**INFORME DE PONENCIA PROYECTO DE LEY NO. 075 DE 2018 CÁMARA** *“Por el cual se modifica el porcentaje de participación para la conformación de las áreas metropolitanas”*

Bogotá D.C., 27 de septiembre de 2018.

Honorable Representante

**SAMUEL ALEJANDRO HOYOS**

Presidente

**Comisión Primera Constitucional**

Cámara de Representantes

Ciudad.

**Referencia: Informe De Ponencia Proyecto De Ley No. 075 De 2018 Cámara** *“Por el cual se modifica el porcentaje de participación para la conformación de las áreas metropolitanas”*

Honorables Representantes:

En cumplimiento del encargo hecho por la Honorable Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional de la Cámara de Representantes del Congreso de la República y de conformidad con lo establecido en el Artículo 156 de la Ley 5ª de 1992, procedemos a rendir Informe de Ponencia para Primer Debate en Cámara del Proyecto de Ley 075 de 2018 Cámara. El Informe de Ponencia se rinde en los siguientes términos:

1. **TRÁMITE DE LA INICIATIVA**

El Proyecto de Ley número 075 de 2018 Cámara, fue radicado el día 8 de agosto de 2018 en Secretaría General de la Cámara de Representantes. Son autores del Proyecto de Ley los Honorables Congresistas, Oscar Darío Pérez Pineda, Paola Holguin Moreno, Esteban Quintero Cardona y John Jairo Bermúdez.

El 22 de agosto de 2018, la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, nos designó como ponentes para primer debate, a los suscritos representantes.

1. **OBJETO DEL PROYECTO**

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

1. **CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY**

El proyecto de ley esta conformado por tres (3) artículos, incluido el de la vigencia. Los otros dos artículos corresponden al objeto del proyecto de ley el cual es modificar el porcentaje de la participación, para la conformación de las áreas metropolitanas, modificando el literal (e.) del artículo 8 de la Ley 1625 de 2013, reduciendo el porcentaje de participación a un cinco por ciento (5 %)

|  |  |
| --- | --- |
| **Norma Vigente: literal (e.) del artículo 8 de la Ley 1625 de 2013** | **Texto propuesto: literal (e.) del artículo 8 de la Ley 1625 de 2013** |
| e) Se entenderá aprobado el proyecto sometido a consulta popular cuando la mayoría de votos de cada uno de los municipios interesados sea favorable a la propuesta y la participación ciudadana haya alcanzado al menos la cuarta parte de la población registrada en el respectivo censo electoral de cada uno de los municipios intervinientes. | e) Se entenderá aprobado el proyecto sometido a consulta popular cuando la mayoría de votos de cada uno de los municipios interesados sea favorable a la propuesta y la participación ciudadana haya alcanzado al menos el cinco (5%) por ciento de la población registrada en el respectivo censo electoral de cada uno de los municipios intervinientes. |

Con respecto a la exposición de motivos, en el proyecto de ley se resalta que las áreas metropolitanas han sido los mecanismos ideados para organizar el crecimiento de las ciudades que comparten escenarios culturales, sociales, económicas, territoriales y de desarrollo comunes.

Actualmente nuestro país cuenta con 6 áreas metropolitanas conformadas: Barranquilla, Bucaramanga, Cúcuta, Centro Occidente, Valle de Aburrá y Valledupar. De las cuales las cinco (5) primeras fueron constituidas mediante ordenanza de conformidad con la autorización otorgada mediante los artículos 16[[1]](#footnote-1) y 17[[2]](#footnote-2) del Decreto 3104 de1979. Es decir que la única área metropolitana que se ha consolidado mediante la manifestación de la voluntad ciudadana ha sido la de Valledupar, que mediante consulta popular del 8 de marzo de 1998 fue avalada por 67.649 votos, y protocolizada mediante Escritura Pública número 2004 de 17 de diciembre de 2002.

