

CÁMARA DE COMERCIO DE BUCARAMANGA Y GRUPO DERECHO PÚBLICO
DE LA UNIVERSIDAD SANTO TOMÁS, SECCIONAL BUCARAMANGA

**HACIA UN MODELO SOSTENIBLE DE GOBERNABILIDAD EN EL ÁREA
METROPOLITANA DE BUCARAMANGA**

Resumen ejecutivo

06/05/2013

HACIA UN MODELO SOSTENIBLE DE GOBERNABILIDAD EN EL ÁREA METROPOLITANA DE BUCARAMANGA

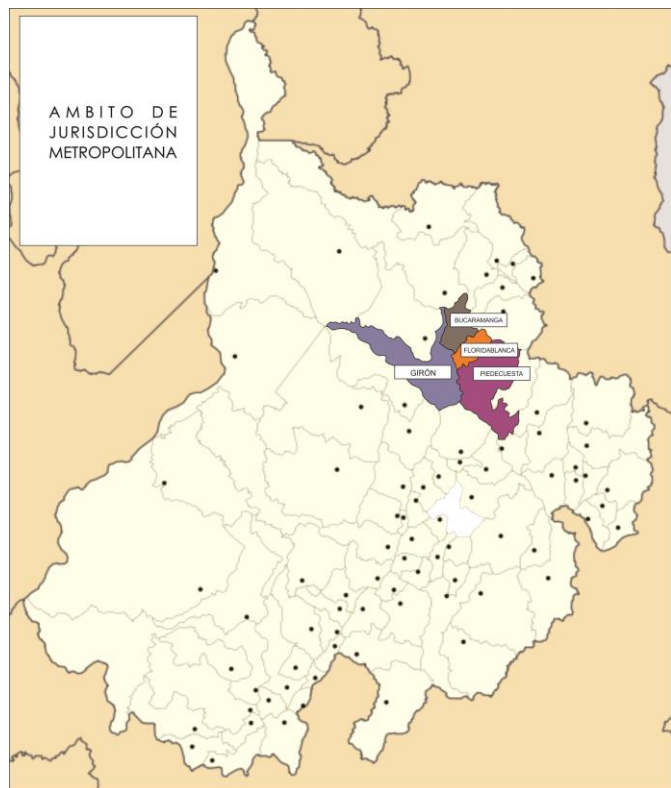
El proyecto analizó la ley que ha entrado en vigencia el 29 de junio de 2011, y en la anticipación de los efectos previsibles que el proyecto de ley de áreas metropolitanas y la Ley 1617 de 2013, sobre nuestra actual organización política institucional regional y metropolitana, y sobre el proyecto mismo de creación del Distrito Metropolitano. En este ámbito se hace necesaria la formación por acuerdos corporativos, de instancias de integración territorial originadas en *asociaciones* entre entidades territoriales, con el fin de aprovechar las ventajas comparativas de los municipios y fomentar economías de escala que redunden en desarrollo social y económico del departamento.

Después de realizar un estudio comparativo de los escenarios que los estudios de planeación regionales han arrojado, se han identificado fortalezas territoriales a manera de *ejes de integración subregional* los cuales son propicios para mancomunar con las oportunidades que brinda la regulación territorial emergente (leyes 1450 y 1454 de 2011, dando un paso adelante en orden a la gestión conjunta basada en contratos planes, en términos que permitan el apalancamiento del desarrollo regional con acceso a recursos de transferencias y de regalías.

