Universidad Santo Tomas, en su campus de Floridablanca, donde se consultaron varios de los temas sobre planeación regional.

Veamos algunos aspectos que permiten observar con hechos reales esta afirmación:

Los servicios públicos fueron históricamente independientes en cada uno de los cuatro municipios. Los ejemplos de integración se dan por hechos externos, como el caso de la energía eléctrica, que en la región es un servicio Departamental, la Empresa Electrificadora de Santander S.A., con claros lineamientos de producción y distribución de carácter nacional.

---

<sup>3</sup> [www.corplan.org.co](http://www.corplan.org.co)

El Acueducto Metropolitano de Bucaramanga fue una empresa privada desde su fundación en el año de mil novecientos dieciséis (1916). Era Sociedad anónima con accionistas particulares, que funcionó bien hasta que el desbordado crecimiento de la ciudad en los años sesenta hizo necesaria una gran inversión para su ampliación. Sin embargo los controles sobre el incremento de tarifas hacía poco atractiva la inversión para la empresa privada. Fue necesario transformarla, de empresa privada a una sociedad de economía mixta, con gran mayoría de acciones del Estado. Actualmente es de nuevo una empresa privada de carácter mixto metropolitano, en la que sus acciones en su gran mayoría son del municipio de Bucaramanga.

El proyecto de ampliación del acueducto, para darle una solución a los nuevos requerimientos, necesitó una millonaria inversión para incluir en el plan de abastecimientos al río Suratá. Este proceso fue en su momento muy polémico, pero necesario por las circunstancias propias del momento.

Sin embargo, la imposibilidad de la empresa en imponer directrices rigurosas motivó a Piedecuesta a crear en los años ochenta (80`s) una empresa independiente: La Piedecuestana de Servicios, basada en el criterio de que este municipio es la principal reserva de las futuras fuentes del recurso hídrico, generando en un futuro ventajas competitivas. Dicho municipio consideró que en su zona hay importantes nacimientos y reservas de agua, y por lo tanto podían independizarse, hecho que en la práctica ha generado conflictos sociales y políticos.

El tema del manejo de los residuos sólidos, dada la normatividad vigente (Constitución Política y Ley 142 de 1994) que permite crear empresas privadas de cualquier tamaño para la prestación de estos servicios, reguladas por los municipios, ha generado una proliferación y desorganización fomentada por intereses personales de concejos y alcaldes de cada municipio.

Respecto al Servicio de pavimentación de vías públicas, cada municipio prioriza su inversión, observándose grandes diferencias de calidad en la malla vial de los cuatro municipios demostrando profundas diferencias en cada municipio, hecho que contribuye aún mas a la desarticulación urbana de las ciudades.

Sobre el manejo del Tránsito Metropolitano, se han creado cuatro oficinas de tránsito, cada uno con criterios y conceptos diferentes en cuanto a tarifas, reglamentaciones de gas, criterios de parqueo y manejo de las normas, generando una grave confusión para los ciudadanos. Así mismo, los temas relacionados con las rutas de buses y los permisos de taxis son entre otros, conflictos difíciles de coordinar con los cuatro alcaldes independientes.

Cabe destacar también el servicio de educación pública, del cual ancestralmente Bucaramanga se ha destacado en la zona por su calidad y cubrimiento. De esa manera y sin que se pueda ejercer un control riguroso, los niños y niñas de varios municipios, incluyendo a Rionegro y Lebrija, se desplazan diariamente a Bucaramanga para acceder a la educación pública en los tradicionales colegios oficiales de mayor calidad como son el Santander, El Pilar, el Instituto Nacional de Comercio, entre otros, generando una carga injusta y muy fuerte para el municipio de Bucaramanga.

Apartándonos de los servicios públicos, los impuestos y trámites de permisos municipales son otro motivo más de desarticulación, por cuanto los municipios a través de sus concejos, pueden modificar las tasas, crear incentivos tributarios que terminan desplazando las industrias y el comercio, no por motivos de planeación o de mejor ubicación urbana sino en la búsqueda de ventajas por tarifas o menores exigencias de las normas urbanísticas.

Se resalta el interés de los municipios para generar incentivos y atractivas construcciones de urbanizaciones de viviendas de estratos altos, que pagan altos

impuestos y que no requieren de inversiones en subsidios o servicios posteriores y por el contrario, poner todo tipo de trabas a los desarrollos de estratos bajos, por las razones contrarias, generando un inmenso problema urbano al desplazar a desarrollos informales las soluciones de estos estratos.

Caso concreto, la prohibición en el Plan de Ordenamiento Territorial de Piedecuesta, de vías públicas peatonales<sup>4</sup>. Siendo esta una de las maneras de reducir los costos de urbanismo y darle al terreno un máximo aprovechamiento al reducir el tamaño de las vías, generando en la práctica una mayor densificación y utilización del terreno. Igual criterio hay en la polémica entre el gobierno nacional y los locales en cuanto al tamaño mínimo de los lotes. Mientras el Gobierno, a través del Ministerio de Desarrollo y Vivienda reduce el tamaño de los lotes, los municipios los incrementan en sus POTS.

Otro ejemplo es el problema que afloró el 12 de febrero de 2005, con el desbordamiento del Río de Oro en el Municipio de Girón por todas las irregularidades que se cometieron en los últimos treinta años con este tipo de asentamientos, motivados por cuatro planes de desarrollo distintos, cuatro oficinas de planeación y en general cuatro criterios diferentes para dar solución a los numerosos problemas urbanos.

Un caso positivo de un plan integrado es hasta el momento, el correspondiente al tema ambiental, que en Santander está siendo atendido por tres Corporaciones Autónomas Regionales: 1. La Corporación Autónoma Regional para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga (CDMB), sede principal en Bucaramanga, cuya zona de influencia abarca más municipios, que los conurbados, cubriendo toda la Cuenca Hidrográfica del Río Lebrija, toda vez que tiene jurisdicción sobre los municipios de Bucaramanga, Floridablanca, Girón, Piedecuesta, Lebrija, Rionegro, El Playón, Tona, Charta, Suratá, Vetas y California. 2. La Corporación Autónoma

---

<sup>4</sup> [www.alcaldiadepiedecuesta.gov.co](http://www.alcaldiadepiedecuesta.gov.co)

Regional de Santander (CAS), quién maneja todos los demás municipios del Departamento y tiene su sede principal en San Gil y 3. La Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena, creada por la Carta Política de 1991, encargada de la recuperación de la navegación, de la actividad portuaria, la adecuación y la conservación de tierras, la generación y distribución de energía y el aprovechamiento y preservación del ambiente de todas las regiones aferentes a este río, con sede en Barrancabermeja.

Sin embargo, como lo afirmó el Doctor Freddy Antonio Anaya, Director de la Corporación Autónoma Regional de Defensa para la Meseta de Bucaramanga (CDMB), en entrevista concedida al diario Vanguardia Liberal el día 9 de marzo de 2005, “las autoridades ambientales indican criterios, pero son los municipios los responsables de los Planes de Ordenamiento, de los Planes de Desarrollo y de la aplicación y control de estos lineamientos, que como se observó en el ejemplo ya citado desbordamiento del Río de Oro, nunca se cumplieron”.

No obstante lo anterior, la CDMB<sup>5</sup> se podría desarticular, de conformidad con la noticia publicada en vanguardia liberal el pasado 20 de mayo, pues el Área Metropolitana se propone asumir las funciones de autoridad Ambiental en el sector urbano de los cuatro municipios que la conforman, con base en la posibilidad legal que le da la Ley 99 de 1993, que en su artículo 55 dispone: “los municipios, distritos y áreas metropolitanas cuya población urbana sea superior a un millón de habitantes serán competentes, dentro de su perímetro urbano, para el otorgamiento de licencias ambientales, permisos, concesiones y autorizaciones cuya expedición no esté atribuida al Ministerio del Medio Ambiente”.

El Área Metropolitana se constituirá si este proyecto sigue adelante, en autoridad ambiental de los cuatro municipios y la CDMB solo tendrá jurisdicción sobre el área rural y los otros nueve municipios menores.

---

<sup>5</sup> En: Vanguardia Liberal: Corporación Autónoma Regional para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga.

Respecto al servicio público de Alcantarillado, sabemos que actualmente lo está prestando la Corporación Autónoma Regional para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga (CDMB) en los municipios de Bucaramanga, Floridablanca y Girón, y que está asesorando en este tema a Piedecuesta. Sin embargo, cabe destacar que dicha Corporación no podrá seguir administrándolo por cuanto según concepto del Consejo de Estado, por ser la CDMB autoridad ambiental, no le es permitida desde el punto de vista legal, ser juez y parte respecto de este servicio público domiciliario. Se habla de la creación de una gran empresa de servicios públicos, lo que concordaría con nuestra propuesta, pero existen muchos y variados intereses al interior no sólo de los municipios sino de las entidades prestadoras de los servicios públicos domiciliarios.

Ejemplos como estos se pueden citar en muchos otros campos, pero lo que destacamos es la necesidad de articular el desarrollo y la planeación regional.

Se han hecho varios intentos al respecto. En la década de los años setenta (70's), como conclusión del estudio de planeación de la subregión se conformó la Asociación de Municipios del Área de Bucaramanga –AMAB- de acuerdo con los lineamientos existentes en aquél momento, posteriormente con la creación legal de las Áreas Metropolitanas, Bucaramanga se incorporó a este modelo inicialmente con el triángulo Bucaramanga, Floridablanca, Girón –BFG- al que ulteriormente ingresó en el año de mil novecientos ochenta y cinco (1985) el municipio de Piedecuesta.

Estos modelos si bien es cierto tienen unas grandes bondades al coordinar legalmente la planeación metropolitana y establecer unos criterios de planeación integral, chocan con la autonomía administrativa y el origen popular de la elección de cada uno de los alcaldes y concejos municipales que muchas veces generan decisiones contradictorias, desarticulando la integración de los municipios como un todo urbano.

El ente Área Metropolitana funciona en la medida en que los cuatro alcaldes quieran que funcione, pero en muchos casos se contradicen criterios basados en la autonomía constitucional que tienen los alcaldes en el manejo de sus municipios, como primera autoridad que ellos son. Esta afirmación se ha tomado de las entrevistas que se realizaron con la Oficina Jurídica de dicha entidad.

### **1.2.2. Definición del Problema:**

Esta investigación propone para la capital de Santander, una nueva organización política-administrativa (Distrito), más articulada y centralizada, que agruparía una conurbación cercana al millón cien mil (1'100.000) habitantes<sup>6</sup>. La actual distribución de los cuatro municipios está generando en la práctica múltiples inconvenientes para el logro de un verdadero desarrollo regional, basada en la más adecuada planeación. Se busca, además, en el aspecto económico y operativo, reducir el tamaño burocrático actual, que conforman los entes municipales y los cuatro concejos, y en general las ocho organizaciones paralelas, para concentrar en dos entes de mayor tamaño y así enfrentar el reto de su futuro desarrollo. Esto se enmarca dentro del actual criterio nacional de planeación estatal. Además la Carta Política dejó la opción y creó el marco jurídico.

## **1.3. OBJETIVOS**

**1.3.1 General.** Analizar la viabilidad jurídica y económica, de un nuevo modelo de organización político administrativo (Distrito) para Bucaramanga y su área de influencia.

---

<sup>6</sup> [www.dane.gov.co](http://www.dane.gov.co)

### **1.3.2 Específicos.**

- Determinar el área de influencia de Bucaramanga, sobre el cual recaería el análisis jurídico y económico con miras a proponer un nuevo modelo de organización político administrativo.
- Analizar la situación administrativa y económica del Municipio de Bucaramanga y de los municipios adyacentes del Área Metropolitana.
- Analizar el marco constitucional y legal del tema objeto de investigación.
- Con base en los anteriores análisis, proponer un nuevo modelo de organización para Bucaramanga y los municipios adyacentes.
- Proponer un estudio político y social del modelo planteado, con el objeto de determinar las estrategias necesarias para su legalización e implementación, a partir de la identificación de las fortalezas y debilidades que puede plantear el nuevo modelo.

## 2. JUSTIFICACIÓN

El objetivo de un Proyecto de Grado, a través de la investigación, es el de buscar y presentar soluciones nuevas a problemas o vacíos existentes. De esa manera y teniendo en cuenta que la razón de ser de cualquier organización estatal político administrativa, es dar respuesta adecuada a las necesidades de la sociedad, y además que la Legislación Colombiana, comenzando por la misma Carta Política, dan la opción de cambio y de modificación a las estructuras del Estado, con el objeto de adecuarlas a la realidad y a las necesidades sociales, hemos considerado interesante investigar sobre la posibilidad de un modelo político administrativo diferente a que actualmente tiene Bucaramanga y su zona de influencia.

El modelo actualmente existente, es el del Área Metropolitana, que a nuestro juicio ya cumplió su ciclo, en estos cerca de veinte años de funcionamiento, el cual ya se ha quedado corto para dar una respuesta más eficiente a nuestras realidades urbanas; a su vez las ciudades al crecer necesitan la modificación de su estructura para dar respuesta a los requerimientos de la comunidad.

A manera de ejemplo, la ciudad de Bogotá con su crecimiento como capital de los colombianos, desde los años treinta traspasó sus límites municipales y ocupó zonas de influencia de otros municipios. Esta situación de conflicto hizo necesario el diseño de un nuevo modelo, que se plasmó en el Acto Legislativo No. 1 de mil novecientos cuarenta y cinco (1945), en su Artículo 1º, a través del cual modificó el Artículo 5º de la Constitución Política de 1936, y creó la figura de Distrito Especial para Bogotá, sin sujeción al régimen municipal ordinario. De esta manera se dio un nuevo modelo de organización urbana, único para nuestra capital.

La figura del Distrito fue considerado en la Carta política de 1991 como una necesidad para otras ciudades importantes y fue así como en su Artículo 322 la capital Colombiana quedó definida como Distrito Capital y en el Artículo 328 se estableció a Cartagena como Distrito Turístico y Cultural y a Santa Marta como Distrito Cultural e Histórico, ratificando lo definido en los Actos legislativos No 1 de 1987, para Cartagena y No. 3 de 1989, para Santa Marta. La ciudad de Barranquilla fue erigida en distrito especial, industrial y portuario, a través del Acto Legislativo No. 1 de 18 de Agosto 1993.

Además, se dejó la opción de conformar otros Distritos en un futuro, de acuerdo con el marco legal y las necesidades que se irían a dar en otros centros urbanos.

Partiendo de los anteriores hechos, justificamos nuestra investigación en la necesidad que tiene hoy la Capital de los santandereanos, de implementar un nuevo modelo político administrativo, después de haber ensayado en el pasado figuras novedosas, que a nuestro juicio ya fueron superadas, como fue en los años setenta (70's) la Asociación de Municipios de la sub región AMAB, y posteriormente, en los años ochenta, la figura del hoy vigente Área Metropolitana, que si bien en su momento permitió darle solución a problemas de integración y planificación regional, en los últimos lustros no ha podido dar una respuesta efectiva.

Una de las razones que ha precipitado la crisis del Área Metropolitana ha sido la elección popular de Alcaldes, la cual eliminó la organización piramidal de dependencia de los alcaldes con sus superiores jerárquicos, los Gobernadores y de éstos con el Presidente de la República. Este hecho generó una gran autonomía municipal, que es positiva en la mayoría de los temas y es además uno de los principios rectores de la Carta Política vigente, cuando en su Artículo Primero prescribe que Colombia esta organizada en forma de república unitaria,

descentralizada, con autonomía de sus entidades descentralizadas, pero que a su vez, al contemplar la figura de Áreas Metropolitanas genera un problema de manejo por la dificultad de conciliar los temas más trascendentales. A su vez esto impide una planificación centralizada con criterios unificados.

En los distintos foros que se han realizado sobre el tema y en los debates sobre la actual crisis urbana, algunos de ellos registrados como el PLAN ESTRATEGICO ÁREA METROPOLITANA DE BUCARAMANGA 2015 GIRÓN, BUCARAMANGA, FLORIDABLANCA y PIEDECUESTA DE CORPLAN<sup>7</sup>. Se ha considerado fundamental buscar nuevas opciones de organización, dentro del marco legal y constitucional vigente. Con base en lo anterior hemos considerado como tema principal de nuestra monografía analizar la figura del **DISTRITO**, como una opción de cambio para la organización futura de nuestra capital.

En la investigación previa hemos encontrado que el tema, si bien es importante y trascendental, no ha tenido profundización a través de la investigación académica, en donde se analice su factibilidad jurídica y se estudien sus implicaciones. Nuestra propuesta es la de hacer ese aporte al medio regional, que deberá necesariamente ampliarse con otros estudios que complementen la información a nuestra sociedad, en aspectos igualmente importantes como son los políticos y sociales a través de posteriores investigaciones.

En consecuencia de lo anterior, consideramos que este trabajo puede ser útil a quienes tienen la responsabilidad de analizar y tomar las decisiones sobre el futuro de nuestra región, como son nuestros gobernantes, la clase política, los gremios, la academia, la empresa privada y en general todos los ciudadanos, quienes deberán analizar los distintos argumentos a favor y en contra para lograr a través del principio básico de la democracia, la decisión que más convenga a las mayorías.

---

<sup>7</sup> [www.bucaramangametropolitana.org](http://www.bucaramangametropolitana.org)

### **3. HIPOTESIS.**

Al igual que la ciudad de mayor tamaño en Colombia, Bogotá, con una organización totalmente centralizada, y las tres similares a Bucaramanga, como son las ciudades de Barranquilla, Cartagena y Santa Marta; Bucaramanga y su Área Metropolitana debe ver la viabilidad planteada en la Constitución , para su reorganización política y administrativa, con miras a convertirse o erigirse en DISTRITO.

#### 4. VARIABLES OBJETO DE ESTUDIO

Nuestra propuesta está enmarcada dentro del criterio jurídico y legal del problema, también debe considerarse aspectos complementarios e igualmente importantes, como son:

**Aspectos económicos.** La actual organización es muy onerosa al tener cuatro entidades paralelas: Cuatro Concejos Municipales Cuatro personerías Municipales y cuatro Contralorías Municipales. En el supuesto caso de que entre las mencionadas entidades municipales que realizan las mismas funciones hubiese total coordinación, sólo sus altos costos harían necesario su replanteamiento para buscar una fusión.

**Aspectos administrativos:** Insistimos en la muy difícil coordinación con cuatro cabezas de Gobierno (cuatro alcaldes) elegidos por diferentes movimientos políticos y criterios de planeación, situación que hace compleja una correcta planeación de la ciudad.

**Aspectos sociales.** Para el ciudadano común de cualquiera de los cuatro municipios que hoy conforman el Área Metropolitana, en su desarrollo ordinario, no existen los límites municipales. Se adquiere la vivienda donde se consigan las mejores ofertas, se accede a la educación, donde se obtenga la mejor calidad o menor costo, se trabaja en el sitio donde las circunstancias laborales lo exijan y en general para cualquier otra actividad que el ciudadano requiera, no son los límites municipales lo que determina el sitio. Sin embargo, el ciudadano encuentra

diferentes normas, impuestos, tarifas y calidades de prestación de servicios que desarticula la armonía que debe existir en un conglomerado urbano.

Por ello, una planeación realmente integrada, podría dar mejor respuesta a las necesidades del ciudadano común, de una conurbación como la que existe entre Bucaramanga y los municipios adyacentes.

**Aspectos políticos.** Es tal vez el máximo escollo de la propuesta. Las cuatro organizaciones político administrativas, tendrían que sacrificar su autonomía municipal y los pequeños feudos de poder, que giran alrededor de cada organización y ellos serían los únicos realmente afectados por este cambio. Esta inquietud se manifiesta en los foros que se han realizado al respecto. Sin embargo, en la practica, una consulta popular sobre este tema tiene un marcado criterio político y es por ello que a nuestro juicio y el de las personas que entrevistamos, la propuesta de reforma por consulta popular se ve hoy poco viable por la oposición que genera ría en la clase política la pérdida de estos espacios de poder.

En resumen, consideramos que nuestra investigación profundiza los aspectos jurídicos y económicos del tema y propone adelantar otras investigaciones académicas orientadas por profesionales de otras disciplinas que con rigor y profundidad aborden otras variables que deben sustentarse en el proceso del debate que deberá anteceder a una definición sobre el tema y que también servirán para sensibilizar a la población sobre la conveniencia del modelo planteado.

#### **4.1 DEFINICIÓN CONCEPTUAL DE LAS VARIABLES.**

Para abordar el tema central de nuestra investigación consideramos necesario definir algunos términos con contenido jurídico relacionados con los principales aspectos que trataremos en este estudio. Creemos importante precisar algunos

conceptos para comprender mejor la propuesta de esta monografía, como son la Constitución, Derecho Constitucional, Estado de Derecho, Estado Social de Derecho, Planeación, Región, Área Metropolitana, Centralización, Descentralización, Desconcentración, Delegación, Régimen Municipal (municipio), Desarrollo, Región y Distrito. Todo lo anterior teniendo en cuenta que se debe establecer unos parámetros o criterios relacionados con nuestro proyecto, dado que ellos son en su concepción muy generales.

CONSTITUCION: La palabra Constitución tiene diversidad de significados. En sentido amplio o genérico, todo ser organizado, cualquier objeto, cualquier establecimiento o asociación tiene una constitución. La Constitución como norma o ley, la podemos considerar para definirla desde un doble punto de vista, siguiendo al respecto dos conceptos. En el concepto material, entendiendo por Constitución Política el conjunto armónico de reglas e instituciones jurídicas que establecen las bases de la organización general de un Estado y de su funcionamiento, que además determina los principios de la forma de su gobierno y de sus órganos supremos, así como de los derechos y deberes del mismo en relación con las personas y de éstas con aquel, delimitando el círculo de su acción. En su concepto formal entendemos por Constitución el conjunto de normas o leyes expedidas por órganos competentes, mediante un procedimiento especial o adecuado respecto de la legislación ordinaria.

DERECHO CONSTITUCIONAL: Es el conjunto de reglas e instituciones jurídicas que establece las bases de la organización general del Estado, determina su funcionamiento y el de las entidades emanadas de él y reglamenta las relaciones entre el Estado y las personas.

ESTADO DE DERECHO: Se desarrolla el concepto de Estado de Derecho en su acepción clásica explicando que consiste en un gobierno de leyes y no de hombres. Se entra a considerar qué es la ley, cuándo es justa, quién la dicta,

cómo se aplica y cuáles son las instituciones que protegen al ciudadano contra una aplicación injusta de la ley o una legislación que viole sus derechos. Explica cómo funciona el sistema de frenos y contrapeso y cómo la división del poder es esencial para conservar la libertad. Además recuerda al ciudadano que Estado de Derecho es también estado de deberes. El derecho de cada cual termina donde empieza el de los demás, y es deber del ciudadano respetar sus derechos.

También es deber el participar en la vida pública, entender qué proponen los candidatos a puestos públicos y discernir si estos están o no dedicados a conservar las libertades públicas. El Estado, las ramas y los órganos independientes de su poder público y sus funcionarios deben estar sometidos en el desarrollo de sus actividades a normas jurídicas claras y precisas para eliminar todo peligro de arbitrariedad que pueda menoscabar los derechos individuales y evitar que se contraríe la dignidad y la igualdad sustancial de los gobernados.

*ESTADO SOCIAL DE DERECHO:* En su Artículo Primero, la Carta Política vigente dice: “Colombia es un Estado Social de Derecho organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general”. El Estado Social de Derecho presupone la posibilidad de hacer realidad los derechos y garantías de los asociados a través especialmente, de los mecanismos de participación ciudadana y del respecto de los legisladores, mandatarios y jueces de la dignidad humana, del trabajo y de la solidaridad como sus pilares fundamentales.

*PLANEACIÓN:*

Es la selección de misiones y objetivos, metas y sus elementos, o medios de control. Sistema utilizado para obtener una visión futurista de hacia dónde va una institución. Establece métodos para desarrollar planes, programas o proyectos.

### ÁREAS METROPOLITANAS:

Son entidades administrativas, conformadas por dos o más municipios integrados alrededor de un municipio núcleo o metrópoli. La razón fundamental de su integración es que estén vinculados entre sí por estrechas relaciones de orden físico, económico y social, para la programación y coordinación de sus desarrollos y para la racional prestación de sus servicios públicos requieren una administración coordinada<sup>8</sup>.

### CENTRALIZACION:

Es la manifestación jurídico-política que coloca todas las atribuciones y funciones públicas; sean estas constitucionales, legislativas, administrativas, jurisdiccionales, electorales, de control, etc. en cabeza del Estado, como la única persona jurídica pública.

No existen poderes regionales, seccionales, provinciales, distritales, o municipales; todo el manejo político administrativo lo detenta el poder central y aparecen territorios delimitados para una mejor prestación de los servicios públicos.

Las autoridades regionales, seccionales, provinciales, distritales y municipales no tienen autonomía, ni independencia, no deciden por sí mismas, y sólo cumplen órdenes del poder central, pero sí existe una absoluta y rigurosa dependencia jerárquica.

El poder decisorio está concentrado en manos del Estado, por lo cual, los sectores subordinados comunican y ejecutan tareas concretas, según las ordenes recibidas, y tal poder se fundamenta en la existencia de un solo centro político-administrativo, que produce las decisiones que han de cumplirse.

---

<sup>8</sup> [www.amb.gov.co](http://www.amb.gov.co)

En la centralización se ejerce un control jerárquico, por parte de la autoridad superior sobre las autoridades inferiores o subalternas, con base en su rango o autoridad; por ello los inferiores tienen una relación de subordinación y un deber de obediencia, que se ejerce para la totalidad de sus actividades y no requiere una ley que la provea.<sup>9</sup>

### DESCENTRALIZACION:

Es el otorgamiento, transferencia o traspaso de atribuciones, funciones o responsabilidades públicas, por parte del Estado o del poder central a las autoridades regionales, departamentales, provinciales, distritales o municipales, para que las ejerzan autónoma e independientemente, por sí mismas, y que se puede presentar en las áreas política, administrativa, o fiscal; pero esa descentralización no es absoluta ni excluyente, por cuanto depende de la voluntad de la entidad, la persona o institución que la formula y el nivel que se quiere tener.

La descentralización responde a que existan entidades u organismos que se administren, en todo o en parte, a sí mismos y dirijan sus propias actividades y que sigan integradas al Estado.

La descentralización puede darse de distintas maneras, descentralización política, que es el otorgamiento o traspaso de funciones políticas como la constitucional, la legislativa, la electoral, y la de control, a entidades regionales, departamentales, provinciales, distritales y municipales.

La descentralización fiscal se revela cuando dichas entidades de manera autónoma se procuran sus propios ingresos con independencia del poder central<sup>10</sup>.

---

<sup>9</sup> El estado y su organización, Corporación Andina de Fomento, Febrero de 2005, pág. 21.

<sup>10</sup> El estado y su organización, Corporación Andina de Fomento, Febrero de 2005, pág. 21-22.

La descentralización administrativa es el otorgamiento de funciones, atribuciones o competencias de carácter administrativo a personas públicas diferentes del Estado las cuales actuarán de forma independiente del poder central.

### DESCONCENTRACIÓN

Es la radicación de competencias y funciones en dependencias ubicadas fuera de la sede principal del organismo o entidad administrativa; sin perjuicio de las potestades y deberes de orientación e instrucción que corresponda a los jefes superiores de la administración, la cual no implica delegación y podrá hacerse por territorio y por funciones<sup>11</sup>.

### DELEGACION:

Es uno de los principios de la función administrativa. Las autoridades administrativas, en virtud de lo dispuesto en la Constitución Política y de conformidad con la ley, podrán mediante acto de delegación, transferir el ejercicio de funciones a sus colaboradores o a otras autoridades, con funciones afines o complementarias.

Sin perjuicio de las delegaciones previstas en leyes orgánicas, en todo caso, los ministros, directores de departamento administrativo, superintendentes, representantes legales de organismos y entidades que posean una estructura independiente y autonomía administrativa, podrán delegar la atención y decisión de los asuntos a ellos confiados por la ley y los actos orgánicos respectivos, en los empleados públicos de los niveles directivo y asesor vinculados al organismo correspondiente, con el propósito de dar desarrollo a los principios de la función

---

<sup>11</sup> El estado y su organización, Corporación Andina de Fomento, Febrero de 2005, pág. 20-21

administrativa enunciados en el artículo 209 de la Constitución Política y en la ley.<sup>12</sup>

### RÉGIMEN MUNICIPAL (municipio)

El municipio es considerado por la Carta Política de 1991 como entidad fundamental del Estado y le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes.

El municipio goza de los atributos de gobernarse por autoridades propias, ejercer competencias, establecer atributos, y participar en las rentas nacionales.

Esta autonomía debe entenderse en el sentido de independencia administrativa, fiscal y aún política, pero sin perder de vista que el Estado es unitario.

### DESARROLLO

Es el mejoramiento sostenido de las condiciones económicas y sociales de vida de una población. Implica el crecimiento de la población nativa, protegiendo la naturaleza, la ampliación del mercado interno, el comercio y la distribución de la riqueza con equidad.

### REGIÓN

Entendemos que región es el espacio geográfico que favorece la integración económica y social de determinada población, permitiendo su relación armónica con el medio ambiente y potenciando su desarrollo sostenido.

---

<sup>12</sup> Artículo 9º ley 489 de 1998

## DISTRITO

La palabra distrito proviene del latín medieval *districtus* y se refiere a cada una de las demarcaciones en que se subdivide un territorio una población, ya sea en su forma jurídica o administrativa con la finalidad de obtener una distribución adecuada de servicios administrativos y organizar adecuadamente el ejercicio del gobierno.

## CONURBACION:

Tanto para la geografía como para el urbanismo la **conurbación** o **conurbano** se define como el proceso y el resultado del crecimiento de varias ciudades (donde una o varias de ellas puede encabezar al grupo), las cuales se integran para formar un solo sistema que suele estar jerarquizado. Si bien las distintas unidades que lo componen pueden mantener su independencia funcional y dinámica.

**4.1.1 Definición Operacional.** Consideramos importante establecer unos parámetros para algunas definiciones que manejaremos en el transcurso de nuestra investigación, con la finalidad de tomar medidas claras que permitan cuantificar el problema.

**4.1.1.1 Bucaramanga.** El nombre *Bucaramanga* tiene raíces indígenas. Aunque no se han realizado estudios lingüísticos sobre los primeros habitantes de esta región, muchos cronistas afirman que la palabra Bucaramanga se define así: *Bucar*, señor; *amanga*, asiento, residencia; es decir residencia o asiento del amo señor. Actualmente, esta residencia o asiento ha sido cambiado de título. Para algunos es la ciudad de los Parques, o la ciudad señora<sup>13</sup>. Bucaramanga es la Capital del Departamento de Santander, ubicada en medio de la cordillera Oriental, a una altura de 959 metros sobre el nivel del mar, lo que ocasiona que su

---

<sup>13</sup> Libro Ciudad región...Un camino al desarrollo” pág. 35, editorial UNIVERSIDAD COOPERATIVA DE COLOMBIA, facultad de Ciencias Administrativas

temperatura promedio sea de 23° C. En esta ciudad conviven según el último censo del DANE 508.102 personas.

#### LIMITES:

Bucaramanga, capital del Departamento de Santander limita por el Norte con el Municipio de Rionegro; por el Oriente con los municipios de Matanza, Charta y Tona; por el Sur, con el Municipio de Floridablanca, y por el occidente con el municipio de Girón.

Fue fundada el 22 de Diciembre de 1622 por MIGUEL TRUJILLO Y MIGUEL PAEZ SOTOMAYOR. Esta ciudad esta cerca de ser considerada como una metrópoli en la estratificación social del país, en la que ya se posesionó como el quinto municipio más importante de Colombia.

**4.1.1.2 Floridablanca.**<sup>14</sup> Floridablanca adquirió su vida jurídica el 7 de noviembre de 1817 cuando fue elegida como Parroquia por des-agregación de los sitios de Bucarica, La mano del negro, Zapamanga y los Cauchos; los cuales pertenecían a la ciudad de San Juan de Girón. Su nombre se otorgó en honor al conde de Floridablanca (José Muriño Y Redondo), quien era allegado al Rey Carlos V de España.

El municipio de Floridablanca está localizado en el Departamento de Santander, tiene una extensión de 100,35 Km. y posee terrenos en las tres zonas geomorfológicas: El macizo de Santander, la zona de mesa (Ruitoque) y el valle intermontano; en esta última se localizan los cascos urbanos de los municipios del Área Metropolitana de Bucaramanga (AMB), se encuentran alturas que oscilan entre 750 y 3.000 metros sobre el nivel del mar.

---

<sup>14</sup> [www.floridablanca.gov.co](http://www.floridablanca.gov.co)

En las últimas décadas la población de Floridablanca creció a ritmos vertiginosos, en los últimos 50 años (1953-2003) aumentó en más de 34 veces y en los últimos 30 años (1973-2003) se quintuplicó, al pasar de 43.870 habitantes en 1973 a cerca de 240.000 en el último año, con una densidad de población de 2.362 habitantes por kilómetro cuadrado, de las más altas del país. Según datos del DANE, los habitantes de florida son de 252.260 habitantes.

**LIMITES:**

El municipio de Floridablanca limita por el Norte con el municipio de Tona y de Bucaramanga; Oriente con el municipio de Tona y de Piedecuesta; por el Sur con el municipio de Piedecuesta, y por el Occidente con los municipios de Girón y Bucaramanga.

