

**EL PROCESO POLÍTICO Y LEGISLATIVO DE LA INTEGRACIÓN DE
BUCARAMANGA Y FLORIDABLANCA A PARTIR DE LA REFORMA
CONSTITUCIONAL DE 1968: ANTECEDENTES DE LA ASOCIACIÓN DE
MUNICIPIOS 1968-1975**

OSCAR MAURICIO CABRERA ANAYA

**UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER
FACULTAD DE CIENCIAS HUMANAS
ESCUELA DE HISTORIA
BUCARAMANGA
2015**

**EL PROCESO POLÍTICO Y LEGISLATIVO DE LA INTEGRACIÓN DE
BUCARAMANGA Y FLORIDABLANCA A PARTIR DE LA REFORMA
CONSTITUCIONAL DE 1968: ANTECEDENTES DE LA ASOCIACIÓN DE
MUNICIPIOS 1968-1975**

OSCAR MAURICIO CABRERA ANAYA

**Trabajo de Grado para optar al título de
Historiador**

**Director
WILLIAM BUENDÍA ACEVEDO
Magíster en Historia**

**UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER
FACULTAD DE CIENCIAS HUMANAS
ESCUELA DE HISTORIA
BUCARAMANGA
2015**

A María del Carmen Sanguino.

AGRADECIMIENTOS

En primera instancia a mis padres, hermanos y tías por el constante apoyo, y sobre todo, por la paciencia.

A mis profesores, especialmente a William Buendía y Juan Alberto Rueda por tan valiosos consejos en el transcurso de la carrera, los cuales seguramente seguirán siendo tenidos en cuenta a lo largo de mi vida académica.

Por último a mis amigos, compañeros y aquellas personas que de alguna manera estuvieron involucradas en esta etapa de mi vida y durante el desarrollo de este trabajo.

TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	13
1. LA REFORMA DE 1968: HACÍA UNA POLÍTICA REGIONAL	21
1.1. ADMINISTRACIÓN DEFICIENTE Y LA CRISIS MUNICIPAL	28
1.2. LA REFORMA DE 1968 Y EL INTENTO DE DESCENTRALIZACIÓN: UN PUNTO DE PARTIDA	33
1.2.1. La exposición de motivos	38
1.3. EL PLAN DE DESARROLLO: RUMBO A UNA POLÍTICA DE DESARROLLO URBANO Y REGIONAL	41
1.3.1. La figura de la metropolización	48
1.3.2. El fenómeno de la conurbación	52
1.3.3. M.A.S.A.: La respuesta antioqueña	54
2. LA INTEGRACIÓN DE BUCARAMANGA Y FLORIDABLANCA	56
2.1. SERVICIOS PÚBLICOS	59
2.1.1. El acueducto y la amenaza de desabastecimiento	60
2.1.2. El ensanche y el auge de las obras	64
2.1.3. La compra del Acueducto	65
2.1.4. Las Empresas Públicas de Bucaramanga	69
2.2. EL PLAN VIAL METROPOLITANO	71
2.2.1. La autopista y el viaducto: el problema del empalme	73
3. EL PROCESO DE CREACIÓN DE LA ASOCIACIÓN DE MUNICIPIOS DEL ÁREA DE BUCARAMANGA, PRELUDIO DEL ÁREA METROPOLITANA	82
3.1. EL DEBATE: BUCARAMANGA Y FLORIDABLANCA	85
3.2. LA REFORMA DEL RÉGIMEN POLÍTICO Y MUNICIPAL	89

3.3.	ÁREAS METROPOLITANAS VS. ASOCIACIONES DE MUNICIPIOS	97
3.3.1.	El frustración del proyecto de Áreas Metropolitanas	98
3.3.2.	El artículo 198, punto de partida de la Asociación de Municipios	103
4.	CONCLUSIONES	108
	BIBLIOGRAFÍA	111

ÍNDICE DE TABLAS

	pág.
Tabla 1. Jerarquización urbana.	45
Tabla 2. Población de los municipios incluidos en la AMAB.	57

ÍNDICE DE FIGURAS

	pág.
Figura 1. Capacidad de asentamientos de nueva población en Bucaramanga, Floridablanca y Girón.	58
Figura 2. Paso elevado de la Puerta del Sol.	72
Figura 3. Proyecto de empalme.	74
Figura 4. Viaducto García Cadena en construcción.	75
Figura 5. Puente de Provenza en abandono sin vías de acceso.	77
Figura 6. Viaducto García Cadena y Autopista ya concluidas.	81

RESUMEN

TÍTULO: EL PROCESO POLÍTICO Y LEGISLATIVO DE LA INTEGRACIÓN DE BUCARAMANGA Y FLORIDABLANCA A PARTIR DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1968: ANTECEDENTES DE LA ASOCIACIÓN DE MUNICIPIOS 1968-1975 *

AUTOR: OSCAR MAURICIO CABRERA ANAYA **

PALABRAS CLAVE: Área Metropolitana, Asociación de Municipios, Metropolización, Bucaramanga, Floridablanca, Municipio, Legislación, Servicios públicos.

DESCRIPCIÓN:

La integración metropolitana fue un proceso característico en varias ciudades de América Latina a partir de mediados del siglo XX, causada por un rápido crecimiento de las grandes ciudades, las cuales iban ampliando su zona de influencia y en muchos casos, absorbiendo poblaciones vecinas produciendo el denominado fenómeno de la conurbación. Bucaramanga y su zona de influencia no fue ajena a ese proceso y desde mediados del siglo XX se evidenció un acelerado y descontrolado crecimiento que hizo necesario encontrar un mecanismo integrara a los municipios vecinos, especialmente con Floridablanca, causado en gran medida por la construcción del viaducto y la autopista entre estos dos municipios, el cual se convirtió el eje de la urbanización durante los años posteriores. Esta es una de las razones que impulsaron la creación de una asociación metropolitana para que la prestación de servicios fuera integral, al menos desde el punto de vista administrativo, dejando de lado decisiones de carácter dual que obstaculizaran el desarrollo de la región.

Para tal fin, se hizo un estudio basado principalmente en tres temáticas. En primer lugar, contextualizar la cuestión de la integración metropolitana en América Latina. En segundo lugar, la expansión de los servicios e infraestructura, especialmente el acueducto y la construcción del viaducto y la autopista, asumida como la obra impulsoras del crecimiento hacía el sur en el municipio de Floridablanca. Por último, se analizó la reforma constitucional de 1968, identificada como el punto de partida del modelo de regionalización mediante asociaciones de municipios, y en el caso de Bucaramanga, fue una etapa transitoria hacía la constitución legal del Área Metropolitana.

* Trabajo de Grado

** Facultad de Ciencias Humanas. Escuela de Historia. Director: William Buendía Acevedo.

ABSTRACT

TITLE: THE POLITICAL AND LEGISLATIVE PROCESS ON INTEGRATION OF BUCARAMANGA AND FLORIDABLANCA FROM THE CONSTITUTIONAL REFORM OF 1968: ANTECEDENT OF THE ASSOCIATION OF MUNICIPALITIES 1968-1975 *

AUTHOR: OSCAR MAURICIO CABRERA ANAYA **

KEYWORDS: Metropolitan Area, Association of Municipalities, Metropolization, Bucaramanga, Floridablanca, Municipality, Legislation, Public Services.

DESCRIPTION:

The metropolitan integration was a characteristic process in several cities in Latin America since the mid-twentieth century, caused by rapid growth of large cities, which would expand its area of influence and in many cases, absorbing neighboring towns producing the phenomenon of conurbation. Bucaramanga and its area of influence was not immune to this process and from the mid-twentieth century a rapid and uncontrolled growth which required finding a instrument to integrate neighboring municipalities, especially with Floridablanca, largely caused by the construction of the viaduct and the highway between the two cities, which was the axis of urbanization became in subsequent years. This is one of the reasons that prompted the creation of a metropolitan association for providing integrated services outside, at least from an administrative point of view, leaving aside decisions dual character that hinder the development of the region.

To this end, was made a study based mainly on three topic. First, contextualize the issue of metropolitan integration in Latin America. Second, the expansion of services and infrastructure, especially water supply and construction of the viaduct and highway, assumed to be the work of growth drivers to the south in the municipality of Floridablanca. Finally, the constitutional reform of 1968 identified as the starting point of the model of regionalization by associations of municipalities, and in the case of Bucaramanga, was a transitional stage towards the legal constitution of the metropolitan area.

* Bachelor Thesis

** Faculty of Human Sciences. School of History. Director: William Buendía Acevedo.

INTRODUCCIÓN

Para entender la dinámica de una ciudad, es necesario asimilarla como un espacio que está socialmente construido e históricamente determinado por una compleja red de diversos vínculos de relaciones sociales de intercambio. En ese sentido, se entiende que la conformación de una ciudad es una construcción fundamentalmente política, pues está influenciada por decisiones de ésta índole que definen su futuro a mediano y largo plazo. Para tal propósito, en el presente trabajo se hará un análisis para entender cómo el fenómeno de la metropolización, generado por la expansión física de la ciudad, ha obligado a producir cambios políticos en la forma de dirigirla.

“Metropolitano” es un término que se ha vuelto frecuente en las últimas décadas en muchas ciudades del país debido a la acelerada expansión urbana con sus respectivos efectos físicos, políticos y administrativos. Bucaramanga y su zona de influencia no fue ajena a ese proceso y desde mediados del siglo XX experimentó un crecimiento tan veloz, que para los años setenta, se hizo necesario encontrar un mecanismo que la integrara con los municipios vecinos, especialmente con Floridablanca debido a sus características comunes para el desarrollo en cuanto a la prestación de servicios básicos e infraestructura, esta última representada en la construcción de la autopista y el viaducto, obra que se convirtió en el eje del desarrollo hacia el sur de la zona metropolitana.

Por lo anterior, se ha considerado necesario hacer un intento por ilustrar los procesos y los mecanismos políticos que permitieron llevar a cabo la integración de estos municipios en los años setenta. Así mismo, se buscará identificar los antecedentes del proceso de metropolización en torno al municipio de Bucaramanga, haciendo especial énfasis en los servicios públicos e infraestructura, los cuales resultaron ser impulsores de la mencionada expansión, como por ejemplo en las decisiones, que mediante acuerdos y leyes, se promovieron en el ámbito de

la administración política.

El proceso de crecimiento metropolitano de la zona de Bucaramanga y las soluciones de carácter político que se han llevado a cabo ha sido un tema en el que los trabajos historiográficos son casi inexistentes, de hecho, es solamente posible encontrar investigaciones de carácter jurídico, los cuales abren el camino para profundizar en un tema que aún hoy en día sigue estando vigente más que nunca debido al continuo crecimiento de las ciudades intermedias.

La metropolización es un fenómeno urbano que se ha ido desarrollando en el país principalmente desde mediados de los años cincuenta y que ha afectado tanto a grandes ciudades como a intermedias, no sólo por su desarrollo económico y social, sino también por el alto y progresivo crecimiento demográfico. Colombia ha venido haciendo parte de este proceso y de aquí la importancia de este trabajo, necesario para hacer un intento por comprender una parte de la transformación y el desarrollo de las ciudades, así como su dependencia de las decisiones políticas que han alterado su gestión. De esta forma, se buscará entender los impactos que tienen ese tipo de políticas a nivel local y nacional además de los efectos producidos por la aplicación de decisiones reflejadas en la legislación nacional.

Para tal fin, se hizo un estudio basado principalmente en tres temáticas concernientes tanto al ámbito nacional, prestando especial atención a las decisiones tomadas desde el poder legislativo, como al ámbito local. Sin embargo, hay que aclarar que las decisiones en el ámbito local se mostraban mucho más dependientes de las tomadas a nivel nacional debido al fuerte grado de centralización que históricamente ha caracterizado al país. En primer lugar, se hizo un intento por contextualizar la cuestión de la metropolización en América Latina y los diferentes puntos de vista que se ha tenido al respecto; en segundo lugar, en el entorno local, se tuvo en cuenta la expansión de los servicios básicos, especialmente el acueducto y la construcción de la autopista y el viaducto,

representadas como las obras impulsoras del crecimiento hacía el sur, en el municipio de Floridablanca. Por último, en lo referente a lo nacional, se analizó la reforma constitucional de 1968 y por consiguiente al régimen municipal, identificada como el punto de partida del modelo de regionalización mediante asociaciones de municipios, sin dejar de lado los planes de desarrollo de los gobiernos inmediatamente posteriores a la reforma.