I. POTENCIALIDADES TERRITORIALES PARA LA ASOCIACIÓN

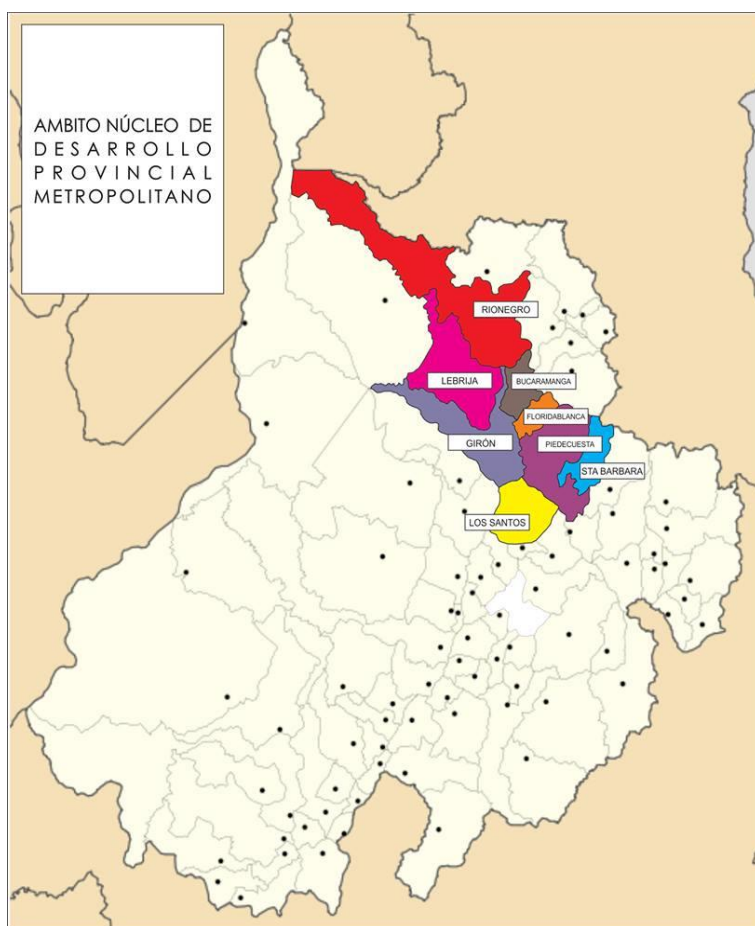
1. Ámbito de jurisdicción metropolitana.

Este ámbito cubija el territorio de los municipios de Bucaramanga, Floridablanca, Girón y Piedecuesta. Se justifica la determinación de este primer eje de asociatividad por la necesidad de asegurar la adhesión de los municipios que lo conforman y del área metropolitana que ellos integran, a un modelo pertinente de arreglo corporativo que les permita incursionar en el esquema de ordenamiento territorial flexible que promueve la LOOT, en procura de una administración favorable al desarrollo integral, sostenible y competitivo, y que honre los principios constitucionales de la función administrativa: economía, eficiencia, igualdad, moralidad, eficacia, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.



2. Ámbito núcleo de desarrollo provincial metropolitano

Este ámbito cobija el territorio de los municipios de *Bucaramanga, Floridablanca, Girón y Piedecuesta, Lebrija, Los Santos, Santa Bárbara, y Rionegro*. Su demarcación para la asociatividad territorial se fundamenta en la estrecha vinculación funcional y socio geográfica que existe entre los municipios que la conforman; en la consiguiente comunidad de oportunidades y amenazas que afectan positiva o negativamente el desarrollo integral de la economía en el territorio, y a la vocación de extensión que tiene la problemática derivada de la conurbación del área metropolitana sobre los municipios de su periferia inmediata, en especial en lo que atañe a los impactos ambientales causados por la contaminación con fuente en el hábitat conurbado; razones estas que hacen aconsejable la vinculación de todo el territorio así demarcado a una