**4.1.1.3 Girón** <sup>15</sup> Es el Municipio más antiguo de los cuatro que conforman el Área Metropolitana de Bucaramanga. A impulso de FRANCISCO MANTILLA DE LOS RIOS fue fundada la ciudad el 15 de enero de 1.631 y erigida por Real Cédula de FELIPE IV, siendo Presidente del Nuevo Reino de Granada Don SANCHO GIRÓN. Posteriormente, a causa de una epidemia y una plaga de langostas, la ciudad fue trasladada de lugar el 30 de Diciembre de 1.638 al sitio Macaregua y establecida en el que hoy se encuentra. Según datos del DANE Girón cuenta con 135.400 habitantes.

**LIMITES:**

Limita por el Oriente con Bucaramanga, por el occidente con Zapatoca y Betulia, por el Sur con Floridablanca y por el Norte

---

<sup>15</sup> [www.giron.gov.co](http://www.giron.gov.co)

**4.1.1.4 Piedecuesta.**<sup>16</sup> De los cuatro municipios del área metropolitana este se encuentra físicamente más separado en su parte urbana. Cuenta en su población con 116.569 de habitantes. Existen varias versiones acerca de su fundación, sin embargo la más conocida es la del 26 de Junio de 1760, bajo el nombre real de Villa de San Carlos de Pie de la Cuesta.

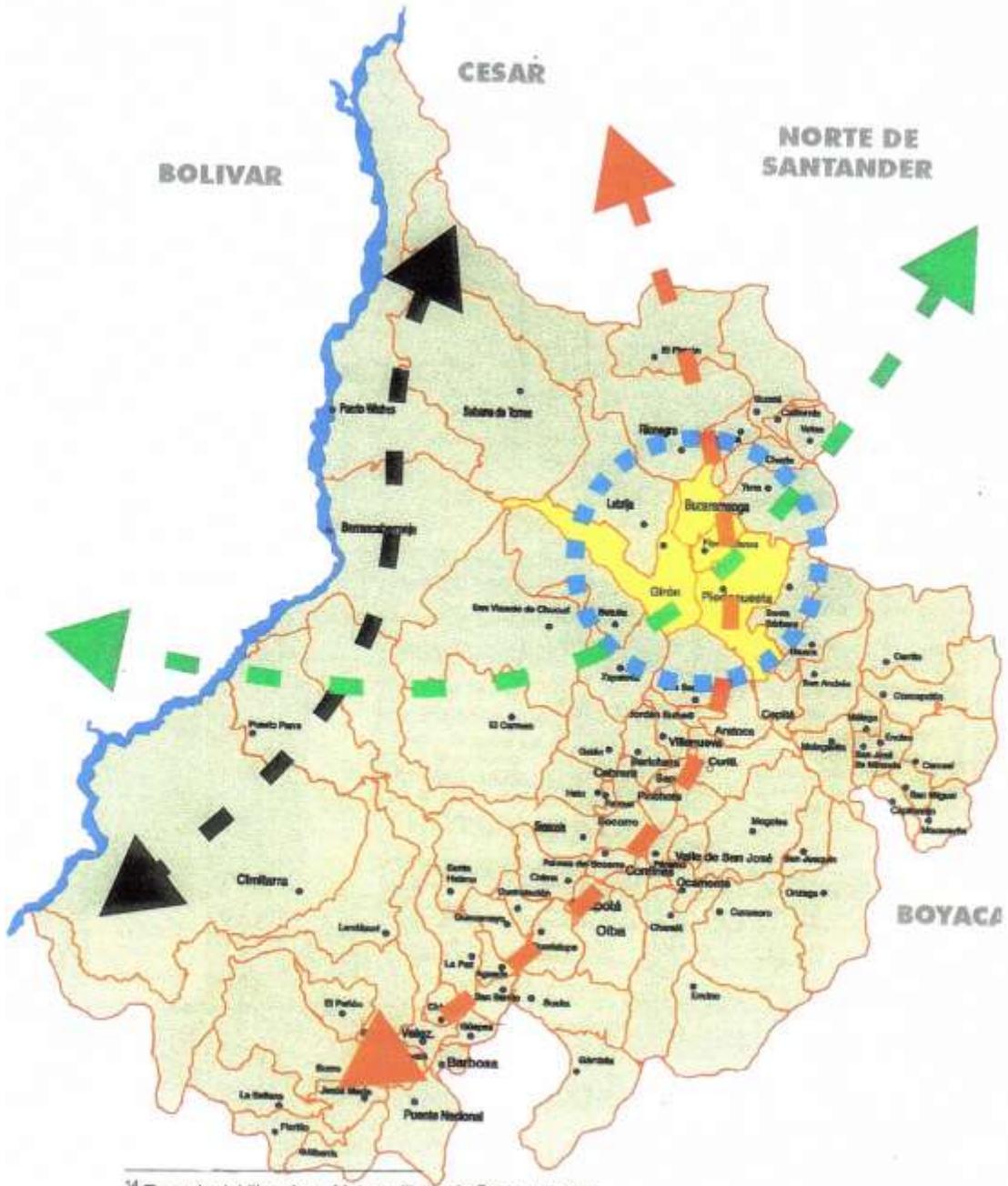
**LIMITES:**

Limita por el Oriente con Floridablanca, por el Occidente con Betulia y Zapatota, por el Norte con Girón y por el sur con Los Santos.

---

<sup>16</sup> [www.alcaldiadepiedecuesta.gov.co](http://www.alcaldiadepiedecuesta.gov.co)

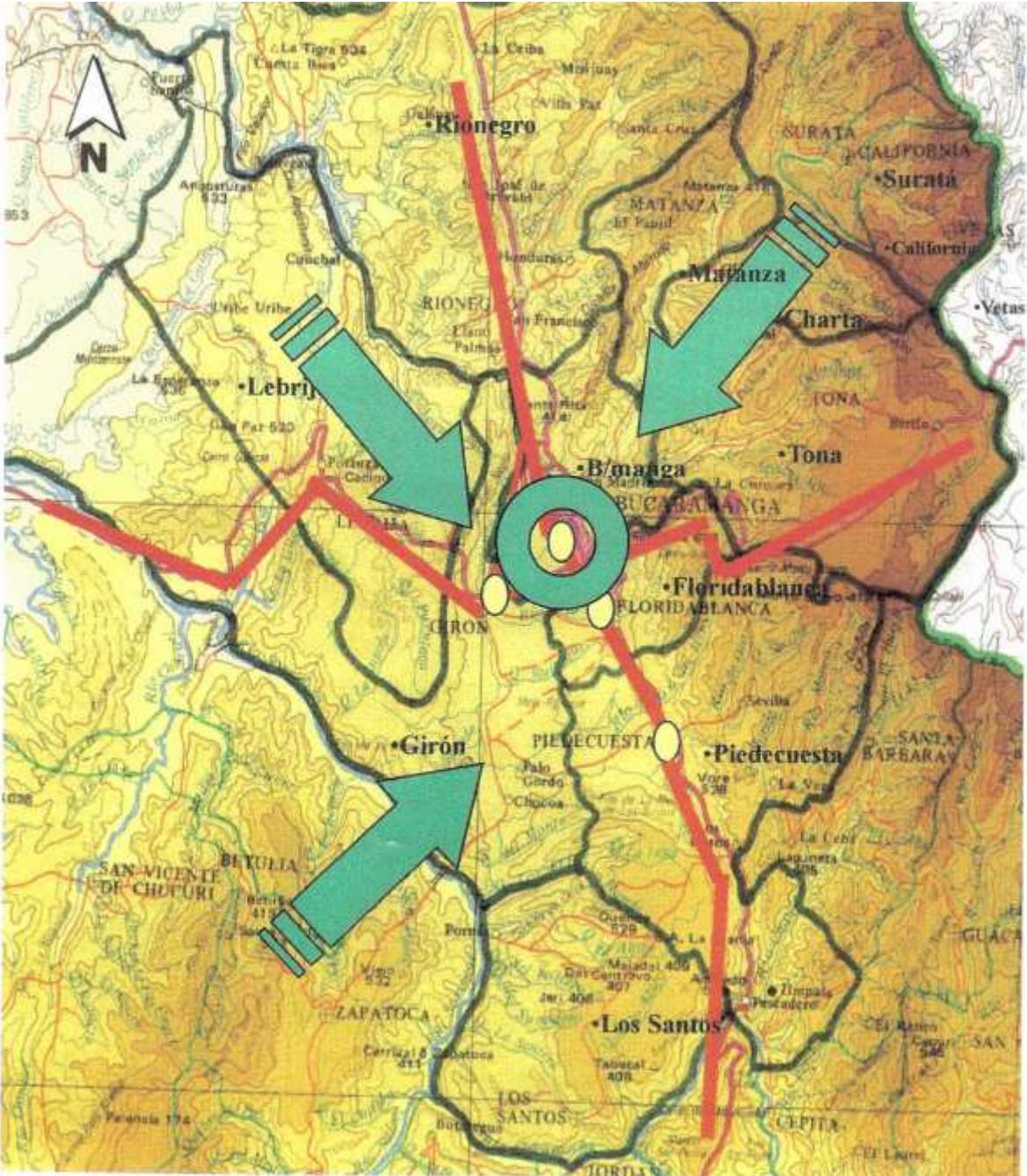
4.1.1.5 Mapa de Santander N° 17



<sup>14</sup> Tomado del libro Area Metropolitana de Bucaramanga

<sup>17</sup> Tomado del libro Área Metropolitana de Bucaramanga

4.1.1.6 Mapa de Santander N° 2 <sup>18</sup>



<sup>18</sup> Tomado del Libro Área Metropolitana de Bucaramanga

## 5. MARCO REFERENCIAL

Los Principios epistemológicos y pragmáticos asumidos en esta investigación y que define a su vez el carácter que se busca en la implementación de nuevas alternativas de un modelo político y administrativo para Bucaramanga son:

COORDINACION: En virtud de este principio, las autoridades municipales al momento de desarrollar y ejercitar sus propias competencias deberán conciliar su actuación con el principio armónico que debe existir entre los diferentes niveles de autoridad en ejercicio de sus atribuciones.<sup>19</sup>

CONCURRENCIA: Cuando sobre una materia se asignen a los municipios, competencias que deban desarrollar en unión o relación directa con otras autoridades o entidades territoriales, deberán ejercerlas de tal manera que su actuación no se prolongue más allá del límite fijado en la norma correspondiente, buscando siempre el respeto de las atribuciones de las otras autoridades o entidades.<sup>20</sup>

SUBSIDIARIEDAD: Cuando se disponga que los municipios puedan ejercer competencias atribuidas a otros niveles territoriales o entidades, en subsidio de éstos, sus autoridades sólo entrarán a ejercerlas una vez que se cumplan plenamente las condiciones establecidas para ellos en la norma correspondiente y dentro de los límites y plazos fijados al respecto.

Así mismo, cuando por razones de orden técnico o financiero debidamente justificadas, los municipios no puedan prestar los servicios que les imponen la

---

<sup>19</sup> Ley 136 de 1994, artículo 4º literal a)

<sup>20</sup> Ley 136 de 1994, artículo 4º literal b)

Constitución y la ley, las entidades territoriales de nivel superior y de mayor capacidad deberán contribuir transitoriamente a la gestión de los mismos, a solicitud del respectivo municipio. Las gestiones realizadas en desarrollo de este principio se ejercerán sin exceder los límites de la propia competencia y en procura de fortalecer la autonomía local.<sup>21</sup>

**EFICACIA:** Los municipios determinarán con claridad la misión, propósito y metas de cada una de sus dependencias o entidades; definirán al ciudadano como centro de su actuación dentro de un enfoque de excelencia en la prestación de sus servicios y establecerá rigurosos sistemas de control de resultados y evaluación de programas y proyectos.<sup>22</sup>

**EFICIENCIA:** Los municipios deberán optimizar el uso de los recursos financieros, humanos y técnicos, definir una organización administrativa racional que les permita cumplir de manera adecuada las funciones y servicios a su cargo, crear sistemas adecuados de información, evaluación y control de resultados, y aprovechar las ventajas comparativas que ofrezcan otras entidades u organizaciones de carácter público o privado.

En desarrollo de este principio se establecerán los procedimientos y etapas estrictamente necesarios para asegurar el cumplimiento de las funciones y servicios a cargo del municipio, evitar dilaciones que retarden el trámite y la culminación de las actuaciones administrativas o perjudiquen los intereses del municipio.<sup>23</sup>

---

<sup>21</sup> Ley 136 de 1994, artículo 4º literal c)

<sup>22</sup> Ley 136 de 1994, artículo 5º literal a)

<sup>23</sup> Ley 136 de 1994, artículo 6º literal b)

**PUBLICIDAD Y TRANSPARENCIA:** Los actos de la administración municipal son públicos y es obligación de la misma facilitar el acceso de los ciudadanos a su conocimiento y fiscalización, de conformidad con la ley.<sup>24</sup>

**MORALIDAD:** Las actuaciones de los servidores públicos municipales deberán regirse por la ley y la ética propias del ejercicio de la función pública.<sup>25</sup>

**RESPONSABILIDAD:** La responsabilidad por el cumplimiento de las funciones y atribuciones establecidas en la Constitución y en la presente ley, será de las respectivas autoridades municipales en lo de su competencia. Sus actuaciones no podrán conducir a la desviación o abuso de poder y se ejercerán para los fines previstos en la ley. Las omisiones antijurídicas de sus actos darán lugar a indemnizar los daños causados y a repetir contra los funcionarios responsables de los mismos.<sup>26</sup>

**IMPARCIALIDAD:** Las actuaciones de las autoridades y en general, de los servidores públicos municipales y distritales se regirán por la Constitución y la ley, asegurando y garantizando los derechos de todas las personas sin ningún género de discriminación.<sup>27</sup>

**LEGALIDAD:** Como bien es sabido el principio de legalidad constituye una imitación a la actividad de la administración, por cuanto esto significa que ella solo puede hacer lo que le permite la ley.

En referencia a nuestra investigación la actividad Administrativa municipal no es independiente del contexto normativo nacional. Toda su actividad obedece a preceptos emanados de la Constitución, la ley, ordenanzas, decretos, acuerdos y

---

<sup>24</sup> Ley 136 de 1994, artículo 4º literal c)

<sup>25</sup> Ley 136 de 1994, artículo 4º literal d)

<sup>26</sup> Ley 136 de 1994, artículo 4º literal e)

<sup>27</sup> Ley 136 de 1994, artículo 4º literal f)

demás actos administrativos. Este principio se encuentra implícito en los Art. 214, 215, y 238 de la Carta Política. En referencia al artículo 214 se estipula que el ejercicio del control integral sobre los actos de los poderes constituidos asegura la primacía de la Constitución como norma de normas que manda la regla cuarta del estatuto máximo y la misión confiada a su guardia de preservar su “supremacía e integridad”. Esto simboliza que en efecto que las decisiones administrativas que se tomen a nivel municipal no pueden exceder la esfera de lo constitucional, ya que estaría cometiendo una evidente violación.

El principio de la Legalidad es notoria en el Artículo 238 de la Carta Política, donde la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo podrá suspender provisionalmente, por los motivos y con los requisitos que establezca la ley, los efectos de los actos administrativos que sean susceptibles de impugnación por vía judicial. Esto es confirmado por el artículo 159 del código Contencioso Administrativo Subrogado. D.E. 2304/89, art. 35. Obligación de los gobernadores, alcaldes. Los gobernadores y alcaldes deberán dar estricto cumplimiento a los artículos 1º, 2º y 3º de la Ley 45 de 1931, respecto de los proyectos de ordenanzas y acuerdos municipales que reproduzcan disposiciones anuladas o suspendidas.

Para declarar infundadas las objeciones de los gobernadores y alcaldes, en los mencionados casos, se requerirá en las asambleas departamentales y concejos municipales la mayoría prevista en los citados artículos.

**AUTONOMIA DE LA ENTIDAD TERRITORIAL:** Según el artículo 287 de la Carta Política define la AUTONOMIA DE LA ENTIDAD TERRITORIAL así: “Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos:

1. Gobernarse por autoridades propias.
2. Ejercer las competencias que les correspondan.
3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.
4. Participar en las rentas nacionales”

**AUTONOMIA ADMINISTRATIVA:** Es la posibilidad que tienen las entidades municipales de manejar sus asuntos administrativos, de servicios públicos, organización interna, estructura administrativa, nombramiento de funcionarios. Esta autonomía administrativa debe desarrollarse dentro del marco señalado en la Carta y con la observancia de las condiciones que establezca la ley (Art. 287 C.N), como corresponde dentro de un estado de derecho constituido en forma de República Unitaria. Pues dentro de este sistema jurídico político de organización institucional las Corporaciones de elección popular que rigen la vida de las entidades territoriales tienen carácter administrativo y carecen por tanto de potestad legislativa porque ella está concentrada en el Congreso de la República”.<sup>28</sup>

**DESCENTRALIZACION MUNICIPAL:** Es un instrumento de modernización y democratización del estado Contemporáneo. La descentralización es un concepto usado ampliamente para promover una variedad de objetos. Es frecuente oír este término en el ámbito del discurso de los planes y programas regionales en el país y en Latinoamérica. Por otro lado está al centro de las demandas de gobiernos locales y en la literatura como una medida a favor de un mayor poder a nivel municipal en la toma de decisiones. La descentralización es una acción política por definición, dado que se ocupa de la distribución territorial del poder.

---

<sup>28</sup> (C. Const., Sent. T-425, jun. 24/92. M.P. Ciro Angarita Barón).

*PRINCIPIO DE AUTONOMIA POLITICA:* El principio de autonomía política se divide en financiera y administrativa. Su concepto es sinónimo de acción y decisión ciudadana en los asuntos municipales participando activamente en la toma de decisiones.

En el derecho colombiano la autonomía política se concreta en los siguientes puntos:

- Elección popular de los órganos principales de la administración municipal, ya sea alcaldes, concejos, juntas locales.
- Toma de decisiones locales directamente por la comunidad.
- Participación comunitaria en la dirección de las empresas de servicios públicos.
- Ejecución de obras

*AUTONOMÍA PRESUPUESTAL:* Es la necesidad de existencia de un patrimonio propio y exclusivo del municipio. El tema presupuestal propicia áreas de concurrencia y presume una labor previa de coordinación. Hay que partir de la existencia de tres niveles de hacienda pública. La hacienda central o nacional, la hacienda seccional o departamental y la hacienda local o municipal. La nueva Constitución reconoce a las entidades territoriales una autonomía financiera limitada (C.N. art. 287-3). La situación de estas haciendas seccionales y locales no es estática. Se oscila entre la vieja posición de apéndice de la hacienda central y la verdadera autonomía hacendística que está por nacer y que en lo presupuestal se refleja en la aparición de nuevas funciones. Se impone la necesidad de pensar en una redefinición de la ecuación tradicional, en la cual las funciones de estabilidad, crecimiento, provisión y reparto de bienes y fondos en todo el territorio son competencia exclusiva o casi exclusiva de la hacienda central en tanto que las haciendas locales se reducen a financiar la prestación de los servicios tradicionalmente locales.

El artículo 342 (C.N) establece la sujeción de los presupuestos oficiales a los planes de desarrollo. El artículo 344 (C.N) prescribe que los organismos departamentales de planeación participarán en la preparación de los presupuestos de los municipios, en los términos que señala la ley. El artículo 346 (C.N) impone al Gobierno Nacional la debida correspondencia del presupuesto anual con el plan nacional de desarrollo. El artículo 352 (C.N) finalmente, confía a la ley orgánica de presupuesto lo relativo a la coordinación de los presupuestos nacional, territoriales y de los entes descentralizados por servicios con el plan nacional de desarrollo.

El gasto al excluirse el principio del equilibrio presupuestal se convierte en el elemento fundamental del presupuesto, está íntimamente ligado con la contratación administrativa, que se nutre precisamente del gasto aprobado y que se debe programar y ejecutar teniendo al presupuesto de rentas y gastos como parámetro. Por ello el artículo 352 de la Carta Política le asigna a la ley orgánica de presupuesto la función de regular la capacidad de los organismos y entidades estatales para contratar. Se destaca entonces el carácter de procedimiento intermedio que exhibe el presupuesto, posterior al proceso de planeación pero anterior al proceso de gasto y contratación oficial. Esto coloca el tema presupuestal en el corazón de la actividad económica del Estado.

El presupuesto municipal, se ha convertido en instrumento poderoso de manejo macroeconómico, desempeñando funciones esenciales como la de disminuir el paro y financiar servicios sociales y públicos, que de otra forma serían inaccesibles al público. Su importancia va más allá de las actividades de fomento. Como dice Fernando Rojas "El gasto público es en realidad un espejo de la sociedad toda, que refleja la estructura y la lógica de la administración pública, el desarrollo territorial, la orientación del Estado, las ideas políticas predominantes, la relación del Estado y la ciudadanía y la particular vinculación del Estado al proceso de acumulación y desarrollo" (Rojas, op. cit. pág. 40). En efecto, el

presupuesto al definir las metas de gasto e inversión, fijadas en el plan de desarrollo, asume el carácter de instrumento de política económica. El presupuesto nacional está dirigido a hacer compatibles en el corto plazo la política fiscal con las políticas monetaria, cambiaria y crediticia y servir de medida realista de los gastos del gobierno que inciden en la inflación, en la necesidad de contraer o liberar el circulante, en la tasa de cambio y en los intereses. Además, el tamaño del presupuesto está relacionado con el déficit fiscal y el endeudamiento externo del sector nacional.

Por ello se puede entender que en Colombia se imponga el principio de la unidad presupuestal frente al de la autonomía presupuestal. El presupuesto nacional y los principios que lo inspiran son de trascendental importancia para el rodaje económico de la sociedad. A su lado, los presupuestos departamentales y municipales han adquirido una relevancia innegable en la nueva Constitución. Ahora todos son parte de un mismo sistema de ingresos y gastos. El principio de la unidad de lo presupuestal, nace de la realidad que constituye el manejo unificado de la economía o de la parte oficial de la misma y de la existencia de unos fines y objetivos comunes a todos los presupuestos que se ponen en vigor anualmente.

El principio de la autonomía presupuestal, en el lado opuesto, ofrece a las entidades territoriales la separación financiera así sea nominal, que es el inicio del proceso autonómico. Esta libertad relativa se verá menguada en aras de conseguir una hacienda pública coherente, coordinada, en la cual la contabilidad, los procedimientos de elaboración del presupuesto, de aprobación, ejecución y control del mismo respondan a patrones comunes.

Estos presupuestos serán elaborados, aprobados, modificados y puestos en vigor exclusivamente por autoridades del respectivo ente. Es el reflejo de un principio autonómico fundamental: la existencia de las competencias propias. La existencia

de éstas se deriva de la necesidad de gestionar los propios asuntos, pero no por mano ajena sino directamente, por las autoridades elegidas popularmente, para lo cual es preciso crear las competencias que enmarquen la actividad de esas autoridades locales. En lo que concierne a lo presupuestal se tratará de un rango amplio y complejo de competencias que, desagregadas, se reducen a cuatro: una primera competencia, que es ejercida por el ejecutivo en la respectiva entidad territorial, de preparar, presentar —y algunas veces— adicionar el presupuesto, la que se denominará genéricamente “preparación del presupuesto”. Le sigue en el tiempo, el ejercicio de la segunda competencia, consistente en discutir y aprobar el presupuesto, que de manera general se llamará en adelante de “aprobación” y que corresponde exclusivamente al órgano de elección popular. Aprobado el presupuesto (y sus adiciones si las hay), vendrá una tercera fase de cumplimiento de lo aprobado, que se llamará aquí “de ejecución”, coetánea con la cuarta fase de control ejercida por el respectivo órgano contralor.

La preparación y presentación, por significar un conocimiento en detalle de las necesidades de la respectiva administración, es por su naturaleza una función del órgano ejecutivo, que también tiene la vocación natural (necesaria) para poner en ejecución el presupuesto. La función intermedia entre estas dos corresponde al órgano de elección popular y es una expresión del principio democrático. La función de control corresponderá a varios órganos dependiendo del ángulo desde el cual se ejerza. El control político del presupuesto lo ejercerá el órgano de elección popular desde que recibe el proyecto de presupuesto y hasta su fenecimiento. El financiero y económico, los llevará a cabo el mismo ejecutivo, a todo lo largo del procedimiento presupuestal. Finalmente, el fiscal, será ejercido por el órgano contralor.

Si la existencia de competencias propias, que serán ejercidas por autoridades locales, elegidas por los ciudadanos de la región, departamento o municipio es la característica que señala la existencia de un ejercicio autónomo de la función

presupuestal -o para el caso, de cualquier función-, la aplicación de esa actividad a la asignación de fondos para unas tareas específicas en provecho de los habitantes del territorio, es el propósito último de todo el esquema autonomista. A ese respecto cabe citar el artículo 9º de la Carta Europea de Autonomía Local intitulado “Los recursos financieros de las entidades locales”, que afirma en su numeral 1º: “Las entidades locales tienen derecho, en el marco de la política económica nacional, a tener recursos propios suficientes de los cuales pueden disponer libremente en el ejercicio de sus competencias”. Sin recursos no hay posibilidad de realizar política autónoma alguna, pero incluso disponiendo de los mismos, la libertad que caracteriza la situación autonómica sería anulada en caso de limitarse su destino. Este es un punto delicado en el que el balance o articulación debe hacerse con el mayor cuidado, pues la autonomía del gasto no significa autarquía en consideración a la necesidad de preservar la unidad económica”. (C. Const. sent. C-478, ago. 6/92. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz).

**PRINCIPIO DE LA PERSONALIDAD JURIDICA DE LOS ENTES MUNICIPALES:**

Es el reconocimiento de capacidad al municipio para actuar válidamente en el mundo del derecho.

**5.1 AUTONOMIA E INDEPENDENCIA DE LAS REGIONES TANTO FISICAS COMO CONSTITUCIONALES A LA LUZ DE LA CARTA POLITICA DE 1991**

Para realizar una nueva reestructuración del Área Metropolitana de Bucaramanga, tal como se llevó a cabo por medio de actos legislativos, en las ciudades de Bogotá, Cartagena Y Santa Marta, se debe plantear y sojuzgar la autonomía de las regiones, que hasta en la Carta Política de 1991, dio sus primeros frutos.

**5.1.1 La Constitución Política de 1886 y la Nueva Constitución.** La anterior Constitución erigida en el año de 1886, fue producto de la imposición de un partido político triunfante (los nacionalistas con Rafael Núñez y Miguel Antonio Caro)

sobre otro (los liberales radicales que habían sido batidos en la guerra civil de 1885 defendiendo el federalismo de la carta de 1863), la de 1886 era una reacción unilateral a favor del centralismo administrativo y la concentración del poder en la presidencia de la república como ganadora del conflicto. Este articulado transitorio adquirió mayor vigencia que el principal, de tal manera que el régimen resultó represivo, como una dictadura constitucional, aunque parecía una democracia. La Constitución de 1886 fue elitista, ya que fue redactada por intelectuales de clase alta.

De manera distinta fue realizada la actual Constitución política de 1991, ya que hubo un proceso de recomposición sociopolítica hacia un sistema estatal de participación popular pluralista, se pretendía volver a la paz que por cortos intervalos permitió el progreso nacional una vez terminada la guerra de los mil días (1903).

La Carta política de 1991 tuvo una convocatoria y la realización de la Primera Asamblea nacional Constituyente elegida por el pueblo colombiano, el 9 de Diciembre de 1990, con extraordinaria trascendencia histórica, porque traza nuevas reglas para el juego político y alimenta esperanzas de superación social y económica.

**5.1.2 Bucaramanga hacia el camino al Distrito Metropolitano.** En estudio realizado por la Universidad Cooperativa de Colombia en el libro “Ciudad Región... Un camino al desarrollo”<sup>29</sup>, publicado recientemente, argumenta que el Área Metropolitana de Bucaramanga busca su consolidación como Distrito Metropolitano, para lograr el desarrollo político, económico, ecológico y socio cultural de sus habitantes, aprovechando la conurbación existente entre los cuatro municipios (Bucaramanga, Floridablanca, Girón y Piedecuesta), lo que estaría

---

<sup>29</sup> MARTINEZ, María Mónica; JAIMES INFANTE, Oscar. Ciudad región... Un camino al desarrollo. 1995. Editorial Universidad Cooperativa de Colombia.

ubicando a esta nueva entidad territorial como la primera experiencia que perfila el ordenamiento territorial en función del concepto “ciudad región”.

Con referencia a la METROPOLIZACION, las tendencias de la red poblacional, las cifras al respecto mostrarían una concentración espacial a los ritmos de crecimiento del área metropolitana de Bucaramanga del 2% al 28%, por encima del promedio regional.

La sustentación teórica de la propuesta de creación del Distrito Metropolitano de Bucaramanga está soportada en dos aspectos: el primero es el relacionado con la administración, y el segundo es el correspondiente a las transformaciones territoriales y la organización de los espacios geográficos en Colombia.

## **6. MARCO CONCEPTUAL**

### **6.1 EL MUNICIPIO**

Desde el punto de vista sociológico el municipio es el conjunto de familias radicadas en un territorio determinado, definida por las relaciones de vecindad, que tienen necesidades e intereses comunes aunque subordinados a los intereses generales de la Nación.

El municipio constituye la célula básica de la organización Estatal. Su objeto, dentro de un régimen de autonomía, es el de cumplir las funciones y prestar los servicios a su cargo, promover el desarrollo de sus territorios y el mejorar el nivel sociocultural de sus habitantes, asegurar la participación efectiva de la comunidad en el manejo de los asuntos públicos de carácter local y propiciar la integración regional.

Desde el punto de vista político, el municipio constituye el marco por excelencia de la convivencia civil. Desde el punto de vista histórico y cultural, los municipios han sido enclaves significativos en el discurso de la vida Nacional y bastiones de la nacionalidad. Por lo anterior, son el escenario propicio para la consolidación de los más auténticos valores de la idiosincrasia nacional y el rescate de la identidad de las comunidades que los habitan.

La ley 136 de 1994 ha definido el municipio en su artículo primero, como la entidad territorial fundamental de la división político administrativa del Estado, con autonomía política, fiscal y administrativa dentro de los límites que le señalen la

Constitución y la ley, cuya finalidad es el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población en su respectivo territorio.

Son elementos característicos del municipio Colombiano desde el punto de vista jurídico los siguientes:

- Es una entidad territorial fundamental de la división político administrativa del Estado.
- Tiene autonomía política, fiscal y administrativa limitadas por la Constitución y la ley.
- Su finalidad es procurar el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la respectiva población.

El artículo 311 de la Carta Política dice: *“Al municipio como entidad fundamental de la división político-administrativa del estado le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria y el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes”.*

El artículo 320 de la Carta Política faculta al legislador para establecer diversas categorías de municipios de acuerdo con su población, recursos fiscales, importancia económica y situación geográfica, y señalar distinto régimen para su organización, gobierno y administración.

En desarrollo de la mencionada norma constitucional, el artículo 6º de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 2 la ley 617 de 2000, ha establecido que los distritos y municipios se clasifican, atendiendo su población, e ingresos corrientes de libre destinación.

## **6.2 LA ASOCIACIÓN DE MUNICIPIOS**

Surgió la necesidad de un espacio de reflexión, investigación y análisis, apoyado no solamente en el proceso de descentralización y en los lineamientos de la nueva Constitución Nacional, sino también en los propios de la administración departamental. Este espacio involucró el análisis territorial y la formulación, implementación y seguimiento de acciones a corto, mediano y largo plazo, debidamente identificadas con los diferentes actores que participan en el desarrollo regional.

El proceso exigió la superación del nivel local de los dirigentes municipales, un cambio de mentalidad de los funcionarios gubernamentales, un mayor compromiso de parte del sector privado, una mayor participación comunitaria en la toma de decisiones y una racional asignación de recursos, basada en una real coordinación interinstitucional, departamental, regional y municipal.

Hace más de cien (100) años existen constitucionalmente las asociaciones de municipios, y más de veinte (20) años tiene la Ley por medio de la cual se reglamentaron (Ley 1/75), sin embargo, por la falta de voluntad e interés no habían tenido desarrollos prácticos significativos que les permitiera encontrar positivos resultados.

Tales asociaciones, podían ser decretadas como obligatorias por la respectiva Asamblea Departamental, para imponer aquellos criterios económicos y técnicos, cuando los municipios no atiendan razones tan evidentes, lo que resultó derogado por la Ley 136/94. Lo que se busca es la aplicación de un mecanismo de

racionalización de los servicios públicos municipales, indicado por el sentido común y la experiencia, puesto que la asociación permite superar la escasez de recursos y la debilidad de las organizaciones existentes para prestarlos, buscando una especie de complementación entre entidades tradicionalmente pobres y atrasadas, orgullosas de una ficticia autonomía que solo aparece en la letra de la ley. Las asociaciones no generan una nueva entidad territorial intermedia entre el Departamento y el municipio, ni tampoco debe traducirse en otra manifestación de burocratismo y duplicación de estructuras administrativas. Lo que se da es una organización de carácter administrativa cuyo interés es el desarrollo regional, que se encuentra en una posición intermedia entre el municipio y el departamento, de derecho público, al cual se le aplican las normas que reglamentan las actividades del municipio.

Los municipios pueden asociarse con otro u otros de la misma región o de otros departamentos para un solo o para varios fines u objetivos, en los términos que se señalen en cada contrato de asociación.<sup>30</sup>

## **6.3 ÁREAS METROPOLITANAS**

**6.3.1 Antecedentes.** El esquema en el Imperio Romano era dominante y explotador, tenía una organización piramidal y además un lugar como centro de decisiones: Roma. En contraste el esquema griego, primaron las ciudades estado, independientes políticamente pero unidas por lo fundamental, su apego a la democracia y al foro, con decisiones tomadas por los ciudadanos.

Los aztecas quienes se asentaron en México, y los Incas en Perú, Bolivia y parte de Ecuador, tuvieron una organización guerrera y dominante, explotadora de otros pueblos.