Buena parte de los textos que han abordado la temática de la metropolización tienen la particularidad de haberse referido a ciudades en donde no hay formalmente un área metropolitana legalmente consolidada, sino que han sido procesos de conurbación en los que la ciudad central ha absorbido a los municipios aledaños. Argentina es sin duda un gran ejemplo de este fenómeno: Buenos Aires, dada su acelerada e incontrolada expansión, pasó a denominarse El Gran Buenos Aires absorbiendo casi toda la totalidad de la provincia. La investigadora Blanca María Isabel Gioria estudió la conformación del Área Metropolitana de Santa Fe y Paraná en Argentina¹, concluyendo que fue el resultado de la intervención de actores sociales; además intentó identificar durante periodos de tiempo determinados, los procesos de integración, de interdependencia y apertura económica, los cuales acentuaron competencias entre distintos territorios. Para dicho trabajo se apoyó principalmente en la Constitución de la República de Argentina, la Constitución de la Provincia de Santa Fe y la Ley Orgánica de Municipalidades.

En el modelo analítico expuesto por la investigadora, se definen elementos de similitud que se han considerado aquí de importancia para la explicación del proceso ocurrido entre los municipios de Bucaramanga y Floridablanca. Con dicho trabajo, la autora encontró que los sujetos se convirtieron en actores sociales a medida que lograron comprender y alcanzar sus intereses, reconociéndoles la capacidad de

¹ ISABEL GIORIA, Blanca María. Conformación del Área Metropolitana Santa Fe-Paraná. Ponencia presentada 63ª Semana de Geografía-Congreso Nacional de Geografía y del XVII Simposio para la enseñanza de la geografía. GAEA - Sociedad Argentina de Estudio Geográficos. Buenos Aires. Octubre 2002. p. 7

proyectar e influir decisivamente sobre nuevas formas territoriales. Se identificó que una obra de infraestructura vial a finales de los sesenta fue la que marcó el inicio de la consolidación en integración entre dos territorios, permitiendo la circulación de personas, bienes y servicios.²

En otro caso, Amanda Moran, en un estudio titulado “área metropolitana de la Ciudad de Guatemala: a propósito del proyecto de Ley de creación del Distrito Metropolitano”³, pretendió profundizar sobre los antecedentes históricos de la expansión geográfica del área metropolitana, haciendo especial énfasis en sus principales protagonistas y la legislación al respecto, dejando de lado elementos como la dinámica poblacional y la economía, que si bien son importantes, no hacen parte de los objetivos del trabajo. La investigadora se concentró inicialmente en señalar los antecedentes históricos del proceso hasta la década de los sesenta, cuando ya la ciudad había expandido sus límites y se generaba una constante migración de población.⁴

De hecho, es curioso la forma tan temprana en que se abrió esa posibilidad en la legislación de ese país, pues ya en 1956 Guatemala en su Código Municipal, planteaba la necesidad de asociación entre dos o más municipios colindantes, con el fin de formar uno solo. Es importante señalar que el estudio haya destacado al sector privado con un jugador clave en la promoción del crecimiento del área metropolitana. Ese crecimiento, fue además alimentado por las obras de infraestructura llevadas a cabo por el Estado y los municipios que la integraban.⁵ Para dicho trabajo, la autora hizo uso de fuentes tales como propuestas, reglamentos, planes de desarrollo metropolitano y algunas leyes relacionadas.

² *Ibíd.*, p. 12

³ MORAN MERIDA, Amanda. Área Metropolitana de la Ciudad de Guatemala: A propósito del proyecto de Ley de Creación del Distrito Metropolitano. En: Centro de Estudios Urbanos y Regionales: Universidad de San Carlos de Guatemala. No. 16 (Jun. 1998)

⁴ *Ibíd.*, p. 13

⁵ *Ibíd.*, p. 20

Para el caso colombiano, la profesora Vilma Liliana Franco Restrepo estudió el caso de Medellín, dedicándose a examinar la relación entre los centros urbanos de poder económico y político en el espacio urbano que específicamente constituye la ciudad metropolitana de Medellín y su entorno regional, en el periodo comprendido entre 1970 y 2000.⁶ La profesora parte desde la perspectiva de distinguir entre actores de poder económico y actores de poder político, lo que ha denominado “coalición política dominante”, entendida como las relaciones que se tejen entre estos dos grupos en la definición de la trayectoria histórica de un espacio urbano determinado.⁷

Para el caso de Bucaramanga, como se mencionó antes, se consideró que la obra que dio inicio a esta integración fue la construcción de la Autopista Bucaramanga-Floridablanca, la cual posteriormente llegaría hasta el municipio de Piedecuesta, incluyendo en el proceso la finalización del Viaducto García Cadena. Frente a este hecho, el profesor Néstor Rueda señaló que fue un proceso de tanto impacto que por eso se hizo necesaria la creación del Área Metropolitana de Bucaramanga como instrumento político-administrativo ordenador del espacio urbano.⁸

Ahora bien, para ir profundizando progresivamente, se deben señalar cuáles han sido las formas de metropolización más extendidas. Por un lado, puede ser una metropolización por asimilación de municipios de tamaño reducido en una unidad territorial mayor; es decir, varios municipios dejan de existir y dan lugar a otro nuevo. En segundo lugar, una expansión de los límites de un municipio urbano central absorbiendo territorios adyacentes. En tercer lugar, una asociación intermunicipal

⁶ FRANCO RESTREPO, Vilma Liliana. Poder Regional y proyecto hegemónico: el caso de la ciudad metropolitana de Medellín y su entorno regional 1970-2000. Medellín: Instituto Popular de Promoción ICP, 2005. p. 20

⁷ *Ibíd.*, p. 24

⁸ RUEDA, Néstor José. Evolución de las políticas, normativas y planes de ordenamiento urbano de la ciudad de Bucaramanga durante el siglo XX. En: Revista M: Facultad de Arquitectura Universidad Santo Tomás. Vol. 1, No. 1 (N/A); p. 54

destinada a la coordinación de esfuerzos y a la combinación de recursos entre municipios que forman parte de una misma conurbación. En cuarto lugar, una concesión a empresas privadas de determinados servicios urbanos, a través de la cual los municipios entregan su gestión y administración. Y por último, una conformación de autoridades metropolitanas.⁹

Para el objeto que corresponde a este estudio, se ha considerado que los procesos vinculados a la tercera forma presenta aspectos de similitud con el proceso desarrollado entre Bucaramanga y Floridablanca, pues la asociación de municipios existente durante la década de los setenta se basó, al menos jurídicamente, en la combinación de recursos y esfuerzos y a la estrecha relación intermunicipal gracias a los vínculos sociales y económicos existentes entre los dos municipios.

Como lo menciona Ramírez Saíz en su texto, la coordinación intermunicipal se da “a través de la asociación voluntaria de municipios mediante convenios específicos”.¹⁰ Se entiende así, que opera como una coordinadora de entidades metropolitanas que se crean para el otorgamiento de servicios urbanos específicos: transporte, agua, etc. Es decir, se trata de un intento de coordinación sectorial e intermunicipal”.¹¹

Igualmente es importante señalar que el sustento de este proyecto de creación de áreas metropolitanas fue la reforma al artículo 198 de la Constitución Nacional de 1886, que señalaba que:

⁹ RAMÍREZ, Juan Manuel. Gobernabilidad y ciudadanía política en las áreas metropolitanas. En: Espiral: Estudios sobre Estado y sociedad. Vol. 5, No. 16 (Sep. 1999); p. 193

¹⁰ *Ibíd.*, p. 193

¹¹ *Ibíd.*, p. 194

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 (...).¹²

Dicha ley definió a la asociación de municipios como entidades administrativas de derecho público, con personería jurídica y patrimonio propio e independiente del de los municipios que las constituyen. Sin embargo, la creación de dicha área Metropolitana estaba sujeta a varios factores; por un lado la iniciativa para la creación del área dependía del interés del Gobernador del Departamento de Santander. Y segundo, el proyecto debía ser presentado por él a la Asamblea Departamental, habiendo pasado primero por conversaciones en los concejos de cada uno de los municipios interesados en conformar el área metropolitana.

La determinación del gobierno que señaló que todos los concejos municipales estudiaran primero su integración y su posterior decisión obedecería al análisis que los mismos deberían efectuar sobre los factores económicos, sociales, políticos y demás necesidades. Análisis que se torna muy particular para el caso del departamento de Santander, donde en el caso del municipio de Floridablanca, existían problemas de barrios periféricos o barrios en precarias condiciones.

Sin embargo, se encontró que el principal obstáculo para llevar a cabo esta tarea se encontraba en la dificultad de los alcaldes de cada municipio y el concejo para llegar a consensos en los aspectos económicos, sociales y políticos. Este proyecto fue también una nueva opción para aquellos municipios con problemas sociales, económicos, geográficos y políticos similares para que pudieran constituirse como

¹² COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Texto del Acto Legislativo número 1 de 1968. Diario Oficial número 32673 de 1968 por el cual se reforma la Constitución Política de Colombia.

una asociación voluntaria de municipios previos los acuerdos municipales decretados por los respectivos concejos. A su vez, se estimularon obras de fomento municipal para el beneficio de todos los municipios asociados, dándole prioridad a las obras, que por su impacto y extensión, respondieran a las necesidades colectivas y que pudieran desarrollarse conjuntamente para el óptimo aprovechamiento de los recursos. Así pues, el fenómeno de la metropolización es un asunto que debe ser abordado teniendo en cuenta procesos tanto físicos como legales, pues esto son interdependientes.

1. LA REFORMA DE 1968: HACÍA UNA POLÍTICA REGIONAL

En la primera parte de este capítulo se hará una contextualización referente al tema de las regiones y como son asumidas desde diferentes corrientes y punto de vista, pues en cada caso, en diferentes partes del continente, se destacan particularidades que no pueden pasar desapercibidas.

El concepto “Metropolitano”, surgió en Estados Unidos durante los años veinte, por parte de la Oficina Federal del Censo (US Census Bureau), que asumía como “zona metropolitana” a una ciudad central de más de 200.000 habitantes y que no estaba incluida en el área de influencia de otra gran población. En 1930, se acogió el término de “densidad ininterrumpida” de orden demográfico-urbanístico, definiendo una zona metropolitana como una ciudad polar con un mínimo de 50.000 habitantes y 100.000 en total en todo el grupo incluyendo “todas las divisiones contiguas que tuviesen una densidad no menor de 150 habitantes por milla cuadrada”.¹³

Posteriormente en 1950, también en Estados Unidos, la SMA (Standard Metropolitan Area) definió una zona metropolitana como un grupo de condados (lo equivalente a municipios en nuestro sistema) contiguos que incluye al menos una ciudad de más de 50.000 habitantes o varias ciudades gemelas “twin cities” con una población mínima total de 50.000 habitantes, además de algo que resultaría novedoso, pues la definición incluía que los condados agrupados en la zona deberían estar integrados social y económicamente con la ciudad central o núcleo.

Más tarde, esta definición fue complementada con la estadística para definir áreas homogéneas detectando problemas y realidades básicas sociales y económicas. Según la Oficina de Presupuestos: “El concepto general de un área metropolitana es el de una unidad integrada económica y socialmente con un gran núcleo de

¹³ DE ESTEBAN, Alfonso. Las áreas metropolitanas: un análisis ecológico. Centro de Investigaciones Sociológicas: Madrid, 1981.

población reconocido”¹⁴. Uno de los criterios básicos para incluir ciudades es la relación entre lugar de residencia y lugar de trabajo, incluyendo condados distantes y el de la ciudad central.

Ante tal situación y la resistencia que existente frente a la integración en distritos metropolitanos o ante la absorción, se han buscado, en los últimos años, soluciones más prácticas a los problemas de la fragmentación metropolitana, como es el caso del área del Gran New York donde se han practicado procesos, mediante entidades privadas, para incluirla en el amplio plan regional de esta gigantesca área metropolitana.¹⁵

Aunque las áreas metropolitanas no superan ni los cuarenta años de existencia y menos de veinte años de experiencia, son varias las dificultades que estas entidades administrativas han tenido que enfrentar, tales como el escaso desarrollo del concepto metropolitano, algo muy evidente en la insuficiente literatura e investigación existente, en especial de la experiencia colombiana. Sumado a esto, la resistencia político administrativa local para integrarse y delegar las funciones y atribuciones que antes les pertenecían, produciéndose conflictos en las funciones.