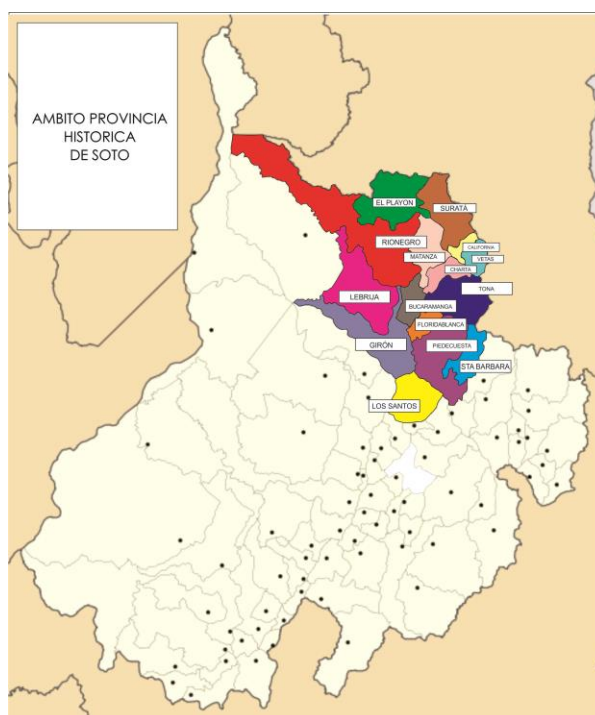


institucionalidad pública común que facilite la extensión de los servicios especializados que constituyen la fortaleza de los municipios del área metropolitana, a sus más inmediatos vecinos; que promueva la homogenización de las condiciones de competitividad en el territorio, gestione el riesgo ambiental y la optimización de la infraestructura de transporte dentro de la subregión, mejore la prestación de servicios de

salud, educación y domiciliarios entre los municipios, entre ésta y las demás subregiones, el país y los flujos de comercio exterior, y que en resumen, promueva un desarrollo integral, sostenible y equitativo en la subregión.

a. **Ámbito provincia histórica de Soto**

La delimitación de este ámbito toma como referente el criterio de identidad cultural que se ha forjado en los habitantes del territorio andino de la provincia de Soto que fuera erigida en 1850 por el Congreso de la República y se constituye por los municipios que integran los núcleos de desarrollo provincial metropolitano y de Soto Norte, a saber: Bucaramanga, Floridablanca, Girón, Piedecuesta, Lebrija, Los Santos, Santa Bárbara y Rionegro, Tona, California, Charta, El Playón, Matanza, Suratá, y Vetás.



La justificación de esta demarcación territorial para la asociatividad, tiene por elemento articulador la necesidad de complementación entre dos núcleos provinciales que comparten un mismo ecosistema, en alta medida una misma cuenca; comparten las ventajas y desventajas de una infraestructura vial común, se tributan recíprocos servicios, constituyen un territorio continuo camino del Norte de Santander y de Venezuela, y existe entre ellos, en síntesis, una íntima relación de interdependencia.

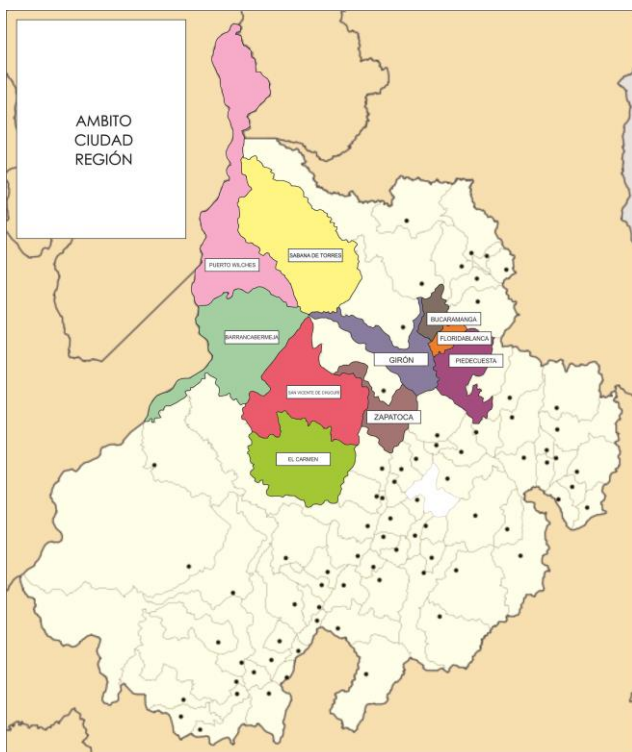
Además, esta demarcación constituye un elemento importante de articulación entre la provincia de Soto y las subregiones Occidental, Centro y Suroccidental del

departamento de Norte de Santander; entre los municipios de aquella y los municipios de Cúcuta, Chitagá, Mutiscua, Pamplona, Cucutilla, Arboledas, Salazar, Villacaro y Cáchira, cuyas jurisdicciones territoriales involucran terrenos del referido Páramo; entre las Corporaciones Autónomas regionales CDMB y CORPONOR.