---

<sup>30</sup> [www.gobant.gov.co](http://www.gobant.gov.co)

Nuestros grupos Guanes, Chitareros, Motilones y otros formaron grupos relativamente pequeños considerados por los antropólogos de un nivel de organización social totalmente comunal, donde no existía la propiedad privada y con esquemas de organización que aún hoy nos sorprenden.

Posteriormente se dio el gran choque cultural con la llegada del Imperio Español que domina y destroza cualquier vestigio de organización anterior, considerándola primitiva y aún malévola, para entronar de manera cruel y sanguinaria un nuevo esquema de organización.

Las ciudades de la colonia, dependientes de España, repetían la organización piramidal de acuerdo con su importancia; sus provincias estaban distribuidas de acuerdo con los esquemas económicos de producción agrícola en relación de importancia con los productos que pudiesen ser aprovechados por España. De ahí se deriva la importancia del oro, de la plata, del tabaco, de la quina y otros productos que en el mundo moderno han sido desplazados por el petróleo y la madera.

Vemos históricamente cómo se generan conflictos y grandes dificultades en su organización, cuando estos esquemas político administrativos no se actualizan ni avanzan con la realidad de una sociedad que modifica sus esquemas.

Este criterio es para nosotros la causa fundamental del problema de la organización de la actual conurbación que conforma el núcleo capital del decimonónico Departamento de Santander, la ciudad de Bucaramanga, que para estos primeros años del siglo XXI concentra, junto con sus municipios conurbados, cerca del 50% de la población total del Departamento y cuya tendencia de crecimiento y concentración de inversiones y servicios, parece no tener freno. A su

vez conserva los viejos esquemas de organización política que fueron diseñados en el siglo XIX, de varios municipios políticamente independientes.

Hacia los años 60 la antigua vía a Girón había sufrido una modificación radical reduciendo las distancias y facilitando la movilización entre los municipios. En ese entonces, nacía una expectativa de industrialización que hacía planear un nuevo polo de desarrollo industrial, convirtiéndose en un importante centro habitacional.

Por otro lado, se hizo realidad la autopista Bucaramanga –Floridablanca, desencadenando un alto desarrollo en la construcción de vivienda, que ha llevado a Floridablanca a constituirse en el segundo municipio de Santander por el elevado número de habitantes.

Tanto Floridablanca como Girón tenían una expresión municipal propia de los pequeños núcleos, especialmente el último, marcado por la estructura y característica colonial que todos conocemos. La no preparación para recibir una masiva concentración de habitantes provenientes en su mayor parte de la ciudad de Bucaramanga, acostumbrados a recibir los servicios públicos relativamente adecuados, produjo traumatismos en su estructura y en sus habitantes.

Bucaramanga es entonces donde se encuentra el mayor núcleo, Floridablanca, Girón y Piedecuesta son una vinculación sociológica por sus relaciones de trabajo, vivienda, servicios, vías, transporte, generando con ello una zona amplísima de intereses y conflictos comunes.

Bogotá fue la primera ciudad en adoptar la figura de Distrito, primero como especial y luego como Distrito Capital, anexando y conformando una unidad con los municipios vecinos.

La reforma Constitucional de 1968 modificó el Artículo 198 de la Constitución Nacional de 1886, dando oportunidad para la creación legal de las Áreas

Metropolitanas y las Asociaciones de Municipios, dos entes administrativos que difieren en sus modalidades. Si se da la existencia de un municipio con mayor crecimiento sobre los demás vecinos de tal forma que su influencia trascienda hasta esa unidad social total, el ente es el Área Metropolitana, pero si se da la existencia de municipios vecinos en donde todos se hallan en equilibrio, sin que uno de ellos tenga sobre los demás preponderancia, debe aplicarse la Asociación de Municipios.<sup>31</sup>

El desarrollo legal de las Áreas Metropolitanas no fue producto de una ley que exclusivamente desarrollara el precepto constitucional, porque el proyecto de ley respectivo presentado simultáneamente con el de Asociación de Municipios por el gobierno de López Michelsen, no tuvo la fuerza suficiente y por lo tanto no se hizo el tránsito correspondiente, convirtiéndose entonces en una simple mención de la ley 61 de 1978 sobre desarrollo urbano. Con el Decreto 3104 de 1979 que autorizó la creación de las Áreas Metropolitanas en las ciudades de Medellín, Cali, Barranquilla, Bucaramanga, Pereira y posteriormente Cúcuta.

En el año de 1976, estando de Alcalde de Bucaramanga el Doctor Alfonso Gómez Gómez, su Director de Planeación, el Arquitecto Gonzalo Romero Mantilla, coordinaron con Planeación Nacional y FONADE la elaboración del Estudio del Plan de Ordenamiento Físico y Programa de Inversiones en la Subregión de AMAB.

Este estudio, elaborado por un consorcio de firmas entre las cuales estaban por parte de la ciudad de Bucaramanga Parra Gómez y Asociados y ETA Ltda., trabajaron elaborando el primer estudio que concibe la planeación como un hecho regional y no municipal. En este se propone la conformación de la Asociación de Municipios, contemplado en el marco jurídico colombiano, con la participación de los municipios de la región los cuales son Bucaramanga, Floridablanca, Girón, Piedecuesta, Lebrija, Rionegro y Tona.

---

<sup>31</sup> Articulador del Desarrollo colectivo, Área Metropolitana de Bucaramanga

Cabe anotar que no existía aún en el marco constitucional vigente, la figura del Área Metropolitana. Este esquema de integración sufre una modificación sustancial con la Constitución Nacional de 1991 que permite nuevas organizaciones administrativas y políticas; marco aún sin desarrollar en su plenitud, pero que permite la expedición de la Ley 128 de febrero 23 de 1994, Por la cual se expide la Ley Orgánica de las Áreas Metropolitanas.

Con base en los criterios anteriores la integración de los municipios de la zona de influencia inmediata de Bucaramanga era una necesidad sentida. Para ese fin la Asamblea Departamental expide la Ordenanza N° 20 de Diciembre 15 de 1981, “Por medio de la cual se dispone el funcionamiento del Área Metropolitana de Bucaramanga por propuesta del señor Gobernador, apoyada por los alcaldes de los tres municipios iniciales, Bucaramanga, Floridablanca y Girón denominada comúnmente como el “triángulo BFG”.

Posteriormente y también por Ordenanza N° de 1985 ingresa Piedecuesta como cuarto municipio del Área Metropolitana de Bucaramanga, estructura que aún se conserva, pese a las intenciones de los planificadores de incluir otros municipios que por su relación inmediata también hacen parte de la zona de influencia inmediata como son Rionegro, Lebrija y Los Santos.

Las Áreas metropolitanas están reglamentadas por Ley Orgánica 128 de 1994, en su Artículo primero como:” *Son entidades administrativas, conformada por dos o más municipios integrados alrededor de un municipio núcleo o metrópoli. La razón fundamental de su integración es que estén vinculados entre sí por estrechas relaciones de orden físico, económico y social, para la programación y coordinación de su desarrollo y para la racional prestación de sus servicios públicos requieren una administración coordinada* “. Cuyas **funciones** son:

1. Programar y coordinar el desarrollo armónico e integrado del territorio integrado bajo su jurisdicción.
2. Racionalizar la prestación de los servicios públicos a cargo de los municipios que la integran.
3. Ejecutar las obras que se consideren de interés metropolitano.
4. En coordinación con el Departamento Nacional de Planeación establecer la estratificación socioeconómica para la diferenciación de tarifas de servicios públicos y demás criterios de tarifas y tributación.

El Alcalde del Municipio núcleo se denominará el Alcalde Metropolitano.

**6.3.2 Conversión de las Áreas Metropolitanas en Distritos.** Según lo dispuesto en el inciso final del artículo 319 de la Carta Política de Colombia, las áreas metropolitanas pueden convertirse en Distritos Especiales conforme a la ley.

Al respecto expresa el Artículo 28 de la ley 128 de 1994 que las “áreas metropolitanas existentes, al momento de expedirse esta ley y las que con posterioridad se conformen, podrán convertirse en distritos si así lo aprueban, en consulta popular, los ciudadanos residentes en el área metropolitana por mayoría de votos en cada uno de los municipios que la conforman y siempre que participe en las mismas, al menos la cuarta parte de los ciudadanos inscritos en el censo electoral. En este caso, los municipios integrantes del área metropolitana desaparecerán como entidades territoriales y quedaran sujetos a las normas constitucionales y legales vigentes para las localidades, de conformidad con el régimen que a ellas se aplica en el Distrito Capital.”

### 6.3.3 Las Áreas Metropolitanas en Colombia<sup>32</sup>

Colombia, en comparación con muchos otros países del mundo, es considerado un país de regiones. Estas se encuentran delimitadas primeramente por factores geográficos, como son las tres cordilleras y las vertientes de los principales ríos, como son el Cauca y el Magdalena que conforman el marco andino y la zona de la Orinoquía, llanos orientales y Amazonía, nuestra selva virgen, además que dentro de estas zonas, por factores climáticos, determinados por la altitud, se forman sub regiones claramente diferentes. Estos factores geográficos han marcado diferencias étnicas y culturales, que clasificamos como la región Caribe, la región Andina, la región Pacífica y varias más. Estos factores han marcado históricamente el desarrollo de la geografía nacional.

Aquí surgen las regiones o asentamientos, por el occidente al margen del río Cauca, con desarrollos de ciudades como Cali, Buenaventura, Popayán y Pasto, que son el eje occidental, por la región andina se extiende la vertiente del río Magdalena, que se constituyó en la principal ruta de conquista, naciendo así de esta manera importantes asentamientos, que hoy constituyen el eje cafetero.

Por otra parte la Capital de la República, Bogotá, la cual posee una basta extensión, se convirtió en el lugar de vivienda que a través de los años ha recibido un gran número de habitantes provenientes de diversas regiones del país, lo cual aceleró su proceso de urbanización absorbiendo a numerosos pueblos, que en otras épocas eran distantes de la capital.

La segunda ciudad del país es Medellín y su conurbación en El Valle de Aburrá es un ejemplo típico donde los municipios de Bello, Caldas e Itagüí, entre otros, han cumplido una función catalizadora frente al área urbana del municipio de Medellín. Estas condiciones explican el crecimiento acelerado de los núcleos urbanos

---

<sup>32</sup> Biblioteca Luís Ángel Arango [www.lablaa.org](http://www.lablaa.org)

vecinos a las grandes ciudades, con lo cual se ha llegado a un fenómeno denominado conurbación, es decir la fusión en el tiempo y en el espacio de conglomerados urbanos dentro de un territorio determinado, sin planificación ni estructuras adecuadas.

Las Áreas Metropolitanas se caracterizan por la presencia de una ciudad central y de otras varias, que son unidades político administrativas contiguas a estas, que presentan características de dependencia en cuanto se refiere a empleo, vivienda, servicios y transporte, además de unas marcadas relaciones socio-económicas con respecto al núcleo central.

Desde el punto de vista normativo, las áreas metropolitanas tienen su origen en el artículo 63 del Acto Legislativo No. 01 de 1968 que modificó el Artículo 198 de la Constitución.

Con base en la norma constitucional el Congreso Nacional expidió la Ley 61 de 1978 conocida como la Ley Orgánica del Desarrollo Urbano, y revistió al Presidente de la República de facultades extraordinarias para reglamentar lo concerniente a las áreas metropolitanas entre otros aspectos.

Con fundamento en estas facultades extraordinarias el Presidente expidió el decreto Ley 3104 de 1979, por medio del cual se dictaron las normas para la organización y funcionamiento de las áreas metropolitanas en el país y se autorizó su creación alrededor de los municipios núcleos de Medellín, Cali, Barranquilla, Bucaramanga y Pereira.

Posteriormente y con apoyo en los Decretos 1306 de 1980, 1333 de 1986 y en la Ley 09 de 1989, las Áreas Metropolitanas dispusieron de instrumentos legales, administrativos y financieros para intervenir en la planificación, coordinación y promoción de los municipios vinculados y en la prestación de servicios públicos.

**6.3.3.1 Área Metropolitana de Bucaramanga.** Mediante ordenanza No. 020 de diciembre 15 de 1981, se puso en funcionamiento el Área Metropolitana de Bucaramanga, compuesta por los municipios de Bucaramanga, Floridablanca y Girón cuyo núcleo principal es Bucaramanga.

En el año de 1984, la Asamblea de Santander expidió la ordenanza No. 048 por lo cual se autoriza al Gobernador de turno para formalizar la anexión del municipio de Piedecuesta al Área Metropolitana de Bucaramanga.

Es así como el 2 de marzo de 1985 el gobernador dicta el Decreto 0332 “Por el cual se integra el municipio de Piedecuesta al Área Metropolitana de Bucaramanga”.<sup>33</sup>

De conformidad con la Ley 128 de 1998, la Junta Metropolitana tiene las siguientes atribuciones básicas:

*PLANEACION:* Adopta el Plan Integral de Desarrollo Municipal, de conformidad con la Ley Orgánica de Planeación; dicta normas sobre usos del suelo urbano y rural en el municipio; adoptar el Plan Vial y los planes maestros de servicios y de obras de carácter municipal; fijar el perímetro urbano, suburbano y sanitario del municipio.

*OBRAS PUBLICAS Y VIVIENDA:* Declara de utilidad pública o de interés social aquellos inmuebles urbanos, suburbanos y rurales necesarios para desarrollar las actividades previstas en el Plan Integral de Desarrollo Metropolitano; coordinar el/los plan/es de vivienda de interés social.

*RECURSOS NATURALES, MANEJO Y CONSERVACIÓN DEL AMBIENTE:* Adoptar, si no existen corporaciones Autónomas Regionales en la totalidad de u jurisdicción, un Plan Metropolitano para la protección de los recursos naturales y defensa del ambiente.

---

<sup>33</sup> [www.amb.gov.co](http://www.amb.gov.co)

*PRESTACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS:* Determina cuáles servicios son de carácter metropolitano, autorizar la participación del Área metropolitana en la constitución de entidades públicas o privadas destinadas a la prestación de servicios públicos.

*VALORIZACIÓN:* Dicta el estatuto general de Valorización metropolitana para establecer, distribuir, ejecutar, recaudar, liquidar e invertir las contribuciones de valorización generadas por las obras de carácter metropolitano; disponer la ejecución de las obras de carácter metropolitano.

*DE ORDEN FISCAL:* Formula recomendaciones en materia de política fiscal y financiera a los municipios integrantes del Área; fijar políticas y criterios para la unificación y manejo integral del sistema de catastro.

*DE ORDEN ADMINISTRATIVO:* En concordancia con la Ley fija los límites, naturaleza y cuantía dentro de los cuales el Gerente puede celebrar contratos; autoriza al Gerente para negociar empréstitos, contratos de fiducia pública y la ejecución de obras por el sistema de concesión, según la Ley; modifica los estatutos del Área metropolitana; aprueba la planta de personal de los empleados al servicio del Área Metropolitana, así como las escalas de remuneración correspondiente.<sup>34</sup>

La identidad del Área ha definido y tipificado su ámbito urbano, generando y consolidando un estereotipo de ciudad, que la hace sui géneris a nivel del país. Conceptos como Ciudad de los parques,, no solo implican calificativos de aprecio y consideración con la ciudad, sino con el conocimiento, la comparación y la evaluación de las condiciones y características de ella y la manifestación de agrado que surge de estas consideraciones. Esto acontece no solo en Bucaramanga, sino en Girón, Floridablanca y Piedecuesta, guardan similitud con

---

<sup>34</sup> [www.amb.gov.co](http://www.amb.gov.co)

el concepto de “Metrópoli” no solo por adopción sino por simbiosis y caracterización.

El Área Metropolitana dentro de los objetivos planteados desde el Plan de Ordenamiento físico territorial metropolitano para el fortalecimiento de la institución a nivel regional, nacional e internacional, observa con agrado el naciente proceso de desarrollo de los municipios que conforman el sector denominado del Magdalena Medio y la Mesa de los Santos, participando en el desarrollo de la región para implantar un modelo de desarrollo integral que responda de forma eficiente a las demandas sociales, que se originan por el aumento de la población, y el crecimiento urbano.

Desde el punto de vista territorial, el Área Metropolitana de Bucaramanga pretende ser primer nodo tecnológico, epicentro de servicios de orden nacional e internacional, destacándose su papel geopolítico estratégico en las zonas de influencia (Región nororiental de Colombia, frontera Colombo-Venezuela, Caribe insular y Centroamérica).

**6.3.3.2 Hechos Metropolitanos.** Se define como aquellos componentes del desarrollo que por sus características, impacto y grado de interrelación, requiere que su planificación, manejo o gestión, sea implementada total o parcialmente por la entidad administrativa de nivel superior, en este caso el Área Metropolitana de Bucaramanga, con el fin de dar cabida a los principios de armonía, eficiencia y eficacia.

Se determinan como metropolitanos aquellos hechos que, a juicio de la Junta del Área Metropolitana, afecten simultánea y esencialmente a por lo menos dos de los municipios que la integran, como consecuencia del fenómeno de conurbación.

Para el Área Metropolitana de Bucaramanga los hechos metropolitanos se constituyen en el soporte estructural de los Planes de Ordenamiento Territorial – POT- de los municipios que la integran.

Para el Área Metropolitana de Bucaramanga los hechos metropolitanos están clasificados en seis criterios, que son:

- Primer hecho metropolitano: Los criterios para la clasificación del suelo. La definición de las áreas urbanas, áreas que pueden ser incorporadas como suelo de expansión, y las áreas de protección y rurales, definiciones que requieren un criterio de planificación global de manera que orienten integralmente la forma del territorio.

Es fundamental para el conjunto metropolitano que se establezcan criterios generales de planeación y expansión de la ciudad como un todo. Las macro zonas de protección, industriales y otras deben tener un criterio de planeación global y no local que puede llevar a desequilibrios en la organización.

- Segundo hecho metropolitano: Los criterios para la identificación de los usos del suelo en áreas de expansión rural. La localización de determinados usos del suelo por razón de su dimensión, impacto o por ser fundamento de la visión de futuro metropolitano, requieren de su planificación y gestión en forma armónica y coordinada en función de la productividad, la competitividad y la equidad territorial.

Igual que en el tema primero, la expansión de la ciudad y la ocupación de terrenos rurales debe ser un hecho de planeación del conjunto conurbado y no de presiones o definiciones locales.

- Tercer hecho metropolitano: La vivienda de interés social. El proceso de asentamiento de la población quiere de políticas articuladas entre los municipios, que facilitan el desarrollo equilibrado de la vivienda, garanticen una adecuada oferta y posibiliten el direccionamiento de dicho proceso de acuerdo con las posibilidades de incorporación de nuevas zonas, en función de las áreas disponibles y la adecuada provisión de infraestructuras y equipamientos.

Bucaramanga concentra los recursos y su atractivo como capital y centro de negocios produce las migraciones, pero carece de tierras de expansión urbana y de sitios de ubicación de nuevos asentamientos populares. Por otro lado Piedecuesta concentra la mayor área rural potencialmente útil para nuevos desarrollos. De esta manera si el tema no se maneja como un hecho metropolitano se acentúa el desequilibrio anotado.

- Cuarto hecho metropolitano: Medio ambiente y parque metropolitanos. El manejo del territorio desde el punto de vista ambiental, requiere de políticas que permitan un manejo integral del medio ambiente. Teniendo en cuenta que los ecosistemas estratégicos están localizados en dos o mas municipios e implican incluso, un manejo por fuera del área metropolitana, como las cuencas hidrográficas y las fuentes de recursos hídricos. Igualmente, se requiere la conformación de un sistema de zonas verdes y recreativas para la totalidad del territorio a través de la generación de parques metropolitanos.

El caso mas claro ejemplo es el manejo de los residuos sólidos y el alcantarillado, que al igual que los parques deben dar una respuesta integral.

- Quinto hecho metropolitano: Servicios públicos. La prestación de los servicios públicos domiciliarios, particularmente de acueducto y

alcantarillado, es uno de los instrumentos fundamentales para orientar el desarrollo urbano. En este sentido, las políticas de crecimiento poblacional y urbano requieren integrar este componente como un hecho metropolitano.

De tiempo atrás la ciudad ha venido integrando los servicios de acueducto, energía eléctrica y otros para dar una mejor respuesta y reducción de costos.

- Sexto hecho metropolitano: Vías. El sistema vial constituye el principal articulador de los centros urbanos que conforman el área metropolitana y es el componente con mayor tradición dentro de la gestión realizada hasta la fecha.

La planeación vial es regional y obedece a criterios generales de movilidad y no a respuestas puntuales de necesidades de cada sector.

#### **6.3.4 Vacíos y limitaciones de carácter legislativo de las Áreas Metropolitanas.**

- 1- Se observa un conflicto de competencias entre las asignadas al Área Metropolitana y las que tienen las Asociaciones de Municipios y otros organismos institucionales similares generando rivalidades.
- 2- La vinculación de los municipios a las Áreas Metropolitanas a pesar del soporte legal y la aprobación de la Asamblea Departamental, es opcional, y su retiro de la misma puede hacerse, según el criterio de algunos, por decisión de los Concejos Municipales, restándole fuerza y capacidad operativa a la entidad.

- 3- Sería deseable un cambio en la Jurisprudencia del Consejo de Estado o la introducción de normas precisas en la ley que convierta la vinculación opcional en obligatoria, e impidan el retiro de los municipios del área por decisión de los concejos municipales.
- 4- La figura del Alcalde Metropolitano, no tiene ni puede tener otra forma de intervención sobre los demás municipios. Además, su posición de alcalde metropolitano, contrasta con la forma de elección, en la que participa únicamente el municipio núcleo. En este punto sería conveniente dotar a los alcaldes metropolitanos de suficientes y claras atribuciones y funciones que les permitan ejercer manejo y mando sobre la totalidad de la jurisdicción de la respectiva área metropolitana, logrando con ello que sus decisiones incidan realmente sobre los demás municipios pertenecientes al área. Haciendo énfasis, en la supremacía del alcalde del municipio núcleo es solo en relación con los asuntos metropolitanos y no con los propios y particulares de cada región.
- 5- La Ley 09 de 1989, llamada Ley de Reforma Urbana, aprobó algunas disposiciones en conjunto para las áreas metropolitanas y los municipios, sin diferenciación alguna. Los planes de desarrollo aparecen con los mismos alcances, en el caso de las Áreas Metropolitanas y de los demás municipios del país, posición que técnicamente no es correcta. La selección de tierras para vivienda de interés social no tiene claridad, pues no se sabe si se trata de una reserva metropolitana, municipal, o simultánea, las afectaciones de tierra y en particular en el evento de indemnizaciones, no está claro si las paga el municipio o bien el Área Metropolitana.
- 6- En relación con el funcionamiento de las Áreas Metropolitanas, han sido objeto de diversos cuestionamientos, la forma de composición de la junta

metropolitana, el nombramiento del secretario ejecutivo y su carácter de miembro del gabinete municipal todo lo cual tiene connotaciones de tipo administrativo y político.

- 7- En las Juntas Metropolitanas, cuyo poder decisorio esta por encima de los Concejos Municipales, se cuestiona la falta de representación popular.
- 8- La Consulta Popular la convocan los Concejos Municipales, pero en el caso de obras y proyectos metropolitanos, no aparece la forma de convocatoria. Deberían ser las juntas metropolitanas, pero en realidad no recibieron dicha función.

**6.3.5 La evolución municipal en los últimos años.** Uno de los fenómenos que se ha suscitado en nuestro país, es el rápido crecimiento de las ciudades o en otras palabras la transformación de país rural a país urbano en las tres ultimas décadas. Revisando los censos vemos como el país en el siglo XX pasó de ser en un 70% rural a ser hoy un 70% urbano.

El país cambio rápidamente con características muy distintas a la evolución registrada en el mismo periodo en los países de América Latina. Mientras que para el resto del área la concentración de la población en sólo su capital, fue la característica primordial del desarrollo, en Colombia surgieron ciudades alternas como Medellín, Cali, Barranquilla y Bucaramanga alrededor de las cuales se fue configurando un tejido de ciudades tomándolas como eje de su desarrollo.

Durante los últimos años se ha producido una revitalización de los municipios colombianos gracias a la expedición de una cantidad de normas legislativas y reglamentarias del proceso de descentralización, pero este proceso requiere más que la expedición de normas.

**6.3.6 Diagnóstico de la situación actual.** La situación del Área Metropolitana de Bucaramanga esta íntimamente ligada a las posibilidades de integración y solución de los temas tratados.

Los aspectos que mas afectan las áreas metropolitanas son, a nuestro juicio, su fragilidad económica. Hoy las áreas metropolitanas están amenazadas por la sentencia de la Corte Constitucional 1096 de 2001 M.P elaborada por el doctor Jaime Córdoba Treviño, en dicha sentencia se eliminó la llamada Sobretasa Metropolitana, porcentaje del avalúo catastral que venía recaudando cada uno de los municipios que conformaban las Áreas Metropolitanas, para su operatividad y manejo. Según la sentencia citada, esta sobretasa era incompatible con el cobro de la sobretasa ambiental que cobran las Corporaciones Autónomas regionales CAR, dentro del recibo de impuesto predial.

Otra fragilidad es la total dependencia que tienen estos entes con los Alcaldes y por ello para sus decisiones se requiere casi de una unanimidad de criterios entre ellos. Cuando este consenso no se da, la autonomía de cada Alcalde en su Municipio es preponderante a las decisiones metropolitanas en casi todos los hechos, se exceptúan algunos casos considerados hechos metropolitanos como las decisiones de planeación global.

Sin embargo los grandes defensores de la figura de las áreas metropolitanas siempre coinciden en que su mejor escenario de trabajo es en la planeación. A través de las Áreas Metropolitanas se logra coordinar los temas fundamentales entre los municipios, para que se puedan desarrollar objetivos comunes a nivel metropolitano. A nivel regional la planificación abarca el desarrollo social, económico político y ambiental

Para el caso concreto de nuestra Área Metropolitana, su historia de más de 20 años, con antecedente de la Asociación de Municipios, muestra resultados

positivos y una organización humana, estructura funcional y operativa, que sin duda le dan a esta entidad un peso importante en el ámbito regional.

Sin embargo no podemos desconocer que la elección popular de los alcaldes, que les dio una amplia independencia y a los Gobernadores les quitó influencia y mando jerárquico, ha generado ciertos conflictos políticos con fuertes diferencias en los objetivos, en los programas de inversión y organización de cada uno de los municipios. Los diferentes municipios manejados por Alcaldes más autónomos al ser elegidos por votación popular y no nombrados por un Gobernador único, que a su vez era nombrado por el Presidente de la República, eliminó esa coordinación centralista. Ellos a su vez sólo tienen como “jefe” a sus propios electores, el cual hace que reflejen las discrepancias en la orientación del ente metropolitano.

Otro factor de discrepancia es el criterio sobre la planeación que tiene cada municipio, cada alcalde y cada concejo municipal, que cuando son diferentes y hasta opuestos en cada municipio, pueden afectar gravemente la planeación global metropolitana.

Las decisiones propias de cada alcalde y de cada concejo basadas en la autonomía de cada municipio, pueden tener un fuerte impacto sobre la planeación metropolitana o regional. El límite sobre cuáles decisiones de Alcaldes afecta o no a los otros municipios, ya que obedecen muchas veces a criterios subjetivos

Para ilustrar este punto veamos un ejemplo concreto con la llamada “hora zanahoria”. El Alcalde de Bucaramanga la impone y Floridablanca y Lebrija tienen otros criterios y de esa manera se desplaza la ubicación de los sitios nocturnos de un municipio a otro afectando los ingresos fiscales y perjudicando a propietarios de predios y establecimientos. Son temas que no se registran como “hechos metropolitanos” pero que sí tienen impacto por diversidad de decisiones en la organización.

**6.3.7 Metrolinea** <sup>35</sup> El plan de transporte metropolitano, cuyo nombre completo es SISTEMA INTEGRADO DE TRANSPORTE MASIVO DE PASAJEROS PARA BUCARAMANGA Y SU ÁREA METROPOLITANA, tiene como objetivo darle una solución integral y metropolitana a un problema que tiene la ciudad al no haber logrado una planeación integral en el tema de transporte y la movilidad masiva de sus ciudadanos.

Uno de los objetivos mediante el diseño racional de rutas, es poseer unos buses de gran tamaño y que presten eficiencia para las rutas extensas, con pocas paradas para permitir una velocidad promedio y adecuada. Otro objetivo es eliminar la doble función de conductor y cobrador que tienen nuestros chóferes de buses, que motiva el peligroso y distorsionado proceso de la “guerra del centavo”, en el cual los conductores para no perder dinero paran en sitios no indicados como paraderos de buses y reducen o aumentan la velocidad en los sitios de mayor o menor demanda de pasajeros y modifican los tiempos de las rutas.

En Bucaramanga y en general en Santander los transportadores han tenido tradicionalmente un gran peso económico y político; su participación directa como financiadores en las campañas políticas de todos los partidos y su tradicional logro al paralizar la ciudad y las actividades económicas, les han dado ese poder que han utilizado para orientar las políticas de transporte, rutas, frecuencias, derechos, tarifas, etc. en beneficio propio y de los inversionistas del sector, dejando de lado los criterios sociales y de beneficio para la comunidad.

Ese desmonte de privilegios y de derechos adquiridos es la razón de la radical oposición que han mostrado los dueños de las empresas de transporte en contra de METROLINEA. No por el conductor o inversionista independiente, propietario de parte de un bus o en el mejor de los casos de dos o tres vehículos, si no de los

---

<sup>35</sup> [www.metrolinea-sa.com](http://www.metrolinea-sa.com)

dueños de los nombres de las empresas quienes son los que manejan y usufructúan esos derechos con mínimas inversiones pero con máximos poderes de manipulación y decisión política.

En las políticas vigentes de transporte masivo dentro de las cuales se enmarca TRANSMILENIO y los proyectos de Cali, Pereira, Manizales y Bucaramanga entre otros, el esquema es el siguiente:

El sistema de corredores viales, las estaciones y terminales, las rutas, la regulación y las tarifas son propiedad exclusiva del Estado.

Los equipos de transporte, buses y manejo de los mismos son de inversionistas privados que mediante licitación pública y abierta adquieren los derechos de utilización de la red.

Posiblemente este factor, en el cual el Estado retoma el derecho y el control total sobre unas rutas rigurosas y estrictas, con unas tarifas debidamente controladas es otro de los factores de oposición de los empresarios inversionistas, que ven menguado su tradicional poder de decisión en esos temas.

Los empresarios del transporte regional, por la situación de desplazo a los pequeños inversionistas de la ciudad, han manifestado su total rechazo a sistema.

El valor de este proyecto, sometido a la aprobación del Gobierno Nacional esta calculado en \$ 203.942 millones de pesos, de los cuales el 70% será financiado por el Gobierno nacional, cifra que corresponde a \$ 142.445 millones de pesos y el 30% restante financiado por los Gobiernos Municipales, es decir \$ 61.047 millones de pesos.<sup>36</sup>

---

<sup>36</sup> [www.metrolinea-sa.com](http://www.metrolinea-sa.com)

Los beneficios que este programa traerán para los habitantes del Área Metropolitana, son los siguientes:

- ❖ Reducción del tiempo de desplazamiento entre 20 y 34 minutos por viaje.
- ❖ Aumento del ingreso de los transportadores por el sistema de pago por Km. rodado, eso significa que independiente al volumen de personas que se transporte en horas pico o en horas calmadas el pago se hará por ruta y kilometraje eliminando la famosa y peligrosa guerra del centavo.
- ❖ Facilidad de acceso oportuno a los centros de actividad económica por cuanto el carril exclusivo para los buses permitirá un flujo expedito a cualquier hora,
- ❖ Disminución de la contaminación ambiental, por la mayor calidad de los buses y el menor número de viajes dado su tamaño.

## **6.4 EL DISTRITO**

Los distritos son entidades político-administrativas territoriales que tienen un régimen político, fiscal y administrativo especial, determinado por el artículo 356 de la Carta Política, a su vez modificado artículo 2 del acto legislativo 01 de 2001 y las leyes que para el efecto se dicten. La Constitución de 1991 estableció por un lado el Distrito Capital y por otro, los distritos especiales de Cartagena y Santa Marta al que posteriormente se adicionó el Distrito especial, Industrial y Portuario de Barranquilla mediante reforma Constitucional, con el Acto Legislativo No. 1 de 18 de Agosto 1993.

**6.4.1 Distrito Capital.** El Municipio de Bogotá fue adquiriendo, durante la vigencia de la Constitución de 1886, un carácter especial en relación con los otros municipios del país. Pues le fue dado por el legislador facultades excepcionales que, por cierto luego eran extendidas a municipios cuya cabecera era capital de

departamento o contaba con determinado número de habitantes o tenían cierto volumen presupuestal. La importancia política, fiscal y administrativa del Municipio de Bogotá, como Capital de la República, hizo necesario que se le diera constitucionalmente un estatus jurídico especial.

La denominación de Distrito Especial se le dio para distinguirlo de los distritos municipales o municipios, cuyo régimen político, fiscal y administrativo era, por regla general, el ordinario.

El Constituyente de 1991 determinó convertir el Distrito Especial de Bogotá en Distrito Capital, en su artículo 322 de la nueva Constitución, modificado por el acto legislativo 01 de 2000.

Su régimen político, fiscal y administrativo es el que determine la Constitución, las leyes especiales que para el mismo se dicten y las disposiciones vigentes para los municipios.