Además, como se verá más adelante, otro de los grandes problemas fue el desconocimiento que los legisladores parecían tener sobre las Áreas Metropolitanas, al marginarlas de temas de importancia como el sistema nacional de planeación, entre otros ejemplos.¹⁶

En definitiva, no hay una definición global de área metropolitana debido a las

¹⁴ Definición dada por U.S. Census Bureau, oficina dependiente de la Administración de Economía y Estadísticas (ESA), y que su vez es una división del Departamento de Comercio de los Estados Unidos, que aparte del asunto de crecimiento económico del país, tiene entre sus funciones la recopilación de datos demográficos.

¹⁵ ARAUJO GARCÍA, Ana Elvira. Gobierno y administración de las áreas metropolitanas: el caso de Caracas. Caracas: Editorial Jurídica Venezolana, 1978. p. 104

¹⁶ CASTILLO GALVIS, Mary Eugenia. Reflexiones sobre las áreas metropolitanas en Colombia. Pereira: Postergraph, 1999. p. 21

particularidades que presenta en cada región de cada continente. Las definiciones están dadas por el mismo sistema jurídico de cada Estado, las particularidades del territorio en que se asienta y el punto de vista (e incluso corriente política) de los proponentes de estas legislaciones. En síntesis, el concepto de área metropolitana se refiere a un conjunto de entidades urbanas en torno a un núcleo central y con proximidad espacial a dicho núcleo aunque, pueden considerarse varios centros en ciertos casos, como área geográfica, área funcional o zona de influencia.

Sumado a lo anterior, la principal dificultad al encarar el crecimiento de la zona metropolitana reside en que, en la mayoría de los países, ni las autoridades nacionales ni las locales han considerado la zona metropolitana en sí como problema que debe ser objeto de la auténtica preocupación del Gobierno, y en que la administración local generalmente divide en varios municipios dentro de cada zona metropolitana. Cada uno de los distintos programas es confiado a una rama independiente de la administración, sin la coordinación el trabajo que es indispensable para el logro de sus objetivos. En consecuencia, se producen muchos desequilibrios entre los programas en el punto de repercusión sobre la zona local, así como graves desfases.¹⁷

Tal como se mencionó antes, según María Concepción Barrero, el concepto de área metropolitana presenta una dualidad pues se distingue entre una concepción física y una jurídica. La física es lo que tiene que ver con las “aglomeraciones urbanas situadas en el cinturón de las grandes ciudades” y en la jurídica “a las formas de organización y gobierno características de tales espacios”.¹⁸ Pero hay unos factores en común a tener en cuenta para definir un área metropolitana, tales como “el grado

¹⁷ Reunión del Grupo de Expertos de las Naciones Unidas en Planificación y Desarrollo Metropolitanos. *Planificación de zonas metropolitanas y nuevas ciudades / Reunión del Grupo de Expertos de las Naciones Unidas en Planificación y Desarrollo Metropolitanos; Simposio de las Naciones Unidas sobre la Planificación y Desarrollo de Nuevas Ciudades*. Nueva York: ONU, 1969. p. 41

¹⁸ BARRERO, María Concepción. *Las Áreas Metropolitanas*. Madrid: Universidad de Sevilla. Instituto García Oviedo, Editorial Civitas, 1993. p. 55

de densidad poblacional; el índice de crecimiento de los Municipios asentados en la zona; su profunda interrelación social o económica o el carácter no agrícola de sus funciones básicas...”¹⁹.

Para el caso colombiano, el resultado que trajo la creciente aglomeración urbana hizo evidente la necesidad de crear o ajustar un marco institucional que hiciera frente a ese proceso. Para tener en cuenta dicho resultado, yendo un poco más adelante del periodo de tiempo estudiado, la Ley Orgánica 128 de 1994 definió las Áreas Metropolitanas como “entidades administrativas formadas por un conjunto de dos o más municipios integrados alrededor de un núcleo o metrópoli, vinculados entre sí por estrechas relaciones de orden físico, económico y social, que para la programación y coordinación de su desarrollo y para la racional prestación de sus servicios públicos requiere una administración coordinada.”²⁰

Andrés Cuesta, en su texto “Ordenamiento y territorio” definió claramente dichos conceptos. Para el caso del proceso de conurbación, el término de metropolización, lo asumió como los efectos producidos por la influencia de una ciudad núcleo o metrópoli sobre su área contigua. En otras palabras, son espacios urbanos y rurales que se articulan funcionalmente a la metrópoli, a partir de relaciones estructurales establecidas, en el ámbito económico, social, de infraestructura de comunicación y servicios, de acuerdo con la dinámica de dicho territorio.²¹

Sin embargo, para el caso que se está estudiando, el concepto de conurbación sería el más adecuado, pues se produce cuando el crecimiento progresivo del centro urbano hace que se fusione a uno o varios de los centros vecinos generado por un crecimiento acelerado sin control haciendo que las fronteras entre municipios dejen

¹⁹ Ibid., p. 59

²⁰ REPÚBLICA DE COLOMBIA. Ley Orgánica 128 de 1994. República de Colombia. En: Diario Oficial número 41.236, del 23 de febrero de 1994. pp. 21

²¹ CUESTA BELEÑO, Andrés. Ordenamiento y territorio: de lo planeado a lo construido. Bogotá: Ediciones Grancolombianas, Universidad La Gran Colombia, 2000. p. 56

de ser evidentes. De esta manera, se asume que la metropolización resultó ser el movimiento natural de un proceso físico como lo es la conurbación, en la medida que mientras se fue expandiendo la ciudad se hizo necesario tomar medidas legales para poder administrarla.

Esto último, nos lleva a un concepto fundamental para entender la organización institucional de un área metropolitana y es el que se refiere a Gobernabilidad, del cual el filósofo francés Michael Foucault expuso ampliamente. Foucault concibió la gobernabilidad como una razón de Estado, pues corresponde al arte de gobernar en una supuesta dirección hacia el bien público. En otras palabras, el ámbito de la gobernabilidad es el referente de las interconexiones entre saber y poder. Dicha gobernabilidad implicaría varios aspectos tales como las instituciones, los procedimientos y las estrategias que el Estado emplea para llevarlos a cabo. Para Foucault el problema político establece interconexiones de dominación entre poder, saber y gobernabilidad. Estas políticas se integrarían a partir de estrategias, que configuran todo un aparato estatal que, mediante las instituciones, logran su efectividad.²²

No obstante, desde otro punto de vista muy distinto, la CEPAL asume que la gobernabilidad pone en evidencia algunos niveles de engranajes entre los diferentes ámbitos de la gestión gubernamental con la determinación precisa de responsabilidades e incentivos, otorgándose una notable relevancia a la participación de ciertos grupos y sectores de la comunidad.”²³ De hecho, si se habla de responsabilidades, estas recaerían en las decisiones tomadas desde la esfera política, especialmente, de los que legislan.

²² FOUCAULT, Michel. Tecnologías del yo: y otros textos afines. Barcelona: Eds. Paidós Ibérica; I.C.E. de la Universidad Autónoma de Barcelona, 1990. pp. 141

²³ COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. Gestión urbana para el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe. Santiago de Chile: Naciones Unidas, Cepal, 2003. p. 58

Altair Magri plantea en un artículo sobre su tesis doctoral²⁴ un debate en torno a los conceptos de gobernabilidad y *governance* en contextos metropolitanos. La investigadora propone las relaciones de dichos conceptos en la siguiente secuencia: gobernabilidad - *governance* - desarrollo, teniendo en cuenta que reforzando las capacidades institucionales se garantiza la puesta en marcha de procesos de desarrollo territorial donde se vinculan una diversidad de actores con diferentes objetivos, capacidades, recursos y desde luego, puntos de vista. Dicho lo anterior, se hace necesario citar textualmente una de las tesis de la autora al respecto:

“Un factor importante en que, esta discusión toma como universo de análisis una región metropolitana (RM), que está constituida por la interrelación de factores económicos y sociales que se desarrollan sin reconocer límites político-administrativos. A su vez, la esfera institucional es múltiple (Gobiernos subnacionales y Estado central) lo cual hace que la capacidad gubernamental para dirigir procesos de desarrollo local a la vez que concretar escenarios de relaciones institucionales entre los diferentes actores de gobierno subnacional en el nivel metropolitano sea por sí un punto de conflicto y sin resolución. Partiendo de la base de que una conformación metropolitana es asimétrica en capacidades y recursos económicos y políticos y carece de articulaciones formales, el concepto gobernabilidad sólo puede ser aplicado a las unidades político administrativas y el concepto de governance al contexto metropolitano donde la figura del gobierno indica una relación de autoridad legitimada por la ciudadanía. El gobierno cuenta con capacidades formales para imponer, fomentar y promover cursos de acción con fines específicos.”²⁵

²⁴ El texto analizado es una ponencia respecto a su tesis doctoral aquí mencionada. MAGRI, Altair. Regiones metropolitanas, Municipios metropolitanos y la vinculación entre la gobernabilidad, la *governance* y el desarrollo territorial. En: 6to Coloquio de Transformaciones Territoriales. Coloquio de Transformaciones Territoriales. <http://www.augm-cadr.org.ar/archivos/6to-coloquio/pdf/06%2007.pdf> (citado en 10 de septiembre de 2014).

²⁵ Ibid. p. 2

Magri plantea que el modelo de governance en el ámbito metropolitano depende de la voluntad y capacidades de la asociación de diversos actores para promover e impulsar iniciativas y generar recursos a la participación, en ambientes donde “se produce una tensión persistente entre el deseo de intervenir autoritariamente y la dependencia de la aceptación y la acción de los otros”.²⁶

Sergio Boisier, uno de los investigadores más conocidos sobre las cuestiones urbanas en América Latina menciona que desde hace un tiempo se habla de la región como un “cuasi Estado”, concepto se usa para la comprensión del poder político, es decir “la dimensión política del desarrollo regional”. El argumento es el siguiente:

“Todas las regiones se encuentran articuladas entre sí por relaciones de dominación y dependencia jerárquicamente ordenadas. (...) en Colombia donde la Región Occidente “domina” a la Región Caribe dentro de la Región occidente, Antioquia “domina” a Caldas, y este departamento a su vez “domina” al Quindío, y así sucesivamente.”²⁷

Otra idea mencionada por el autor, que no puede pasar desapercibida, es la que tiene que ver con el desarrollo, pues nuevamente aquí se reivindica que éste es un proceso de toma de decisiones complejas, las cuales son tomadas por las personas, muchas veces legisladores o que ocupan determinadas posiciones en la malla social del territorio con determinada cuota de poder. Así pues, la matriz de relaciones interpersonales en cualquier región tiene importancia decisiva en materia de desarrollo.²⁸

²⁶ *Ibíd.* p. 11

²⁷ BOISIER, Sergio. Teorías y metáforas sobre el desarrollo territorial. Santiago de Chile: CEPAL, 1999. p. 42

²⁸ *Ibíd.*, p. 72

Por todo lo anterior mencionado, no resulta descabellado afirmar que Bucaramanga era una ciudad con barrios diseminados por un extenso perímetro, del mismo modo que ocurría en Bogotá, Barranquilla, Cali, Medellín y demás grandes ciudades que iban desarrollándose a velocidades imprevistas. De hecho, Bucaramanga se quedó atrás de Cartagena en población porque no se le computó la de los barrios que dependiendo de esta ciudad para sus relaciones y servicios, pertenecían, sin embargo, a la jurisdicción de otros municipios, especialmente Floridablanca.

1.1. ADMINISTRACIÓN DEFICIENTE Y LA CRISIS MUNICIPAL

A partir de la Constitución de 1886, luego de varias décadas de un intento poco exitoso por federalizar el país, Colombia se caracterizó por ser una república agudamente centralizada durante la mayor parte del siglo XX. Los municipios, unidad básica de la organización político-administrativa y “elemento vital del Estado” como afirmaba Rafael Nuñez, se encontraban sumergidos en una profunda crisis financiera, y los más grandes, a su vez, presentaban un problema de crecimiento desordenadamente espontáneo debido a las altas tasas migratorias.