La antigua Ley 128 de 1994 de áreas metropolitanas disponía para la conformación de estas: “*El texto del proyecto de constitución del Área Metropolitana será sometido a consulta popular la cual se entenderá aprobada por el voto afirmativo de la mayoría de los sufragantes. Sólo podrá convocarse de nuevo a consulta popular, sobre la misma materia, cuando se hubiese renovado los Concejos Municipales”.*

Pero el régimen actual de áreas metropolitanas*, Ley* 1625 de 2013, modificó la disposición en el siguiente orden: “*Se entenderá aprobado el proyecto sometido a consulta popular cuando la mayoría de votos de cada uno de los municipios interesados sea favorable a la propuesta y la participación ciudadana haya alcanzado al menos la cuarta parte de la población registrada en el respectivo censo electoral de cada uno de los municipios intervinientes*.”

Dicha modificación, en ningún momento pretendió desincentivar la creación de Áreas Metropolitanas, pero a pesar de ello, la realidad ha demostrado que en efecto las entidades territoriales no han avanzado en de esta figura asociativa de derecho público, ya que los umbrales establecidos son más altos de los que normalmente un alcalde alcanza para salir elegido.

Obsérvese los porcentajes te abstencionismo en las elecciones regionales para alcaldías entre el año 2000 y el 2015, en donde la media de abstención fue del 49,21%. Además, de 25 ciudades capitales, excluyendo las 6 que ya pertenecen a Áreas Metropolitanas, 13 de ellas tienen alcaldes que no alcanzaron a obtener para su elección el 25% del censo electoral, pero aún así este es el porcentaje que se pide para la conformación de las áreas metropolitanas.

1. **CONSIDERACIONES DE LOS PONENTES**

Los ponentes firmantes del presente informe, consideramos que la iniciativa legislativa es necesaria y positiva, ya que atiende la necesidad de fortalecer las entidades territoriales, que conlleva a una reducción de brechas económicas y sociales en las regiones, permitiendo un mejor ordenamiento del territorio, aumenta la posibilidad de generar consensos entre municipios vecinos, ayuda a preservar las estructuras ecológicas de las manchas urbanas en Colombia, formular directrices más claras en materia de infraestructura, vivienda y otros. A continuación, se exponen las consideraciones legales y técnicas por las que rendimos ponencia positiva al presente proyecto de ley.

* 1. **Fundamentos Constitucionales y Legales:**

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

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

Para la creación de dicha ley, se pensó en la optimización de los recursos y el aumento de la capacidad de gestión de los municipios, conservando su autonomía. Pero la verdad es que, aunque el espíritu de la 1625/13 fuera fomentar la creación de áreas metropolitanas, en la práctica no ha sido posible. Tómese como ejemplo los resultados de la votación por la cual el municipio de Envigado definió ingresar al Área Metropolitana del Valle de Aburrá, el domingo 10 de Julio de 2016, en la que sólo participo el 17.5% del Censo Electoral.

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

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

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

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

* 1. **Fundamentos Técnicos:**

La metropolización de la población y de las actividades humanas, constituyen el momento dominante de la urbanización en la actualidad. Da cuenta de ello el hecho de que en el periodo de 1995 a 2005 se ha notado su avance, pues de cada 100 nuevos habitan del del país 63, de ubican en las siete zonas metropolitanas de mayor dinamismo del país. [[3]](#footnote-3)

Desde la Facultad de de Economía de la Universidad del Externado de Colombia, en su enfoque de economía institucional urbana, el docente investigador Oscar A. Alfonso R., manifiesta su concepto favorable a este proyecto de ley exponiendo realidades como que en la actualidad cerca del 48.3% de la población se encuentra en un proceso de aglomeración, motivados por hechos metropolitanos como: (i.) el crecimiento de la demanda de movilidad cotidiana -lugar de residencia vs. Razones laborales-, (ii.) procesos de localización y relocalización industrial, comercial y de servicios que redefinen la estructura económica regional,(iii.) factores ambientales como tratamientos diferenciados es indeseados de la estructura ecológica principal que compartes diferentes jurisdicciones metropolitanas.