Este eje de asociatividad reviste especial importancia si se toma en consideración que los municipios de Soto Norte, a pesar de sus riquezas naturales, constituyen en suma una subregión débil en materia de desarrollo y de calidad de vida, circunstancia ésta que haría de una alianza con los municipios del AMB, que pueden considerarse fuertes en relación con aquellos en materia de desarrollo, una vía privilegiada para el acceso a recursos de fuente nacional.

b. Ámbito ciudad región.

Este ámbito comprende a los municipios que conforman los núcleos de desarrollo de las provincias De Mares y Metropolitana, a saber: de un lado, Bucaramanga,



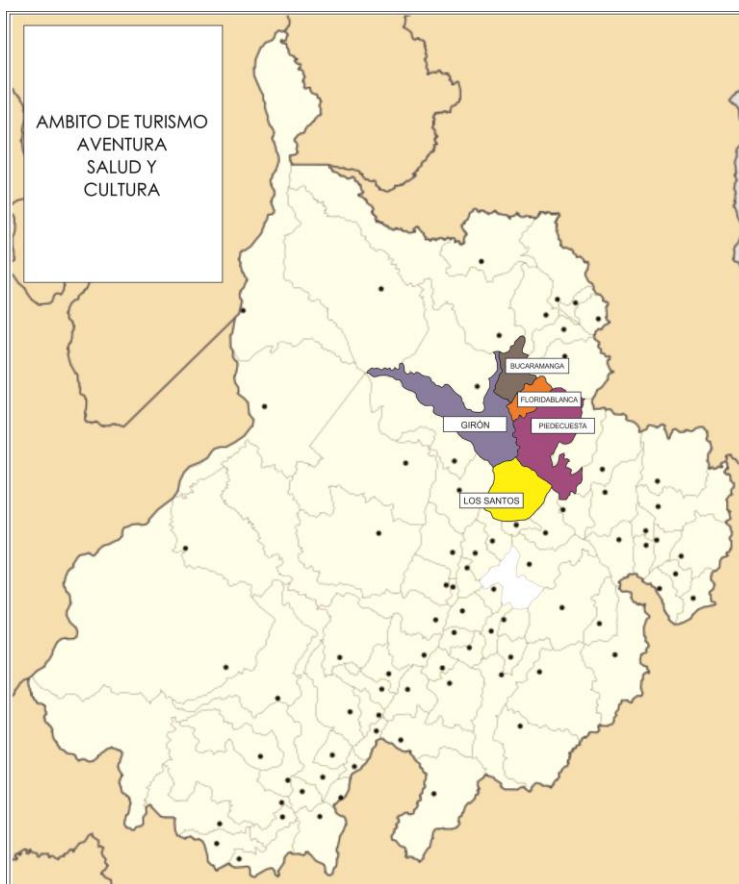
Floridablanca, Girón y Piedecuesta; y de otro, Barrancabermeja, El Carmen de Chucurí, Puerto Wilches, Sabana de Torres, San Vicente de Chucurí y Zapatoa.

La demarcación de este ámbito responde a la necesidad de anticipar un modelo de desarrollo sostenible para la gran región urbana que se generará en el futuro próximo a lo largo del eje transversal Barrancabermeja –

Bucaramanga, siguiendo la tendencia perceptible al desarrollo de un urbanismo difuso y demográfico en los dos sentidos, de Girón hacia Lebrija y el bajo Betulia, y desde las goteras del caso urbano de Barrancabermeja hacia las tierras de Betulia Baja, en los dos casos hasta el encuentro de la represa de Hidrosogamoso, por causa del cauce que sigue la demanda de tierras urbanas en los dos conglomerados extremos (Barrancabermeja y Área Metropolitana de Bucaramanga), de las fuerzas sociales y económicas que han impulsado la formación de Tienda Nueva como un centro urbano de gran prospección sobre el mismo eje, de las dinámicas que apareja la relocalización de la base productiva del departamento hacia el Magdalena medio, y del potencial del embalse como atracción del eco turismo y del turismo de aventura, asociadas como están estas actividades a la explotación de los espejos de agua.

c. **Ámbito de turismo aventura, salud y cultura**

Este ámbito está determinado territorialmente por el potencial turístico que ofrece el departamento de Santander en las modalidades de **turismo de aventura, salud y cultura**, tomando en consideración los principales destinos, la viabilidad de articulación que estos ofrecen entre sí, y la explicitación que los respectivos municipios han hecho en relación con el carácter estratégico de esta actividad como motor de su desarrollo integral.