Una de las principales causas de la crisis que vivían los municipios radicaba en la descoordinación de los diversos organismos tanto lateral como verticalmente, es decir de los municipios entre sí, de éstos con los departamentos, y estos a su vez con el poder central, además de sus bajos recursos fiscales, la invalidez de los mecanismos legales administrativos otorgados por el gobierno y lo que denomina Hernando Yepes, “la irracionalidad de su constitución entitativa”.²⁹ El autor, además señala que una de las causas fue también el tratamiento que se le dio con la Constitución de 1886 al régimen municipal, que iba en contravía del pensamiento de Rafael Nuñez, quien planteaba que el municipio debía ser conducido hacia un

²⁹ YEPES ARCILA, Hernando. La reforma constitucional de 1968 y el régimen político colombiano. Manizales: Imp. Deptal. de Caldas, 1974. p. 267

régimen de distritos, y tal como lo mencionó durante le época de La Regeneración: "El elemento vital de un Estado es el poder municipal".³⁰

Rafael Núñez, promotor de la Constitución de 1886, abogaba por una centralización política y una descentralización administrativa, manteniendo la idea de Estado unitario y fuertemente centralizado, perdiendo así los otrora Estados soberanos y los atributos políticos que habían adquirido durante el gobierno federal, mientras que las autoridades del poder ejecutivo departamental y municipal serían elegidas directamente por el gobierno nacional y con competencias limitadas. Por lo tanto, el Presidente y el Congreso eran la autoridad que ejercía poder sobre los departamentos y municipios, sin embargo, con el paso de los años, y especialmente en la reforma de 1968, como se verá más adelante, las asambleas departamentales y concejos municipales adquirieron mayor rango de autonomía.

Además, fenómenos como la conurbación generaron cambios en la forma de administrar los municipios, los cuales habían cambiado mucho en su composición social desde décadas anteriores en un país que era predominantemente rural. Pero, por qué afirmar que el sistema administrativo era deficiente? Hernando Yepes Arcila responde cuestionando la posibilidad de mantener un régimen homogéneo de organización municipal, por lo que la Constitución debió contemplar la posibilidad de que se establecieran distintas categorías de municipios y distritos para adecuarse a cada uno de ellos, dependiendo de sus particularidades y formas de administración específicas.³¹

Los municipios se caracterizaban por una autonomía bastante limitada dentro de instituciones rígidas que no le ofrecían los mecanismos necesarios para progresar. Además la división territorial era en muchos casos arbitraria y no correspondía a las

³⁰ Frase atribuida a Rafael Nuñez.

³¹ YEPES ARCILA, Hernando. La reforma constitucional de 1968 y el régimen político colombiano. Manizales: Imp. Deptal. de Caldas, 1974. p. 281

realidad sociales y económicas; “no se puede pretender que una localidad, dependiendo administrativamente de otra con la cual no tiene ninguna relación geográfica ni económica, pueda surgir cuando no se le permite ninguna autonomía para buscar entidades similares con las cuales hallar soluciones a sus comunes problemas.”³²

Es tanto así, que el régimen municipal era el mismo de los tiempos coloniales, sólo con algunas diferencias como que se ha modificado el número de concejales, los cargos en el concejo ya no son transferibles, las leyes ya no se refieren, como en los primeros tiempos a las ordenanzas reales, pero básicamente se siguen conservando los mismos presupuestos de gobierno y casi idénticas instituciones.³³

Es por esto que los municipios inmersos en ese régimen incompatible urgían de un mecanismo como la creación de las asociaciones de municipios, las juntas administradoras y las áreas metropolitanas que en mayor o menor medida impulsaría el progreso para salir del estancamiento en que se hallaban inmersos.

De hecho, desde años atrás, el Partido Liberal se había adelantado al problema de la administración municipal en su plataforma ideológica aprobada en 1947 que dice textualmente:

“El liberalismo considera que la atención y fomento de la vida municipal y de las intendencias y territorios nacionales, especialmente San Andrés y Providencia, constituyen función esencial del Ejecutivo Nacional. En persecución de tal fin propugna por la creación de un Instituto de Fomento Municipal como organismo independiente que englobe los servicios vigentes y los amplíe a lo social, económico, urbanístico y de consulta y orientación

³² *Ibíd.*, p. 110

³³ GALVIS GAITÁN, Fernando Augusto. El municipio colombiano: bases históricas, sociológicas y jurídicas para un cambio de la estructura municipal de Colombia. Bogotá: Imp. Deptal., 1964. p. 26

técnica y gratuita. Dicho instituto debe ser el centro en coordinación de las demás entidades que tengan relación con la vida municipal.”³⁴

Durante el periodo estudiado, la división territorial había sido sustituida por la denominación de Entidad Administrativa Territorial, respecto a esto, el profesor italiano Santi Romano diferencia a las Entidades Administrativas Territoriales de las Entidades Administrativas Locales, caracterizándose la primera por ser el Territorio un elemento sustancial para su existencia y sobre el cual el Ente Jurídico administrativo ejerce su actividad en todos los servicios comunes a la población, mientras que en las segundas, el término jurisdiccional es exclusivamente limite de su competencia y referida a la prestación de uno o varios servicios específicos.

*“Las áreas municipales circunscritas en un régimen anacrónico pedían un escape a su inmovilidad económica, con la creación de las asociaciones de municipios, las juntas administradoras y las áreas metropolitanas seguramente propende a su desestancamiento regional”.*³⁵

Por esto, se entendería que los Departamentos y Municipios son Entidades Administrativas Territoriales, mientras que las Empresas Publicas, Departamentales y Municipales son Entidades Administrativas Locales.

La situación departamental y municipal se debía a una profunda centralización administrativa y financiera, la cual a su vez se debía a una excesiva centralización política, generando un desequilibrio progresivo. Según Juan José Turbay, los desequilibrios tienen su origen en las rentas, pues así como al mismo tiempo que el costo de los servicios sube en iguales proporciones para todas las entidades de

³⁴ “Plataforma ideológica del partido liberal”. Elaborada por el doctor Jorge Eliécer Gaitán y aprobada por la Convención Nacional del Teatro Colón en 1947. En: GALVIS GAITÁN, Fernando Augusto. El municipio colombiano: bases históricas, sociológicas y jurídicas para un cambio de la estructura municipal de Colombia. Bogotá: Imp. Deptal., 1964. p. 144

³⁵ CASTELLANOS González, Edgar. Régimen departamental y municipal: reforma de 1968. Bogotá: Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario. Facultad de Jurisprudencia, 1968. p. 110

derecho público, la nación acrece anualmente sus recursos, mientras las secciones se ven constreñidas por la limitación legal, creándose así los tremendos desequilibrios que mantienen a nuestros departamentos, al menos a la mayoría de ellos, al borde de la bancarrota fiscal. Bástenos citar una cifra global: el presupuesto de la nación en 1930 apenas alcanzaba a la tercera parte de los departamentos y municipios.

En 1975, los ingresos nacionales, incluidos los institutos descentralizados, sobrepasan cuatro veces los seccionales y triplican a los municipales, excluidos los auxilios y transferencias. Pero hay una cifra más elocuente: de 1956 a 1976 los ingresos totales de la nación dan un salto de vértigo pasando de \$1.636 millones a \$60.000 millones, mientras los ingresos departamentales apenas suben de \$627 millones a un poco más de \$6.000 millones.³⁶

Algunos afirmaban que la causa de la precaria situación de los municipios radicaba en los Departamentos. Al respecto, José Manuel Cárdenas en un análisis hecho sobre la reforma del régimen departamental y municipal señaló los principales problemas que vivía la administración en el país:³⁷

- Los departamentos se crearon como entidades administrativas, sin embargo tenían realmente una función política.
- El gobernador no era más que un agente de las entidades nacionales sin ninguna autonomía.

³⁶ COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Juan José Turbay, ponencia para primer debate al proyecto de Acto Legislativo "por el cual se reforma la Constitución Nacional", miércoles 18 de agosto 76. Anales del Congreso. Año XIX, No. 41 pag. 635. P. 28-29

³⁷ Cofundador y gestor intelectual de la Casa de la Cultura Arturo Wagner, co-fundador de la Academia de Historia de Cundinamarca. Promotor del Centro de Historia de Zipaquirá. Miembro de número de la Sociedad Bolivariana de Colombia y Correspondiente de la Academia Colombiana de Historia. Cofundador de la Fundación Nacional Zipaquirá (FUNZIPA) y su presidente por varios años. Representante a la Cámara por Cundinamarca y presidente de la misma, y lucha denodadamente por lograr la separación electoral entre Cundinamarca y Bogotá. CÁRDENAS, Manuel José. Reforma del régimen departamental y municipal. Bogotá: Ed. Desarrollo, 1978. p. 36-37

- No se había logrado una coordinación de la planeación nacional con la departamental y municipal.
- El problema de la descentralización no se relacionaba solamente con la capital de la república sino a las zonas olvidadas de los departamentos frente a su respectiva capital.
- Existía una gran centralización de los procedimientos administrativos en los organismos nacionales, lo cual entorpecía la agilidad administrativa y disminuía la productividad del sector público.
- Los municipios carecían de recursos humanos necesarios y adecuadamente capacitados para atender los problemas más esenciales.

1.2. LA REFORMA DE 1968 Y EL INTENTO DE DESCENTRALIZACIÓN: UN PUNTO DE PARTIDA

La enorme brecha que existía entre los municipios de bajo presupuesto y los grandes centros urbanos fue uno de los motivos para reformar el modo en que eran administrados, pues quedaba en evidencia el hecho que la Constitución solo ofreciera una categoría administrativa para todos los municipios del país por lo cual se hacía necesaria la conformación de dos (o más) categorías de municipios cuyas distinciones y régimen administrativo pudiesen ser motivo de leyes posteriores (tal como sucedió más adelante con la ley orgánica en la Constitución de 1991). Esto justamente fue lo que quedó consignado en el artículo 198 de La Reforma autorizando por primera vez la creación de municipios de distinta categoría, en función de su dinámica económica y población.

Por lo anterior, el gobierno del Presidente Carlos Lleras atinó en tomar la iniciativa de reforma que reclamaba urgentemente el Estado, y en especial, los municipios. El Presidente Lleras, se empeñó en una verdadera “transformación nacional”, al reconocer los problemas que se afrontaba con el actual sistema administrativo y,

por intermedio de su Ministro de Gobierno, Misael Pastrana Borrero, propuso ante el Congreso de la República el denominado Tercer Bloque de proyectos de Reforma Constitucional “para la estabilidad de las instituciones democráticas es urgente remediar con oportunidad los errores o vacíos que hay en nuestra organización constitucional en cuanto al régimen de departamentos y municipios.”³⁸

Por otro lado, el único intento serio y consolidado de integrar varios municipios había sido el de Bogotá con el Distrito Especial, nacido ante la necesidad de crear un régimen especial para la capital del país que pasó de tener en 330.312 habitantes en 1938 a 1.697.311 en 1964, es decir un aumento del 68%. Así pues, mediante el decreto 3640 de 1954 firmado por Gustavo Rojas Pinilla, se organizó el municipio de Bogotá como Distrito Especial anexando los municipios adyacentes de Engativá, Fontibón, Suba, Usme, Usaquén, Bosa y posteriormente Sumapaz en 1955, régimen que perduraría hasta 1991.

La reforma constitucional de 1968 llevada a cabo durante el Frente Nacional bajo el calificativo de “Transformación Nacional” fue uno de los más ambiciosos proyectos políticos del siglo XX, durante la presidencia de Carlos Lleras Restrepo. La reforma concebía a la descentralización política y administrativa como el principal engranaje de un mecanismo que se consideró prioritario para el desarrollo del país, mediante el cual se pretendía fortalecer a los gobiernos locales con mayor autonomía de sus recursos y amplio margen de decisión de sus organismos territoriales. Semanas antes de posesionarse como Presidente, en 1965, Carlos Lleras Restrepo señaló lo siguiente:

³⁸ PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Historia de la Reforma Constitucional de 1968. Exposición de motivos al Proyecto de Acto Legislativo por el cual se reforma la Constitución Nacional. Bogotá D.E.: Imprenta Nacional, 1969. p. 319

Solo quiero decir que concedo a la autonomía local máxima importancia no sólo para el desarrollo económico sino para la educación democrática del país. Si se examinan todas las iniciativas en que he tenido una acción directiva, por ejemplo, la del fomento municipal, o aquellas que tanto he analizado y defendido, como las corporaciones regionales de desarrollo, se encontrará patente mi sentimiento descentralizador, mi fe en la bondad de ese sistema.³⁹

Durante dicho periodo, el entonces Ministro de Gobierno, Misael Pastrana Borrero, tuvo como principal labor defender enérgicamente el proyecto de reforma, atribuyendo especial lugar a la misión de “promover el desarrollo municipal”, mediante proyectos eficaces de diversos servicios como educación, electricidad, vías, salud y bienestar social.