Una de las diferencias que se dan para Bogotá, entre el anterior Distrito Especial y el nuevo Distrito Capital, es la separación para fines electorales entre el Departamento de Cundinamarca y el Distrito Capital. Es así que el actual Distrito Capital constituye una circunscripción electoral, por lo que los ciudadanos inscritos en su censo electoral no pueden participar en las elecciones de Gobernador y de los Diputados a la Asamblea Departamental de Cundinamarca, establecido en el artículo 327 de la constitución. En tanto que pueden elegir sus propios representantes a la cámara. Artículo 176, inciso 2 de la Carta política.<sup>37</sup>

**6.4.2 Los Distritos Especiales.** La denominación de Distrito Especial vino a oponerse a la de Distrito municipal que era la empleada por el artículo 196 de la anterior Constitución. Por ello la Ley 4 de 1913 o el Código de Régimen Político y

---

<sup>37</sup> [www.alcaldiadebogota.gov.co](http://www.alcaldiadebogota.gov.co)

Municipal, fuera de definir en su artículo 140 el municipio, agregó que este también se denominará distrito municipal.

Durante la vigencia de la Constitución anterior se crearon dos Distritos especiales: El Distrito Turístico y Cultural de Cartagena, creado mediante el Acto Legislativo número 1 de 1987, y el Distrito Turístico y Cultural de Santa Marta, en virtud del Acto Legislativo número 3 de 1989.

Al expedirse la Constitución de 1991 se dispuso en el artículo 328 que el Distrito Turístico y Cultural de Cartagena y el Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta conservaran su régimen y carácter. Como puede observarse con la simple lectura del texto transcrito, no se determinó exactamente en la Carta Política de 1991 el régimen jurídico de los mencionados distritos, sino que se remitió al que tenían con anterioridad al expresarse que lo conservarían. Esto nos lleva a considerar que quedaron vigentes, en virtud del fenómeno de la revisión tácita, los actos Legislativos que crearon los mencionados distritos.

Ya durante a vigencia de la Constitución de 1991 en su artículo 356 modificado por el Artículo 2 del Acto Legislativo 01 de 2001, se creó el Distrito Especial y Portuario de Barranquilla, mediante el Artículo 2 del Acto Legislativo número 1 de 1993. Con respecto al régimen jurídico de este Distrito lo determina la Constitución y las leyes especiales, que para el efecto se dicten y en lo no dispuesto en ellas, las disposiciones vigentes para los municipios.

Los Distritos son entidades territoriales con régimen político, administrativo y fiscal excepcionales, determinado por la Carta Política y leyes especiales, que difiere del establecido para los municipios.

Resumiendo, las disposiciones constitucionales creadoras de los Distritos Especiales de Cartagena, de Santa Marta y Barranquilla, podemos señalar que su régimen político, fiscal y administrativo tiene la siguiente jerarquía normativa:

- 1- Las normas constitucionales que expresamente se refieren a ellos
- 2- Las leyes especiales que para dichos Distritos se dicten, y
- 3- Las disposiciones vigentes para los municipios, que siempre se aplicarán en ausencia de normas especiales. Así lo preceptúa el Artículo 194 de la ley 136 de 1994 al disponer que en cuanto no pugne con las leyes especiales, dicha ley se aplicara a los Distritos.

En relación con la administración de los Distritos especiales, la Carta Política tiene varias previsiones, veamos:

Concejos Distritales.- Por tener un régimen administrativo especial, varía aunque no sustancialmente su organización y funcionamiento. Conforme lo dispuesto en el Artículo 260 Constitucional, los ciudadanos eligen en forma directa los concejos distritales y los miembros de las juntas administradoras locales; así mismo, según el artículo 261 de la Carta política, comenta que las faltas absolutas o temporales de los concejales deben ser suplidas por los candidatos, que según el orden de inscripción en forma sucesiva y descendente, correspondan a la misma lista electoral. La ley 136 de 1994 en su Artículo 194, existe un principio de aplicación supletoria que hace consistir en que mientras la ley general de los municipios no pugne con las leyes especiales, aquella se aplicará a los distritos. Los concejos distritales, por iniciativa de los alcaldes mayores, pueden dividir administrativamente el territorio distrital, en localidades y hará el correspondiente reparto de competencias y funciones.

Alcaldes Distritales.- Según lo dispuesto en el artículo 260 de la Carta Política, los alcaldes Distritales son elegidos directamente por los ciudadanos del respectivo

Distrito. Según el artículo 314 de la Carta política, modificada por el Artículo 3 del Acto legislativo 02 de 2002 estipula que el periodo es de cuatro años no reelegibles.

Las funciones de los Alcaldes Distritales en términos generales son las mismas de los Alcaldes municipales.

Contralorías Distritales.- Artículo 272 en su inciso 3º de la Carta Política corresponde a los concejos distritales organizar las respectivas contralorías como entidades técnicas, dotadas de autonomía administrativa y presupuestal, igualmente les corresponde elegir Contralor para periodo igual al del Alcalde.

#### **6.4.2.1 Motivaciones para la creación de los Distritos de la Costa Atlántica.**

El principio de la autonomía regional se funde en la carta Política de 1991, donde se promulga que las propias regiones tengan sus propios recursos, manejados independientemente, y con estricto ceñimiento en las leyes.

Se ejerce la tutela administrativa necesaria para la planificación y coordinación el desarrollo local y la prestación de servicios públicos. Lo anterior surgió por el esquema político administrativo de tipo autoritario y centralista, impidiendo la autonomía territorial.

A partir de la reforma Constitucional de 1968, se intentó una solución a los problemas de conurbación y cooperación de municipios. En igual sentido autorizó a los municipios para asociarse con la finalidad de que se cooperaran entre sí, para lograr una mejor prestación en los servicios públicos, obligando a las asambleas departamentales, que apoyaran dicha cooperación. Su desarrollo legal se concretó a través de la Ley 61 y el decreto extraordinario 3104 de 1979, para el

caso de las áreas metropolitanas y la ley 1 de 1975 y el decreto 1390 de 1976 para las asociaciones de Municipios.

En la expedición de las leyes y decretos se define un régimen administrativo especial, cuyo rasgo característico es la asociación de dos o más municipios para la prestación, planificación y coordinación de los servicios públicos.

A su vez, la diferencia entre las Áreas Metropolitanas y las Asociaciones de Municipios fueron concebidas para resolver los problemas de fusión de ciudades, en el caso de las primeras, y las asociaciones se proponen a resolver problemas de servicios públicos independientemente del grado de desarrollo urbanístico de las ciudades.

En su desarrollo legal se establece un conjunto de requisitos, relativos a aspectos demográficos, económicos, sociales y culturales definiendo sus órganos de gobierno y administración, entre sus funciones la valoración fiscal.

Con referencia los Distritos metropolitanos, estos son entidades territoriales conformadas por uno o más municipios, que por razones de extensión, población y condiciones económicas y sociales, las leyes y la Constitución otorga un régimen administrativo especial diferente a los que rigen en los demás municipios del país. Esta figura busca responder a la necesidad de avanzar en la modernización del Estado y la Sociedad, enfocado a un tipo de Municipios Urbanos que son centros Nacionales e Internacionales con actividades industriales, comerciales, financieras y administrativas, con plena autonomía fiscal siendo posible la asignación de funciones y rentas.

Entre las competencias de los Distritos Metropolitanos gozan de plena autonomía para el manejo de sus asuntos en el marco de la Constitución, entre sus funciones se encuentran la de ordenar y reglamentar el desarrollo físico, urbanístico del distrito, determinado el uso y espacio de su espacio territorial, decretando límites,

extinciones de dominio y expropiación; dictas las normas de orden público; presta los servicios en forma directa o por asociación con los particulares, bajo los criterios de eficiencia; promueve actividades económicas y sociales que impulsan el desarrollo de los habitantes, esto es realizado por medio de establecimientos públicos; dicta normas necesarias para la conservación del medio ambiente y de los recursos naturales; administración de puertos, y aeropuertos; fijar y recaudar las tasas por el mayor valor generado en los inmuebles de su jurisdicción, por concepto de actividades que realicen la nación, sus entidades territoriales y los establecimientos públicos; división de sus territorios en secciones, zonas o comunas que tienen autonomía presupuestal, administrativa o política.

Ampliando el tema fiscal el Señor Procurador Edgardo José Maya Villazón con respecto a este tema comentó: “Ahora bien, los actos legislativos que dieron origen a la creación de estos distritos, “consagran que el régimen fiscal y administrativo de los distritos será el que fije el legislador e igualmente el +dispuesto para el Distrito Especial de Bogotá (artículos 171, 182 y parágrafo del 189 de la Constitución), lo cual significa que aquéllos al conservar el régimen anterior por expresa disposición constitucional se les debe aplicar las normas que transformaron al Distrito Especial en Distrito Capital, y en ese orden les son aplicables los artículos 322 a 327 de la Constitución Política, que establecen el régimen especial para Bogotá D.C.” Como el inciso 3° del artículo 322 superior señala que con base en las normas generales que establezca la ley, el Concejo de Bogotá, a iniciativa del alcalde, dividirá el territorio distrital en localidades, de acuerdo con las características sociales de sus habitantes, y hará el correspondiente reparto de competencias y funciones administrativas, esta misma atribución debe serles reconocida a los concejos de los distritos especiales.”<sup>38</sup>

---

Entre las justificaciones que se dieron para la creación del Distrito Especial de Barranquilla, se consideró que el desarrollo económico de la Costa Atlántica tenía un papel protagónico en el desarrollo comercial de la Nación. En este sentido se recordó lo siguiente:

*“...el gran volumen del comercio mundial transita por el mar y naturalmente nuestras ciudades costeras son la puerta de Colombia hacia el Atlántico, especialmente Barranquilla, por su privilegiada condición de puerto marítimo y fluvial y porque evidentemente se ha convertido en centro industrial de la región Caribe. Pero la costa norte necesita la colaboración de todos los colombianos para poder ocupar el lugar que le corresponde en el proceso económico que hemos iniciado. Es evidente que la región presenta un preocupante desequilibrio respecto de la zona central del país, e incluso de la oriental...”*

“ ...

*“En consecuencia sugerimos darle a Barranquilla un tratamiento similar al que el constituyente le ha dado al Distrito Capital y a los distritos especiales de Cartagena y Santa Marta, en el sentido de asignarle un porcentaje preferencial en el reparto de los recursos del Situado Fiscal.”<sup>39</sup>*

Del anterior recuento histórico constitucional destaca ahora la Corte que, ciertamente, el constituyente secundario tuvo en mente la intención de extender a los tres distritos especiales de la Costa Atlántica que creaba, el régimen jurídico especial de la ciudad de Bogotá.

---

<sup>38</sup> Sentencia C-538/05 Dr. MARCO GERARDO MONROY CABRA

<sup>39</sup> Ricardo Rosales Zambrano. Ponencia para primer debate en la Cámara de Representantes al Proyecto de Acto Legislativo número 177 de 1992, “por medio de la cual se erige la ciudad de Barranquilla, capital del Departamento del Atlántico, en Distrito Industrial, Marítimo y Portuario.” Gaceta del Congreso N° 174 del 4 de junio de 1993. Página 11 y siguientes.

Igualmente, las características de la ciudad de Santa Marta que llevaron a justificar su erección en distrito especial, en la exposición de motivos al Acto Legislativo correspondiente se dijo: “Santa Marta, la ciudad más antigua de Colombia, nuestra ciudad de Bastidas, tiene tantas razones históricas, culturales y turísticas como la ciudad de Cartagena de Indias, para anhelar también ser organizada como Distrito Especial, que facilite su mejor desarrollo turístico. Su situación geográfica es privilegiada como pocas ciudades la tienen en nuestra América. En su seno guarda los tesoros más antiguos del país, como la primera catedral de Colombia, la Casa de la Aduana, la Quinta de San Pedro Alejandrino y en fin... tantos otros que hacen a toda ella un monumento de nuestra historia y cultura. Además su perímetro urbano se encuentra rodeado de una naturaleza de inigualable belleza considerada ya como reserva nacional. ”<sup>40</sup>

En la exposición de motivos al *“Proyecto de Ley (sic) N° 33 de 1988, “por el cual se erige a la ciudad de Santa Marta, capital del Departamento del Magdalena, en distrito Especial”, dice:*

*“Como es por todos conocido, el artículo 199 de la Carta contempla la figura del Distrito Especial para Bogotá y autoriza su no sujeción al régimen municipal ordinario, dentro de las condiciones que fije la ley. A su vez, nuestra constitución consagra en su artículo 6°, estatutos especiales para el régimen fiscal, administrativo y el fomento económico, social y cultural. Simplemente deseo y **pretendo entonces con mi proyecto, extender la posibilidad de esos beneficios, a una ciudad como nuestra Santa Marta**, reconocida por muchos como paraíso de Colombia y merecedora de todo estímulo para su progreso. Juan Carlos Vives Menotti. Exposición de motivos al Proyecto de Ley (sic) N° 33 de 1988, “por el cual se erige a la ciudad de Santa Marta, capital del Departamento del Magdalena, en distrito Especial.” Anales del congreso. Miércoles 2 de agosto de 1988. Págs. 15 y 16.*

---

<sup>40</sup> Juan Carlos Vives Menotti. Exposición de motivos al Proyecto de Ley (sic) N° 33 de 1988, “por el cual se erige a la ciudad de Santa Marta, capital del Departamento del Magdalena, en Distrito Especial”

En la exposición de motivos al Acto Legislativo número 15 de 1886, “por medio del cual se erige la ciudad de Cartagena de Indias, Capital del Departamento de Bolívar, en Distrito Especial”, se lee:

“Como es de todos conocido, el artículo 199 de la Carta contempla la figura del Distrito Especial de Bogotá, y autoriza su no sujeción al régimen municipal ordinario, dentro de las condiciones que fije la ley. *A su vez, nuestra constitución, en su artículo 6°, consagra estatutos especiales para el régimen fiscal, administrativo y el fomento económico, social y cultural. **Simplemente, queremos extender la posibilidad de estos beneficios a una ciudad como nuestra Cartagena, declarada por la UNESCO patrimonio de la humanidad y merecedora de todo estímulo para su progreso.*** <sup>41</sup> David Turbay Turbay. “Exposición de motivos al Acto Legislativo número 15 de 1886, “por medio del cual se erige la ciudad de Cartagena de Indias, capital del Departamento de Bolívar, en distrito Especial” (Negrillas y subrayas fuera del original).

Los antecedentes legislativos de la Ley 768 de 2002, razones de la limitación que introduce para la división de los distritos en localidades.

La ley 768 de 2002 tuvo como antecedentes diversos proyectos que fueron luego unificados en uno solo, pues inicialmente se presentaron propuestas legislativas diferentes, que pretendían la adopción de regímenes especiales independientes para cada uno de los tres distritos especiales del litoral caribe. En el extenso proyecto unificado que fue aprobado en primer debate por la Comisión Primera del Senado de la República este proyecto unificado le correspondió el número 022 de 1999 -Senado- y fue aprobado por la Comisión Primera del Senado en su sesión del 6 de junio de 2000. Cf. Gaceta del Congreso 329 del 16 de agosto de 2000. ,

---

<sup>41</sup> David Turbay Turbay. “Exposición de motivos al Acto Legislativo número 15 de 1886, “por medio del cual se erige la ciudad de Cartagena de Indias, capital del Departamento de Bolívar, en distrito Especial” (Negrillas y subrayas fuera del original).

se preveía la existencia de localidades dentro de los distritos especiales, cuyas autoridades serían los alcaldes locales y las juntas administradoras locales. Sin embargo, en dicho proyecto no se introdujo ningún tipo de límites por razones demográficas para la creación de tales divisiones territoriales. En la ponencia correspondiente a este primer debate senatorial, se justificó la existencia de localidades dentro de los distritos especiales de la siguiente manera:

*“... la división territorial de los Distritos a que se refiere la presente iniciativa estará dirigida a lograr:*

*- La organización de la comunidad residente en ella, y su expresión institucional, para que por sí misma pueda contribuir a la solución de sus necesidades y en consecuencia la mejoramiento de la calidad de vida mediante la participación de los ciudadanos individualmente considerados o como comunidad organizada en la gestión, prestación y fiscalización de los servicios y la ejecución de las obras públicas , así como el ejercicio de las funciones de inspección, control y vigilancia que a estos corresponde según lo dispuesto en la Constitución y en las leyes.*

*-La promoción y fomento del desarrollo y progreso económico y social de cada ciudad en su conjunto y el desarrollo equilibrado de las actividades económicas y sociales que se surtan al interior de cada división Administrativa o localidad. Miguel Pinedo Vidal, Jorge León Sánchez, Carlos Espinosa Faccio-Lince.<sup>42</sup>*

Por su parte, la plenaria del Senado de la República aprobó también la existencia de localidades, alcaldes locales y juntas administradoras locales, sin introducir restricciones al respecto. <sup>43</sup>

---

<sup>42</sup> Ponencia para primer debate a los proyectos de ley números 87 y 63 de 1999 Senado, “por medio de la cual se adopta el régimen político, administrativo y fiscal de los Distritos Portuario e Industrial de Barranquilla, Turístico y Cultural de Cartagena de Indias y Turístico, cultural e Histórico de Santa Marta. Gaceta del congreso N° 515 del 6 de diciembre de 1999.

<sup>43</sup> Texto definitivo del Proyecto de Ley Número 22 de 1999 Senado, aprobado por el Senado de la República el 20 de junio de 2000. Gaceta del Congreso N° 255 del 13 de julio de 2000.

Posteriormente, en la ponencia para primer debate en la Cámara, se propuso eliminar la existencia de localidades dentro de los Distritos Especiales, atendiendo a la necesidad de no generar más costos burocráticos:

*“Esta nueva versión de la iniciativa no busca ser una emulación del régimen especial del Distrito de Bogotá, no genera más costos burocráticos por la creación de localidades y Alcaldías Menores que hemos desaparecido, no despoja a los departamentos de sus competencias y recursos, no enriquecen a los Distritos en detrimento de la Nación, no asume competencias normativas en materias aeroportuarias o transporte terrestre, aéreo, marítimo ni fluvial, como se observó inconvenientemente en la iniciativa llegada del Senado de la República.*<sup>44</sup>.(Negritillas y subrayas fuera del original)

Sin embargo, la Comisión de la Cámara mantuvo la previsión sobre la existencia de localidades dentro de los distritos especiales, pero con ciertas limitaciones por razones demográficas. En efecto, el artículo aprobado por dicha Comisión decía así:

*“Artículo 3°. Los Distritos Especiales que cuenten con una población mayor de un millón (1.000.000) de habitantes, estarán divididos en Localidades, definidas como divisiones administrativas con homogeneidad relativa desde el punto de vista geográfico, cultural, social y eco-nómico, conformadas por una Comuna o grupo de Comunas vigentes al momento de expedir la presente ley.”*(Resalta la Corte)

Más adelante, en el proyecto presentado a la Plenaria de esta misma Corporación, la existencia de localidades dentro de los distritos fue nuevamente prevista, aunque en esta oportunidad se modificaron los límites a la facultad de dividir el distrito en localidades. Dentro del debate parlamentario, se dijo la respecto lo siguiente:

*“Al tema de las localidades y de los alcaldes locales se le han introducido algunas modificaciones impulsadas por la honorable Senadora Piedad Zuccardi, en el*

---

<sup>44</sup> Joaquín José Vives Pérez, Tarquino Pacheco Camargo. Ponencia para primer debate al Proyecto de ley 06 de 2002 Cámara. Gaceta del Congreso 162 del 3 de mayo de 2001

*sentido de que los distritos de más de seiscientos mil habitantes pueden tener localidades y alcaldes menores, pero en ningún caso más de tres; se ha colocado una limitación para que en estos distritos no se pueda hacer feria burocrática con este instrumento. De hecho, Santa Marta no clasifica con este requisito y en la Comisión había sido aprobado con el requisito de un millón de habitantes.*<sup>45</sup>.

Para el desarrollo de la Ley 768 de 2002, la Corte hizo ver que los actos legislativos que crearon los distritos especiales que ocupaban su atención, si bien pretendieron extender a ellos los beneficios del régimen jurídico de Bogotá, también autorizaron al legislador dictar para ellos el “*estatuto especial*” sobre su régimen fiscal, administrativo y de fomento económico. Es decir, el constituyente quiso dotar de un particular régimen jurídico a estos distritos y por ello confirió autorización expresa al legislador para expedir tal régimen, y a ello aluden expresamente los tres actos legislativos que instauraron tales distritos. En este sentido el artículo 1° del Acto legislativo N° 1 de 1987 dice que la ciudad de Cartagena de Indias será organizada como un Distrito Turístico y Cultural y añade que “El legislador podrá *“dictar para él un estatuto especial”* sobre sus régimen fiscal, administrativo y su fomento económico, social y cultural.” En el mismo sentido, el Acto Legislativo N° 03 de 1989 expresa que *“la ciudad de Santa Marta, capital del Departamento del Magdalena, será organizada como un Distrito Turístico, Cultural e Histórico, sin sujeción al régimen municipal ordinario, dentro de las condiciones que fije la ley, el Legislador así mismo dictará para ella un estatuto especial sobre su régimen fiscal, administrativo y su fomento económico, social, cultural e histórico”*. Y por su parte, el Acto Legislativo 01 de 1993 señala que el *“régimen político, fiscal y administrativo del Distrito Especial de Barranquilla será el que determinen la Constitución y las leyes especiales que para el efecto se dicten”*.<sup>46</sup>

---

<sup>45</sup> Intervención del representante Hugo Francisco Petro Urrego. Acta de plenaria 158 del 20 de junio de 2001. Gaceta del Congreso 354 de 31 de julio de 2001. (Destaca la Corte)

<sup>46</sup> Actos Legislativos N° 1 de 1987; N°3 de 1989 y N°1 de 1993

**6.4.3 Bienes e Ingresos de los Distritos.**<sup>47</sup> Los bienes de los Distritos son de su propiedad exclusiva. Las rentas tributarias y no tributarias de los Distritos o las que tienen provenientes de la explotación de monopolios, son de su propiedad exclusiva y gozan de las mismas garantías de las rentas de los particulares; así mismo los impuestos distritales gozan de protección constitucional y en consecuencia, la ley no podrá trasladarlos a la Nación, salvo temporalmente en caso de guerra exterior. Sobre los tributos de propiedad de los Distritos la ley no puede conceder exenciones ni tratamientos preferenciales; tampoco puede imponer recargos sobre sus impuestos, salvo la contribución de valorización que impongan otras entidades Artículos 294 y 317 de la Carta Política.

Los Distritos en cuyo territorio se adelanten explotaciones de recursos naturales no renovables, así como aquellos por cuyos puertos marítimos y fluviales se transporten dichos recursos o productos derivados de los mismos, tendrán derecho a participar en las regalías como lo dista el artículo 360 de la C. N. pero además tienen derecho en los términos que señale la ley, a participar de los ingresos del fondo nacional de regalías, los cuales se destinaran a los planes de desarrollo de los distritos.

**6.4.4 Limitaciones a los Distritos Especiales**<sup>48</sup> No contempla la Carta política para los Distritos Especiales las siguientes facultades o atribuciones, en lo que en principio podría constituir limitaciones o inconvenientes en estas entidades territoriales.

- 1- -La facultad para gravar la propiedad del inmueble. Artículo 317 de la Carta Política dice: “Solo los municipios podrán gravar la propiedad del inmueble”. Para salvar el inconveniente que esta norma podría acarrear a los Distritos al privarlos de la principal fuente de recaudos a nivel local, como es el

---

<sup>47</sup> Carta política de Colombia

<sup>48</sup> Carta Política de Colombia

impuesto predial, debe entenderse que gozan de los derechos que tenían antes del 7 de julio de 1991, cuando entró en vigencia la nueva Constitución, al tenor de lo dispuesto en el artículo 328 que preceptúa que ellos “.....conservarán su régimen y carácter.” Esto es, que conservan su régimen fiscal anterior, fuera del político y del administrativo. Artículos 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103 y 104 del D.L. 1421 de 1993.

- 2- -La no disposición para formar parte de una área metropolitana. Expresa el artículo 319 de la Carta Política que “Cuando 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”. Con esto se concluye que efectivamente los Distritos Especiales no pueden formar parte de las áreas metropolitanas, facultad que sí tienen el Distrito Capital.
- 3- -La no facultad para formar parte de una provincia. En los términos del Artículo 321 de la carta Política dice “Las provincias se constituyen con municipios o territorios indígenas circunvecinos, pertenecientes a un mismo departamento.” según esta norma los distritos no pueden formar parte de una provincia.
- 4- -La carencia de atribución de los Departamentos para ser intermediarios respecto a los Distritos. Dispone el inciso 2º del Artículo 298 de la Carta Política: “Los departamentos ejercen funciones administrativas, de coordinación, de intermediación entre la Nación y los municipios y de prestación de los servicios que determina la Constitución y las Leyes”. Al quedar excluidos los Distritos de esta función de los departamentos, se tiene entonces que los Distritos Especiales, al igual que el Distrito Capital, deberán tramitar directamente con la Nación todos los asuntos que les

corresponda en procura del cumplimiento de sus funciones y del desarrollo y mejoramiento de sus habitantes.

- 5- -La no facultad de regular, en concurrencia con el Departamento, el deporte, la educación y la salud. El Artículo 300 de la Carta Política, en su numeral 10 determina que a las Asambleas Departamentales, por medio de Ordenanzas: “Regular, en concurrencia con el municipio, el deporte, la educación y la salud en los términos que determine la ley”. A pesar de este texto, se estima que esta atribución sí la tienen los Distritos Especiales, en la medida que la ley 136 de 1994 expresa, que además de las funciones que se señalan en la Constitución y la Ley, son atribuciones de los concejos las determinadas en su artículo 32, y esta le es aplicable a los Distritos según lo dicta el artículo 194 de dicha ley, a falta de disposición especial sobre sus atribuciones.
  
- 6- -La no facultad de las asambleas para delegar funciones en los concejos distritales. Dispone el artículo 301 de la Carta Política que la ley debe señalar los casos en los cuales las Asambleas pueden delegar en los Concejos Municipales las funciones que ella misma determine. Por consiguiente, les está vedado a las asambleas departamentales delegar funciones en los concejos distritales. Una vez más se establece una separación funcional entre los departamentos y sus distritos, que de esta manera se erigen en entidades independientes con respecto a las autoridades departamentales.
  
- 7- -La no protección Constitucional de sus impuestos. Según el artículo 362 inc. 2 de la Carta Política, “los impuestos departamentales y municipales gozan de protección Constitucional y en consecuencia, la ley no podrá trasladarlos a la Nación, salvo temporalmente en caso de guerra exterior”. Como se puede observar en el texto transcrito se omitió mencionar a los

Distritos para efectos de esta especial protección que se consagra a favor de los impuestos de los Departamentos y municipios. Sin embargo, se estima que si tienen derecho a dicha protección, por cuanto el inciso 1 del citado artículo constitucional le concede a las entidades territoriales en cuanto a sus bienes y rentas, las mismas garantías que tienen la propiedad y renta de los particulares, por lo que resulta que sus tributos no pueden ser trasladados a la Nación, salvo temporalmente en caso de guerra exterior.

## **7. MECANISMOS JURIDICOS PARA LA CONVERSION DEL AREA METROPOLITANA DE BUCARAMANGA EN DISTRITO**

### **7.1 MARCO LEGAL APLICADO A LA PROPUESTA REAL DE CONVERTIR AL ÁREA METROPOLITANA DE BUCARAMANGA EN DISTRITO**

En primer lugar, tenemos la norma constitucional contenida en su Artículo 319 que establece la creación de las Áreas Metropolitanas y que prescribe en su último inciso que **“Las áreas metropolitanas podrán convertirse en distritos conforme a la ley”**

En segundo lugar, la Ley a la que se refiere la Constitución es la 128 de 1994, a través de la cual el Congreso de la República expidió la Ley Orgánica de las Áreas Metropolitanas.

En tercer lugar, la mencionada Ley Orgánica 128 de 1994, en su Artículo 28 dispuso que **“Las Áreas Metropolitanas existentes al momento de expedirse esta ley y las que con posterioridad se conformen, podrán convertirse en Distritos si así lo aprueba, en consulta popular los ciudadanos residentes en el Área Metropolitana por mayoría de votos en cada uno de los municipios que las conforman, y siempre que participe en las mismas, al menos la cuarta parte de los ciudadanos inscritos en el censo electoral.** En este caso, los municipios integrantes del Área Metropolitana desaparecerán como entidades territoriales y quedarán sujetos a las normas constitucionales y legales vigentes para las localidades de conformidad con el régimen que a ella se aplica en el distrito Capital de Santafé de Bogotá”.

En este orden de ideas, no tenemos la menor duda de que los cuatro (4) municipios que hoy conforman el Área Metropolitana de Bucaramanga, se pueden convertir en Distrito Metropolitano de Bucaramanga si así lo aprueba, en consulta popular los ciudadanos residentes en el Área Metropolitana por mayoría de votos en cada uno de los cuatro (4) municipios que las conforman, y siempre que participe en las mismas, al menos la cuarta parte de los ciudadanos inscritos en el censo electoral.

Desde luego, no es fácil lograr este consenso. Se requiere ante todo voluntad política, pues una consulta popular como la que propone la Ley 128 de 1994 solo puede tener éxito en la medida de que los mandatarios y líderes municipales públicos y privados estén convencidos de las ventajas que ofrece la conversión de los cuatro entes municipales en distrito y así lo proyecten a la comunidad dentro de un gran trabajo de sensibilización pero ante todo de capacitación frente al tema.

Se debe aprovechar ante todo, las desventajas que hoy tiene la comunidad de frente a cuatro autoridades municipales con disparidad de criterio y en consecuencia, con regulaciones diferentes en todos los órdenes, y la falta de identidad que cada ciudadano tiene respecto de su propio municipio en razón a la conurbación que se ha venido generando principalmente por la cercanía que tiene un municipio con otro.

No obstante el mecanismo de la consulta popular propuesta por el Artículo 28 de la Ley 128 de 1994, consideramos también viable desde el punto de vista jurídico la creación del Distrito Metropolitano de Bucaramanga a través de reforma constitucional, utilizando el mecanismo del Acto Legislativo planteado en el Artículo 375 de la Constitución Nacional.

La utilización de este mecanismo tiene otra dimensión. Ya no se trata de convencer a la comunidad para que vote positivamente en una consulta popular, sino convencer a la clase política santandereana de las bondades que presenta el nuevo esquema de organización territorial con miras a que presenten y defiendan ante el Congreso de la República la iniciativa de reforma constitucional correspondiente.

El Gobierno Nacional dentro del Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006 dejó prevista la creación de Medellín, Cali y Bucaramanga como Distritos.

Recientemente fue presentado por el Senador de la República, Carlos R. Ferro Solanilla, del Partido de la U, al Congreso de la República un Proyecto de Acto Legislativo que plantea la creación de los Distritos Especiales a los municipios de Medellín, Calí y Bucaramanga, cuyo texto se anexa.

**7.1.1 Consulta Popular.** Realizando un estudio sobre la conversión del Área Metropolitana de Bucaramanga en Distrito, objeto de este trabajo investigativo, aplicamos en primer término la Carta Política de 1991 la cual legitimó la participación ciudadana como elemento de confluencia e integración del interés social con el interés público. De las disposiciones de la Carta se desprende en consecuencia, que la participación ciudadana comunitaria es un derecho, un deber y una función, que se convierte en control político y social mediante varios mecanismos. De la normatividad Constitucional se desprende el desarrollo legislativo correspondiente, en especial a través de las leyes 134 y 136 de 1994, de las cuales haremos una semblanza que sirva para comprender que los mecanismos de participación pueden utilizarse para convertir un área metropolitana en un distrito.

A continuación señalamos los Artículos de la Ley 134 de 1994 que reglamentan el mecanismo de Consulta Popular:

*ARTÍCULO 8:* “La consulta popular es la institución mediante la cual, una pregunta de carácter general sobre un asunto de trascendencia nacional, departamental, municipal, distrital o local, es sometida por el Presidente de la República, el gobernador o el alcalde, según el caso, a consideración del pueblo para que éste se pronuncie formalmente al respecto.

En todos los casos, la decisión del pueblo es obligatoria.

Cuando la consulta se refiera a la conveniencia de convocar una asamblea constituyente las preguntas serán sometidas a consideración popular mediante ley aprobada por el Congreso de la República.

*ARTÍCULO 50. CONSULTA POPULAR A NIVEL DEPARTAMENTAL, DISTRITAL, MUNICIPAL Y LOCAL.* Sin perjuicio de los requisitos y formalidades adicionales que señale el Estatuto General de la Organización Territorial y de los casos que éste determine, los gobernadores y alcaldes podrán convocar consultas para que el pueblo decida sobre asuntos departamentales, municipales, distritales o locales.

*ARTÍCULO 51. FORMA DEL TEXTO QUE SE SOMETERÁ A VOTACION.* Las preguntas que se formulen al pueblo estarán redactadas en forma clara, de tal manera que puedan contestarse con un sí o un no.