El turismo es una actividad que ha sido apreciada como factor potencial de desarrollo por prácticamente todas las provincias en su planeación prospectiva, aunque su explotación ha alcanzado diferente grado de madurez en cada una de ellas, tanto como en las diferentes modalidades de la actividad.

La aproximación a la provincia de Soto se potenció por el reconocimiento del Cañón del Chicamocha como Parque Nacional, a tan sólo cuarenta minutos de viaje por carretera desde Bucaramanga y con comunicación directa, vía teleférico, con el municipio de Los Santos y con la formación geográfica de la Mesa de Jéridas, tan vinculada al turismo recreativo local en el AMB. Esta situación, aunada al potencial que ofrece el área metropolitana como centro prestador de servicios, a las bondades de su geografía, de las que dan fe las formaciones de la Mesa de Jéridas y la Mesa de Ruitoque; a las facilidades para la práctica del Golf; a las corrientes de aire cálido que permiten la práctica de parapentismo; y en particular a las potencialidades que ofrece para el turismo de salud, hacen posible la articulación del AMB a este gran circuito turístico con vinculación de los pueblos andinos del departamento.

II. LAS ALTERNATIVAS INSTITUCIONALES PARA LA ORGANIZACIÓN DEL TERRITORIO EN CONTEXTOS METROPOLITANOS

La normativa constitucional y legal rectora de la organización territorial en estricto sentido, vale decir, la que atañe a la creación, ordenación y el funcionamiento de entidades que tienen por núcleo y elemento esencial al territorio, sólo contempla, de manera general, las siguientes alternativas organizacionales además del Estado Nacional: Departamentos, Distritos, Municipios y Territorios Indígenas. Pendientes de desarrollo por parte de legislación orgánica de ordenamiento territorial, han quedado las autorizaciones constitucionales para que las Regiones y las Provincias puedan tener el carácter de entidades territoriales. Entre tanto, las regiones y provincias se conciben como entidades administrativas.

La Ley 1454 de 2011, llamada Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, ha pospuesto la normativa derivada atinente al régimen jurídico de las Regiones y las Provincias como entidades territoriales, y ha hecho una apuesta en favor de un modelo flexible de organización que conjuga altos márgenes de la caracterización propia de los entes administrativos de tipo corporativo, con pequeñas imbricaciones de la naturaleza propia de las entidades territoriales, con el objeto explícito de facilitar la definición de una instancia intermedia de administración producto de la asociación que en ejercicio de su autonomía, y como resultado de sus propias visiones prospectivas, realicen los municipios, distritos y departamentos.

1. Distrito Metropolitano de Bucaramanga

Ante esta compleja estructura administrativa del AMB la única alternativa que ofrecía la legislación hasta junio de 2011 consistía en la conversión a distrito metropolitano. Ahora bien, expedida la ley 1617 de 2013, por medio de la cual se dispuso todo lo concerniente a la estructura, organización política y administrativa, funcionamiento, y régimen fiscal de los Distritos, el mencionado estudio mantiene su validez y no demanda más actualización que en los siguientes aspectos:

Por tanto, mientras el artículo 28 de la ley 128 de 1994 no sea derogado un área metropolitana, bajo la condición de que su existencia anteceda al 23 de febrero de 1994 (fecha de promulgación de la ley 128 en cita), está autorizada por norma constitucional para convertirse en distrito, con independencia del número de habitantes que cuente, y sin necesidad de obtener concepto conjunto, previo y favorable sobre la conveniencia de crear el nuevo distrito, de las Comisiones Especiales de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial del Senado de la República y la Cámara de Representantes, y la Comisión de Ordenamiento Territorial como organismo técnico asesor, sometido a consideración de las Plenarias del Senado de la República y de la Cámara de

Representantes, respectivamente, si bien la decisión de ir a consulta está sujeta al control político del Concejo Municipal.