Los Municipios, como lo expresé antes, difícilmente pueden realizar por su cuenta el establecimiento de sus servicios esenciales, porque su capacidad financiera no les permite contraer compromisos que puedan atender debidamente. Corresponde, pues, al Departamento impulsar la promoción municipal y para tal efecto es necesario dotarlo de los instrumentos que le permitan cumplir adecuadamente tan trascendental objetivo.⁴⁰

En consecuencia, entre varias medidas administrativas, pero específicamente en el tema que aquí compete, la reforma constitucional de 1968 puede considerarse como el punto de partida de la institucionalización de áreas metropolitanas y asociaciones municipales, especificando condiciones de manera muy general, que a lo largo de la década del setenta se fueron fortaleciendo lentamente mediante distintos proyectos de ley y sus modificaciones y planes de desarrollo, tanto nacionales,

³⁹Apartes del discurso pronunciado por Carlos Lleras Restrepo el 27 de Noviembre de 1965. En: COLOMBIA. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. SECRETARÍA JURÍDICA. Historia de la reforma Constitucional de 1968. Bogotá: Imprenta Nacional, 1969. p. 9

⁴⁰ Carta circular de Misael Pastrana Borrero. Ibid., p. 320

como locales, siendo Medellín y Bucaramanga las primeras regiones en adoptarlo.

Paralelamente, se proponía adoptar unos instrumentos jurídicos. Por un lado, se presentó al Congreso un proyecto de ley sobre planeación regional, departamental, metropolitana y municipal, que buscaba crear instrumentos de desviación de las inversiones públicas, el cual era considerado especialmente la instancia regional en el proceso de planeación, pues se autorizaba la delimitación de las regiones y la creación de polos de desarrollo. Además, otro proyecto de ley sobre áreas metropolitanas que permitía su organización como persona jurídica de derecho público, con la finalidad de ejecutar a través de ellas planes de desarrollo físico y social del área y la prestación de servicios comunes a los municipios que la integran. El gobierno y la administración de las áreas estarían a cargo de una junta y un prefecto metropolitano.⁴¹

Igualmente, a partir de dicha reforma, los planes de desarrollo posteriores incluyeron en sus programas apartados especiales dedicados a las políticas de desarrollo regional y urbano, destacándose especialmente el de 1969-1972 de la administración de Lleras Restrepo; como se verá posteriormente, se insistió en la necesidad de acelerar el proceso de formación de áreas metropolitanas como uno de los instrumentos principales para la aplicación de dichas políticas, con el fin de reversar el impacto de migración a grandes ciudades como Bogotá que tenía altas tasas de crecimiento demográfico año tras año.

En síntesis, según Manuel José Cárdenas, con la Reforma Constitucional de 1886 se buscó garantizar la centralización política y la descentralización administrativa, además de buscar los siguientes objetivos:⁴²

⁴¹ CÁRDENAS, Manuel José. Reforma del régimen departamental y municipal. Bogotá: Ed. Desarrollo, 1978. p. 22

⁴² *Ibíd.*, p. 17-19

- Creación de nuevos departamentos.
- Extensión de la planeación al ámbito departamental: los departamentos ejercen tutela sobre los municipios para planificar el desarrollo regional y local y la prestación de servicios.
- Fortalecimiento de la autonomía administrativa y fiscal.
- Cohesión de la administración departamental.
- Agilización de la administración departamental y municipal: aumento de las facultades administrativas a gobernadores y alcaldes.
- Creación de áreas metropolitanas.
- Asociación de municipios.
- Asamblea departamental: reducción el número de miembros.
- Juntas administradoras: aumento de la participación de los habitantes del municipio en la administración del mismo a través de juntas administradoras locales de determinados sectores del territorio municipal.

Por lo tanto, es pertinente cuestionarse por qué a pesar de crearse tres categorías en dicha ley, se decide tomar la figura de la asociación municipal a pesar de existir características de área metropolitana en varias regiones del país, con la misma característica: la conurbación.⁴³

Aunque la reforma constitucional de 1968 significó una modificación significativa de la estructura departamental y municipal, no fue suficiente para lo que el país necesitaba. De hecho, así lo afirmó uno de los ponentes de la reforma, Juan José Turbay, quien expresó:

“Es evidente que sus disposiciones no satisfacen la totalidad de las aspiraciones del país en materia de reforma a la vida jurídica, administrativa,

⁴³ En 1974 fue presentado un proyecto de ley relativo a la reglamentación de las áreas metropolitanas, pero al no tener tránsito se aplazó para el siguiente año.

política y económica de las secciones y los municipios, muchas de esas reformas de fondo es necesario aplazarlas mientras maduran y se experimentan los pasos iniciales que contemplan el proyecto, cuyo articulado presenta sin duda una etapa de progreso en el orden de la descentralización y el afianzamiento de la autonomía administrativa y económica de los departamentos.”⁴⁴

1.2.1. La exposición de motivos

Como se ha mencionado anteriormente, el desequilibrio entre la ciudad y el campo agudizó los problemas de hábitat debido al crecimiento desordenado de los mayores centros urbanos, característica típica de los países en vía de desarrollo. La ciudad era vista por la población rural como un lugar lleno de oportunidades, generando una atracción masiva hacia ellas, motivadas por promesas de prosperidad. Por lo tanto se requería una verdadera voluntad política para impedir que se mantuvieran presentes estas aglomeraciones urbanas desordenadas. Al respecto, durante su discurso de posesión, el Presidente Misael Pastrana señaló:

Nuestra política tenderá a atenuar desequilibrios regionales mediante un conjunto de medidas legales y financieras que faciliten el crecimiento armonioso de las provincias y las ciudades (...) Nuestra población se duplicará en los próximos veinte años aproximadamente, sus dos terceras partes se incorporaran a los centros urbanos. Será indispensable educarlos, darles vivienda, ocuparlos, distraerlos, y ello nos obligará a gigantescas inversiones (...)⁴⁵

⁴⁴ Anales del Congreso de la República de Colombia. Ponencia para primer debate del Proyecto de Acto Legislativo número 251 (Senado) de 1967, por medio del cual se reforma la Constitución Nacional. Año 41, Número 28. Agosto 8 de 1970. p. 358

⁴⁵ Discurso de posesión del Presidente Misael Pastrana Borrero. En: Anales del Congreso de la República de Colombia. Año XIII, Número 19. Agosto 8 de 1970. p. 358

Según Ricardo Larrainzar, los fenómenos que dan lugar a la constitución de las Áreas Metropolitanas son esencialmente los siguientes:⁴⁶

- Las diferentes formas de “hábitat” distinguidas y estudiadas por geógrafos y sociólogos.
- El enorme crecimiento demográfico característico de la época.
- El notable crecimiento de la concentración urbana, con todas sus consecuencias políticas, sociales y económicas.
- La multiplicación y desarrollo de las necesidades en los servicios públicos de las poblaciones urbanas.
- La aparición y extraordinaria pujanza de la acción administrativa de planeamiento y programación.

Por su parte, el Departamento Nacional de Planeación publicó un documento CONPES (Consejo Nacional de Política Económica y Social) sobre áreas metropolitana, donde señalan los motivos por los cuales se hacía, no solo necesario, sino urgente, la creación de esta figura administrativa. El principal motivo, y el que más se destaca, es el referente al acelerado crecimiento de varias ciudades, las cuales requerían un nuevo tipo de administración que estuviese acorde a las actuales características urbanas, en la que la más notable era la conurbación, típico de las áreas metropolitanas. Como consecuencia de ese crecimiento, la prestación de servicios públicos se hizo más compleja, y por tanto, más costosa, sumado el hecho que eran servicios prestados por diferentes empresas, incluso de diferentes carácter (públicas y privadas), tal como lo mencionaba Vilma Franco con el término “coalición política dominante”, es decir, la asociación del poder económico y actores

⁴⁶ El autor aclara que dichos fenómenos fueron extraídos de la conferencia dictada por el doctor Luis Jordana de Pozas en un curso sobre Problemas del Urbanismo moderno celebrado en el instituto de Estudios de Administración Local de España en 1965. LARRAINZAR YOLDI, Ricardo. Breves comentarios al proyecto de reforma constitucional: (departamentos y municipios). Bogotá: Escuela Superior de Administración Pública, 1970. p. 24

de poder político.⁴⁷ Adicional a esto, los recursos de los municipios involucrados en el proceso de “metropolización” eran insuficientes, y además, debido a la corrupción, eran invertidos de manera poco responsable.⁴⁸

Con el ánimo de modernización de la administración en el plan de reforma se contemplaron una serie de fenómenos que fueron apareciendo en el transcurso de las últimas décadas y resulta oportuno definir: las áreas metropolitanas y la asociación de municipios.

Los ponentes del proyecto⁴⁹ argumentaron en la exposición de motivos que las asociaciones de municipios eran ya conocidas y se habían experimentado en el país, incluso antes de que la ley las autorizara formalmente, pues se había hecho uso del derecho a la que toda persona natural o jurídica tiene a pactar sociedades con otras. A continuación se cita dicha ley: “Es permitido formar compañías, asociaciones y fundaciones que no sean contrarias a la moral o al orden legal. Las asociaciones y fundaciones pueden obtener su reconocimiento como personas jurídicas”.⁵⁰

De hecho, afirmaban que en la mayoría de distritos de Antioquia se había ensayado esa forma de asociación desde hace más de 30 años mediante un sistema de “entidad cooperativa” con el cual habían logrado construir diversa infraestructura en forma técnica y económica.⁵¹ En consecuencia, la nueva disposición legal solo

⁴⁷ FRANCO RESTREPO, Vilma Liliana. Poder Regional y proyecto hegemónico: el caso de la ciudad metropolitana de Medellín y su entorno regional 1970-2000. Medellín: Instituto Popular de Promoción ICP, 2005. p. 20

⁴⁸ COLOMBIA. DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Unidad de desarrollo regional y urbano. Áreas Metropolitanas, aspectos constitucionales y legales, participación de las entidades nacionales y locales. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación, 1969. p. 1-2

⁴⁹ Los ponentes del proyecto fueron el Ministro de Gobierno Roberto Arenas Bonilla y los Representantes a la Cámara Raúl Muñoz Agudelo, Fernando Pardo Quintana, Humberto Sierra y Aníbal Arcila.

⁵⁰ COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPUBLICA. Acto legislativo 1 de 1936. (5, agosto, 1936). Artículo 20. Diario oficial. Bogotá, 1936. no. 23263.

⁵¹ ASOCIACIÓN COLOMBIANA DE MUNICIPALIDADES. Ponencia sobre Asociaciones de Municipios y Áreas Metropolitanas. Bogotá, 1974. p. 12

motivaría la institucionalización y reglamentación de una práctica que ya estaba generalizada, al menos en el territorio antioqueño, por lo tanto la misión del Congreso sería la de establecer las condiciones y las normas bajo las cuales los municipios podrían organizarse en forma de asociación, es decir, a regular la forma espontánea en que los municipios se integran.

Luis Villar Borda, Representante a la Cámara y uno de los ponentes de la reforma de 1968, expuso que el proyecto sobre asociaciones de municipios y áreas metropolitanas tenía como fines principales cuatro aspectos:⁵²

- La solución a problemas urbanos, pues el crecimiento urbano dejaría de ser tan caótico pues se crearían medidas para controlar el desarrollo y el crecimiento racional.
- La mejora en la prestación de los servicios públicos, pues existiría una coordinación entre todos los municipios
- La organización de espacios aptos para la planeación debido a que el área, al estar integrada, facilitaría la realización de proyectos de desarrollo.
- La elevación del nivel de vida de las poblaciones.

1.3. EL PLAN DE DESARROLLO: RUMBO A UNA POLÍTICA DE DESARROLLO URBANO Y REGIONAL

El Plan de Desarrollo denominado “Planes y Programas de Desarrollo 1969-1972” redactado por la administración del Presidente Lleras Restrepo, es el primero que dedicó un capítulo extenso y completo a la planeación regional y urbana. El documento presentó un diagnóstico de la situación en la que se encontraban los

⁵² “Exposición de Motivos y proyecto de Ley sobre Áreas Metropolitanas, elaborado por Planeación Nacional y presentado por el Dr. Luis Villas Borda representante a la Cámara.” En: En: ASOCIACIÓN COLOMBIANA DE MUNICIPALIDADES. Ponencia sobre Asociaciones de Municipios y Áreas Metropolitanas. Bogotá, 1974. p. 73

principales centros urbanos y demás municipios del país, en los que se detectó el desequilibrio como el principal problema de desarrollo en las diferentes regiones, manifestándose las siguientes situaciones: desequilibrios territoriales, concentración de la actividad económica en los grandes centros urbanos, concentración del desarrollo social, aceleración del proceso migratorio, estructura urbana desequilibrada y deterioros institucionales. Así pues, la desigualdad se presenta como factor común en el deficiente desarrollo regional y urbano del país.