*No podrán ser objeto de consulta popular proyectos de articulado, ni tampoco la convocatoria a una asamblea constituyente, salvo cuando se vaya a reformar la Constitución según el procedimiento establecido en el artículo 376 de la Constitución Política y en esta Ley.*

*ARTÍCULO 52. CONCEPTO PREVIO PARA LA REALIZACIÓN DE UNA COSULTA POPULAR. En la consulta popular de carácter nacional, el texto que se someterá a la decisión del pueblo, acompañado de una justificación de la consulta y de un informe sobre la fecha de su realización, será enviado por el Presidente de la República al Senado para que, dentro de los veinte días siguientes, emita concepto favorable. Por decisión de mayoría de sus miembros, el Senado podrá prorrogar este plazo en diez días más.*

*El gobernador o el alcalde solicitará a la asamblea, al concejo o a la junta administradora local, un concepto sobre la conveniencia de la consulta de carácter departamental, municipal o local en los mismos términos y con los mismos requisitos de la consulta nacional. Si éste fuere desfavorable el gobernador o el alcalde no podrá convocar la consulta. El texto de la consulta se remitirá al tribunal contencioso administrativo competente para que se pronuncie dentro de los 15 días siguientes sobre su constitucionalidad.*

*ARTÍCULO 53. FECHA PARA LA REALIZACIÓN DE LA CONSULTA POPULAR. La votación de la consulta popular nacional se realizará dentro de los cuatro meses siguientes a la fecha del pronunciamiento del Senado de la República, o del vencimiento del plazo indicado para ello. En el caso de las consultas populares celebradas en el marco de las entidades territoriales y en las comunas, corregimientos y localidades, el término será de dos meses.*

*ARTÍCULO 54. DECISIÓN DEL PUEBLO. La decisión tomada por el pueblo en la consulta, será obligatoria. Se entenderá que ha habido una decisión obligatoria del pueblo, cuando la pregunta que le ha sido sometida ha obtenido el voto afirmativo de la mitad más uno de los sufragios válidos, siempre y cuando haya participado no menos de la tercera parte de los electores que componen el respectivo censo electoral.*

*ARTÍCULO 55. EFECTOS DE LA CONSULTA. Cuando el pueblo haya adoptado una decisión obligatoria, el órgano correspondiente deberá adoptar las medidas para hacerla efectiva. Cuando para ello se requiera una ley, una ordenanza, un acuerdo o una resolución local, la corporación respectiva deberá expedirla dentro del mismo período de sesiones y a más tardar en el período siguiente. Si vencido este plazo el Congreso, la asamblea, el concejo o la junta administradora local, no la expidieren, el Presidente de la República, el gobernador, el alcalde, o el funcionario respectivo, dentro de los tres meses siguientes la adoptará mediante decreto con fuerza de ley, ordenanza, acuerdo o resolución local, según el caso. En este caso el plazo para hacer efectiva la decisión popular será de tres meses.*

El procedimiento para realizar la Consulta Popular se sujetará a lo dispuesto entre otros, por los artículos 52,53, inciso final, 54 y siguientes de la Ley 134 de 1994.

El Artículo 28 de la Ley 128 de 1994 dispuso la **CONVERSIÓN EN DISTRITOS** así: “Las Áreas Metropolitanas existentes al momento de expedirse esta Ley y las que con posterioridad se conformen, podrán convertirse en distritos si así lo aprueba, en **consulta popular** los ciudadanos residentes en el Área Metropolitana por mayoría de votos en cada uno de los municipios que las conforman, y siempre que participe en las mismas, al menos la cuarta parte de los ciudadanos inscritos en el censo electoral. En este caso, los municipios integrantes del Área Metropolitana desaparecerán como entidades territoriales y quedarán sujetos a las normas constitucionales y legales vigentes para las localidades de conformidad con el régimen que a ella se aplica en el Distrito Capital de Santa fé de Bogotá”.

En consecuencia de lo anterior, nos encontramos con dos normas diferentes que regulan el procedimiento para llevar a cabo una consulta popular: El Artículo 28 de la Ley 128 de 1994 dispone que el objeto de Consulta será aprobado por mayoría de votos en cada municipio que conforma el Área Metropolitana , siempre que participe la cuarta parte de los inscritos en el censo electoral y el Artículo 54 de la

*Ley 134 de 1994 dispone que se entenderá que ha habido una decisión obligatoria del pueblo, cuando la pregunta que le ha sido sometida ha obtenido el voto afirmativo de la mitad más uno de los sufragios válidos, siempre y cuando haya participado no menos de la tercera parte de los electores que componen el respectivo censo electoral.*

*No obstante lo anterior, impera la norma especial, es decir el Artículo 28 de la Ley 128 de 1994, en el sentido de que sólo se requiere la mayoría de votos de la cuarta parte de los inscritos en el censo electoral y no la tercera parte como lo estipula el Artículo 54 de la Ley 134 de 2004.*

Si el censo electoral en el área metropolitana de Bucaramanga está conformado de la siguiente manera, el número de votos requerido en cada municipio para que le apruebe la consulta popular sobre la conversión del Área Metropolitana en Distrito, es el anotado a continuación:

<b>MUNICIPIOS</b>	<b>CENSO ELECTORAL</b>	<b>CUARTA PARTE</b>	<b>NUMERO DE VOTOS REQUERIDO</b>
Bucaramanga	427.924 votantes.	106.981 votantes	53.491 votos
Girón	66.921 votantes.	16.730 votantes	8.366 votos
Floridablanca	127.828 votantes.	31.957 votantes	15.979 votos
Piedecuesta	63.986 votantes.	15.996 votantes	7.999 votos

Potencial electoral vigente para mayo de 2006 para Bucaramanga y su área metropolitana.<sup>49</sup>

**7.1.2 Creación de Distrito por medio de acto legislativo.** La alternativa de erigir en Distrito a los cuatro municipios que hoy conforman el Área metropolitana de

---

<sup>49</sup> Datos suministrados de la Delegación Departamental, Sección Censo Registraduría Nacional del Estado Civil.

Bucaramanga, por medio de acto legislativo es viable, pero antes se debe realizar un análisis jurídico para ampliar esta perspectiva.

Para aprobar el acto legislativo que convertiría a Bucaramanga, Floridablanca, Girón y Piedecuesta en Distrito, se debe cumplir una serie de requisitos que a continuación mencionamos:

La Constitución Política podrá ser reformada por el Congreso, por una Asamblea Constituyente o por el pueblo mediante referendo, de conformidad con el Art. 374.

El Artículo 375 de la carta política determina que: “ Podrán presentar proyectos de acto legislativo el gobierno, diez miembros del Congreso, el veinte por ciento de los concejales o de los diputados y los ciudadanos en un número equivalente al menos, al cinco por ciento del censo electoral vigente.

El trámite del proyecto tendrá lugar en dos períodos ordinarios y consecutivos. Aprobado en el primero de ellos por la mayoría de los asistentes, el proyecto será publicado por el gobierno. En el segundo período la aprobación requerirá el voto de la mayoría de los miembros de cada cámara.

En este segundo período sólo podrán debatirse iniciativas presentadas en el primero.”

La ley 5ª de 1992 a través de la cual se expidió el Reglamento del Congreso, el senado y la Cámara de Representantes, en el artículo 221 dispuso que “las normas expedidas por el Congreso que tengan por objeto modificar, reformar, adicionar o derogar los textos constitucionales, se denominan actos legislativos, y deberán cumplir el trámite señalado en la Constitución y en este reglamento.

En el Artículo 225 de la ley 5ª de 1992, Modificado por la Ley 186/95, art. 7º. Trámite de aprobación. “El proyecto de acto legislativo debe ser aprobado en cada una de las cámaras por la mayoría simple, en la primera vuelta; publicado por el

gobierno, requerirá de la mayoría absoluta en la segunda vuelta. Ambos períodos no necesariamente deben coincidir en la misma legislatura”.

“ (...) La Corte Constitucional, en Sentencia C-222 de 1997, se dio a la tarea de enunciar ciertas características peculiares que deben ser tenidas en cuenta al verificarse los requisitos del trámite de los actos legislativos, tales como las que a continuación sucintamente se enuncian, mención que según se dispuso en la Sentencia C-543 de 1998, M.P. Carlos Gaviria Díaz.

— En cuanto atañe a la iniciativa, es decir a la facultad de presentar proyectos de actos legislativos, las normas constitucionales enuncian taxativamente a sus titulares (C.N., arts. 375 y 237-4, 155, 376 y 378). El artículo 223 de la Ley 5ª de 1992, acoge precisamente al mandato constitucional especial y lo reitera, en los mismos términos.

— La publicación oficial exigida en el artículo 157-1 de la Constitución es aplicable al trámite de los proyectos de acto legislativo y, en consecuencia, respecto de ella tiene lugar lo contemplado en el artículo 144 de la Ley 5ª de 1992, según el cual, recibido un proyecto, se ordenará por la secretaría su publicación en la "Gaceta del Congreso" y se repartirá por el Presidente a la comisión permanente respectiva (L. 3ª/92, art. 2º), en desarrollo de lo previsto en la C.N. (art. 142, inc. 2º).

En materia de publicaciones hay que añadir, que para los proyectos de acto legislativo debe llevarse a cabo la consagrada en el artículo 375 de la Constitución, que corre a cargo del gobierno y que, por tanto, debe hacerse en el Diario Oficial una vez terminado el primer período de sesiones en que se discute y antes de comenzar el segundo.

— Las reglas previstas en el reglamento del Congreso para radicación de los proyectos y designación de ponente o ponentes son plenamente aplicables a los proyectos de acto legislativo (L. 5ª/92, arts. 149 y 150).

— Según el último inciso del artículo 160 de la Constitución, todo proyecto de ley o de acto legislativo deberá tener informe de ponencia en la respectiva comisión encargada de tramitarlo y deberá dársele el curso correspondiente.

— En cuanto a las reglas contempladas en los artículos 158 y 169 de la Constitución, y 148 de la Ley 5ª de 1992, sobre unidad de materia, ésta, en el caso de los actos legislativos, está dada por el asunto predominante del que ellos se ocupan, que no es otro que la reforma de determinados títulos, capítulos o artículos de la Constitución, o la adición a ella con disposiciones que no están incorporadas en la Carta pero que se pretende incluir en su preceptiva.

— No es aplicable a los proyectos de acto legislativo la acumulación de proyectos, a no ser que ella tenga lugar antes del primer debate en la primera vuelta, es decir, sin que ninguno de los proyectos acumulados haya sido todavía discutido ni aprobado en ninguna instancia. De lo contrario, se añadiría a un proyecto aprobado lo dispuesto en otro que no ha sufrido debate, lo cual sería inconstitucional, por violación del artículo 375 C.N.

— En cuanto a los proyectos de acto legislativo, la posibilidad de sesiones conjuntas no ha sido prevista por la Carta. Por lo tanto, son inaplicables al trámite de reformas constitucionales, los artículos 169 a 173 del reglamento del Congreso, válidos únicamente para los proyectos de ley allí contemplados.

— Tampoco es propio del procedimiento relativo a reformas de la Constitución el artículo 163 de la Carta, sobre la solicitud de trámite de urgencia del proyecto, pues implicaría una injerencia del ejecutivo en la libre y autónoma decisión del Congreso, precipitando la votación de actos legislativos que por sus mismas características, sólo el propio Congreso, dentro de la Constitución y el reglamento, debe resolver cuándo y con qué prioridad aprueba.

— La obligatoriedad de los ocho debates para los proyectos de acto legislativo excluye también las denominadas "constancias", dejadas en el curso de la primera vuelta, generalmente al finalizar ésta, con el pretexto de cumplir la norma que consagra el inciso final del artículo 375 de la Constitución, a cuyo tenor en el segundo período sólo podrán debatirse iniciativas presentadas en el primero. La presentación aludida en la norma superior, a las iniciativas debatidas en el primer período, no puede ser entendida con el alcance de la sola formulación de una propuesta de reforma, menos todavía si ella emana de un solo congresista y no de los diez que exige la Constitución.

— También se aplica a los actos legislativos el artículo 160 de la Constitución que estatuye, que entre el primero y el segundo debate deberá mediar un lapso no inferior a ocho días, y que entre la aprobación del proyecto en una de las cámaras y la iniciación del debate en la otra, deberán transcurrir por lo menos, quince días.

— El artículo 157-4 de la Constitución, exige que para que un proyecto sea ley debe haber obtenido la sanción del gobierno. Esta posibilidad no se da en el caso de los actos legislativos pues el artículo 375, específico de las reformas constitucionales, no supedita su entrada en vigencia a la sanción del ejecutivo, ni autoriza a este para objetarlas.

— El artículo 160 de la Constitución, también es aplicable al trámite de los actos legislativos, en cuanto establece que durante el segundo debate cada cámara "podrá introducir al proyecto las modificaciones, adiciones y supresiones que juzgue necesarias", por cuanto es inherente a la función legislativa, la atribución de modificar y aún suprimir, total o parcialmente, el texto sometido a la consideración de las cámaras, pues tanto los proyectos de ley como de actos legislativos se llevan al Congreso de la República precisamente para que este debata acerca del contenido, examine en profundidad el alcance y los propósitos

de la propuesta y adopte de manera autónoma su decisión. Por lo tanto, también es aplicable al trámite de los actos legislativos el artículo 154 de la constitución que señala, que respecto de las iniciativas exclusivas del gobierno, las cámaras podrán introducir cuanta modificación estimen pertinente. Tampoco las comisiones permanentes de Senado y Cámara están vinculadas por el texto elaborado por los autores del proyecto.

— El artículo 161 de la Constitución, que contempla la posibilidad de conciliar las posibles discrepancias, entre lo resuelto por una de las cámaras y lo aprobado en otra, también es aplicable a los actos legislativos pues obedece justamente a la facultad de una y otra para cambiar, según el análisis efectuado, los textos originales del proyecto.

— La Constitución exige en el artículo 375, para los actos legislativos un total de ocho debates, que deben darse completos e integrales para que lo aprobado tenga validez.

En la Sentencia C-222 de 1997 se otorgó gran importancia al concepto "debate", que en manera alguna equivale a votación, bien que ésta se produzca por el conocido "pupitrazo" o por medio electrónico, o en cualquiera de las formas convencionales admitidas para establecer cuál es la voluntad de los congresistas en torno a determinado asunto. La votación no es cosa distinta que la conclusión del debate, sobre la base de la discusión —esencial a él— y sobre el supuesto de la suficiente ilustración en el seno de la respectiva comisión o cámara. Igualmente se preciso, que el debate exige deliberación, previa a la votación e indispensable para llegar a ella, lo que justamente se halla implícito en la distinción entre los quórum, deliberatorio y decisorio, plasmada en el artículo 145 de la Carta.

Se indicó, que también las normas de los artículos 157, 158, 159, 164 y 185 de la Ley 5ª de 1992, por expresa remisión del artículo 227, no sólo son compatibles

con el trámite de las reformas constitucionales sino adecuadas a él a fortiori, y por lo tanto deben ser atendidas de manera estricta.

Además se indicó, que debe tenerse en cuenta lo previsto en la Ley 5ª artículo 43-4, en cuanto al papel de los presidentes de las comisiones y de las cámaras en la conducción de los debates, teniendo en cuenta lo previsto en la Constitución y la ley para el ejercicio de sus funciones, las que, salvo en cuanto a sus propios votos, deben ser totalmente imparciales y brindar iguales garantías a todos los miembros de las correspondiente célula congresional. Igualmente debe darse aplicación a lo previsto en el artículo 149 de la Constitución, relativo a la falta de validez de las reuniones del congreso que, con el propósito de ejercer funciones propias de la rama legislativa, se efectúe por fuera de las condiciones constitucionales.

Algo muy importante, derivado de la exigencia constitucional de un cierto número de debates —cuatro para las leyes (C.N., art. 107) y ocho para los actos legislativos (C.N., art. 375)— es el imperativo de llevarlos a cabo, es decir, de agotarlos en su totalidad para que pueda entenderse que lo hecho es válido, de modo tal que, si llegare a faltar uno de los debates exigidos, o si se surtiere sin los requisitos propios del mismo, según la Carta Política o el reglamento, queda viciado de inconstitucionalidad todo el trámite y así habrá de declararlo la Corte en ejercicio de su función de control".<sup>50</sup>

Para la organización del Distrito se debe aplicar la ley 388 de 1997 donde se estipula lo concerniente al ORDENAMIENTO TERRITORIAL, en su artículo 5º: "Concepto. El ordenamiento del territorio municipal y distrital comprende un conjunto de acciones político-administrativas y de planificación física concertadas, emprendidas por los municipios o distritos y áreas metropolitanas, en ejercicio de

---

<sup>50</sup> C. Const., S. Plena, Sent. C-208, mar.10/2005. Exp. D-5325. M.P. Clara Inés Vargas Hernández

la función pública que les compete, dentro de los límites fijados por la Constitución y las leyes, en orden a disponer de instrumentos eficientes para orientar el desarrollo del territorio bajo su jurisdicción y regular la utilización, transformación y ocupación del espacio, de acuerdo con las estrategias de desarrollo socioeconómico y en armonía con el medio ambiente y las tradiciones históricas y culturales”

En su artículo 6º se describe el Objeto: “El ordenamiento del territorio municipal y distrital tiene por objeto complementar la planificación económica y social con la dimensión territorial, racionalizar las intervenciones sobre el territorio y orientar su desarrollo y aprovechamiento sostenible, mediante:

1. La definición de las estrategias territoriales de uso, ocupación y manejo del suelo, en función de los objetivos económicos, sociales, urbanísticos y ambientales.
2. El diseño y adopción de los instrumentos y procedimientos de gestión y actuación que permitan ejecutar actuaciones urbanas integrales y articular las actuaciones sectoriales que afectan la estructura del territorio municipal o distrital.
3. La definición de los programas y proyectos que concretan estos propósitos. El ordenamiento del territorio municipal y distrital se hará tomando en consideración las relaciones intermunicipales, metropolitanas y regionales; deberá atender las condiciones de diversidad étnica y cultural, reconociendo el pluralismo y el respeto a la diferencia; e incorporará instrumentos que permitan regular las dinámicas de transformación territorial de manera que se optimice la utilización de los recursos naturales y humanos para el logro de condiciones de vida dignas para la población actual y las generaciones futuras.

Como modelo a seguir tomaríamos lo ocurrido con la ciudad de Bogotá como Distrito especial Art.322 de la Carta política, como es lógico Bucaramanga, no tendría el estatus de Capital, sino que sería un Distrito Capital del departamento de Santander, como lo ha seguido siendo, Su régimen político, fiscal y administrativo será el que determine la Constitución, las leyes especiales que para el mismo se dicten y las disposiciones vigentes para los municipios.

El concejo a iniciativa del alcalde, dividirá el territorio distrital en localidades, de acuerdo con las características sociales de sus habitantes, y hará el correspondiente reparto de competencias y funciones administrativas.

A las autoridades distritales corresponderá garantizar el desarrollo de la ciudad y la prestación de los servicios a cargo del distrito; a las locales, la gestión de los asuntos propios de su territorio.

Con el objeto de tener presente toda la normatividad tanto constitucional como legal y administrativa relacionadas con el tema objeto de esta monografía, hemos hecho una recopilación referencial, que presentamos como anexo de este trabajo investigativo.

## 8. ANÁLISIS ECONÓMICO–FISCAL DE LOS MUNICIPIOS QUE CONFORMAN EL AREA METROPOLITANA DE BUCARAMANGA

### 8.1 LOS PRINCIPALES COMPONENTES DEL SISTEMA FISCAL Y TRIBUTARIO

**8.1.1 Definición del sistema fiscal.** Este análisis sobre los principales aspectos económico-financieros y fiscales hace referencia al desempeño en esta materia de las administraciones municipales del área metropolitana de Bucaramanga, los gravámenes principales y algunos indicadores de gestión, sí como la comparación de la evolución de los principales impuestos municipales. Para tal fin, se tienen en cuenta las siguientes definiciones operacionales:

**Impuesto:** Es una contribución pecuniaria de naturaleza obligatoria, que se exige a los particulares, la cual no incorpora contraprestación directa alguna para el contribuyente y de carácter definitivo con el objeto de atender las cargas públicas. Estos pueden ser directos, cuando gravan directamente las rentas de trabajo y de la propiedad de las personas e indirectos, entendidos como aquellos que se imponen sobre el gasto o consumo de las mercancías o servicios.

**Ingresos Operacionales (IO):** La ley considera que éstos tienen como fuente las actividades propias del municipio y se dividen en: Tributarios, como los Impuestos Predial Unificado, industria y Comercio y Sobretasa a la Gasolina, entre otros. Los No Tributarios, como Tasas y Multas; y Otros Ingresos como, Recuperación de Cartera e Intereses por Mora. Todos estos recursos no tienen restricción de uso y son los únicos que pueden cubrir los Gastos de Funcionamiento, según lo establecido por la Ley 617 de 2000 denominada de Saneamiento Fiscal.

- **Ingresos corrientes**: Son los recursos con los que cuenta habitualmente una entidad y están conformados por los ingresos tributarios, no tributarios y las transferencias.
- **Ingresos tributarios**: Se constituyen en pagos que el contribuyente realiza en forma obligatoria al ente territorial (IO).

**Transferencias**: Se refieren a los recursos que reciben las entidades territoriales procedentes del Gobierno Nacional Central u otros organismos gubernamentales. Son Ingresos captados a través del Sistema General de Participaciones (SGP) y del Sistema de transferencias (ST).

Este instrumento ha tenido una serie de modificaciones a través del tiempo<sup>51</sup> desde la expedición de la Carta Política de 1991, de la Ley 60 de 1993 sobre competencias y recursos y más recientemente, con la Ley 715 de 2001 de diciembre 21 que estableció, el “Sistema General de Participaciones”.

**Sistema General de Participaciones (SGP)**: Son los recursos que transfiere la Nación directamente a cada municipio y tienen como destinación exclusiva la Inversión Pública. Su asignación, a partir del año 2002 la determina la Ley 715 de 2001. Esta Ley establece como prioridades la educación, la salud y los propósitos generales, junto con sus respectivos porcentajes de asignación.

**Participaciones y Transferencias**: Son recursos que recibe cada municipio por parte de Entidades Nacionales, del Departamento y de Aportes de Cofinanciación, generalmente están destinados a la Inversión Pública.

---

<sup>51</sup> Los artículos 356,357 y 358 de la Constitución Política rediseñaron completamente tanto el situado fiscal, como la participación de los municipios, mediante la aplicación del concepto de “Ingresos Corrientes de la Nación”.

**Recursos de Crédito:** Son los ingresos obtenidos a través del endeudamiento público con las entidades financieras. Estos recursos son, únicamente, para financiar la Inversión Pública y su cuantía depende de la capacidad de pago, según lo señalado en la Ley 358 de 1.973.

**Otras Fuentes:** Corresponden a los recursos obtenidos por la Venta de Activos, Participación de Utilidades en Sociedades e Inversiones y Recursos del Balance, entre otros.

**8.1.2 Indicadores Fiscales.** Permiten establecer el comportamiento de algunas variables fiscales, en términos de aspectos como la eficiencia y esfuerzo fiscal, utilizados por las autoridades de planeación nacional y departamental para evaluar la gestión fiscal y financiera de las administraciones municipales, respecto del manejo eficiente de los recursos que reciben tanto de la nación como de los ciudadanos que pagan los impuestos. Los más importantes indicadores son los siguientes:

a) **Ingreso fiscal per cápita:** Sirve para conocer el valor promedio de ingreso que percibe una determinada entidad pública por habitante. Relaciona la totalidad de los ingresos percibidos por el ente (tributarios, no tributarios, transferencias, ingresos de capital), divididos entre la población del ente analizado.

$$\text{Ingreso fiscal per cápita} = Y_{pc} = \frac{\text{Ingresos corrientes} + \text{ingresos de capital}}{\text{Población}}$$

b) **Carga tributaria per cápita:** Se refiere al valor promedio de lo que correspondería pagar en tributos a cada habitante, si existiese una equidistribución de las cargas tributarias entre toda la población de un municipio o departamento. Relaciona el total de ingresos tributarios, dividido entre la población del ente analizado.

$$\text{Carga tributaria per cápita} = \mathbf{CT}_{pc} = \frac{\text{Ingresos tributarios}}{\text{Población}}$$

- c) **Inversión per cápita:** Su objetivo sería medir el promedio de inversión que por habitante realiza un departamento, municipio o entidad. La relación se establece entre la inversión bruta de capital fijo, dividida entre la población del ente analizado.

$$\text{Inversión per cápita} = \mathbf{I}_{pc} = \frac{\text{Inversión bruta de capital fijo}}{\text{Población}}$$

- d) **Dependencia de las transferencias:** Determina cuanto financian del total de ingresos de una entidad, los aportes provenientes de la nación, departamentos, municipios u otros entes públicos. La relación se establece entre el total de ingresos por transferencias, dividido entre los ingresos totales (corrientes + ingresos de capital).

$$\text{Dependencia de las transferencias} = \mathbf{D} = \frac{\text{Ingresos por transferencias}}{\text{Ingresos totales}}$$

- e) **Eficiencia Fiscal:** Mide la importancia relativa del impuesto analizado, respecto del total de ingresos corrientes. La relación se establece entre un determinado gravamen, dividido entre el total de ingresos corrientes.

$$\text{Eficiencia fiscal} = \mathbf{E} = \frac{\text{Impuesto analizado}}{\text{Ingresos corrientes}}$$

- f) **Recaudo real per capita:** Se refiere al valor promedio que cada habitante le aporta, en forma de impuestos al ente territorial. Relaciona el recaudo real (deflactado) del impuesto objeto de análisis, dividido entre la población del ente analizado

$$\text{Recaudo real per cápita} = \mathbf{R}_{pc} = \frac{\text{Recaudo real del impuesto analizado}}{\text{Población del ente analizado}}$$

## **8.2 PRINCIPALES RASGOS DE LA ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA FISCAL Y TRIBURARIO DE LOS MUNICIPIOS DEL AREA METROPOLITANO DE BUCARAMANGA**

El presente capítulo tiene como objetivo identificar los elementos principales de la estructura fiscal de las entidades territoriales que conforman el AMB, tomando como período los últimos cuatro años (2002-2006) con algunas proyecciones hacia el 2010, sin considerar o diferenciar factores de carácter coyuntural asociados al contexto político donde se desenvuelve. En esta medida, se busca establecer el desempeño y rasgos principales de la capacidad fiscal-financiera (ingresos), como bases de la sostenibilidad, a largo plazo, de cambios en la estructura administrativa y/o régimen territorial.

El principio que sustenta la relación entre gestión- planeación y administración está asociada a la racionalidad técnica de la organización de los recursos (financieros, humanos, ecológicos, culturales, etc.), escasos para la producción, con arreglo a fines (bienestar social, político, espiritual, económico, cultural y ambiental). A este nivel, las posibilidades del Distrito Metropolitano está en estrecha relación con los problemas del desarrollo del ÁMB, específicamente, los relacionados con la estructura económico-productiva. En este sentido, los problemas del desarrollo a los que alude la preocupación por modernizar la administración pública, son problemas de gestión de los cuales se debe ocupar disciplinas como el derecho, la administración, la ingeniería financiera- tributaria, la economía (institucionalismo) y la sociología. En particular, la administración pública busca herramientas para disminuir los costos de transacción de las operaciones de atención a las demandas sociales (eficiencia y eficacia del estado).

La composición del producto y la distribución del ingreso son dos categorías de la economía política que muestran el estado de desarrollo del AMB y de cada

municipio, en función de la capacidad de generar excedentes – ingresos y expandir el bienestar social. Por su parte, la distribución (redistribución) del ingreso constituye el nodo conflictivo y la fuente de no pocas tensiones sociales y políticas mayores en una región o país. Aquí reside la importancia de la estructura y función del sistema fiscal y las principales tendencias en el desempeño fiscal y tributario, en aras de sostenibilidad a las estrategias de organización y administración territorial a través de la figura del “Distrito Metropolitano”.

De otra parte, las crecientes demandas sociales de la población tienden a ser inversamente proporcionales a los recursos o ingresos (limitados) que el estado local logra arbitrar o recaudar, para el logro de sus objetivos de bienestar, y entonces se requieren estrategias de administración eficaz y eficiente producción de excedentes - ingresos. Los indicadores fiscales de gestión, además de estos presupuestos de eficiencia y eficacia, también reflejan la dinámica y estado de desarrollo del o de los municipios o el AMB, en conjunto. Esta relación se pone en evidencia en el comportamiento de los Ingresos Operacionales (IO), los cuales están relacionados con el número y tamaño de las funciones económicas presentes en cada entidad territorial, en cuyo caso determina el tamaño y potencialidad de la “base tributaria”, que en el caso del AMB presenta diferencias espaciales muy marcadas. En efecto el número de funciones económicas de todo tipo (comerciales, servicios, administrativas, industriales, residenciales etc.), está concentrado, en el Municipio de Bucaramanga. El 63% los establecimientos comerciales, el 74% de los establecimientos manufactureros, 56% de las viviendas, 72% de las funciones hoteleras y 89% de las funciones administrativas, se concentran en el municipio de Bucaramanga<sup>52</sup>.

En este sentido, las posibilidades y oportunidades de financiación del desarrollo de la unidad funcional administrativa del Distrito Metropolitano, provienen de dos

---

<sup>52</sup>Estudio de las funciones espaciales urbanas, en el proyecto de investigación sobre propuesta de distrito metropolitano realizado por la Universidad Cooperativa de Colombia, Bucaramanga 2004

conjuntos de factores y/o fuentes: de un lado, del sistema de Transferencias Intergubernamentales (TI) y el Sistema General de Participaciones (SGP) y, de otro lado, las que se relacionan con la formación de capital local y que tienen que ver con la “*base tributaria*”, de la estructura fiscal (“*finanzas públicas*”), bajo la forma de excedentes la producción (utilidades, rentas, de los particulares ciudadanos), de los municipios, que luego se transforman en impuesto (Predial Unificado, Industria y Comercio, sobretasas etc.), que pasan por el sistema público como Ingresos Operacionales (IO). Estas se transfieren (redistribuyen) a la sociedad como gasto público (inversión, gasto social, etc.), de lo cual se ocupan las políticas públicas y hace parte de presupuestos de inversión en el plan de desarrollo.

Los objetivos de eficacia fiscal-tributaria del Distrito Metropolitano, resultan alcanzables y viables en la medida que las los indicadores de dependencia ( $D = \text{Ingresos por transferencias} / \text{Ingresos totales}$ ), disminuyan a tasas sostenibles para los contribuyentes ( $CT_{pc} = \text{Ingresos tributarios} / \text{Población}$ ), lo cual supone una relación de interdependencia con la carga tributaria.

La incidencia en las estrategias de unificación de tesorerías o en su defecto de adopción de políticas unificadas de eficiencia y eficacia fiscal, no solo incrementarían el indicador o tasa de recaudo por persona ( $R_{pc} = \text{Recaudo real } I_1 / \text{Población}$ ), sino que, como consecuencia mantendría tasas altas de inversión ( $I_p = \text{Inversión bruta de capital fijo} / \text{Población}$ )

Este análisis se realiza alrededor de las “finanzas publicas” dentro de sus actuales marcos definidos en el estatuto conocido como Sistema General de Participaciones (SGP), ley 715 de 2001, el cual define las competencias de las entidades territoriales, en términos del destino de la “inversión pública”, así como las leyes y normas reglamentarias (Ley 617/2000, Ley 358/1997, Ley 819/2003). En suma, la viabilidad jurídica de la unidad administrativa, está estrechamente

ligada a la viabilidad financiera y, ésta, a su vez, se relaciona con su dinámica a largo plazo, así como de su composición y tamaño.

De acuerdo al DNP y otros estudios (Wisner:1997), las finanzas públicas juegan un papel importante en la estabilidad económica a corto y largo plazo de las entidades territoriales<sup>53</sup>. En efecto, las entidades territoriales vienen experimentando cambios en su gestión fiscal, en el marco de medidas legislativas que han redefinido las funciones de los entes territoriales, con el fin de lograr la satisfacción de las necesidades de la población. El proceso se orientó a fortalecer a las regiones con más recursos, pero también con más responsabilidades en el manejo de los mismos.

Los ejercicios econométricos realizados por varios investigadores como Eduardo Wisner, Jorge Lotero y Jorge González, demostraron que habría una tendencia hacia convergencia interregional de rentas, pero no de entes territoriales, debido a que los comportamientos fiscales están ligados al tamaño de sus economías.

**8.2.1 Composición sectorial de las fuentes de los ingresos.** Las perspectivas de cambios en la estructura administrativa y la gestión organizacional, dirigidos a una mayor eficiencia y eficacia fiscal, está estrechamente relacionada con la sostenibilidad de las finanzas públicas territoriales (de cada ente en particular), en relación directa con la estructura de sus bases tributarias y/o gravables. A su vez, se debe tener en cuenta la relación de crecimiento aritmético de los ingresos y el aumento geométrico de las demandas por atención en servicios de las administraciones locales.

---

<sup>53</sup>Lo cual es extensivo a los países, hasta tal punto que de un buen recaudo tributario y un control importante en el gasto depende el equilibrio y el ajuste económico deseados. El comportamiento de las finanzas de nuestro país constituye un factor obligado de análisis y más aún si el énfasis va orientado hacia el estudio regional, con un esquema de tributación eficiente, en el marco de un proceso descentralizador en desarrollo de la C.N. de 1991.

Uno de los rasgos principales que los informes de evaluación que en los últimos tres años han presentado tanto la entidades de planeación nacional y departamental, así como el monitoreo que el ministerio de hacienda ha efectuado a partir de las leyes antes mencionadas, en la tendencia al saneamiento fiscal, superando crisis de déficit fiscales crónicos de los años 2000 hacia atrás, que amenazaban la sostenibilidad (viabilidad) de todos los municipios. Este es uno de los factores que están en la base de una explicación sobre la dependencia de los municipios del sector central, respecto de las transferencias intergubernamentales., en cuyo caso representan mas del 50 % de los ingresos totales, con excepción de Piedecuesta.