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

En ese mismo sentido manifiesta su concepto el Instituto de Estudios Urbanos de la Universidad Nacional de Colombia (IEU), al afirmar que reducción del porcentaje de participación ciudadana en la consulta popular para la creación de áreas metropolitanas, facilitaría la aprobación de la constitución de estas, a través de dicho mecanismo. Esto sin desconocer que esta iniciativa es solo el comienzo en el camino en la generación de soluciones institucionales integrales para que tengan un impacto efectivo en las problemáticas de los territorios.[[4]](#footnote-4)

Por su parte el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat), estima que esta iniciativa legislativa, puede contribuir de forma levante a superar uno de los problemas que han dificultado la constitución formal de aéreas metropolitanas. Cabe recordar que Colombia es uno de los 167 países firmantes de la Nueva Agenda Urbana, firmada en Quito en octubre de 2016, en el marco de HABITAT III, donde se adoptan compromisos relacionados con la integración y la gestión metropolitana como una determinante de una buena gobernanza territorial. El parágrafo 90, acuerda que: *“Apoyaremos, en consonancia con la legislación nacional de los países, el fortalecimiento de la capacidad de los gobiernos subnacionales y locales para aplicar una gobernanza local y metropolitana eficaz a diferentes niveles, que cruce fronteras administrativas y se base en los territorios funcionales (…)”[[5]](#footnote-5).*

Atendiendo esos compromisos internacionales adquiridos, Colombia ha reconocido la importancia de un enfoque asociativo subregional en la planeación y desarrollo de los territorios. El CONPES 3819 de 2014 -Sistema de Ciudades de Colombia-, exalto a que las áreas metropolitanas *“se constituyen en la experiencia más importante de asociatividad y gestión supramunicipal relacionada con el fenómeno de la urbanización. Si bien recientemente se expidió una nueva ley para fortalecerlas, presentan limitaciones tanto para su constitución y operación*.”[[6]](#footnote-6) Prueba de ellos es que dicho documento, definió dieciocho (18) metrópolis de las cuales solo cinco (5) se encuentran conformadas jurídica y administrativamente como áreas metropolitanas.

ONU- HABITAT también resalta que actualmente el porcentaje de participación ciudadana para la constitución de nuevas áreas metropolitanas ha sido reiteradamente planteado como una dificultad expuesta en diversos espacios de consulta con directivos, responsables jurídicos y de planeación de las instituciones metropolitanas, así como expertos nacionales e internacionales y con diversas entidades y órganos del gobierno nacional.[[7]](#footnote-7)

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

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

1. **FUNDAMENTOS JURÍDICOS DE LA COMPETENCIA DEL CONGRESO PARA REGULAR LA MATERIA.**
   1. **Legal:**

**LEY 3 de 1992 “por la cual se expiden normas sobre las comisiones del Congreso de Colombia y se dictan otras disposiciones”.**

*“…ARTÍCULO 2º Tanto en el Senado como en la Cámara de Representantes funcionarán Comisiones Constitucionales Permanentes, encargadas de dar primer debate a los proyectos de acto legislativo o de ley referente a los asuntos de su competencia.*

*Las Comisiones Constitucionales Permanentes en cada una de las Cámaras serán siete (7) a saber:*

*Comisión Primera.*

*Compuesta por diecinueve (19) miembros en el Senado y treinta y cinco (35) en la Cámara de Representantes, conocerá de: reforma constitucional; leyes estatutarias; organización territorial; reglamentos de los organismos de control; normas generales sobre contratación administrativa; notariado y registro; estructura y organización de la administración nacional central; de los derechos, las garantías y los deberes; rama legislativa; estrategias y políticas para la paz; propiedad intelectual; variación de la residencia de los altos poderes nacionales; asuntos étnicos.” (Subrayado por fuera del texto).*

1. **PROPOSICIÓN.**

Considerando los argumentos expuestos, presentamos ponencia positiva y solicitamos a los Honorables Representantes que integran la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, dar Primer Debate al Proyecto de Ley No. 075 DE 2018 CAMARA *“Por el cual se modifica el porcentaje de participación para la conformación de las áreas metropolitanas”* junto con el texto definitivo que se propone para primer debate adjunto.