Al respecto, el profesor Manuel José Cárdenas en un análisis hecho sobre la reforma al régimen departamental y municipal señaló:

“Teniendo en cuenta los desequilibrios territoriales, la concentración de la actividad económica y social, la aceleración del proceso migratorio y una estructura urbana desequilibrada, este plan propugnó por la definición de criterios de desarrollo regional y urbano que permitieran la creación de un marco territorial adecuado.”⁵³

La descentralización fue la columna vertebral de éste plan así como la misma reforma constitucional, presentándose como una de las medidas correctivas para resolver al menos de manera parcial el desequilibrio no solo territorial, sino institucional, otorgando mayor autonomía a los organismos administradores permitiéndoles mayor libertad de decisión e incluso cediendo parte de sus rentas, pues anteriormente debido a la falta de recursos de los departamentos y los municipios, el gobierno nacional asumió el control fiscal de algunos de ellos, lo que benefició a algunas regiones a costa de su autonomía.⁵⁴ Además se pretendió también autorizar la creación de nuevos departamentos y municipios, con ciertas

⁵³ CÁRDENAS, Manuel José. Reforma del régimen departamental y municipal. Bogotá: Ed. Desarrollo, 1978. p. 20, 21

⁵⁴ REPÚBLICA DE COLOMBIA. Planes y programas de desarrollo 1969/72. Departamento Nacional de Planeación. Bogotá: 1969. Cap. 2, p. 7

condiciones, aunque con muy poco éxito.⁵⁵ Así mismo, se intentaba incentivar las iniciativas de integración sectorial, especialmente en los servicios públicos.

La tendencia de la concentración demográfica en los núcleos urbanos mayores e intermedios generó que los pequeños municipios formaran lo que se denominó “conjuntos urbanos” o “unidades conurbadas”.⁵⁶ Ejemplos de dicha tendencia eran Bogotá y Soacha, Medellín y los municipios del Valle de Aburrá, Cali y Yumbo, Barranquilla y Soledad, Armenia y Calarcá, Sogamoso y Nobsa, y Bucaramanga, Floridablanca y Girón. Para el último caso, que es el que aquí concierne, se pudo observar que la población de estos tres municipios para el año de 1964 era de 261.715 habitantes y tan solo nueve años después, en 1973, se incrementó a 361.799, lo que se traduce en un aumento considerable de 38.2%. Asimismo, Bucaramanga, Floridablanca y Girón acumulaban el 32% de la población del departamento.⁵⁷

El Plan de Desarrollo de 1969-1972 elaboró un modelo de regionalización que buscaba crear los mecanismos e instrumentos adecuados para hacer un análisis conjunto sobre los criterios para orientar la acción del Estado hacia “un desarrollo integral y armónico de las diferentes regiones” teniendo como propósito complementar los planes regionales, estableciendo prioridades para el desarrollo urbano, coordinando el crecimiento de las zonas atrasadas y orientando las corrientes migratorias para controlar el crecimiento espontáneo, y por tanto desordenado de los grandes centros e intermedios.⁵⁸

⁵⁵ Según la -ley vigente-, se reglamentó que los municipios al momento de su creación debían tener como mínimo 10.000 habitantes en total, haber aportado durante los últimos tres años rentas por un mínimo de \$6.000 y estar en capacidad de recaudar rentas anuales por \$14.000 o más.

⁵⁶ *Ibid.*, cap. 2 p. 137

⁵⁷ DANE. Anuario estadístico de Santander 1973. Bogotá: Dane, 1975. p. 5

⁵⁸ REPÚBLICA DE COLOMBIA. Planes y programas de desarrollo 1969/72. Departamento Nacional de Planeación. Bogotá: 1969. cap. 2 p. 11

En consecuencia, se hizo una jerarquización urbana a partir de tres conceptos: demográfico (tamaño, concentración, vitalidad y movilidad), económico (actividades industriales, comerciales y bancarias) y social (equipamiento urbano, infraestructura). Así mismo, se determinaron las relaciones de interdependencia de las ciudades, hallando así la “red” o “malla urbana” nacional, es decir la distribución espacial de los centros urbanos jerarquizados, para así detectar la zona de influencia de cada centro, que fueron definidos como espacios geográficos económicos y socialmente dependientes. Finalmente, con base en la geografía y las relaciones entre los centros urbanos, se delimitaron las regiones para el desarrollo, respetando o adecuando las zonas de influencia previamente determinadas.

Demográficamente se organizaron cuatro categorías para los primeros treinta centros urbanos del país, de los cuales los conjuntos urbanos de Bogotá D.E.-Soacha, Medellín-Valle de Aburrá y Cali-Yumbo presentaban la mayoría de concentración industrial:⁵⁹

- 30.000 a 120.000 habitantes.
- 120.001 a 500.000 habitantes.
- 500.001 a 1.500.000 habitantes.
- Más de 1.500.000 habitantes.

El aspecto social es importante por cuanto en la medida en que los diferentes equipos comunales se concentran, las funciones del centro urbano se diversifican y éste adquiere mayor importancia. Esta importancia se basa en la fuerza de atracción que ejerce sobre las localidades que gravitan a su alrededor, es decir, de su zona de influencia. Además se planteó la posibilidad de crear instituciones locales o

⁵⁹ *Ibíd.*, cap. 2, p. 14

regionales para promover el desarrollo de los centros urbanos y sus respectivas áreas de influencia.

Según los artículos 7 y 8 de la Constitución Nacional, “La ley podrá establecer diversas categorías de municipios de acuerdo con su población, recursos fiscales e importancia económica, y señalar distinto régimen para su administración”.⁶⁰ En consecuencia a lo anterior, la política de urbana para el desarrollo regional estableció seis categorías de jerarquización urbana (Tabla 1).

Tabla 1. Jerarquización urbana

Categoría	Tipo	Población	Ciudades
I y II	Centros locales	30.000 - 120.000	
III y IV	Centros regionales	120.001 - 500.000	Cúcuta, Bucaramanga, Cartagena, Santa Marta, Manizales, Ibagué, Palmira, entre otros.
V	Metrópolis de equilibrio	500.001 - 1.500.000	Medellín, Cali y Barranquilla
VI	Metrópoli nacional	+ 1'500.000	Bogotá

Fuente: República de Colombia. Plan de Desarrollo 1969-1972

Según éste modelo, Bucaramanga se encontraba en la categoría IV de niveles urbanos, es decir, un Centro Regional que se caracterizaba por el estancamiento de las actividades económicas al estar basadas en industrias tradicionales como la de alimentos, bebidas y vestidos, que suelen tener una limitada capacidad de empleo, con un equipamiento urbano deficiente y en donde la población se encontraba en el

⁶⁰ COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Proyecto de acto legislativo número 46 de 1968 por el cual se reforma la constitución política. En: Diario Oficial No. 32.673. Bogotá: Imprenta Nacional, 1968.

rango de 30.000 y 200.000 habitantes. Sin embargo, pudo haberse tenido también en cuenta en la categoría V, denominada “Metrópolis de Equilibrio”, en las cuales se buscaba de alguna manera moderar el desequilibrio existente entre estas y la capital del país, fortaleciéndolas con mecanismos como la orientación de las migraciones hacia estos centros y con las Áreas Metropolitanas: “definir y crear, en el menor plazo posible, las Áreas Metropolitanas de estos centros urbanos, para dotarlos de los instrumentos legales, administrativos y financieros adecuados”.⁶¹

No obstante, el Plan de Desarrollo del Presidente Misael Pastrana, no dio en sus apartados la continuidad que se esperaba de la política urbana y regional que tan ampliamente fue abordada por el anterior gobierno. Dentro del plan se concibió a la industria como el motor principal del desarrollo y se proponía impulsar especialmente a la industria de la construcción urbana, argumentando que dicho sector estaba siendo obstaculizado por otras instituciones. De esta manera se pretendía estimular la urbanización logrando darle solución al problema demográfico.⁶² La figura del área metropolitana se percibió como una región con un centro urbano principal y varios “centros subsidiarios”, con el objetivo de reducir costos de transporte y hacer fácil la administración combinando las ventajas de los pequeños municipios con las ventajas de las grandes ciudades.⁶³ Ahora bien, en cuanto a la asociación de municipalidades, éste no se tuvo en cuenta para abordar el problema de la prestación de los servicios públicos.

Aparentemente este plan ignoró los temas relacionados con el desarrollo regional ya que una de las estrategias fundamentales se centró exclusivamente en la industria de la construcción. Sin embargo, al generar un desarrollo urbano acelerado en las principales ciudades, indirectamente se estimuló el desarrollo de las regiones que constituyen zona de influencia de aquellas.⁶⁴

⁶¹ *Ibíd.*, cap. 2, p. 23

⁶² REPUBLICA DE COLOMBIA. DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. *Las Cuatro Estrategias*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación, 1972. p. 24-25

⁶³ *Ibíd.*, p. 35

⁶⁴ CÁRDENAS, Manuel José. *Reforma del régimen departamental y municipal*. Bogotá: Ed. Desarrollo, 1978. p. 23

A partir de lo anterior se puede afirmar que la política de orientar las migraciones comenzó muy tarde, además de haber sido ineficiente. Grandes centros como Bogotá, Cali y Medellín ya habían crecido desorbitadamente espacial y demográficamente, y lo seguían haciendo, mientras que la gran mayoría ciudades pequeñas e intermedias se encontraban en un estancamiento del desarrollo debido a falta de recursos económicos, lo que se traduce en alto desempleo e ineficientes o inexistentes servicios públicos y equipamiento urbano. Para cambiar la situación se requería crear y fortalecer un régimen político urbano-regional, que estuviese por encima de los mismos municipios e incluso del Departamento, tal como para ese entonces existía en Bogotá, con la creación del Distrito Especial en 1954.

Así mismo, se destaca como desde Antioquia se hizo una fuerte gestión para hacer de las asociaciones de municipios una realidad, aportando elementos conceptuales y jurídicos que sin duda fueron clave para la posterior reglamentación de dichas entidades en la ley que se expediría un año después. Fue este quizás el primer laboratorio en el país donde se experimentaron las ventajas de una asociación de municipios ampliamente reglamentada buscando fines comunes específicos.

De igual manera, se pudo percibir que del Plan de Desarrollo de 1969-1974 introdujo los conceptos que dejaban un vacío en los proyectos de la reforma constitucional. Los diagnósticos ofrecidos, sin embargo, no pasan de ser muy generales porque tiene en cuenta por un lado los grandes centros urbanos, y por el otro los de peores condiciones productivas, dejando al margen la inmensa mayoría de municipios. Por otro lado, se evidencia un claro distanciamiento entre el plan anteriormente mencionado y el subsecuente de 1970, planteado sectorialmente en donde la cuestión política y administrativa de las regiones no es abordado, generando un atraso en la formulación de las herramientas jurídicas posteriores.

1.3.1. La figura de la metropolización

Los fenómenos del urbanismo han enfrentado a través del tiempo diversos cambios en la forma en que se administran los territorios, quedando en evidencia que el régimen departamental y, sobre todo, municipal, no corresponden a las realidades y circunstancias del momento. En primer lugar, resultaba ilógico mantener un régimen homogéneo de organización municipal, por lo cual se debieron haber creado distintas categorías para que cada región metropolitana se adecuara a su forma de administración específica más conveniente. El profesor Ricardo Larrainzar en su informe titulado “Recomendaciones para Mejorar la Administración Local Colombiana” señaló que para el año 1965 había un “exceso de uniformidad” de la legislación sobre organización municipal, siendo uno de los más grandes problemas que padecían las instituciones a que se refiere su estudio.”⁶⁵

Resulta ser un fenómeno que es característico del crecimiento urbano y propio de los “países de ciudades”, como es Colombia. La atracción de servicios, comodidades y empleos que ofrecen los grandes centros urbanos hicieron que su población aumentara de manera considerable, al igual que sus límites físicos y sus necesidades. Al desbordarse los antiguos marcos urbanos se crearon relaciones cada vez más estrechas de dependencia entre la “ciudad grande” y sus municipios vecinos. Tal es el caso de Bogotá, que tuvo que organizarse en un Distrito Especial a causa de éste fenómeno, el cual se presentaba también en Medellín, Cali y Bucaramanga. Tanto es así que dichas relaciones de dependencia en estas ciudades que exigían modalidades distintas en la organización administrativa y de cooperación en la prestación de los servicios públicos.