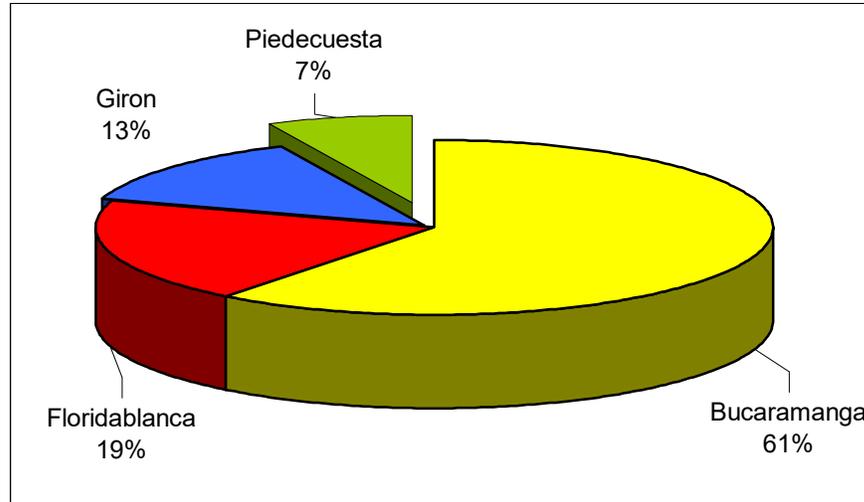
La primacía urbano industrial del municipio de Bucaramanga, no solo en relación con el resto del departamento y la región, sino con respecto a los otros municipios del Área Metropolitana. De acuerdo a las cifras disponibles<sup>54</sup>, mientras que en Bucaramanga se concentra el 72% de los establecimientos de pequeña y mediana industria manufacturera, el 75% de los establecimientos comerciales grandes (mega y macro centros de comercio al detal); así como el 68% de los establecimiento educativos y el 73% de las funciones de servicios de telecomunicación y servicios administrativos,

Este rasgo económico –espacial se refleja en la distribución de los recaudos totales dentro del sistema fiscal del AMB, que como se muestra en la gráfica 1, dos terceras partes (un 61%) se concentra en la administración de Bucaramanga.

---

<sup>54</sup> Téllez Rafael, La construcción de la ciudad (Mimeo, informe de investigación, 2006)

Gráfica 1 Distribución de los ingresos fiscales y tributarios en los municipios del Área Metropolitana de Bucaramanga



Fuente: Cámara de Comercio de Bucaramanga /2006

Como se observa en el cuadro 1, los ingresos fiscales de los cuatro municipios presentan diferenciaciones en cuanto al monto de su participación con respecto al total del AMB, pero también en cuanto a manera como participan por fuentes de origen.

Cuadro 1: Composición porcentual de los ingresos de los municipios del AMB/ 2005/2006

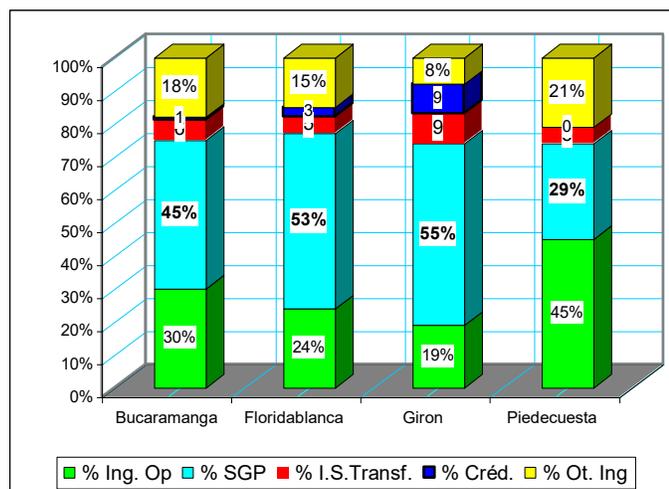
Municipio	Ingresos. Operacionales		Ingresos. Sistema. GralTransferencias		Ing. Sistema Transferencias.		Ing. Crédito		Otros Ingresos	
	\$	%	\$	%	\$	%.	\$	%.	\$	%
Bucaramanga	82.921	30	127.132	45	16.518	6	2.000	1	50.375	18
Floridablanca	20.090	24	45.155	53	4.270	5	2.500	3	12.677	15
Girón	10.750	19	30.608	55	5.011	9	5.000	9	4.298	8
Piedecuesta	11.173	45	7.200	29	1.198	5	0	0	5.122	21
<b>Total AMB</b>	<b>124.934</b>	<b>30</b>	<b>210.095</b>	<b>46</b>	<b>26.997</b>	<b>6</b>	<b>9.500</b>	<b>3</b>	<b>72.472</b>	<b>16</b>

Fuentes: Cámara Comercio Bucaramanga/2006 y Secretaría de Hacienda alcaldía Bucaramanga, informes de gestión de Girón y Piedecuesta 2005

En la perspectiva de conseguir objetivos de eficiencia administrativa y eficacia en la mayor cobertura de las responsabilidades del Estado, la unificación de las tesorerías de los municipios del AMB puede general economías de escala, al tiempo que se establece una compensación fiscal territorial dado que Piedecuesta y Floridablanca son espacios de continuidad o expansión de la frontera de posibilidades de producción de Bucaramanga. En efecto, como muestra el cuadro 1, solo en Piedecuesta el SGP, como fuente de origen de ingresos representa menos de una tercera parte de sus ingresos (29%), mientras que Girón es el que mayor participación tiene en este rubro.

**8.2.2 Composición y distribución socio territorial de los ingresos.** La dependencia de cada administración local de fuentes de ingreso externas, es la característica general relevante. Como se muestra en la grafica 3, Girón, Floridablanca y Bucaramanga, en su orden, respectivamente, tienen una tasa de participación del SGP del 55%, 53% y 45%, respecto al total de los ingresos. En este componente, Piedecuesta se aleja del promedio, con solo el 29% del SGP, en sus fuentes de ingreso.

Grafica 3: Composición de fuentes de ingresos por municipios del AMB 2006



Fuente: Cámara Comercio Bucaramanga/2006

El municipio de Piedecuesta, presenta en el componente de Ingresos Operacionales una participación (45%), que supera el promedio de los otros tres municipios (Cuadro 1, Gráfica 3), atribuible al desempeño positivo de los recaudos por Predial Unificado, Industria y comercio, lo cual está asociado al incremento de las actividades de recreación y turismo en el territorio, en los tres últimos años. Frente a esta composición y desempeño de la tributación, Girón y Floridablanca arrojan desempeños negativos en las tasas de recaudo, por una parte, y por la otra debido a que las actividades económico-comerciales no han crecido en relación con los criterios de tributación.

El comportamiento de Piedecuesta deferente de los otros municipios, se debió a que en el periodo considerado, fue sancionado con suspensión de las transferencias desde el ministerio de hacienda, en aplicación de la ley 617/2000, obligando al municipio al saneamiento fiscal con un aumento su capacidad endeudamiento. De hecho el municipio fue premiado por uno de los primeros que cubrió la deuda pública y superó el déficit fiscal que había acumulado hasta el año 2002

**8.2.3 Comportamiento de la composición de los ingresos en el conjunto del área metropolitana.** En los últimos cuatro años, la composición presentó variaciones significativas, mientras que los ingresos operacionales del conjunto de los municipios disminuyó progresivamente de 44% al 30% en el periodo señalado, los ingresos totales derivados del SGP, se incrementó casi el doble al terminar el periodo (véase Cuadro 4). Esta es una variable dependiente del sector central, por lo que solo es posible proyectar escenarios de corto plazo, en función de la política fiscal y tributaria, la cual esta asociada a objetivos de disminuir la participación del déficit en el PIB.

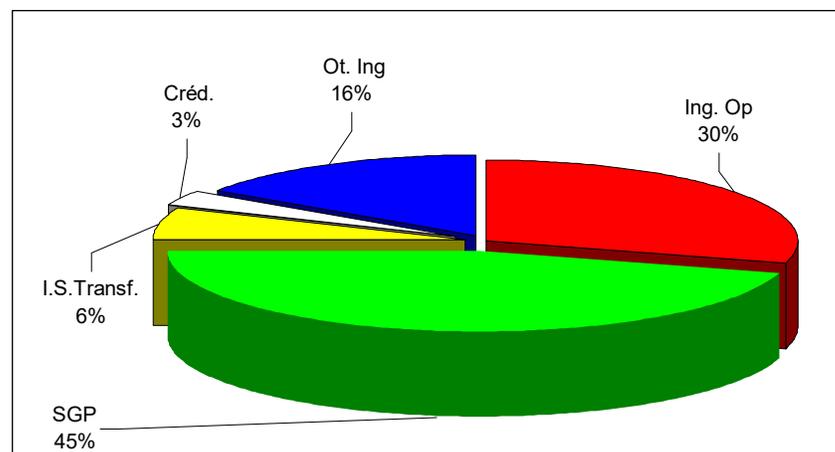
Cuadro 2. Comportamiento de la composición de los ingresos en el conjunto de los municipios del área metropolitana 2002-2005

	2002		2003		2004		2005	
	\$	%	\$	%	\$	%	\$	%
Ingresos Operacionales	63.353	44	63.549	32	66.259	30	82.921	30
Sist. General de Participaciones	37.304	27	102.137	52	118.483	54	127.132	45
Participaciones y Transf.	10.834	8	6.272	3	9.172	4	16.518	6
Crédito	8.246	6	9.956	5	0	0	2.000	1
Otras Fuentes	20.334	15	16.022	8	27.178	12	50.575	18
	<b>140.071</b>	<b>100</b>	<b>197.936</b>	<b>100</b>	<b>221.092</b>	<b>100</b>	<b>279.146</b>	<b>100</b>

Fuente: Cámara Comercio Bucaramanga/2006, cálculos de los investigadores

En la gráfica 4, muestra que de manera agregada la composición de los ingresos del conjunto del Área Metropolitana, configura un escenario dependiente del sector central, donde la importancia de los ingresos operacionales solo representan la segunda (30%), fuente de origen de recursos de financiación del gasto y la inversión referidos a tasas locales.

Gráfica 4: Composición de los ingresos fiscales municipales del AMB/2005



Fuente: Cámara Comercio Bucaramanga/2006

Al mismo tiempo, cada administración local presenta diferentes modelos y formas de gestión fiscal. De una parte, por la adopción de la categorización que el ministerio de hacienda aprueba, de acuerdo a indicadores de eficiencia. En este caso, Bucaramanga que pasa a la categoría 1, tiene mayor autonomía en el manejo de los recursos con destino a educación y salud, con relación a otros municipios. Y, de otra parte, por el menor tamaño de la base gravable en relación directa con el menor tamaño de las economías de Piedecuesta, Floridablanca y Girón.

Los ingresos Operacionales conformados por ingresos tributarios y no tributarios, que representan el 30% para el conjunto de los municipios, constituyen un indicador de autonomía fiscal y sostenibilidad financiera. El aumento de los recaudos registrado en los informes de gestión y el seguimiento de la Cámara de Comercio muestra que, en general, habrían crecido en términos reales entre 4 % y 5%, en valores absolutos expresados como aumento de la tasa de recaudo, mas no de ampliación o diversificación de fuentes referentes al tamaño del Predial Unificado, Industria y Comercio y sobre-tasa a la gasolina, los cuales tienden a concentrarse en Bucaramanga debido a la concentración espacial de funciones económico-poblacionales en la meseta.

Por su parte, el comportamiento de “otros ingresos”, esta relacionado, con la venta de activos como el caso de Bucaramanga, con la venta de telebucaramanga y el caso de los otros municipios, con la recuperación de cartera e intereses de capital. En conjunto, la estructura fiscal y tributaria del área metropolitana de Bucaramanga, es compleja y presenta rigor de gestión y organizacional, restringida a los parámetros establecidos en el SGP y los condicionamientos de gestión fiscal del sector central.

### 8.3 TENDENCIAS DE CORTO PLAZO

Los escenarios próximos, están determinados por las posibilidades de mantener tasas anuales de crecimiento de 1, 29%, en promedio para el conjunto de municipios del AMB, estimándose que las condiciones del SGP se mantenga mas o menos constante hasta el 2010 o, que de no ser así, los municipios mejoren –o al menos mantengan-, los niveles de gestión fiscal y financiera actuales

Para este análisis el periodo 1998-2005, presenta dos fases, una relacionada con la crisis fiscal que puede leerse en el Cuadro 3, donde se registra una tasa negativa agregada para los cuatro municipios, atribuible a los problemas de crecimiento de la deuda pública y el consecuente desfinanciamiento del funcionamiento de estos municipios. Esta fue una coyuntura generalizada en todos los municipios Colombianos que originó la promulgación de la ley 617 /2000 dirigida a obligar a las administraciones municipales aun juste drástico en sus tesorerazas, castigando el gasto y la inversión.

Cuadro 3: Comportamiento de los ingresos fiscales del AMB 2001-2010

	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>Tc %</b>	<b>2000</b>	<b>Tc %</b>
Bucaramanga	55.110.577	118.180.684	53	133.135.797	11
Florida blanca	20.083.889	23.328.410	16	24.589.794	5
Girón	7.468.628	9.591.975	28	7.285.301	-32
Piedecuesta	8.884.816	7.905.560	-11	7.328.224	-8
<b>TOTAL AMB</b>	<b>91.547.910</b>	<b>159.006.629</b>	<b>22</b>	<b>172.339.116</b>	<b>-08</b>

Fuentes: Cámara Comercio Bucaramanga/2006 y Secretaría de Hacienda Alcaldía Bucaramanga, informes de gestión de Girón y Piedecuesta 2005

Luego, en el 2001, la Ley 715 reestructuró la estructura de transferencias y orientó el gasto y la inversión hacia la política social. La inversión en infraestructura se estableció con una estrategia de confinciamiento entre el sector central y los municipios.

Por esta razón, se tomo el periodo de proyección a partir del 2001- 2010, en razón a que corresponde a la aplicación de la ley estatutaria de organización del sistema general de transferencias.

Cuadro 4: Comportamiento de los ingresos fiscales del AMB 2001-2010

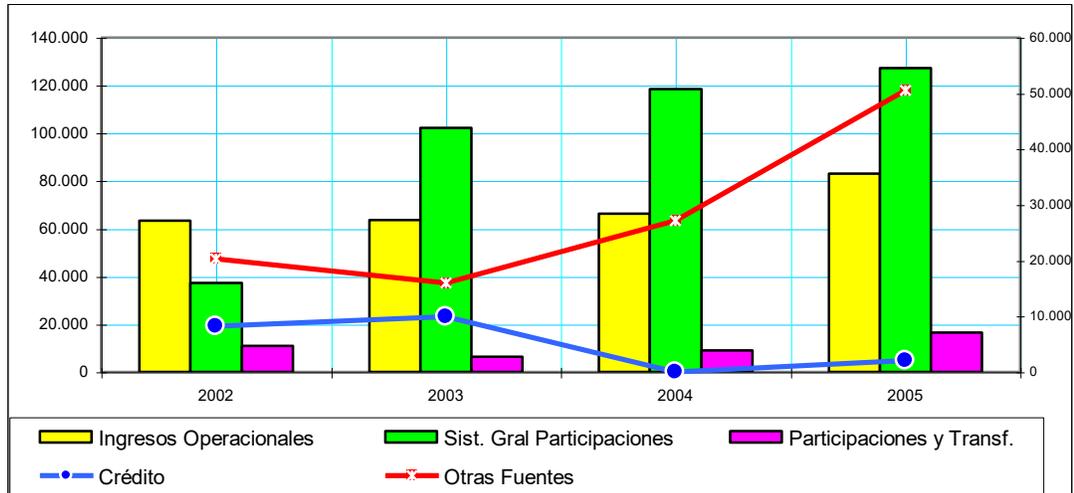
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
<b>BUCARAMANGA</b>	116.437	133.588	188.773	210.860	278.945	329.155	388.403	458.316	540.812	638.159
<b>FLORIDABLANCA</b>	32.240	39.929	57.503	69.762	84.691	105.017	117.924	139.150	163.197	193.752
<b>GIRÓN</b>	17.869	20.910	35.210	43.731	55.976	71.649	77.941	91.970	108.525	128.060
<b>PIEDRECUESTA</b>	12.502	19.387	15.962	17.490	25.693	37.769	35.775	42.214	49.813	58.779
<b>TOTAL AMB</b>	<b>179.048</b>	<b>213.814</b>	<b>297.448</b>	<b>341.843</b>	<b>445.305</b>	<b>543.590</b>	<b>620.043</b>	<b>731.650</b>	<b>862.347</b>	<b>1.018.750</b>

Fuentes: Cámara Comercio Bucaramanga/2006 y Secretaría de Hacienda alcaldía Bucaramanga, informes de gestión de Girón y Piedecuesta 2005

Con base en este coeficiente de crecimiento de 1,29%, se esperaría que al 2010 se hayan duplicado los ingresos del todo el área metropolitana hasta sobrepasar los mil millones (cuadro 3), para atender una creciente demanda ubicada en alrededor de 1.500.000 habitantes.

Si se observa el comportamiento de estas variables para el conjunto del Área Metropolitana, en el periodo señalado (Grafica 5), es notable la disminución del componente de crédito, lo cual está asociado al cumplimiento de las leyes de ajuste 358/97 y 617/2000, que obligaron a la racionalización del gasto y aumento de la capacidad de pago/ endeudamiento. Por su parte, el rubro, "otras fuentes", está generalmente asociado a rendimientos y ventas de activos o recuperación de cartera de difícil recaudo, lo cual es difícil contar para proyecciones agregadas, mientras que los ingresos operacionales, crecieron a una tasa del 1,1%, por debajo de los ingresos de SGP que crecieron en el periodo a una tasa anual promedio de 1,29%.

Grafica 5: Comportamiento y composición porcentual de los ingresos en el conjunto de los municipios del AMB 2002- 2005, según fuentes

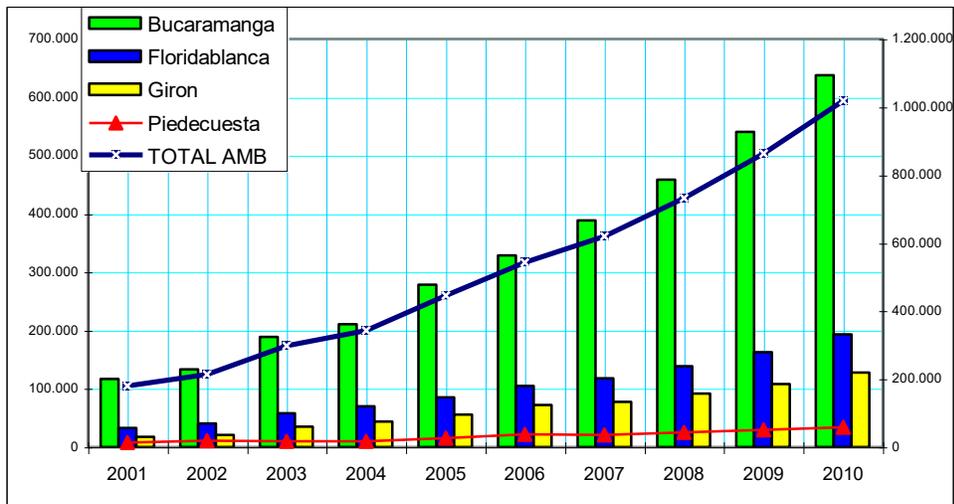


Fuente: Cámara Comercio Bucaramanga/2006, cálculos de los investigadores

Si se tiene en cuenta lo ocurrido con las tasas anuales incrementales de recaudo promedio en los últimos cuatro años (1,29%). La evolución y composición entre los años 2001 y 2005 por cada municipio, se destaca que en el 2005, Bucaramanga aumentó los Ingresos Operacionales en un 25%, al tiempo que había disminuido los gastos de funcionamiento en un 5%. Es notorio, en este caso el peso que las fuentes de ingresos extra-municipales (SGP y ST), que representa el 66% de la fuentes para fianciar la inversión social<sup>55</sup>

<sup>55</sup>De \$277.002 millones de la vigencia del 2005, se destinaron \$189.1 millones para Inversión Pública, 26.4% más que en el año 2004. La Educación fue el sector más beneficiado con el 52%. Le siguen Salud, con el 18%, Infraestructura, con el 14%. Por otra parte, de los \$189.106 millones destinados para la Inversión Pública en 2005, el 66% se financió con recursos de la Nación del Sistema General de Participaciones. Un 23%, con Recursos Propios; el 9%, con Otros Recursos y el restante 2%, con Crédito. (Camara de Comercio de Bucaramanga. 2006).

Grafica 6: Tendencias de los ingresos fiscales en el conjunto de los municipios del AMB 2001- 2010, según fuentes de origen



Fuente: Cámara Comercio Bucaramanga/2006, cálculos de los investigadores

### 8.3.1 Ingresos tributarios.

#### Impuesto de Industria y Comercio, Predial Unificado y otros

Los gravámenes de predial, complementarios de Industria y Comercio o las sobretasas, constituyen fuentes que permiten evaluar la eficiencia y capacidades de las entidades territoriales, en rubros como el recaudo de la sobretasa a la gasolina, que desde 1997 pasó al Área Metropolitana de Bucaramanga hasta el 2002. Por su parte, los ingresos por transferencias crecieron considerablemente, con recursos importantes recibidos por este municipio a lo largo del período 2001-2005, mientras que el peso de los ingresos de capital fue poco significativo en esta evolución.

El impuesto predial como tributo directo sobre la propiedad raíz, se ha constituido en una de las principales fuentes de ingreso de los municipios, siendo calificado como uno de los impuestos más equitativos. Su base gravable son los avalúos catastrales, los cuales son determinados por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi<sup>56</sup>.

Para este análisis y las posibilidades de escenario futuros de mayor recaudo de impuestos dentro del rubro “Ingresos Operacionales”, se debe tomar en consideración para el caso de Bucaramanga que concentra el mayor número de funciones económicas, las exenciones creadas para incentivar la pequeña empresa (Corporación Bucaramanga Emprendedora “Luis Carlos Galán Sarmiento”), por el término de diez (10), hasta vigencia fiscal del año 2010, junto a otras exenciones a los propietarios de inmuebles de cualquier naturaleza jurídica, clasificados en los sectores industrial, comercial o de servicios, establecidos y que se ubiquen en los Parques Industriales de Bucaramanga, por un período de cinco años, a partir del año 2001.

Para efectos del recaudo de predial unificado, las actualizaciones catastrales permitieron reestructurar las tasas aplicadas. En el caso de Bucaramanga, la re-estratificación urbana, elevó el número de estratos de desde el uno al seis, arrojando un total de 101.667 viviendas, distribuidas en su gran mayoría en los estratos 2, 3 y 4.

---

<sup>56</sup>Se creó en el año 1887 mediante la Ley 43 y se modernizó con la Ley 14 de 1983; no obstante, la Ley 44 de 1990 lo unificó en un solo impuesto llamado “Impuesto Predial Unificado”, el cual fue implantado en el municipio de Bucaramanga, mediante Acuerdo No. 051 del 8 de octubre de 1996. El artículo 4 de la Ley 44 de 1990, determinó que la tarifa del Impuesto Predial Unificado será fijada por los respectivos Concejos y oscilará entre 1 por mil y el 16 por mil, del respectivo avalúo, mientras que los predios urbanos no edificados, serán gravados entre el 19.0 por mil para el estrato uno y el 22.0 por mil para el seis y los rurales, con el 4.8 por mil. Así mismo, es necesario tener en cuenta que el Concejo municipal de Bucaramanga, considera exentos del Impuesto Predial Unificado -IPU-, los predios de propiedad de la iglesia católica, predios propiedad de las delegaciones extranjeras acreditadas ante el Gobierno Colombiano y aquellos que deban recibir el tratamiento de exentos en virtud de tratados internacionales, los bienes de uso público referidos en el Artículo 674 del Código Civil; los predios de propiedad de otras iglesias distintas de la católica; los predios de propiedad de la Nación y de los Departamentos, entre otros, que regirán por el término de 10 años.

**8.3.2 Impuesto de Industria y comercio.** Con base en la Ley 14 de 1983 se estableció para efectos del cobro del gravamen de industria y comercio una división por actividades, en: industrial, comercial, financiera y de servicios. En cuanto a las tarifas, estas se aplican con base en la actividad en que este involucrado el negocio; correspondiendo al sector industrial, un rango que oscila entre el 2.0 por mil, aplicable a industrias de confección y calzado y el 7.0 por mil, relacionado con la extracción y transformación de derivados del petróleo e industria de bebidas. Para la actividad comercial: entre el 3.5 por mil, aplicable a prendas de vestir y calzado y expendio de libros, hasta el 8.0 por mil, con que se gravan la venta de muebles y accesorios para hogar y oficina, cigarrería, rancho y licores, joyería y piedras preciosas. Una tercera actividad es la de servicios, cuyas tarifas oscilan: entre 2.5 por mil, aplicado a servicios de consultoría profesional y empresas temporales de empleo y 10.0 por mil, en amoblados, restaurantes, cafés, bares y otros. Por último, los bancos e instituciones financieras pagan un gravamen del 5.0 por mil.

### **8.3.3 Exenciones**

- El Concejo Municipal de Bucaramanga, mediante el Acuerdo No. 036 de diciembre de 2002, concede una exención del impuesto de industria y comercio a las personas naturales y jurídicas ubicadas en la Central de Abastos del municipio de Bucaramanga, por un término de cinco años, contados a partir del año gravable de 2003. De igual manera, tiene exención por término de cinco años, contados a partir del año 2001, la Asociación Popular de Mercados de Bucaramanga (ASOMERCOBU).
- Mediante acuerdo 031 de agosto de 2001, existe protección para las víctimas de actos terroristas, para lo cual se estableció exenciones tributarias para negocios y locales comerciales, del cobro del impuesto de industria y comercio, mientras que el Acuerdo No. 033 de agosto de 2001, concedió exención del

impuesto de industria y comercio, avisos y tableros, a los comerciantes del Centro Metropolitano de Mercadeo de Bucaramanga, por un período de cinco años, contados a partir del año gravable de 2002.

- A los comerciantes de cualquier naturaleza jurídica, clasificados en el sector industrial, comercial o de servicios y que estén establecidos, o se ubiquen en los Parques Industriales de Bucaramanga, por un período de cinco años, con un 100% de exención en el año 2001, 80% en 2002 y 50% en los tres años siguientes.

En el periodo 2002 - 2005, la participación del impuesto frente a los ingresos corrientes decreció, debido en cierta medida a la inestabilidad de la economía del país y, a los efectos negativos de las políticas nacionales sobre la pequeña y mediana empresa del Área Metropolitana. Esta situación, se evidenció en el resultado del indicador de recaudo real per cápita el cual descendió de \$28.043 por persona en 1998, a \$25.820 en 2005.

**8.3.4 Sobretasa a la gasolina.** Establecido mediante la ley 788 del 27 de diciembre de 2002, fijó a partir del primero de enero del 2003 una tarifa del 18.5% para los municipios. El comportamiento del recaudo por este concepto en el municipio de Bucaramanga, no ha tenido la continuidad esperada, toda vez que este ente territorial recaudó el gravamen hasta el año 1996, pasando a partir de 1997 al Área Metropolitana mediante convenio mutuo, en el cual se constituyó una fiducia que comprometió los recursos por ese concepto desde 1998 hasta el año 2005. El Área Metropolitana es la encargada de efectuar el cobro del 12% del gravamen, mientras el restante 3% que no entró en la fiducia lo recauda directamente el municipio de Bucaramanga.

Vale la pena analizar la composición de los Ingresos Tributarios de los cuatro municipios para el año 2005

<b>MUNICIPIO</b>	<b>INGRESOS TRIBUTARIOS TOTALES</b>	<b>IMPUESTO PREDIAL</b>	<b>IMPUESTO DE IND. Y COMERCIO</b>	<b>SOBRETASA GASOLINA</b>	<b>OTROS TRIBUTOS</b>
BUCARAMANGA	65.360 MILLONES	26%	40%	27%	7%
FLORIDABLANCA	14.064 MILLONES	45%	17%	32%	6%
GIRÓN	8.131 MILLONES	26%	44%	20%	11%
PIEDRECUESTA	7.947 MILLONES	51%	9%	26%	14%
VALORES TOTALES	95.491 MILLONES	31%	34%	27%	7%

Se aprecia una clara inequidad entre la composición de Ingresos por concepto de Impuesto predial en los municipios de Floridablanca y Piedecuesta 45% y 51% respectivamente, generando una carga excesiva al contribuyente conurbado.

## CONCLUSIONES

Con base en la investigación realizada, presentamos las siguientes conclusiones:

### **1. Bucaramanga y su área de influencia:**

Hemos considerado como áreas de mayor influencia de y hacía Bucaramanga, los municipios de Floridablanca, Girón y Piedecuesta, por cuanto son los que constituyen una verdadera conurbación y en consecuencia, el análisis jurídico y económico con miras a proponer un nuevo modelo de organización político administrativo, lo hemos hecho tomando en cuenta los cuatro municipios que hoy conforman el área metropolitana.

### **2. Situación administrativa de los cuatro Municipios que conforman el Área Metropolitana de de Bucaramanga:**

Los municipios de Bucaramanga, Floridablanca, Girón y Piedecuesta no están trabajando coordinadamente en beneficio de la comunidad conurbada.

Cada uno de los mencionados municipios tiene su propia organización política, con sus cuatro Alcaldes y sus cuatro Concejos Municipales. Hasta 1989 los Alcaldes eran nombrados directamente por el Gobernador, dentro de la jerarquía piramidal Presidente de la República - Gobernadores - Alcaldes, que si bien era muy centralista permitía una coordinación fuerte del gobierno nacional con el regional. A partir de la Reforma Constitucional, los alcaldes son elegidos popularmente a través de votación directa de todos los ciudadanos, lo

cual se traduce en que cada uno de ellos goza de una gran autonomía territorial.

Los cuatro concejos municipales en un número proporcional a los habitantes de cada municipio, son igualmente elegidos por votación popular, lo que también les proporciona gran autonomía en sus decisiones.

En la década de los años setenta, producto del crecimiento urbano de Bucaramanga sobre Floridablanca y Girón, se alcanzó a tomar mayor conciencia de la interdependencia urbana que se generaba entre ellos por la estrecha relación física y porque muchos temas requerían un manejo coordinado y unificado. En ese período se empezaron a manejar coordinadamente algunos servicios públicos y además algunas las vías de comunicación, fueron ejecutadas por la Gobernación.

Con la aparición en la década de los ochenta de la figura del Área Metropolitana, que se conformó inicialmente entre Bucaramanga, Girón y Floridablanca y posteriormente con Piedecuesta, los alcaldes nombrados por el Gobernador y estos por el Presidente, había una mayor coordinación respecto a los intereses públicos comunes.

Antes de la elección popular de los alcaldes, el Gobernador como Jefe de todos ellos, era el coordinador o rector de las políticas macro sobre el tema de la integración. Sin embargo, la elección popular les dio a los alcaldes una mayor autonomía y eliminó su dependencia del Gobernador, que antes los nombraba y también los podía remover del cargo. La Autonomía de los Alcaldes generó en la práctica el debilitamiento de la figura del Área

Metropolitana que se convirtió en una oficina de ejecución de proyectos con poco poder para contradecir la voluntad de cada alcalde.

Este fenómeno es el que vivimos hoy, en el cual la planeación se desarrolla a través de cuatro Planes de Ordenamiento Territorial independientes, en algunos casos hasta contradictorios, que impiden una planeación global. Hay ejemplos que ilustran este tema como las fuertes discrepancias en temas globales como el Sistema Integrado de Transporte Masivo METROLINEA que si no hubiera una decidida y fuerte intervención del Gobierno Nacional como ente financiador y aportante en buena parte de los recursos, no se habría podido iniciar, solo por citar el ejemplo mas reciente y mas delicado de la planeación metropolitana.

Otros temas de gran interés para los santandereanos son los relativos a la utilización de los dineros que nos corresponden por la venta de Ecogas y la conexión de Bucaramanga con la troncal Panamericana y con Venezuela, a través de las obras viales que se pretenden realizar con los dineros de la proyectada venta de la Empresa Electricadota de Santander, son los que deben generar unión entre los distintos actores para que las decisiones que se tomen al respecto sean las que más convengan al desarrollo de nuestra región.

Ejemplos en temas mas sencillos y de funcionalidad operativa, como son la mal llamada "ley zanahoria" para definir el horario de los establecimientos nocturnos y las contradicciones de las cuatro oficinas de Tránsito con distintas exigencias y reglamentaciones que afectan diariamente al ciudadano conurbado, nos demuestra que cada municipio toma sus propias decisiones, sin coordinación alguna.

De otra parte, la falta de determinación y de compromiso respecto a los hechos metropolitanos por parte de los cuatro municipios hace imposible que el Área funcione , porque si bien es cierto el Área Metropolitana ha identificado y definido los hechos metropolitanos más importantes, estos no son de obligatorio cumplimiento por cuanto los municipios no se han comprometido con ellos, ya que en dichas materias, la contratación correspondería al Área Metropolitana, restándoles a su vez autonomía a los municipios. Se requiere entonces, una ley de la república que determine el Hecho Metropolitano y obligue a los cuatro municipios al respecto.

Así las cosas, el Área Metropolitana no puede operar sin las herramientas legales necesarias para contrarrestar la autonomía de los municipios.

Como vemos, esta falta de coordinación para el Área Metropolitana que según el último censo supera el millón de habitantes, hace difícil la organización y operatividad coordinada y es uno de los factores comunes que encontramos en las encuestas y comentarios de expertos y ciudadanos comunes.

### **3. Situación económica de los cuatro Municipios que conforman el Área Metropolitana de de Bucaramanga.**

- La alta dependencia de las administraciones locales, del SGP y el ST, para el financiamiento de los objetivos de desarrollo, es una limitante a largo plazo, pero a corto plazo permite un apalancamiento de inversión social que puede contribuir a que en el mediano plazo –de acuerdo a las políticas de eficiencia y eficacia de la inversión-, se recupere la autonomía de financiamiento del desarrollo, como un objetivo regional de contribución al desarrollo nacional.