De los Honorables Representantes a la Cámara,

**H.R. Margarita María Restrepo H.R** [**Julián Peinado Ramírez**](http://www.camara.gov.co/index.php/representantes/julian-peinado-ramirez)

**Coordinadora Ponente Ponente**

**H.R.**[**John Jairo Hoyos García**](http://www.camara.gov.co/index.php/representantes/john-jairo-hoyos-garcia) **H.R. César Augusto Lorduy M.**

**Ponente Ponente**

**H.R Juanita María Goebertus E. H.R.**[**Juan Carlos Rivera Peña**](http://www.camara.gov.co/index.php/representantes/juan-carlos-rivera-pena)

**Ponente Ponente**

**H.R. Angela María Robledo H.R. Germán Navas Talero**

**Ponente Ponente**

**TEXTO DE ARTICULADO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE.**

**PROYECTO DE LEY NO. 075 DE 2018 CÁMARA**

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

**EL CONGRESO DE COLOMBIA**

**DECRETA:**

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

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

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

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

De los congresistas,

**H.R. Margarita María Restrepo H.R** [**Julián Peinado Ramírez**](http://www.camara.gov.co/index.php/representantes/julian-peinado-ramirez)

**Coordinadora Ponente Ponente**

**H.R.**[**John Jairo Hoyos García**](http://www.camara.gov.co/index.php/representantes/john-jairo-hoyos-garcia) **H.R. César Augusto Lorduy M.**

**Ponente Ponente**

**H.R Juanita María Goebertus E. H.R.**[**Juan Carlos Rivera Peña**](http://www.camara.gov.co/index.php/representantes/juan-carlos-rivera-pena)

**Ponente Ponente**

**H.R. Angela María Robledo H.R. Germán Navas Talero**

**Ponente Ponente**

1. Autorizase el funcionamiento dm las áreas metropolitanas cuyo núcleo principal sean los municipios de Medellín, Cali, Barranquilla, Bucaramanga, y Pereira, siempre y cuando satisfagan los requisitos establecidos en el artículo 29 del presente Decreto Igualmente autorizase la organización de otras áreas metropolitanas que reúnan los mismos requisitos. [↑](#footnote-ref-1)
2. Corresponde a la Asamblea departamental respectiva, iniciativa del gobernador y oída previamente la opinión de los Concejos de los municipios que integrarían el área, disponer el funcionamiento de las áreas metropolitanas autorizadas en el artículo anterior, El Gobernador del Departamento presentará la consideración de la Asamblea, conjuntamente con el proyecto de Ordenanza, las certificaciones a que se refiere el artículo segundo del presente Decreto [↑](#footnote-ref-2)
3. Concepto Técnico- Docente Oscar A. Alfonso R., Universidad Externado de Colombia, Facultad de Economía. (Anexo 1.) [↑](#footnote-ref-3)
4. Concepto Técnico- Director Instituto de Estudios Urbanos, Carlos Alberto Patiño, Universidad Nacional de Colombia. (Anexo 2.) [↑](#footnote-ref-4)
5. Naciones Unidas, Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible, HABITAT III, Quito 17-20 octubre de 2016, <http://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Spanish.pdf> [↑](#footnote-ref-5)
6. Consejo Nacional De Política Económica Y Social República De Colombia Departamento Nacional De Planeación, Política Nacional Para Consolidar El Sistema De Ciudades En Colombia, CONPES 3819, 21 de octubre de 2014. http://www.minambiente.gov.co/images/normativa/app/conpes/29-Conpes%20No.%203819-2014.pdf [↑](#footnote-ref-6)
7. Concepto Técnico – Roberto Lippi, Coordinador para los Países Andinos Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humano ONU-Hábitat. (Anexo 3.) [↑](#footnote-ref-7)