Lo que se entiende en concreto por área metropolitana, es decir, las condiciones que se estiman como necesarias para la existencia de ellas, han variado de unas

⁶⁵ YEPES ARCILA, Hernando. La reforma constitucional de 1968 y el régimen político colombiano. Manizales: Imp. Deptal. de Caldas, 1974. p. 281-282

legislaciones a otras y de unos autores a otros. Por ejemplo, en España, en los setenta, existían grandes centros dinámicos con repercusión en todo su territorio y unos subcentros que difundían ese desarrollo en sus zonas más próximas; tales centros estaban ya consolidados como tales y en otros, se pretendían potenciarlos en esa funcionalidad específica. La calificación de áreas metropolitanas se definió con base en su población, desarrollo socio-económico y planeamiento urbano.

En el caso de Estados Unidos de América, existían dos factores fundamentales en el desarrollo de las áreas metropolitanas: una afluencia masiva de emigrantes atraídos por los empleos que provoca la acelerada industrialización y predominio de la región metropolitanas como forma espacial de crecimiento urbano, debido al crecimiento económico, concentración industrial en algunos puntos del territorio norteamericano.

El profesor Manuel Castells menciona que la regiones metropolitanas son resultado del constante crecimiento y concentración del poder político que va suprimiendo poco a poco los particularismos locales y tiende a tratar los problemas de funcionamiento de lo que el denomina “sistema de unidades especiales significativas”, es decir, las que se basan en redes de interdependencias del sistema productivo, lo cual estimula la adecuación del sistema político-administrativo a la formación de la región metropolitana como una unidad espacial. “La región metropolitana, en tanto que forma central de organización del espacio del capitalismo avanzado, disminuye la importancia del medio físico en la determinación del sistema de relaciones funcionales y sociales, anula la distinción entre rural y urbano, estableciendo en el primer plano la dinámica espacio/sociedad, la coyuntura histórica de las relaciones sociales que la fundamentan.”⁶⁶

⁶⁶ CASTELLS, Manuel. La cuestión urbana. México: Siglo Veintiuno Editores, 1986. p. 32

Ahora bien, desde un punto de vista geográfico y sociológico, un Área metropolitana puede considerarse como la zona de influencia de una gran ciudad (también llamado núcleo) sobre otras ciudades (periferia) con las que mantiene lazos sociales y económicos, la cual cumple con dos características fundamentales: existencia de una zona delimitada y una ciudad principal que influya sobre dicha zona. Por su parte, en el plano político-administrativo el área metropolitana es un territorio donde existe enclavada una ciudad o metrópoli, que comprende en el otras entidades territoriales, en nuestro caso, los municipios, y que no se encuentra sometido a la competencia o jurisdicción de órganos especiales distintos de los que rigen la ciudad centro, y los municipios comprendidos e influenciados.⁶⁷

Con las asociaciones de municipios (exceptuando la Cooperativa de Municipalidades del Departamento de Antioquia) se contempló por primera vez en la legislación del país introducir la fórmula de la “Mancomunidad Municipal” como método de solución de la crisis de gobernabilidad local.⁶⁸

Como primer antecedente podría destacarse el estudio de los requisitos fundamentales para la constitución de un municipio anunciado en la reforma constitucional, en donde se reformaron las leyes 49 de 1931 y 38 de 1942 donde se establece que “la ley establecerá las condiciones mínimas para la creación y funcionamiento de los municipios.”

Larrainzar afirma que como consecuencia de éstas leyes, los pequeños municipios carecían de suficientes recursos para financiar por si mismos los servicios básicos para resolver necesidades generales, “tal como lo demostraba el hecho de que casi 309 entidades municipales poseían un presupuesto fiscal no superior a \$ 100.000 pesos.”⁶⁹ Por lo anterior era necesario instaurar administraciones conjuntas en

⁶⁷ LARRAINZAR YOLDI, Ricardo. Breves comentarios al proyecto de reforma constitucional: (departamentos y municipios). Bogotá: Escuela Superior de Administración Pública, 1970. p. 24

⁶⁸ *Ibíd.*, p. 26

⁶⁹ *Ibíd.*, p. 27

parecida forma a la mancomunidad de los ayuntamientos españoles, el sindicato francés o los *arrangements* norteamericanos.

Justamente pensando en eso, el proyecto de reforma disponía que, para tal efecto, cuando dos o más Municipios tuvieran entre sí relaciones que dieran al conjunto las características de un área metropolitana, la ley pudiese organizarla como tal, creando autoridades especiales, señalando sus competencias y disponiendo la forma de participación de las autoridades municipales en la administración de la misma, sin que esto significara pérdida de autonomía.⁷⁰

Uno de los ponentes fue el Representante Clemente Salazar Movilla quien señaló: “La creación de áreas metropolitanas a través de la ley responde al llamado fenómeno conurbación o integración de centros cercanos a los grandes núcleos urbanos. Es una nueva modalidad administrativa que le corresponderá desarrollar al legislador. A la misma orientación obedece la creación de asociaciones de municipalidades”.⁷¹

Entre tanto, en el plan de gobierno del Presidente Alfonso Lopez Michelsen definió las Áreas Metropolitanas como “el flujo permanente de personas, bienes y servicios.”⁷² Sin embargo, a partir de la ley 1 de 1975 dirigido a municipios pequeños, donde se deja la posibilidad de crear asociaciones de municipios, en donde no había uno predominante, ni relaciones socio-económicas tan marcadas, pero en cambio si necesitan ejecutar proyectos que son imposibles llevarlos a cabo individualmente.

⁷⁰ PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. SECRETARIA JURÍDICA. Historia de la Reforma Constitucional de 1968. Bogotá D.E.: Imprenta Nacional. 1969. p. 336

⁷¹ *Ibíd.*, p. 576

⁷² COLOMBIA. DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION. Para Cerrar la brecha: plan de desarrollo social económico y regional 1975-1978. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación, 1975. p. 100

1.3.2. El fenómeno de la conurbación

Durante el gobierno de Carlos Lleras Restrepo, se prestó especial atención al fenómeno de la acelerada, pero desordenada urbanización que vivía el país desde los años cincuenta. En el plan de desarrollo se menciona que la tendencia era la concentración de la población en los centros urbanos mayores, lo que causó que los pequeños municipios adyacentes formaran “parte de unidades sociales integradas”.⁷³ El plan lo denominó “conjuntos urbanos” o “unidades conurbanadas”. Ejemplos de estos centros eran Bogotá D.E. – Soacha; Medellín - los municipios del Valle de Aburrá Cali – Yumbo; Barranquilla – Soledad; Bucaramanga - Girón – Floridablanca; Manizales - Villamaría - Santa Rosa; Armenia – Calarcá; Sogamoso - Nobsa. En cuanto a migraciones no se menciona al departamento de Santander, pues todas se dirigían principalmente a Bogotá, la cual estaba clasificada como una “metrópoli nacional”.⁷⁴ Tanto así que el entonces recién creado Distrito Especial había pasado de tener una población de 715.000 habitantes en 1951 a 1’697.311 en 1964, y posteriormente, en 1973 la cifra de 2’855.065 habitantes. Es decir, un incremento del casi 300% en tan solo 22 años.

Para revertir esta tendencia se buscaba fortalecer las ciudades intermedias redistribuyendo la población en las denominadas “metrópolis de equilibrio” con el fin de contrarrestar la concentración de población en Bogotá, y además, acompañarlas de un plan para la creación de áreas metropolitanas: “Definir y crear, en el menor plazo posible, las Áreas Metropolitanas de estos centros urbanos para dotarlos de los instrumentos legales, administrativos y financieros adecuados”⁷⁵. Para tal fin se

⁷³ COLOMBIA. DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION. Planes y programas de desarrollo: plan de inversiones públicas 1969/1972. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación, 1969-1970. Cap 1 p. 135

⁷⁴ *Ibíd.*, Cap. 1 p. 137

⁷⁵ “La política urbana para el desarrollo regional” clasificaba los municipios en otras dos categorías además de las mencionadas: Centros locales y centros regionales, estos últimos cuya población se encontraba entre 30.000 y 200.000 habitantes, económicamente estancados al estar basados en industrias tradicionales (alimentos, bebidas, vestidos) y cuya capacidad de generación de empleo es limitada. Se encargan generalmente de transformar los productos agrícolas provenientes de su

creó un proyecto de Ley sobre “Áreas Metropolitanas” para permitir su organización con el objetivo fundamental de ejecutar planes de desarrollo físico, económico y social, la prestación de servicios comunes a los municipios que la integran, la reglamentación sobre uso del terreno y demás aspectos de orden urbanístico, y la prestación de asistencia técnica a los municipios del Área.⁷⁶

El programa señaló a Santander, junto a Tolima y Huila, como departamentos con poco dinamismo en los sectores industriales y agrícolas, incluido en la categoría de departamentos con saldo migratorio intercensal negativo, que incluyen también a los departamentos predominantemente agrícolas y con serios problemas de minifundio, como Boyacá, Nariño y Cauca. Los de saldo positivo eran Cundinamarca, Valle y Atlántico con un desarrollo industrial notorio y agricultura mecanizada.⁷⁷

Además, se había conformado una estructura urbana con una concentración de actividades y problemas en las principales ciudades, mientras los centros intermedios presentan un estancamiento económico y déficit de equipamiento social. Los pequeños centros urbanos tienen una inadecuada estructura social y económica que causa el aceleramiento de las migraciones a los grandes centros, haciendo perder dinamismo a los primeros y agravar los problemas de los segundos.⁷⁸

zona de influencia para ser comercializados allí. El equipamiento urbano suele ser deficiente. Ibid., Cap. 2 p. 22-24

⁷⁶ Ibid., Cap. 2 p. 31

⁷⁷ Ibid., Cap. 2 p. 4

⁷⁸ Ibid., Cap. 2 p. 5

1.3.3. M.A.S.A.: La respuesta antioqueña

Los dirigentes antioqueños fueron importantes promotores en el intento por lograr una descentralización política en el aparato gubernamental, y en especial, promover la asociación de municipios como punto de partida de una política urbana-regional para el posterior establecimiento de las áreas metropolitanas. En Antioquia ya se habían tenido tempranos avances con los Municipios Asociados del Valle de Aburrá (M.A.S.A.). Allí, desde antes se estaba gestando un proyecto de integración de servicios públicos entre cinco municipios adyacentes del sur del Valle de Aburrá.⁷⁹ El objetivo de asociar los municipios en este caso, era para llevar a cabo la ejecución de obras públicas que cada municipio por sí solo era incapaz de realizar debido a limitaciones financieras.