Por su parte, el proyecto de ley aprobado por el Congreso de la República y objetado parcialmente por el Presidente, conserva esta regulación especial para la conversión de un área metropolitana en Distrito sin sujetarla a la condición de preexistencia que hoy se establece Municipios que hacen parte del área metropolitana.

A consecuencia de la conversión del área metropolitana en distrito, y en virtud de lo dispuesto por el artículo 28 de la ley 128 de 1994 (y de lo proyectado por el inciso 2º del artículo 36 del proyecto de ley de áreas metropolitanas), los municipios integrantes del Área Metropolitana, todos y no tan sólo los municipios periféricos, desaparecerán como entidades territoriales y quedarán sujetos a las normas constitucionales y legales vigentes para las localidades.

El Distrito tendría, por únicas autoridades (para su gobierno y administración), un Concejo Distrital, un Alcalde Distrital, los Alcaldes y las Juntas Administradoras Locales, y las entidades que el Concejo, a iniciativa del Alcalde Distrital, cree y organice; y por órganos de control a una única Personería Distrital y una única Contraloría Distrital.

2. Fortalecimiento del Área Metropolitana de Bucaramanga y sus municipios adyacentes.

El proyecto de ley número 141 de 2011 Senado, 133 de 2012 Cámara hoy Ley 1625 de 2013, incorpora algunas disposiciones que en caso de hacer tránsito a normativa legal, podrían estimular la vinculación al área metropolitana de Bucaramanga de municipios que, como Lebrija, Los Santos y Rionegro, se

encuentran ya integrados a una misma red urbana¹ con Bucaramanga, Floridablanca, Girón y Piedecuesta, al tiempo que facilitarían el fortalecimiento de las finanzas de esta entidad, el engrosamiento de su rol funcional material y la disminución de la fragmentación institucional en la subregión.

En el orden financiero, las áreas metropolitanas van a poner a prueba el ánimo real de asociación que les asiste a sus miembros, en la medida en que dicha ley les impone la obligación a las autoridades municipales (los Concejos Municipales a iniciativa de sus Alcaldes) de definir, so pena de incurrir en causal de mala conducta, las fuentes y los porcentajes de los aportes a los que se compromete el respectivo municipio con destino a la financiación de las funciones de la entidad, consultando para el efecto, el marco fiscal de mediano plazo de cada municipio.

No será esta, sin embargo, la novedad de la que dependa el futuro financiero de la entidad. En ello incidirá, en mayor grado y medida, las contribuciones, tasas, derechos, tarifas y multas por concepto del uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables, y los recursos provenientes de la participación en plusvalía que se genere por la ejecución de obras que adelanten las Áreas Metropolitanas, según los planes integrales de desarrollo metropolitano y de conformidad con las leyes vigentes.

La conservación de las atribuciones ambientales en el perímetro urbano que la ley confiere en la Ley 99 de 1993 a las áreas metropolitanas que como la de Bucaramanga, cuentan con las de Un millón habitantes urbanos, incide notablemente en su futuro, tanto rentístico, como funcional. La introducción de la definición de las áreas de reserva para la protección del medio ambiente, de los recursos naturales y del paisaje, la determinación de áreas estratégicas

¹ La conurbación, en estricto sentido, vale decir, como proceso de integración de la red urbana, considerada la localización del aeropuerto de Palonegro, la funcionalidad de las obras objeto de la concesión ZMB, y el urbanismo difuso existente en la mesa de Jéridas, involucra hoy a municipios como Lebrija, Los Santos y Rionegro, que no forman parte del área metropolitana de Bucaramanga.

susceptibles a ser declaradas como áreas protegidas, permitirá a la Junta Metropolitana el ejercicio de una competencia que facilita, como pocas, la articulación de la visión integral y subregional del desarrollo, a la manera en que lo ha hecho el Área metropolitana del Valle de Aburrá.