- En las estimaciones y cálculos para el análisis tributario y fiscal, tienen un efecto distorcionador las variables extraeconómicas o externalidades relacionadas con las coyunturas políticas y los cambios en la política fiscal y tributaria nacional y la correlación de fuerzas políticas, definen las tasas de eficiencia en la inversión. Un ejemplo de esto es el cambio ocurrido en el 2000 y 2001 con los ajustes generados por la leyes 617/2000 y la ley 715/2001, así mismo con las presiones políticas que ocurrieron en cada uno de los municipios
  
- Debido a que el aumento del gasto público y del déficit están determinados por coyunturas políticas, Drazen y Eslava (2004) demuestran que el ciclo político del presupuesto puede manifestarse con mayor fuerza en un cambio en la composición, que en el tamaño del gasto gubernamental. De esta forma, se realiza un mayor gasto en rubros visibles como la inversión en infraestructura, que beneficien a un mayor número de votantes, a expensas de otro tipo de gasto menos visible. En este sentido, y es general para Colombia, según los mismo investigadores, el efecto de los ciclos políticos del presupuesto (CPP) se manifiesta en el cambio de la composición del gasto. Se ha observado que en el último año de gobierno en inversión en infraestructura (capital fijo), aumenta su participación dentro del gasto total, mientras que en el primer año de gobierno, su participación disminuye. Sin embargo, los CPP, también tienen un efecto sobre los resultados fiscales. Debido a que el gasto de capital es más flexible que el de funcionamiento, pues el gasto de capital, y por consiguiente el gasto total, se contrae en el primer año de gobierno, mientras la administración entrante ajusta, y aprueba su plan de desarrollo, para luego aumentar progresivamente, concluyendo con mayores niveles de inversión y gasto total al finalizar el período de gobierno (Drazen y Eslava .2004)<sup>57</sup>.

---

<sup>57</sup> Drazen Alan y Eslava Marcela 2004. aproximación a la política comercial y crecimiento de las finanzas en Colombia, 1996-2004, Ed. U. Nacional. Bogotá

- La viabilidad fiscal, tributaria y financiera del Distrito Metropolitano está asociada a dos posibles estrategias: una por la unificación de tesorerías de las administraciones municipales de los municipios que hoy conforma el Área Metropolitana y la otra, con la unificación de políticas de eficiencia fiscal, en función de los indicadores per cápita de recaudo y per cápita de inversión. El principio de redistribución del ingreso, estaría subordinado a los tamaños poblacionales en función de las demandas por servicios e inversión para potenciar la capacidad productiva de los territorios y los sectores productivos.

En este sentido las ventajas de la unificación de las tesorerías, se traduce en aumento de las de los ingresos y las coberturas. Principalmente, se verían afectadas positivamente, la inversión en infraestructura y modernización de los servicios públicos.

De otra parte, podría generarse un escenario de economías de escala en el gasto de funcionamiento, que podría traducirse en mayor eficiencia del mismo, con consecuencias sobre el incremento de las coberturas y oferta de nuevos servicios sociales. En general, disminuirán los costos de transacción tanto para la administración y prestación de los servicios, como entre los particulares, debido a empresas públicas más eficientes y costeables.

#### **4. Marco constitucional y legal del tema objeto de investigación.**

Desde el punto de vista jurídico, la Constitución de 1991 ratificó y mejoró las opciones para la creación de Distritos como entes territoriales en el país, pues había sido una figura inventada por los constituyentes de los años cincuenta para la Capital de Colombia. Bogotá Distrito Especial, que en la Constitución de 1991 quedó como Distrito Capital, dejando la figura de los Distritos Especiales para otras ciudades, inclusive ya en operatividad en Barranquilla, Cartagena y Santa Marta como lo hemos analizado en este estudio.

Los cuatro (4) municipios que hoy conforman el Área Metropolitana de Bucaramanga, se pueden convertir en Distrito Metropolitano de Bucaramanga si así lo aprueba, en consulta popular los ciudadanos residentes en el Área Metropolitana por mayoría de votos en cada uno de los cuatro (4) municipios que las conforman, y siempre que participe en las mismas, al menos la cuarta parte de los ciudadanos inscritos en el censo electoral.

Reiteramos que no es fácil lograr este consenso. Se requiere ante todo voluntad política, pues una consulta popular como la que propone la Ley 128 de 1994 solo puede tener éxito en la medida de que los mandatarios y líderes municipales del Área Metropolitana, públicos y privados estén convencidos de las ventajas que ofrece la conversión de los cuatro entes municipales en distrito y así lo proyecten a la comunidad dentro de un gran trabajo de sensibilización pero ante todo de capacitación frente al tema.

Se debe aprovechar ante todo, las desventajas que hoy tiene la comunidad de frente a cuatro autoridades municipales con disparidad de criterio y en consecuencia, con regulaciones diferentes en todos los órdenes, y la falta de identidad que cada ciudadano tiene respecto de su propio municipio en razón a la conurbación que se ha venido generando principalmente por la cercanía que tiene un municipio con otro y por el epicentro en que se ha convertido el Municipio de Bucaramanga.

No obstante el mecanismo de la consulta popular propuesta por el Artículo 28 de la Ley 128 de 1994, consideramos igualmente viable desde el punto de vista jurídico la creación del Distrito Metropolitano de Bucaramanga a través de reforma constitucional, utilizando el mecanismo del Acto Legislativo planteado en el Artículo 374 de la Constitución Nacional.

La utilización de este mecanismo tiene otra dimensión. Ya no se trata de convencer a la comunidad para que vote positivamente en una consulta popular, sino convencer a la clase política santandereana de las bondades que presenta el nuevo esquema de organización territorial con miras a que presenten y defiendan ante el Congreso de la República la iniciativa de reforma constitucional correspondiente.

En resumen la figura del Distrito requiere primero un conocimiento amplio de sus implicaciones para que la clase dirigente tenga clara conciencia de sus ventajas. Ese ha sido el criterio fundamental de nuestra monografía, de aportar con nuestra investigación información al tema que, al igual que cualquier otro cambio importante, genera prevención y rechazo principalmente por quienes consideran que se van a ver afectados y poca beligerancia de quienes supuestamente se van a beneficiar por cuanto no conocen sus ventajas.

Este debate requiere de la participación de los diferentes actores sociales: Los municipios que conforman el Área Metropolitana, sus Concejos Municipales, los gremios, la académica y en general toda la comunidad, a través del aporte de propuestas al respecto.

Consideramos que debe existir primero un aporte de la academia sobre la viabilidad jurídica, las ventajas económicas y operativas y un proceso de conocimiento masivo y socialización del tema para que se conozcan sus ventajas y se puedan solucionar algunos puntos, que si bien no son negativos, si pueden afectar intereses de determinados grupos, principalmente políticos.

## **5. Distrito Metropolitano de Bucaramanga**

Proponemos como un nuevo modelo de organización político administrativo para Bucaramanga y los municipios de Floridablanca, Girón y Piedecuesta un Distrito Metropolitano porque dadas las condiciones político administrativas de los municipios que hoy conforman el Área Metropolitana es la figura que necesita nuestra región para fortalecerse y encarar los retos que debemos enfrentar dentro de los nuevos conceptos de globalización, conectividad y competitividad.

Dos aspectos son considerados fundamentales. En primer lugar, la unificación de los cuatro municipios en un Distrito permite la unificación administrativa en una sola alcaldía, un solo concejo y demás entidades prestadoras de servicios públicos, que a su vez tendrían un criterio unificado, respecto a las decisiones fundamentales de la Planeación Metropolitana y en segundo lugar, la reducción de costos al unificar una sola administración en reemplazo de las cuatro existentes. Veamos:

**PLANEACIÓN:** Es tal vez el tema mas importante. Bucaramanga y los otros tres municipios que conforman la actual Área Metropolitana son en realidad un conjunto de municipios conurbados, es decir que forman en la práctica un sólo conjunto urbano y sus problemas y soluciones deben obedecer a un criterio unificado de planeación y organización física. La actual estructura, donde cuatro alcaldes con diferentes criterios y cuatro concejos con diferentes objetivos, definen la organización de la metrópoli es la principal razón del bajo nivel de planeación.

La implementación del Sistema Integrado del Transporte Masivo, el Pico y Placa, así como la aprobación de la licencia ambiental para el futuro basurero y

los nuevos abastecimientos de agua potable, por citar sólo algunos proyectos, no pueden pensarse aisladamente para cada municipio del Área.

**PRESUPUESTOS:** Uno de los objetivos de cualquier gobierno es la eficiencia administrativa y la reducción de costos operativos, para poder incrementar las inversiones y no tener permanentemente que incrementar los impuestos. En el capítulo de presupuestos se observa en cifras y total claridad los altos costos que tiene cada municipio para su funcionamiento en detrimento de la inversión social.

El Distrito les representaría a los cuatro municipios del Área, ahorros del gasto público. De hecho, antes que pagar los salarios de los cuatro alcaldes, esta remuneración se reduciría a un solo sueldo.

De los casi setenta concejales que hoy tienen sus escaños en los cabildos de los cuatro municipios del Área, se pasaría aproximadamente a veinte.

No habría duplicidad de funciones entre los funcionarios, como son cuatro Oficinas de Planeación, Circulación y Tránsito, etc orientando de manera diferente unos temas que son comunes y que sólo causan traumatismo en la planeación global de las soluciones. Además, se evitaría la confrontación entre autoridades para tomar decisiones en torno a proyectos de gran trascendencia.

El Distrito aumentaría la capacidad exportadora de la región y facilitaría el establecimiento de nuevas empresas competitivas.

Es necesario también revisar aquellos puntos que pueden generar problemas o conflictos. Veamos la otra cara de la propuesta.

La centralización de la administración es, a juicio de los expertos, uno de los grandes problemas que frena el desarrollo de los municipios pequeños.

Se perdería el liderazgo político de los municipios menores.

Aunque es claro que la planeación de las obras del Área Metropolitana sería coordinada, las llamadas ejecuciones de baja intensidad podrían estancarse en los municipios aledaños a la capital santandereana, como es el caso de los problemas rurales que tradicionalmente han tenido una gran importancia para Girón y Piedecuesta y en mucho menor grado para Bucaramanga. Puede generar malestar entre los habitantes rurales este hecho.

Hay aspectos puntuales que preocupan a las comunidades, Bucaramanga y también Floridablanca son municipios totalmente urbanos, sus problemas y soluciones tienen temática totalmente urbana y los alcaldes hacen presencia dentro de estas zonas, en contraste Girón y Piedecuesta manejan aún grandes porcentajes de población rural, con todos los problemas propios de estas comunidades como son las vías veredales, acueductos, apoyo a transporte y mercadeo de productos y ellos han tenido una relación directa con sus administraciones; ellos podrían temer que el alcalde metropolitano y el concejo metropolitano los alejará de se contacto que les permite tener soluciones rápidas.

Al establecer las bases de la unificación es importante analizar las fortalezas y debilidades que el nuevo modelo presentaría para cada uno de los municipios, con el objeto de determinar la conveniencia real de la propuesta.

## **6. Estudios políticos y sociales respecto al modelo planteado**

Como el propósito de esta monografía fue determinar la viabilidad jurídica y económica de la figura propuesta “DISTRITO METROPOLITANO DE BUCARAMANGA”, consideramos necesario que se adelanten los estudios e investigaciones sociales y políticos para ofrecer tanto a la clase política como a toda la comunidad, información acerca de las ventajas y también de las desventajas que tendría convertir al Área Metropolitana de Bucaramanga en Distrito Metropolitano de Bucaramanga a través de cualquiera de los mecanismos jurídicos planteados a saber: Consulta Popular, tal como lo plantea el Artículo 319 de la Constitución Nacional y lo desarrolla el Artículo 28 de la Ley 128 de 1994, o la creación de un Distrito a través de reforma constitucional, mediante Acto Legislativo, de conformidad con el Artículo 374 de nuestra Carta Política.

Cualquiera que sea el mecanismo jurídico a utilizar, se deben determinar las estrategias necesarias para su legalización e implementación.

## **7. Requisitos constitucionales, legales y de procedimiento que se deben tener en cuenta para implementar el nuevo modelo de administración planteado.**

Partiendo de las dos opciones jurídicas que nos da la Constitución Política y la Ley 128 de 1994, si la decisión que tomen nuestros dirigentes es la de la consulta popular, se debe tener en cuenta el procedimiento que plantea la Ley 134 de 1994, para llevar a cabo la Consulta Popular, no sin antes realizar un fuerte trabajo de sensibilización social y político respecto a las ventajas y desventajas que representa el nuevo modelo planteado.

Si por el contrario, la decisión es la de reformar la Constitución a través de Acto Legislativo, el mayor trabajo esta frente al Congreso de la República por parte de

la bancadas santandereanas en una y otra cámara legislativa, agotando el procedimiento planteado en la Ley 5ª de 1992.

A juzgar por las exposiciones de motivos de los Actos Legislativos a través de los cuales se erigieron en Distritos Portuario e Industrial de Barranquilla, Turístico y Cultural de Cartagena de Indias y Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta, basto con la voluntad política de sus dirigentes.

Por otra parte, no consideramos necesario que el Distrito Metropolitano de Bucaramanga deba tener una vocación definida o una denominación específica, para que pueda erigirse como tal, pues ni la Constitución ni la ley así lo exigen.

## BIBLIOGRAFÍA

Archivos de Economía No. 165. DNP.

AREA METROPOLITANA DE BUCARAMANGA: Visión del Futuro. Edición caracol, Litografía La bastilla, Junio 2002

AYALA CALDAS, Jorge Enrique. Aplicación del derecho administrativo en Colombia: Su proyección para el presente milenio. Ediciones Doctrina y Ley Limitada 200 pp 55-60.

BECKER, Alejandro. CHICA, Carolina; CARDENAS, Miguel Eduardo. Ordenamiento territorial: reivindicación de la descentralización para el desarrollo. Fescul, Primera edición, octubre 2003, pp 55,97,193,220.

Cadena, Ximena (2002) ¿La Descentralización Empereza? Efecto de las transferencias sobre los Ingresos tributarios Municipales en Colombia. DOCUMENTO SEDE 2002-08 ISSN 1657-7191

Cámara de Comercio de Bucaramanga. Análisis de las finanzas públicas Municipios del Área Metropolitana de Bucaramanga, Bucaramanga, Floridablanca, Girón y Piedecuesta.

COMPLIACION NORMATIVA, PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL. Alcaldía de Bucaramanga Litografía La bastilla, 2004.

CONSTITUCION POLITICA DE COLOMBIA, Legis 2006

DDTS-DNP (2005) Capacidad Fiscal de los Gobiernos Territoriales Colombianos. Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible -Departamento Nacional de Plantación (DDTS-DNP) Abril de 2005.

DNP (2004) Balance del desempeño fiscal de los municipios y departamentos 2000-2003. ¿Cómo recibieron las finanzas los actuales mandatarios y cuales son los retos?

DNP (2005) "Desempeño Fiscal de los departamentos y municipios 2004". Avances de la gestión fiscal de los mandatarios actuales, frente a cómo recibieron las finanzas en 2003. Primer borrador, Agosto 2005.

GACETA CONSTITUCIONAL, ponencia La planeación y las Entidades territoriales, Eduardo Espinosa Faciolince, 12 de Abril de 1991.

GACETA CONSTITUCIONAL, Áreas metropolitanas, Asociaciones de Municipios y distritos metropolitanos, Héctor Pineda Salazar, 12 de Abril de 1991.

GALVIS GAITAN, Fernando. El municipio Colombiano. Ed. Temis, Bogotá, 1991. pp.79-93; 209-254.

INSTRUMENTOS PARA LA EJECUCION, SEGUIMIENTO Y EVALUACION DEL PLAN DE DESARROLLO MUNICIPAL. Departamento Nacional de Planeación. Dirección de Desarrollo Territorial sostenible. Febrero de 2005.

JUNGUITO, Misas y Melo (1995) "La descentralización fiscal y la política Macroeconómica". Borradores de Economía No. 31. Banco de la República.

LA ADMINISTRACION DEL MUNICIPIO COLOMBIANO, INSTITUTO PARA EL DESARROLLO DE ANTIOQUIA, Publicación de la contraloría General de Antioquia.

LOPEZ GUERRA, Luis. ESPIN, Eduardo. GARCIA MURILLO, Joaquin. PEREZ TREMP, Pablo. Derecho Constitucional, los poderes del estado. La organización territorial del estado. Volumen II 4ª edición. Valencia, 2000. pp.187,209,295, 320.

MANRIQUE REYES, Alfredo. El municipio colombiano después de la Constitución de 1991. Biblioteca Jurídica Dike, 1998 pp.655-674.

MARTINEZ, María Mónica; JAIMES INFANTE, Oscar. Ciudad región... Un camino al desarrollo. 1995. Editorial Universidad Cooperativa de Colombia.

NÚÑEZ, Jairo (2005) Diagnóstico básico de la situación de los ingresos por impuestos del orden municipal en Colombia. Documento CEDE No. 44 Agosto de 2005.

ORGANIZACIÓN DEL TERRITORIO, TEORIAS, ENFOQUES Y TENDENCIAS, Universidad libre, Facultad de derecho. Bogotá, 2004.pp 103,193.

REGIMEN ADMINISTRATIVO Y MUNICIPAL, ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LOS MUNICIPIOS, LEGISLACION VIGENTE. Ediciones Librería del Profesional. Pp 35-48 ; 56, 462.

SÁNCHEZ, Gutiérrez y Parra (1994) "Transferencias intergubernamentales y comportamiento fiscal de los entes territoriales. Una aproximación econométrica". Coyuntura Económica. Fedesarrollo.

TÉLLEZ Rafael Metamorfosis espacial y ficciones territoriales en la construcción de la región nororiental, Ed. Compromiso, Bucaramanga, 2002

TÉLLEZ Rafael, la construcción de la ciudad (Mimeo, informe de investigación, 2006)

VIDAL PERDOMO, Jaime. GOMEZ GOMEZ, Alfonso. Estudios Jurídicos de las capitales y área metropolitanas. Universidad Externado de Colombia, Septiembre 1991. pp. 11-73-117

VIDAL PERDOMO, Jaime. Derecho Constitucional general e instituciones colombianas, novena edición, Legis, 2005. pp 1-9-13; 176-191.

Zapata, Acosta y González (2001) "Evaluación de la descentralización municipal en Colombia ¿Se consolidó la sostenibilidad fiscal de los municipios colombianos durante los años noventa?".

#### PAGINAS INTERNET

[www.datalegis.com](http://www.datalegis.com)

[www.jurisprudenciacolombiana.com](http://www.jurisprudenciacolombiana.com)

[www.corplan.org.co](http://www.corplan.org.co)

[www.bucaramangametropolitana.org](http://www.bucaramangametropolitana.org)

[www.amb.gov.co](http://www.amb.gov.co)

[www.gobant.gov.co](http://www.gobant.gov.co)

[www.floridablanca.gov.co](http://www.floridablanca.gov.co)

[www.giron.gov.co](http://www.giron.gov.co)

[www.alcaldiadepiedecuesta.gov.co](http://www.alcaldiadepiedecuesta.gov.co)

# **ANEXOS**

## MARCO JURIDICO

<b>NORMAS CONSTITUCIONALES</b>	
<b>Número</b>	<b>Contenido</b>
Art. 1	Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, <b>descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales</b> , democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.
Art. 103	<p><b>Son mecanismos de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía:</b> el voto, el plebiscito, el referendo, <b>la consulta popular</b>, el cabildo abierto, <b>la iniciativa legislativa</b> y la revocatoria del mandato.</p> <p>La ley los reglamentará. (Ley Estatutaria 134 de 1994)</p> <p>El Estado contribuirá a la organización, promoción y capacitación de las asociaciones profesionales, cívicas, sindicales, comunitarias, juveniles, benéficas o de utilidad común no gubernamentales, sin detrimento de su autonomía con el objeto de que constituyan mecanismos democráticos de representación en las diferentes instancias de participación, concertación, control y vigilancia de la gestión pública que se establezcan.</p>
Art. 105	Previo cumplimiento de los requisitos y formalidades que señale el estatuto general de la organización territorial y en los casos que éste determine, los <b>Gobernadores y Alcaldes según el caso, podrán realizar consultas populares</b> para decidir sobre asuntos de competencia del respectivo departamento o municipio.
Art. 150	<p>Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:</p> <p>4. Definir la división general del territorio con arreglo a lo previsto en esta Constitución, <b>fijar las bases y condiciones para crear, eliminar, modificar o fusionar entidades territoriales</b> y establecer sus competencias.</p>

Número	Contenido
Art. 151	El Congreso expedirá leyes orgánicas a las cuales estará sujeto el ejercicio de la actividad legislativa. Por medio de ellas se establecerán los reglamentos del Congreso y de cada una de las Cámaras, las normas sobre preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones y del plan general de desarrollo, <b>y las relativas a la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales</b> . Las leyes orgánicas requerirán, para su aprobación, la mayoría absoluta de los votos de los miembros de una y otra Cámara.
Art. 152	Mediante las leyes estatutarias, el Congreso de la República regulará las siguientes materias: <ul style="list-style-type: none"> <li>a. Derechos y deberes fundamentales de las personas y los procedimientos y recursos para su protección.</li> <li>b. Administración de justicia.</li> <li>c. Organización y régimen de los partidos y movimientos políticos; estatuto de la oposición y funciones electorales.</li> <li><b>d. Instituciones y mecanismos de participación ciudadana. (Ley E. 134 de 1994)</b></li> <li>e. Estados de excepción.</li> </ul>
Art. 285	Fuera de la <b>división general del territorio</b> , habrá las que determine la ley para el cumplimiento de las funciones y servicios a cargo del Estado.
Art. 286	Son <b>entidades territoriales</b> los departamentos, <b>los distritos, los municipios</b> y los territorios indígenas.  <b>La ley podrá darles el carácter de entidades territoriales a las regiones y provincias que se constituyan en los términos de la Constitución y de la ley.</b>
Art. 287	<b>Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses</b> , y dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos: <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Gobernarse por autoridades propias.</li> <li>2. Ejercer las competencias que les correspondan.</li> <li>3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.</li> </ol>

	<b>4. Participar en las rentas nacionales.</b>
Art. 288	<p><b>La ley orgánica de ordenamiento territorial establecerá la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales.</b></p> <p>Las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en los términos que establezca la ley.</p>
<b>Número</b>	<b>Contenido</b>
Art. 306	<p>Dos o más departamentos podrán constituirse en <b>regiones administrativas y de planificación</b>, con personería jurídica, autonomía y patrimonio propio. Su objeto principal será el desarrollo económico y social del respectivo territorio.</p> <p><i>Adicionado. Acto Legislativo 1 de 2003, art.17.</i> El Distrito Capital de Bogotá, el Departamento de Cundinamarca y los departamentos contiguos a este podrán asociarse en una <b>región administrativa</b> y de planificación especial con personería jurídica, autonomía y patrimonio propio cuyo objeto principal será el desarrollo económico y social de la respectiva región.</p> <p>Las citadas <b>entidades territoriales</b> conservarán su identidad política y territorial.</p>
Art. 307	<p>La respectiva ley orgánica, previo concepto de la Comisión de Ordenamiento Territorial, establecerá las condiciones para solicitar la <b>conversión de la región en entidad territorial</b>. La decisión tomada por el Congreso se someterá en cada caso a referendo de los ciudadanos de los departamentos interesados. (Art. 63 Ley 5ª. de 1992)</p> <p>La misma ley establecerá las atribuciones, los órganos de administración, y los recursos <b>de las regiones</b> y su participación en el manejo de los ingresos provenientes del Fondo Nacional de Regalías. Igualmente definirá los principios para la adopción del estatuto especial de <b>cada región</b>.</p>
Art. 319	<p><b>Cuando dos o más municipios tengan relaciones económicas, sociales y físicas, que den al conjunto características de un área metropolitana</b>, podrán organizarse como entidad administrativa encargada de programar y coordinar el desarrollo</p>

	<p>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.</p> <p>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.</p> <p>Cumplida la consulta popular, los respectivos alcaldes y los concejos municipales protocolizarán la conformación del área y definirán sus atribuciones, financiación y autoridades, de acuerdo con la ley. (Ley Orgánica 128 de 1994 y Ley Estatutaria 134 de 1994)</p> <p><b>Las áreas metropolitanas podrán convertirse en Distritos conforme a la ley.</b> (Ley Orgánica 128 de 1994)</p>
Art. 320	<p>La ley podrá establecer <b>categorías de municipios</b> de acuerdo con su población, recursos fiscales, importancia económica y situación geográfica, y señalar distinto régimen para su organización, gobierno y administración. (Ley Estatutaria 136 de 1994 y Ley Orgánica 617 de 2000)</p>
Número	Contenido
Art. 321	<p><b>Las provincias</b> se constituyen con municipios o territorios indígenas circunvecinos, pertenecientes a un mismo departamento.</p> <p>La ley ( Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial) dictará el estatuto básico y fijará el régimen administrativo de las provincias que podrán organizarse para el cumplimiento de las funciones que les deleguen entidades nacionales o departamentales y que les asignen la ley y los municipios que las integran.</p> <p>Las provincias serán creadas por ordenanza, a iniciativa del gobernador, de los alcaldes de los respectivos municipios o del número de ciudadanos que determine la ley.</p> <p>Para el ingreso a una provincia ya constituida deberá realizarse</p>

	<p>una consulta popular en los municipios interesados.</p> <p>El departamento y los municipios aportarán a las provincias el porcentaje de sus ingresos corrientes que determinen la asamblea y los concejos respectivos.</p>
Art. 322	<p><i>Modificado. Acto Legislativo 1 de 2000, Art. 1º.</i> Bogotá, capital de la República y del Departamento de Cundinamarca, se organiza como <b>Distrito Capital</b>.</p> <p>Su régimen político, fiscal y administrativo será el que determinen la Constitución, las leyes especiales que para el mismo se dicten y las disposiciones vigentes para los municipios.</p> <p>Con base en las normas generales que establezca la ley, el concejo a iniciativa del alcalde, <b>dividirá el territorio distrital en localidades</b>, de acuerdo con las características sociales de sus habitantes, y hará el correspondiente reparto de competencias y funciones administrativas.</p> <p>A las autoridades distritales corresponderá garantizar el desarrollo armónico e integrado de la ciudad y la eficiente prestación de los servicios a cargo del Distrito; a las locales, la gestión de los asuntos propios de su territorio.</p>
Art. 325	<p>Con el fin de garantizar la ejecución de planes y programas de desarrollo integral y la prestación oportuna y eficiente de los servicios a su cargo, dentro de las condiciones que fijen la Constitución y la ley, el Distrito Capital <b>podrá conformar un área metropolitana</b> con los municipios circunvecinos y una región con otras entidades territoriales de carácter departamental.</p>
Art. 326	<p><b>Los municipios circunvecinos podrán incorporarse al Distrito Capital</b> si así lo determinan los ciudadanos que residan en ellos mediante votación que tendrá lugar cuando el concejo distrital haya manifestado su acuerdo con esta vinculación. Si ésta ocurre, al antiguo municipio se le aplicarán las normas constitucionales y legales vigentes para las demás localidades que conformen el Distrito Capital.</p>
Art. 328	<p>Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias y el Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta conservarán su régimen y carácter.</p> <p><b>Adicionado. Acto Legislativo 1 de 1993. Art. 1º.</b> La Ciudad de Barranquilla se organiza como Distrito Especial Industrial y Portuario.</p>

Número	Contenido
	<p>El Distrito abarcará además la comprensión territorial del barrio de Las Flores de esta misma ciudad, el Corregimiento de La Playa del Municipio de Puerto Colombia y el tajamar occidental de Bocas de Ceniza en el Río Magdalena sector Ciénaga de Mallorquín, en el Departamento del Atlántico.</p> <p><b>Su régimen político, fiscal y administrativo será el que determinen la Constitución y las leyes especiales que para el efecto se dicten, y en lo no dispuesto en ellas las disposiciones vigentes para los municipios.</b></p>
Art. 339	<p>Habrá un Plan Nacional de Desarrollo conformado por una parte general y un plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional. <b>En la parte general se señalarán los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo, las metas y prioridades de la acción estatal a mediano plazo y las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental que serán adoptadas por el gobierno.</b> El plan de inversiones públicas contendrá los presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos de inversión pública nacional y la especificación de los recursos financieros requeridos para su ejecución.</p> <p>Las entidades territoriales elaborarán y adoptarán de manera concertada entre ellas y el gobierno nacional, planes de desarrollo, con el objeto de asegurar el uso eficiente de sus recursos y el desempeño adecuado de las funciones que les hayan sido asignadas por la Constitución y la ley.</p> <p><b>Los planes de las entidades territoriales estarán conformados por una parte estratégica y un plan de inversiones de mediano y corto plazo.</b></p>
Art. 356	<p><b>Modificado. Acto Legislativo 1 de 2001, Art. 2º.</b> Salvo lo dispuesto por la Constitución, la ley, a iniciativa del gobierno, fijará los servicios a cargo de la nación y de los departamentos, <b>distritos y municipios.</b> Para efectos de atender los servicios a cargo de éstos y a proveer los recursos para financiar adecuadamente su prestación, <b>se crea el Sistema General de Participaciones de los departamentos, distritos y municipios.</b></p>

	<p><b>Los distritos tendrán las mismas competencias que los municipios y departamentos para efectos de la distribución del Sistema General de Participaciones que establezca la Ley (Ley Orgánica 715 de 2001).</b></p> <p>Para estos efectos, serán beneficiarias las entidades territoriales indígenas, una vez constituidas. Así mismo, la ley establecerá como beneficiarios a los resguardos indígenas, siempre y cuando éstos no se hayan constituido en entidad territorial indígena.</p> <p>Los recursos del Sistema General de Participaciones de los departamentos, distritos y municipios se destinarán a la financiación de los servicios a su cargo, <b>dándole prioridad al servicio de salud y los servicios de educación preescolar, primaria, secundaria y media, garantizando la prestación de los servicios y la ampliación de la cobertura.</b></p>
<b>Número</b>	<b>Contenido</b>
	<p>Teniendo en cuenta los principios de solidaridad, complementariedad y subsidiariedad, la ley señalará los casos en los cuales la nación podrá concurrir a la financiación de los gastos en los servicios que sean señalados por la ley como de competencia de los departamentos, <b>distritos y municipios.</b></p> <p>La ley reglamentará los criterios de distribución del Sistema General de Participaciones de los departamentos, distritos y municipios, de acuerdo con las competencias que le asigne a cada una de estas entidades; y contendrá las disposiciones necesarias para poner en operación el Sistema General de Participaciones de éstas, incorporando principios sobre distribución que tengan en cuenta los siguientes criterios:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li><b>a) Para educación y salud: población atendida y por atender, reparto entre población urbana y rural, eficiencia administrativa y fiscal, y equidad;</b></li> <li><b>b) Para otros sectores: población, reparto entre población urbana y rural, eficiencia administrativa y fiscal, y pobreza relativa. (Ley O. 715 de 2001).</b></li> </ul> <p>No se podrá descentralizar competencias sin la previa asignación de los recursos fiscales suficientes para atenderlas.</p> <p>Los recursos del Sistema General de Participaciones de los</p>

	<p>departamentos, <b>distritos y municipios</b> se distribuirán por sectores que defina la ley. (Ley O. 715 de 2001).</p> <p>El monto de recursos que se asigne para los sectores de salud y educación, no podrá ser inferior al que se transfería a la expedición del presente acto legislativo a cada uno de éstos sectores.</p> <p>Parágrafo Transitorio.- El gobierno deberá presentar el proyecto de ley que regule la organización y funcionamiento del Sistema General de Participaciones de los departamentos, distritos, y municipios, a más tardar el primer mes de sesiones del próximo período legislativo. (Ley O. 715 de 2001).</p>
Art. 357	<p><i>Modificado. Acto Legislativo 1 de 2001, Art. 3º. <b>El monto del sistema General de Participaciones de los departamentos, distritos y municipios</b> se incrementará igualmente en un porcentaje igual al promedio de la variación porcentual que hayan tenido los ingresos corrientes de la nación durante los cuatro (4) años anteriores, incluida la correspondiente al aforo del presupuesto en ejecución.</i></p> <p>Para efectos del cálculo de la variación de los ingresos corrientes de la nación a que se refiere el inciso anterior, estarán excluidos los tributos que se arbitren por medidas de estados de excepción, salvo que el Congreso, durante el año siguiente les otorgue el carácter permanente.</p> <p>Los municipios clasificados en categorías cuarta, quinta y sexta, de conformidad con las normas vigentes, podrán destinar libremente, para inversión y otros gastos inherentes al funcionamiento de la administración municipal, hasta un veintiocho por ciento (28%) de los recursos que perciban por concepto del Sistema General de Participaciones de los departamentos, distritos y municipios, exceptuando los recursos que se destinen para educación y salud. (Ley O. 715 de 2001).</p>
Número	Contenido
	<p><i>Parágrafo Transitorio 1º.</i> El Sistema General de Participaciones de los departamentos, distritos y municipios tendrá como base inicial el monto de los recursos que la nación transfería a la entidades territoriales antes de entrar en vigencia este acto legislativo, por concepto de situado fiscal, participación de los municipios en los ingresos corrientes de la nación y las transferencias complementarias al situado fiscal para educación, que para el año 2001 se valoran en la suma de diez mil novecientos sesenta y dos (10.962) billones de pesos.</p>

En el caso de educación, la base inicial contempla los costos por concepto de docentes y administrativos pagados con situado fiscal y el fondo de compensación educativa, docentes y otros gastos en educación financiados a nivel distrital y municipal con las participaciones en los ingresos corrientes de la nación, y los docentes, personal administrativo de los planteles educativos y directivos docentes departamentales y municipales pagados con recursos propios, todos ellos a 1°. De noviembre de 2000. Esta incorporación será automática a partir del 1°. de enero de 2002.

*Parágrafo Transitorio 2°.* Durante los años comprendidos entre 2002 y 2008 el monto del Sistema General de participaciones crecerá en un porcentaje igual al de la tasa de inflación causada, más un crecimiento adicional que aumentará en forma escalonada así: Para los años 2002, 2003, 2004 y 2005 el incremento será del 2%; para los años 2006, 2007 y 2008 el incremento será del 2.5%.