La nueva normativa dispone la función de identificar y regular los *hechos metropolitanos*², cuyo sentido y alcance impacta favorablemente el contenido del Plan Integral de Desarrollo Metropolitano (literal b del artículo 7), tanto como la distribución material y territorial de competencias entre el área metropolitana y los municipios que la conforman (art. 9).

Bajo esta perspectiva, y con base en razones de conveniencia estratégica, algunas de las competencias que hoy se ejercen por los municipios con fragmentación no razonable de políticas, podrían trasladarse al área metropolitana, con notable impacto sobre el aparato administrativo de los municipios (seguridad alimentaria, salubridad, competitividad, tecnologías, movilidad vehicular, autoridad de policía administrativa en materias específicas, movilidad poblacional, la gestión de suelo, la vivienda y equipamientos, los impactos ambientales).

2.1. Las asociaciones territoriales: el contrato-plan

La preservación de la identidad provincial en Santander bajo en este nuevo marco jurídico constituye una fortaleza y una oportunidad el mejoramiento de los instrumentos de planeación del desarrollo. La LOOT hace un llamado a trascender el ámbito de la planeación para llegar al de la *gestión asociada*, validos de instrumentos como el de la *asociación de entidades territoriales*, en la modalidad prevista por el artículo 14 de la Ley 1454 de 2011.

² el artículo 6 de la Ley 128 de 1994 define los hechos metropolitanos por su origen vinculado al fenómeno de la conurbación - sin detenerse a detallar su múltiple naturaleza-, y por su capacidad de afectación simultánea y esencial a dos o más municipios que integran un área metropolitana.

Esta modalidad corporativa, resulta pertinente en el caso de la planeación y gestión del desarrollo en consenso, tanto entre los municipios del área metropolitana de Bucaramanga y los demás municipios que se encuentran integrados a su red urbana; como entre los municipios del área metropolitana de Bucaramanga y los demás municipios de la provincia de Soto. Resulta, igualmente pertinente, para perfilar el desarrollo de la ciudad región, si bien la complejidad subjetiva que esta asociación implica permite sugerir que este tipo de alianza debe contar con el ejercicio activo de la función de coordinación a cargo del departamento.

Por último, aunque parece innecesaria en el caso de los municipios del área metropolitana de Bucaramanga, nada obsta para que se recurra por ellos a este esquema de asociación cuando se trate de organizar conjuntamente la prestación de servicios públicos o la ejecución de obras de ámbito regional, y aún para el cumplimiento de funciones administrativas propias de los municipios partícipes del convenio.

En esta modalidad asociativa, el elemento articulador radica en el *contrato plan*, como herramienta útil, no sólo para la planificación estratégica sino también para la subsiguiente gestión del desarrollo planificado. Los objetivos del contrato plan deben ser definidos por consenso, tanto los de mediano y largo plazo, como los proyectos cuya ejecución demanda un plazo que supera el periodo de los gobiernos en ejercicio, así como los recursos que las partes aplicarán a su ejecución.

2.1.1. Objetivos de las asociaciones de municipios

a. Objetivos para discusión en el escenario de *Asociación de municipios del eje Ciudad región*:



1. Relacionados con la sostenibilidad ambiental y el ordenamiento territorial:

- Concertación de los lineamientos generales para la determinación de los usos del suelo en el entorno de impacto del embalse por parte de las autoridades municipales competentes.
- Planeación de la gestión de los servicios públicos de conformidad con la vocación turística de la subregión.
- Gestión conjunta para la articulación de las actividades de la CAR y de la CDMB en el territorio de la subregión.
- Gestión conjunta para la articulación de las actividades de la CDMB y de CORPONORTE en el territorio de la subregión.
- Concertación de lineamientos para la adopción de un Sistema Integral de Gestión Ambiental por los municipios asociados.
- Gestión y mitigación conjuntas de riesgos medio ambientales asociados a la conservación de las cuencas hídricas

2. Objetivos relacionados con la sostenibilidad social y económica

- Diseño conjunto de programas de fortalecimiento del capital social, que contemplen el mejoramiento de las competencias laborales necesarias para asegurar una mayor competitividad de los habitantes de la subregión en producción tradicional y en servicios de turismo.
- Definición de una política conjunta de Apoyo al emprendimiento subregional.
- Concertación de una Política Pública Turística Subregional de mediano y largo plazo para el desarrollo sostenible, que contemple aspectos tales como la oferta y el marketing turístico de la subregión.