Si durante el período de transición el incremento real de la economía (producto interno bruto) certificado por el DANE en el mes de mayo del año siguiente es superior al 4%, el crecimiento adicional del Sistema General de Participaciones de que trata el presente parágrafo se incrementará en una proporción equivalente al crecimiento que supere el 4%, previo descuento de los porcentajes que la nación haya tenido que asumir, cuando el crecimiento real de la economía no haya sido suficiente para financiar el 2% adicional durante los años 2002, 2003, 2004 y 2005, y 2.5% adicional para los años 2006, 2007 y 2008.

*Parágrafo Transitorio 3°.* Al finalizar el período de transición, el porcentaje de los ingresos corrientes de la nación destinados para el Sistema General de Participación será como mínimo el porcentaje que constitucionalmente se transfiera en el año 2001. La ley a iniciativa del Congreso establecerá la gradualidad del incremento autorizado en este parágrafo.

Igualmente para la vigencia del Sistema General de Participaciones de los departamentos, distritos y municipios, el Congreso de la República, podrá revisar por iniciativa propia cada cinco años, la base de liquidación de éste.

En todo caso, después del período de transición, el Congreso, cada cinco años y a iniciativa propia a través de ley, podrá

	incrementar el porcentaje.
<b>LEYES ESTATUTARIAS</b>	
Número	Contenido
134 de 1994 (Mayo 31)	Por la cual se dictan normas sobre mecanismos de <b>participación ciudadana</b> . (Arts. 103 y 105CN)
<b>LEYES ORGANICAS</b>	
Ley 5 de 1992 (Junio 17)	Art. 63, Comisiones Especiales de Vigilancia del Congreso de la República. Num. 3°. Comisión de vigilancia del proceso de <b>descentralización y ordenamiento territorial</b> .
128 de 1994 (febrero 23)	Por la cual se expide la <b>Ley Orgánica de las Áreas Metropolitanas</b> , en relación con su objeto, naturaleza, sede y funciones. (Art. 319 CN)
617 de 2000 (octubre 6)	Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la Ley Orgánica de Presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional.
715 de 2001 (diciembre 21)	Por la cual se dictan normas orgánicas <b>en materia de recursos y competencias</b> de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros.
819 de 2003 (julio 9)	Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de <b>presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal</b> y se dictan otras disposiciones.
<b>LEYES ORDINARIAS</b>	
99 de 1993 (diciembre 22)	Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, <b>se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables</b> , se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA y se dictan otras disposiciones. Ver especialmente el Art. 55.

136 de 1994 (junio 2)	Por la cual se dictan normas tendientes a <b>modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.</b>
142 de 1994	Por la cual se establece el <b>régimen de los servicios públicos domiciliarios</b> y se dictan otras disposiciones.
388 de 1997 (Julio 18)	Por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989, y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones respecto a <b>Planes de ordenamiento territorial</b> y a clasificación de los suelos del municipio
507 de 1999	Por la cual se modifica la Ley 388 de 1997, respecto al plazo para que los municipios y distritos formulen y adopten los <b>planes y esquemas de ordenamiento territorial (POT).</b>
<b>Número</b>	<b>Contenido</b>
<b>614 de 2000</b>	Por medio de la cual se adiciona la Ley 388 de 1997 y se <b>crean los comités de integración territorial para la adopción de los planes de ordenamiento territorial.</b>
<b>DECRETO LEY</b>	
<b>1333 de 1986 (abril 25)</b>	Código del Régimen Municipal. En él se incorporan las normas constitucionales relativas a la organización y el funcionamiento de la administración municipal y se codifican las disposiciones legales vigentes sobre las mismas materias.
<b>DECRETO REGLAMENTARIO</b>	
<b>1188 de 2003 (Mayo 12)</b>	Por medio del cual se establecen procedimientos para la coordinación de funciones administrativas entre el nivel nacional y el nivel territorial.
<b>PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO</b>	
<b>De 2006</b>	Por medio del cual se erigen como distritos Especiales las Ciudades de Calí, Medellín y Bucaramanga
<b>PROYECTOS DE LEY</b>	
<b>016 de 2003</b>	Sobre Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial
<b>120 de 2005</b>	Sobre Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial

## ENTREVISTAS.

En consideración a que el tema propuesto, *ESTUDIO DE FACTIBILIDAD JURÍDICA PARA UN NUEVO MODELO DE ADMINISTRACIÓN POLÍTICO ADMINISTRATIVA PARA BUCARAMANGA Y SU ÁREA DE INFLUENCIA*, es principalmente político administrativo y conlleva posiciones diferentes, y además, porque no existe mucha investigación al respecto, hemos considerado fundamental conocer previamente los criterios de los siguientes bumanguenses quienes por su especial vinculación con la ciudad y la región, han sido protagonistas de primer orden en la organización política de los últimos tiempos y tienen un conocimiento indiscutiblemente privilegiado sobre el tema. Son además de disciplinas muy diferentes, con experiencias e ideologías igualmente diferentes lo cual enriquece la visión global que debemos tener sobre el tema en estudio: ALFONSO GOMEZ GOMEZ, CARLOS ENRIQUE VIRVIESCAS PINZON, FELIZ JAIMES LASPRIELLA, ANTONIO JOSE DIAZ ARDILA y LUIS EMILIO ROJAS PABON.

También es de anotar que siendo un tema eminentemente político, donde los criterios y aproximaciones al mismo suelen ser muy diferentes y muchas veces contradictorios, el objetivo de nuestra investigación lo planteamos alrededor de la viabilidad jurídica para convertir al Área Metropolitana en Distrito y de plantear la necesidad de identificar a través de otros trabajos de investigación la viabilidad política, económica, social, administrativa y operativa de la iniciativa.

Con este objetivo diseñamos una encuesta con los temas que consideramos fundamentales para nuestra investigación, sin embargo algunos de los entrevistados consideraron necesario apartarse de ella para exponer libremente sus opiniones y tocar otros temas relacionados.

Nuestros entrevistados presentan las siguientes características:

El Abogado **ALFONSO GOMEZ GOMEZ**. Dos veces Alcalde de Bucaramanga, la primera vez en el año de 1975 por nombramiento, y la segunda en 1991 por elección popular, fue distinguido como el Mejor Alcalde de Colombia. Se suma a lo anterior una amplia preparación académica como abogado y muchos años en la docencia universitaria, principalmente en la UNAB donde ha sido además Vicerrector y Miembro de la Junta Directiva desde la Fundación. Ha sido Ministro de Gobierno, Representante a la Cámara, Senador de la República y tres veces embajador de Colombia en Uruguay, Rusia y China.

El Arquitecto **CARLOS ENRIQUE VIRVIESCAS PINZON**. Actual Presidente del Concejo Municipal de nuestra Ciudad, elegido por un movimiento independiente. Fue Alcalde de Bucaramanga de 1984 a 1986, Director de la Corporación Autónoma Regional para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga (CDMB) por mas de diez años. Respetable académico egresado de la Universidad Nacional y con especializaciones en Urbanismo en Brasil y de Planeación en Francia; fue así mismo, Decano Fundador de la Facultad de Arquitectura de la USTA, Asesor en Planeación Educativa del Ministro de Educación Luis Carlos Galán Sarmiento. Sin duda es en el tema de urbanismo y planeación, uno de los ciudadanos de mayor conocimiento e influencia en la ciudad.

El Ingeniero Civil **FELIX JAIMES LASPRIELLA**: Actual Director del Departamento de Desarrollo Regional de la Cámara de Comercio de Bucaramanga, ha estado trabajando en los últimos años en el tema regional y conoce como ninguno las cifras y características de la función pública regional. Fue en dos oportunidades Director del Área Metropolitana de Bucaramanga, Trabajó con el Alcalde Jaime Castro en procesos de planeación y contratación y fue Secretario Nacional de INVIAS.

El Arquitecto **ANTONIO JOSÉ DÍAZ ARDILA**: Fue Presidente del Comité de Gremios de Santander y Presidente de la Sociedad Colombiana de Arquitectos Regional, ha sido Director de la Oficina de Valorización Municipal y Metropolitana, Miembro en varios periodos de la Junta Directiva del Área Metropolitana, columnista de Vanguardia Liberal y del grupo CORPLAN. Ha tenido ya una amplia experiencia en temas urbanos y participó en los grupos de trabajo urbano de CORPLAN.

El Economista **LUIS EMILIO ROJAS PABON**: Ex concejal de Bucaramanga, Ex Secretario de Planeación de Bucaramanga y actual secretario de Planeación Departamental.

Diseñamos esta encuesta con los temas sobre los cuales quisimos conocer su opinión. Sin embargo, en el proceso de la entrevista aparecen otras inquietudes y temas que también incluimos:

- 1- ¿Cuáles son, a su juicio, los principales problemas y dificultades de la actual organización político administrativa de los municipios conurbados del Área Metropolitana de Bucaramanga?
- 2- ¿Cuáles serían las principales ventajas y desventajas de la conformación de un distrito, que reemplazara el actual esquema de Área Metropolitana?
- 3- ¿Cree usted viable a mediano plazo que este hecho se pueda aprobar, en consideración a los intereses creados de las cuatro administraciones independientes y diferentes que hoy hacen parte del Área Metropolitana?
- 4- ¿Existe un análisis económico que muestre realmente la verdadera reducción de los costos operativos al eliminar las cuatro administraciones y conformar solo una unidad administrativa?

- 5- Cómo percibe Usted el ambiente en la clase política y especialmente entre los concejales de la ciudad sobre el tema del distrito como un nuevo forma de organización de nuestra capital?
- 6- ¿Que recomendaría usted a quienes consideramos este tema importante para motivar su debate y socializar el tema?

### **ALFONSO GOMEZ GOMEZ**

En la entrevista con el doctor Alfonso Gómez Gómez, posiblemente uno de los abogados de mayor conocimiento sobre la ciudad, ha sido dos veces alcalde de Bucaramanga, una vez por nombramiento 1975 y otra por elección popular en 1991, además de Gobernador de Santander, Ministro de Gobierno y varias veces Senador y Representante. Mantiene una columna de opinión en Vanguardia Liberal donde sus escritos son siempre leídos con interés sus valiosas opiniones. Actual Vicerrector de la UNAB y siempre en su Junta Directiva, mantiene con la academia una estrecha vinculación. Por ello su autorizada opinión considero que es fundamental.

El doctor Gómez Gómez nos da una síntesis de lo que ha sido el Área Metropolitana de Bucaramanga y su opinión sobre el tema al respecto.

Nos comenta el doctor Gómez Gómez que las ciudades grandes, por razón de su población y en el caso colombiano se caracterizan por las migraciones incontenibles del campo o pueblos menores, han adquirido el fenómeno de la conurbación. No se puede impedir que las gentes emigren a las ciudades pensando que estas ofrecen seguridad, bienestar, vivienda, educación, salud y otros elementos que no se encuentran en el campo o en pequeñas poblaciones. Así se entiende el fenómeno. Debe tenerse en cuenta que las disminución de la

población en las áreas rurales y el crecimiento desmesurado de las grandes ciudades, genera este modo el fenómeno de la conurbación, así las ciudades mas importantes van absorbiendo los territorios de las ciudades vecinas, como es el caso de Bucaramanga.

Nuestra ciudad en los años veinte tenía sólo cincuenta mil habitantes y hoy en día su población metropolitana sobrepasa el millón de personas, es por ese crecimiento que se da la conurbación. No fueron suficientes las áreas iniciales de la ciudad y se ocuparon las zonas de los municipios aledaños. Para resolver ese problema se han ideado diferentes formulas jurídicas que permitan solucionar nuevos retos de prestación de servicios y que permita regularizar mejor el crecimiento de la metrópoli en formación.

En el caso de Bogotá, anota el doctor Gómez Gómez, que tiene unos municipios anexados y una característica de distrito especial, hoy Distrito Capital consagrado por la Constitución. También se consagraron otros distritos y se piensa que para el caso de Bucaramanga y otras ciudades similares, sea posible esta opción. Las áreas metropolitanas, que se viene usando en Bucaramanga desde la década del ochenta, son entidades que no tienen suficientes herramientas para poder regularizar el crecimiento urbano y darle funcionalidad, si se dieran las circunstancias de una mayor conciencia de su importancia esta figura sería mas funcional y operaria en forma correcta.

A mi juicio, comenta el doctor Gómez Gómez, el Área Metropolitana de Bucaramanga, tiene hoy el gran inconveniente y es que no tiene la facultad plena de contratación. De esa manera los cuatro municipios que la conforman disputan mucho la contratación de obras que son de carácter metropolitano. La contratación es un terrón de azúcar en la boca de los funcionarios de los municipios circunvecinos y eso impide que el funcionalidad del Área sea plena. Hace falta también una reforma que le permita al ente Área Metropolitana la contratación

plena con el objeto de que la prestación de los servicios públicos tenga unidad de criterio.

Un ejemplo actual y real es el caso del sistema de transporte masivo, denominado en esta ciudad METROLINEA. Se ha impedido por parte de algunos municipios modernizar el sistema de transporte en beneficio del usuario, la herramienta del Área Metropolitana para Bucaramanga sería suficiente con mayor conciencia de las cuatro administraciones. Hay varias áreas metropolitanas en el país que no han funcionado, la de Bucaramanga funciona a medias.

Reitera su opinión que para el funcionamiento de nuestra Área Metropolitana se necesita que se le complemente con mayores herramientas. Por ejemplo que el Área sea una autoridad urbana completa para los fenómenos de la planeación, el urbanismo, el transporte, la salud, etc., lo que no quiere decir que desaparezcan los municipios circunvecinos. Estos quedan con las facultades que hoy tienen, pero se les limita la contratación, a estos le quedan su facultad de contratación para las veredas etc. Hay que definir que es metropolitano y que no lo es para que el alcalde principal defina que es y que no es metropolitano, para que el Área funcione.

Se necesita una reforma legal que le de al Área lo que es metropolitano y establezca delimitaciones claras de lo que es metropolitano corresponde al resorte del Área Metropolitana.

Bucaramanga en la actualidad es una de las áreas metropolitanas y para tal efecto, para constituir esa figura jurídica reúne completamente los requisitos establecidos por la norma legal desde 1984, no funciona debidamente esa figura del Área debido al lugareñismo de los municipios conurbados, sería deseable que funcionara , porque esta figura es buena, sin embargo no está definido el hecho

metropolitano de manera cabal, y la posibilidad de que exista un Área Metropolitana la difiere la constitución con carácter optativo, no con carácter obligatorio, es decir los municipios anexados a Bucaramanga o conurbados pueden si así lo desean funcionar como el Área Metropolitana.

El Área en ocasiones anteriores ha funcionado bien y se han realizado obras importantes de carácter metropolitano, hoy lo repito, hay un lugareñismo muy acentuado y ponemos el ejemplo de lo ocurrido con METROLINEA, con muchas trabas del sin del Concejo de Floridablanca.

El Área Metropolitana tal como se ve hoy, si no se define el hecho metropolitano y si no tiene un carácter planificador autentico encabezado por el Alcalde principal como es el de Bucaramanga , va a continuar dando traspiés y no va a cumplir su finalidad debido repetimos a ese lugareñismo porque , si no lo es el hecho de que Floridablanca, por intereses menores completamente subalternos, no se haya aprobado el hecho metropolitano del transporte masivo METROLINEA, de manera que los intereses del Área quedan sometidos al decideratum de 70 concejales en vez de un Concejo Metropolitano que debiera estar constituido por representantes de los diferentes municipios conurbados.

Se habla del distrito, pero la figura del distrito es mucho mas difícil, porque la figura del distrito según tengo entendido implica supresión de los municipios conurbados, y estos se niegan a desaparecer, y no hay necesidad, de que desaparezcan para que exista una autoridad metropolitana, como tampoco hay necesidad de que esa autoridad metropolitana se haga cargo de funciones menores , como los caminos veredales y situaciones que pueden ser desempeñadas por lo alcaldes menores dentro del Área Metropolitana, entonces eso requiere también de elecciones populares, decisiones de votación popular muy difícil de obtener, porque no hay una conciencia metropolitana y el lugareñismo es muy fuerte todavía.

Es mucho mas fácil buscar que se defina el hecho metropolitano para que no haya obstáculos para realizar las obras que consideran al hecho metropolitano, y debe ser de una fase decisoria mas simple que la actual, porque 70 concejales de los 4 municipios, hacen casi imposible coordinar trabajos y criterios, sumado a que los alcaldes si no tienen suficiente autoridad para recomendar el hecho metropolitano, y o tienen una suficiente facultad de convicción las cosas se reducen a nada, pero la transformación de en Distrito me parece mas difícil.

Aquí hay el hecho metropolitano, y esta muy limitado, porque además de los municipios que integran el Área, esta la Mesa de los Santos que es un dormitorio de Bucaramanga, también debería estar en ese hecho metropolitano el municipio de Tona porque representa el abastecimiento de agua para Bucaramanga, y no habría dificultad en que ese tratamiento del agua tuviera un carácter metropolitano también estaría parte del territorio de Rionegro.

Al preguntarle sobre la viabilidad jurídica de la transformación a distrito nos comento.

La figura del distrito esta en la constitución, pero los requisitos en la actualidad hacen muy difícil una votación popular en cada municipio para definir el hecho metropolitano, políticamente no es viable, pero jurídicamente si es viable, se puede con arreglo a la constitución, los requisitos establecidos hacen complicada, políticamente la decisión.

En cambio el Área Metropolitana ya esta constituida, lo que pasa es qu no esta definido el hecho metropolitano, con las dificultades que se presentan hoy en dia. No hay manejo metropolitano, por intereses menores dificultan las soluciones metropolitanas dentro la conurbación, ese problema lo contempla toda Latinoamérica, por el gran crecimiento de las ciudades y por la urbanización, el

crecimiento de las ciudades es inmenso , y las áreas metropolitanas no funcionan debidamente, porque faltan soluciones legales.

En cuanto al funcionamiento de los otros distritos en Colombia nos comenta sobre el de Cartagena por la condición de distrito turístico que es otra cosa, las características del distrito turístico facilitan mucho mas, porque el beneficio turístico es mucho mas fácil de entenderlo.

Bucaramanga estará completamente unificada y las jurisdicciones separadas van a ser una gran dificultad por eso se debe intentar reforzar el área, buscar que funcione, convencer a la gente de que es metropolitano y que no o es , porque la vía política es supremamente difícil | conversión en distrito.

Hay fenómenos como el del sector de cañaveral que se ha anexado a Bucaramanga se están haciendo gestiones con la asamblea departamental, porque entienden que no funcionan las cuestiones metropolitanas.

## **CARLOS ENRIQUE VIRVIESCAS PINZÓN**

La entrevista con el Doctor Virviescas Pinzón, quien prefirió apartarse de las preguntas para desarrollar un dialogo mas amplio y general, la iniciamos con el tema de viabilidad política de la creación del DISTRITO de Bucaramanga. Su primera preocupación con respecto al tema es que este genera rechazo entre los profesionales de la política regional, quienes han convertido en sus propios feudos cada municipalidad. El DISTRITO implica la desaparición de la independencia de los cuatro entes municipales, con toda su organización de Concejos, Personerías y Contralorías y en general todo ese aparato burocrático que alimenta a los políticos y que al desaparecer, afecta sus intereses electorales y burocráticos. Por

ello su conclusión inicial es que desde el punto de vista político, no es viable sacar adelante la propuesta.

Debe, a su juicio, existir previamente un trabajo de información y educación con las habitantes de la zona metropolitana de Bucaramanga, para entender los grandes beneficios que nos traería la conformación de un Distrito, eliminando los cuatro municipios autónomos. La eliminación de tanta burocracia, sería muy beneficioso para la comunidad. Sin embargo es este punto en el cual la clase política teme perder sus beneficios burocráticos con una propuesta como esta. No sólo es la parte económica, considera igualmente importante el logro de una planeación unificada para todo el conglomerado y manifiesta los inmensos problemas que genera la organización actual con cuatro cabezas que lógicamente piensan distinto y orientan sus municipios con criterios que muchas veces anulan los esfuerzos de los otros.

Manifiesta el Arquitecto Virviescas Pinzón, que para ser mas equitativa la distribución entre los municipios que conformarían el Distrito, también podría plantearse el nombramiento de los alcaldes menores o locales, a través del proceso de selección de hojas de vida, llamada comúnmente “meritocracia” y que el Distrito, creado de la fusión de los cuatro o mas municipios, coordine toda la actividad de la administración pública, para que sea equitativa en la prestación de los servicios el resto de municipios que hoy conforman el Área.

Anota como tema preocupante a tener en cuenta, que es una de las razones que argumentan los enemigos de la propuesta, la pérdida de los derechos de los municipios. Considera que la propuesta de creación del Distrito debe contemplar en su fundamentación, que los derechos de los municipios deben ser respetados por el nuevo Distrito.

Pone como ejemplo el caso de Girón, Monumento Nacional, mucho más antiguo y durante siglos más importante y con mayor tradición que Bucaramanga y así de los otros municipios las prevenciones que esta medida podría tener. La ciudad más grande y con mayores problemas, como lo es Bucaramanga, con sus altos índices de pobreza y desplazamiento que se ha notado en la última década y con inversiones proporcionalmente más importantes podría desplazar las inversiones menores de los demás municipios.

Se hace la siguiente pregunta: ¿Cómo conseguir y garantizar la equidad entre los municipios? Problemas demográficos y tributarios surgen de este inconveniente que obligaría a crear normas que faciliten distribuir los recursos de acuerdo con la distribución demográfica, y de acuerdo con la tributación, entre muchos otros factores que se generarían de la creación del Distrito.

En cuanto a los planes de desarrollo, manifiesta el Concejal, se encuentra con la situación de hoy, en donde cada uno de los alcaldes de los cuatro municipios tiene un programa diferente, de acuerdo a su orientación política, con los compromisos con sus electores y sus propios criterios, creándose en la práctica una desarticulación. En resumen, las prioridades que hoy tiene cada municipio son diferentes, de acuerdo a cada plan de gobierno y a su sostenibilidad económica, a pesar de que en los planes de desarrollo hay pautas dadas por la ley.

Manifiesta con preocupación, que no hay una planificación a nivel nacional, los planes de desarrollo nacionales son documentos donde se establecen metas, pero las administraciones municipales no reflejan en sus actuaciones un criterio general unificado. En el tema de la globalización que nos obliga a no quedarnos atrás en la ciudad y manejar el tema con criterio menos “parroquial”.

Por último, hace mucho énfasis en el tema los servicios públicos, tan relacionados con la calidad de vida ciudadana y los peligros de su desarticulación que ve en la

actualidad como muy preocupante. Para el Doctor Virviescas Pinzón la única forma visible sería la conformación de una sola empresa de servicios públicos, como se ha logrado con éxito en Medellín, que coordine los servicios de los cuatro municipios.

## **FELIX JAIMES LASPRIELLA**

1. ¿Cuales son, a su juicio, los principales problemas y dificultades de la actual organización político administrativa de los municipios conurbados del Área Metropolitana de Bucaramanga?

En forma vehemente indica que la necesidad del Distrito se ha acentuado por la falta de una verdadera acción del ente ya existente, el Área Metropolitana de Bucaramanga.

Comenta que existen once temas que por su relación global son por esencia metropolitanos, ellos son:

1. Servicio de Acueducto.
2. Servicio de Alcantarillado.
3. Servicio de Gas domiciliario.
4. Servicio de Teléfonos.
5. Servicio de Energía Eléctrica.
6. Servicio de Recolección de Basuras.
7. Manejo de la disposición final de residuos sólidos
8. Manejo y control de Circulación y Tránsito.
9. Bomberos.
10. Sistema de Transporte Público.
11. Policía y seguridad ciudadana.

Además considera que existe la necesidad de unificar el impuesto predial y el sistema de valorización por cuanto para el ciudadano no hay diferencia entre un municipio y otro, y estas variaciones sí pueden afectar la unidad de la ciudad como un todo.

Se pregunta, ¿cómo puede funcionar una ciudad que apenas sobrepasa el millón de habitantes manejada por cuatro alcaldes y cuatro concejos municipales? Y se responde que los más de setenta concejales y los cuatro alcaldes que conforman nuestra conurbación, sí podrían lograr un acuerdo básico de manejar los temas fundamentales citados como empresas globales metropolitanas y los municipios manejarían la parte inmediata, pero no menos importante, que tiene cada municipio con problemas muy particulares.

2. ¿Cuáles serían las principales ventajas y desventajas de la conformación de un distrito, que reemplazara el actual esquema de Área Metropolitana?

Económicas, al reducir las cuatro burocracias en una y la de planeación de la ciudad de manera global y no en cuatro pedazos.

3. ¿Cree usted viable a mediano plazo que este hecho se pueda aprobar, en consideración a los inmensos intereses creados de las cuatro administraciones independientes y diferentes que hoy hacen parte del Área Metropolitana?

El tema requiere de mayor información y de estudios que permitan verificar las cifras y las ventajas para poder crear entre los ciudadanos el criterio de sus ventajas y sus desventajas. No existe hoy información ni estudios al respecto que permitan de manera fácil defender este criterio, que si bien todos los percibimos como viable no debe convertirse en una panacea por que hay otras posibilidades

como es la valoración del Área Metropolitana que a mi juicio ha reducido su capacidad de dar soluciones a nuestro conglomerado. Para ejemplos anota como el Acueducto dejó crear una nueva empresa en Piedecuesta por su incapacidad de responder a las inquietudes y necesidades de este municipio. Las basuras tiene hoy una proliferación de empresas y el servicio es de menor calidad que antes y así en muchos otros servicios que a su juicio han reducido su respuesta a las necesidades de la ciudad al no tener un norte claro.

4. ¿Existe un análisis económico que muestre realmente la verdadera reducción de los costos operativos al eliminar las cuatro administraciones y conformar solo una unidad administrativa?

Es una responsabilidad de los ciudadanos a través principalmente de la academia y los gremios, para generar estudios e investigaciones como los que ustedes actualmente adelantan.

5. ¿Cómo percibe Usted el ambiente en la clase política y especialmente entre los concejales de la ciudad sobre el tema del distrito como una nueva forma de organización de nuestra capital?

Cuando el tema se toca se acude a factores primarios como el regionalismo, o la idea de que Bucaramanga pretende desaparecer a los municipios menores y otros argumentos elementales para desvirtuar las propuestas.

6. ¿Qué recomendaría usted a quienes consideramos este tema importante para motivar su debate y socializar el tema?

Insisto en la necesidad de generar información y presentar estudios que muestren cifras y posibilidades de cambio. Los argumentos en contra aparecen de quienes

siempre se oponen a cualquier cambio que los pueda afectar, los argumentos a favor deben salir de los estudios al respecto que lamentablemente no tenemos.

## **ANTONIO JOSÉ DÍAZ ARDILA**

Manifiesta su total acuerdo con la figura del Distrito como una solución al problema que actualmente vive la ciudad en los temas de planeación y de servicios públicos y destaca la posible oposición que puede tener la propuesta por parte de quienes dependen de las actuales organizaciones políticas.

1. ¿Cuáles son, a su juicio, los principales problemas y dificultades de la actual organización político administrativa de los municipios conurbados del Área Metropolitana de Bucaramanga?

Lamentablemente los dos temas fundamentales, la planeación y los servicios públicos han hecho crisis por la incapacidad de las cuatro alcaldías de coordinar políticas unificadas sobre los temas básicos. Hace un recuento de las diferencias abismales en organización y servicios de cada uno de los cuatro municipios que conforman el Área Metropolitana y que serían los que conformarían el Distrito. La falta de coordinación en la planeación de los cuatro municipios y la descoordinación de varios servicios públicos están llevando a una desarticulación de la planeación global de la ciudad. A su juicio se requiere estudiar el problema y como en las democracias maduras, que el sentimiento general de los ciudadanos sobre los temas imponga a los gobernantes unas soluciones.

2. ¿Cuáles serían las principales ventajas y desventajas de la conformación de un distrito, que reemplazara el actual esquema de Área Metropolitana?

Sólo con la reducción de los altos costos burocráticos que implican cuatro organizaciones políticas para una ciudad de algo más de un millón de habitantes

habría suficiente argumento. Sin embargo, el tema fundamental es el de la coordinación planificada de los servicios públicos y la planeación global, es un segundo factor que posiblemente tendrá un impacto mayor sobre la calidad de vida de los ciudadanos que el primer argumento.

3. ¿Cree usted viable a mediano plazo que este hecho se pueda aprobar, en consideración a los inmensos intereses creados de las cuatro administraciones independientes y diferentes que hoy hacen parte del Área Metropolitana?

Se requiere que medios independientes como es la academia y los gremios trabajen sobre el tema y se tengan estudios sobre el impacto real que tendrá para los ciudadanos esta profunda modificación. Análisis sobre la parte económica, operativa, de organización y su socialización irán abriendo espacios a esta propuesta. La Fundación PARTICIPAR ha tomado este tema como uno de los prioritarios para la región y ha si lo ha manifestado públicamente en varios artículos de prensa y foros sobre la ciudad. Se tiene prevista una invitación al doctor JAIME CASTRO, ex ministro y abogado de profundos conocimientos en el tema para que exponga en la ciudad sus criterios al respecto.

4. ¿Existe un análisis económico que muestre realmente la verdadera reducción de los costos operativos al eliminar las cuatro administraciones y conformar solo una unidad administrativa?

No y ese debe ser un tema de investigación de tesis universitarias o planes de trabajo de las universidades que permitan cuantificar la reducción de costos operativos de la organización administrativa y los incrementos en inversión que puede tener el gobierno regional con este cambio. Pero un primer ejercicio sencillo que nos muestre el costo operativo de los cuatro municipios nos muestra cifras importantes.

5. ¿Como percibe usted el ambiente en la clase política y especialmente entre los concejales de la ciudad sobre el tema del distrito para la organización de nuestra capital?

Bueno el próximo año hay elecciones y sería un tema interesante de debate para poder llevar el tema a la gran masa de ciudadanos. En principio se puede esperar un rechazo por la reducción de la burocracia, pero la opinión pública es mas fuerte que la opinión de los políticos.

6. ¿Que recomendaría usted a quienes consideramos este tema importante para motivar su debate y socializar el tema?

Repito sobre la necesidad de promover investigaciones sobre el tema y que haya foros y debates que permitan evaluar con seriedad las ventajas y las desventajas para que el tema se trabaje con altura y sin apasionamientos.

## **LUIS EMILIO PABON ROJAS**

1. ¿Cuáles son, a su juicio, los principales problemas y dificultades de la actual organización político administrativa de los municipios conurbados del Área Metropolitana de Bucaramanga?

Cada municipio tiene su propia autonomía en materia institucional, no hay integralidad entre los municipios de Girón, Floridablanca, Piedecuesta y Bucaramanga. El área metropolitana de Bucaramanga ha concentrado su actuar institucional en la mayoría de las veces en Bucaramanga, descuidando de esta forma el conjunto como debería verse el desarrollo urbano de la gran ciudad.

Cada municipio trabaja con las demás instituciones sin hacerlo en forma conjunta.

El área metropolitana de Bucaramanga no cuenta con los recursos necesarios para dar una respuesta a la comunidad, tampoco hace proyección de prioridades en materia de planes en conjunto para los municipios colindantes.

2. ¿Cuáles serían las principales ventajas y desventajas de la conformación de un distrito, que reemplazara el actual esquema de Área Metropolitana?

En cuanto a la segunda pregunta sobre las ventajas y desventajas de la conformación de un distrito para Bucaramanga, esta de acuerdo con el ahorro administrativo y que esta opción conlleva ahorro operativo y administrativo.

Además de la globalización de la economía, ya no se estaría hablando de 4 economías diferentes sino de un solo conjunto, lo cual beneficiaría al distrito en materia económica, convirtiéndola de esta manera en política de Estado. Habría unificación del impuesto predial, generando de esta forma unos ingresos proporcionales junto con las tasas y demás contribuciones.

Los distritos cuentan con transferencias propias por el solo hecho de serlos, es decir le llegarían nuevos recursos que son otorgados por la ley.

En cuanto a las desventajas, acota que uno de los puntos más importantes sería la pérdida de la unidad geográfica por lo tanto hay englobación de los territorios que antes conformaban los municipios, es decir estos desaparecen y se unificarían a la gran metrópoli desapareciendo de esta manera, municipios tan tradicionales como Girón que es patrimonio histórico de Colombia y Piedecuesta con toda su historia, quedaría su autonomía representada en el poder centralizado que sería Bucaramanga. A esto se suma la pérdida de su estatus político como entes territoriales independientes.

Otro punto analizar sería la equidad en las políticas que se ejecutan por parte de los municipios.

3. ¿Existe un análisis económico que muestre realmente la verdadera reducción de los costos operativos al eliminar las cuatro administraciones y conformar solo una unidad administrativa?

En lo referente al cuarto punto sobre los resultados de la conformación de los nuevos distritos no tiene mayores comentarios y lo único que nos explica es sobre el mejoramiento económico por parte de los recursos provenientes de la nación por su nuevo estatus el mejoramiento en la planeación urbanística.

4. ¿Como percibe usted el ambiente en la clase política y especialmente entre los concejales de la ciudad sobre el tema del distrito para la organización de nuestra capital?

El ambiente para convertir la ciudad en un Distrito lo ve de forma positiva, en los concejales de Bucaramanga, pero no observa lo mismo en la clase política de los demás municipios por los argumentos ya anotados.

Nos recomienda que quienes tengamos la idea de promocionar la creación tenemos que empezar por hacer un trabajo de sensibilización, socialización y culturización ciudadana en todos los niveles de la sociedad de los municipios que harían parte del distrito mencionado.<sup>58</sup>

---

<sup>58</sup> Entrevista Viernes 3 de Marzo de 2006, Dr. MAURICIO RODRIGUEZ