3. Objetivos relacionados con la Gestión conjunta del restablecimiento del eje vial

- Definición y ejecución de actividades de gestión conjunta ante el Gobierno nacional que contemplen la vinculación ulterior a su firma, de la Nación al contrato plan.
- Discusión en los escenarios de asociación de radio provincial metropolitano y provincia histórica de Soto

4. Objetivos relacionados con la sostenibilidad social y económica

- Extensión de programas educativos ofrecidos en el AMB o concertados entre instituciones educativas del Área y los demás municipios de la subregión, para el fomento de la explotación técnica en el campo de la medicina natural, de las propiedades aromáticas y medicinales de plantas como, la Salvia, el Arrayán de Páramo, el frailejón, la Valeriana, el romero, abundantes en Soto Norte y hasta el momento desaprovechadas.
- Extensión de programas educativos ofrecidos en el AMB o concertados entre instituciones educativas del Área y los demás municipios de la subregión, para la cualificación del capital humano aplicado a la agricultura,

en términos que permitan la erradicación de técnicas tradicionales ineficientes y lesivas del suelo, de uso común en la región, y el aumento de la competitividad.

- Extensión de programas educativos ofrecidos en el AMB o concertados entre instituciones educativas del Área y los demás municipios de la subregión, para la cualificación del capital humano aplicado a la pequeña minería, el fomento de mejores márgenes de tecnificación y mitigación del impacto ambiental, y el aumento de la competitividad.
- Diseño de programas de fortalecimiento de las asociaciones de productores y de las pequeñas empresas en la región.
- Implementación de una Política Pública Turística para la promoción en el mediano plazo de una industria turística asociada a las fortalezas agroforestales, a los espejos de agua y a los páramos, que contemple la planificación de la oferta turística y la consulta de la demanda potencial.
- Concertación de condiciones que faciliten una efectiva complementación de los servicios de educación y salud de los municipios de la provincia.
- Promover la articulación de la inversión pública a diferentes niveles con el objeto de alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio en forma uniforme en la subregión.
- Creación de condiciones que faciliten el empleo de las TIC como plataforma tecnológica de los procesos educativos, en particular, en el nivel tecnológico.
- Promoción de acuerdos las subregiones Occidental, Centro y Suroccidental del departamento de Norte de Santander, para la extensión de los objetivos relacionados con la sostenibilidad social y económica.
- Promoción de acuerdos entre los municipios de la provincia asentados en los páramos de Santurban y del Almorzadero, con los municipios de las subregiones Occidental, Centro y Suroccidental del departamento de Norte de Santander en procura de la extensión de los objetivos relacionados con la sostenibilidad social y económica.

Las asociaciones propuestas tipifican el tipo privilegiado de alianzas que ameritan un tratamiento prioritario en la asignación de recursos del sistema general de participaciones y del sistema general de regalías, en cuanto intervienen en ellas uno o más polos de desarrollo en asocio de municipios “débiles” en procura del desarrollo subregional.

Convenido y documentado el acuerdo estratégico, deberán las partes suscribir el acta de compromiso con especificación de los sujetos intervinientes y del objeto, con inserción del documento visión y explicitación de la correlación existente entre los planes de desarrollo de los municipios intervinientes, concertación de un cronograma de compromisos, responsables y responsabilidades para el caso de incumplimiento.

Por último, procede la suscripción del contrato plan, en el que las partes, debidamente identificadas, definen las políticas, programas, estrategias y proyectos objeto del contrato, las actividades concretas a cargo de las partes, las cláusulas relativas a la administración del contrato, las delegaciones a que haya lugar, las condiciones para que proceda la delegación, para el ejercicio de las competencias delegadas y para el control de dicho ejercicio, los mecanismo de solución de conflictos, las fuentes de financiación y los procedimientos acordados para la ejecución de recursos, las cláusulas relativas a la responsabilidad por incumplimiento, y las reglas de cierre y cesación de obligaciones.