Por lo anterior, redactaron una ponencia que fue presentada en un seminario de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) en 1970, donde expusieron sus puntos de vista en cuanto cómo debía ser tratado el tema jurídicamente luego de la reforma de 1968 que dio vida en el papel a las áreas metropolitanas y asociaciones municipales. La M.A.S.A. eran defensores de implantar políticamente la asociación de municipios en lugar de las áreas metropolitanas argumentando que estas últimas eran un paso repentino que podría generar inconformidades en los diferentes organismos municipales, pues se podría ser divisado como una pérdida de autonomía.⁸⁰

La inquietud expuesta era si la creación y organización de un área metropolitana debía hacerse por ley de manera general, o si por el contrario, debía elaborarse

⁷⁹ Los municipios que hacían parte de este proyecto eran Envigado, Itagüí, La Estrella, Sabaneta y Caldas. ASOCIACIÓN COLOMBIANA DE MUNICIPALIDADES. Ponencia sobre Asociaciones de Municipios y Áreas Metropolitanas. Bogotá: M.A.S.A. Folleto No. 22, 1974. p. 1

⁸⁰ Ponencia sobre AREAS METROPOLITANAS, presentada por M.A.S.A. al Seminario de la ESAP en el año 1970. p. 5. En: ASOCIACIÓN COLOMBIANA DE MUNICIPALIDADES. Ponencia sobre Asociaciones de Municipios y Áreas Metropolitanas. Bogotá, 1974. p. 4

teniendo en cuenta particularidades de cada una. Los antioqueños preferían que se hiciera de manera específica para cada municipio cuando vayan surgiendo las características de un área metropolitana. Eran partidarios de la necesidad de dictar una ley específica para cada caso.⁸¹

⁸¹ *Ibíd.*, p. 10

2. LA INTEGRACIÓN DE BUCARAMANGA Y FLORIDABLANCA

Los años cincuenta fue el inicio del periodo de mayor expansión urbana de Colombia. Durante el periodo de 1964 a 1978 la población de los municipios que integraban la AMAB (Asociación de Municipios del Área de Bucaramanga) pasó de 329.700 habitantes a 552.400, es decir, un incremento del 67.5%.⁸²

En la segunda mitad del siglo XX, Bucaramanga era considerada como el polo de crecimiento y desarrollo más importante del oriente del país. Según datos del Estudio del Plan de Ordenamiento Físico y Programa de Inversiones de la Subregión de AMAB, durante el periodo de 1964 a 1978 la población se incrementó un 67.5%, con un total de 552.400 habitantes y se proyectaba que para el año 2003 se llegaría a 991.800, es decir un 67% del total departamental. Por otra parte, Floridablanca contaba con un total de 26.924 habitantes para el año de 1972, proyectándose como el municipio de más rápido crecimiento poblacional y según el Departamento Nacional de Planeación, ya presentaba características de conurbación con Bucaramanga.⁸³

La tabla 2 muestra el número de habitantes de los censos de 1964 y 1973, el área de cada uno de los municipios asociados y el porcentaje que representaba en el total departamental: ⁸⁴

⁸² AMAB. Estudio del plan de ordenamiento físico y programa de inversiones de la subregión de AMAB. Bogotá: Publicaciones Santa Fe, 1980. p.

⁸³ UNIDAD DE DESARROLLO REGIONAL Y URBANO, División de Estudios Regionales. Algunos Indicadores de la estructura física urbana en 1972. Bogotá: Departamento de Planeación Nacional, 1976. p. 87

⁸⁴ DANE. Anuario estadístico de Santander 1973. Bogotá: Dane, 1975. p. 329

Tabla 2. Población de los municipios incluidos en la AMAB

Municipio	Población (1951)	Población (1964)	Población (1973)	Área Km²
Bucaramanga	112.252	229.748	296.657	153
Floridablanca	7.288	14.720	43.870	98
Girón	12.669	17.247	21.272	878
Lebrija	14.827	15.806	17.291	909
Piedecuesta	16.687	22.264	26.020	380
Rionegro	30.695	29.525	31.405	1.515
Tona	6.823	6.447	5.984	350
Total AMAB	201.241	335.757	442.459	4.283
Total departamental		1.001.213	1.127.999	30.537

Fuente: Anuario Estadístico de Santander 1973

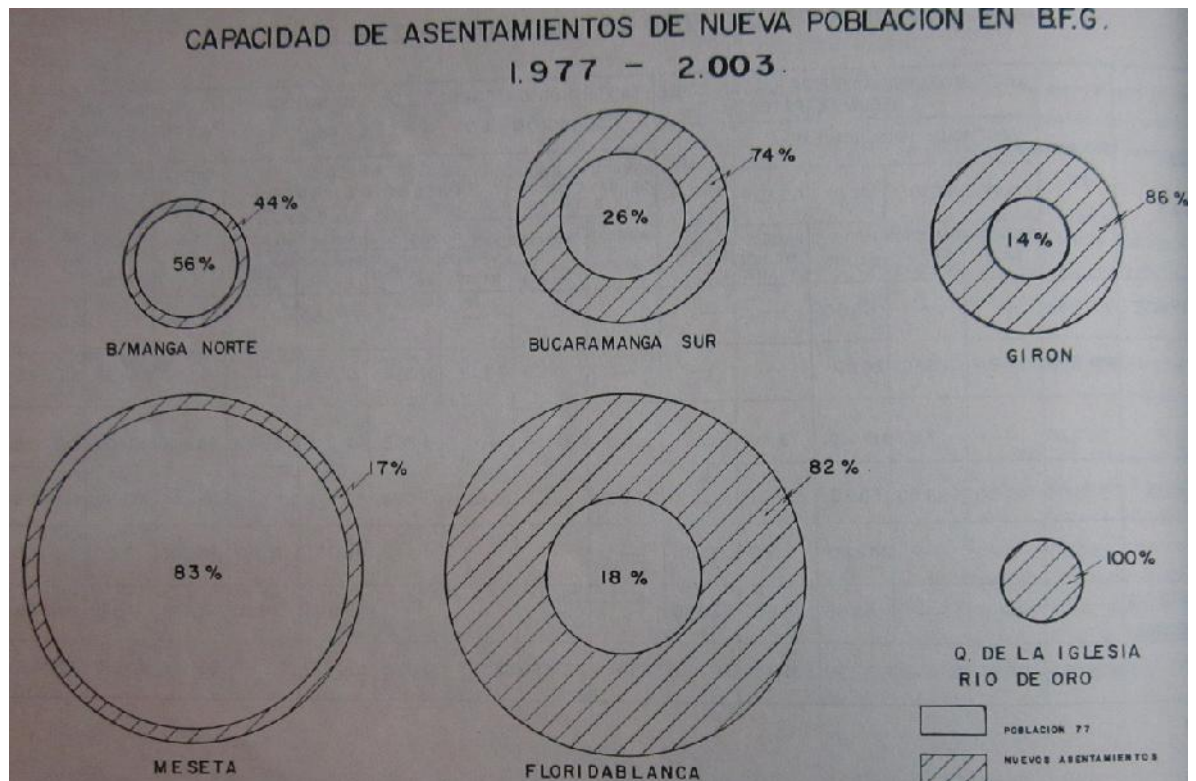
El caso de Floridablanca fue especial, pues las cifras demuestran que fue el municipio con más rápido crecimiento demográfico de Santander con un incremento de casi 200% en tan solo nueve años, y junto con Bucaramanga eran los únicos de la región que posteriormente integrarían la asociación de municipios, que tenían más de 18.000 habitantes en la cabecera municipal (Girón no se incluyó pues casi la mitad de su población vivía aún en las zonas rurales).

Por otro lado, Tona fue el único municipio de la región que en este mismo lapso de tiempo redujo su población, al pasar de 6.447 habitantes a 5.984, es decir, un descenso del 7,2 %. Resultaría interesante observar hacia donde fue dirigida esa migración, y la eventual relación social que pudiese existir entre Floridablanca y Tona.

Durante el mismo periodo, Bucaramanga comenzó a expandirse fuera de su jurisdicción debido a que la meseta se encontraba en su mayoría urbanizada, exceptuando la zona del antiguo aeropuerto Gómez Niño, donde existían ya planes

de destinarlo a un gran proyecto de vivienda, más tarde convertida en la Ciudadela Real de Minas, enmarcada dentro de un plan a nivel nacional de crear “ciudades dentro de las ciudades”. En consecuencia, la ciudad no tenía posibilidad de expandirse en otras direcciones, pues el oriente y el occidente se encontraba fuertemente escarpado y hacía el norte la depresión causada por el Río Suratá impedía cualquier clase de continuidad en la urbanización, por lo tanto, la alternativa de expansión más viable se encontraba hacía el sur, en el municipio de Floridablanca (Figura 1).⁸⁵

Figura 1. Capacidad de asentamientos de nueva población en Bucaramanga, Floridablanca y Girón.



Fuente: AMAB. Estudio del plan de ordenamiento físico y programa de inversiones de la subregión de AMAB. Bogotá: Publicaciones Santa Fe, 1980.

⁸⁵ AMAB. Estudio del plan de ordenamiento físico y programa de inversiones de la subregión de AMAB. Bogotá: Publicaciones Santa Fe, 1980. p. 4

Por tal razón, a finales de la década de los sesenta, se debatió ampliamente, en el ámbito local, sobre el presente y futuro de la ciudad, especialmente hacía el sur, en donde la ciudad llevaba varios años de expansión acelerada y descontrolada, lo que causó que se construyeran viviendas sin tener previamente garantizada la infraestructura vial y de servicios públicos. En cuanto a esto últimos, cómo se verá más adelante, se presentaba un desabastecimiento de agua en el sur que obstaculizaba la expansión de la ciudad hacia Floridablanca, por lo cual se hablaba de la construcción de una nueva planta en ese sector.

El denominado Plan Vial Metropolitano, conformado inicialmente por la autopista Bucaramanga-Floridablanca y el Viaducto García Cadena aún se encontraba en construcción y con pausas en ciertos momentos, mientras que la autopista Floridablanca-Piedecuesta, Floridablanca-El Palenque aun no despegaban.

Sin embargo, a pesar de los problemas se dieron lentos avances en obras específicas, que lo que hicieron fue estimular aún más la expansión de la ciudad hacía el sur, formándose una especie de efecto en cadena (a la inversa); primero se construirán los barrios y posteriormente se adecuaban con la infraestructura necesaria.

2.1. SERVICIOS PÚBLICOS

Los servicios de telefonía (Empresa Municipal de Teléfonos de Bucaramanga) y el acueducto (Compañía del Acueducto de Bucaramanga S.A.) eran de propiedad privada mientras que en los municipios periféricos estos servicios eran prestados por entidades oficiales, generando conflictos administrativos. El alcantarillado era deficiente, trayendo como grave consecuencia la erosión, lucha en la cual se embarcó la CDMB durante muchos años para controlarla, de hecho, con notables resultados.

Sin embargo, la entrada a los setentas se caracteriza por un marcado interés en las autoridades municipales de hacerse al control de las empresas de servicios públicos, lo cual se verá materializado en la adquisición de la Compañía del Acueducto de Bucaramanga y Empresa Municipal de Teléfonos de Bucaramanga, naciendo así las Empresas Públicas de Bucaramanga.

Se destaca el hecho que organismos como CAMACOL se mostraran tan interesadas y apoyaran la idea de oficializar las empresas privadas encargadas del acueducto y la telefonía, pues afirmaban que de esa manera era posible proyectar fácilmente los ensanches necesarios acorde con el acelerado crecimiento de la ciudad. Sin embargo, aclaraban no estar de acuerdo en que la empresa fuera directamente manejada por el municipio.⁸⁶ Este hecho no es sorprendente, pues al ser un organismo que agrupa al gremio de la industria constructora, sus intereses están directamente sujetos a los servicios públicos básicos, que a su vez tienen una relación estrecha con la misión urbanizadora.

2.1.1. El acueducto, la amenaza de desabastecimiento

La Compañía del Acueducto de Bucaramanga S.A. era una entidad de carácter privado que prestaba el servicio a la ciudad desde el año 1916. Ya desde mediados del año 1965 se hablaba sobre la necesidad de ampliar el servicio de acueducto hacía los barrios del sur de la ciudad e identificar las futuras fuentes de captación de aguas que se presumía iban a ser insuficientes para el año 1975. Sin embargo, desde el punto de vista económico, no era una tarea fácil, pues la Compañía no estaba en su mejor situación financiera, de hecho, estaban abiertos a la posibilidad de venta al municipio debido a que se necesitaban costosas inversiones para los

⁸⁶ Camacol partidaria que la telefónica sea oficial. En : Vanguardia Liberal, Bucaramanga : (24, oct., 1974) : p. 1, 3

planes de expansión, inversiones que eran recuperadas en largos plazos, lo cual resultaba poco rentable para una empresa de carácter privado ya que deben pagar impuestos de renta y complementarios, resultando en una desventaja frente a empresas pertenecientes al sector público.⁸⁷

El Acueducto de Bucaramanga se alimentaba de diez fuentes hídricas pertenecientes a la cuenca del río Tona, en el oriente. Captar otras fuentes era algo muy costoso y se calculaba que hubiese abastecimiento hasta el año 1975 cuando se agotara la reserva de ese entonces, esto sumado al grave problema de la erosión. El área de distribución se extendía desde el extremo norte en el río Suratá, hasta la quebrada Zapamanga al sur y desde la erosionada escarpa occidental hasta los cerros orientales.⁸⁸

A finales de los sesenta, se inauguró una de las obras más importantes, la planta de tratamiento de La Flora, que fue el punto de partida para la expansión de la Compañía del Acueducto de Bucaramanga fuera de la jurisdicción de la ciudad de Bucaramanga, la cual fue la última obra de gran impacto ejecutada por la Compañía del Acueducto, pues a partir de aquí, no se mostraron interesadas en seguir invirtiendo en trabajos de ensanche, abriéndose a la posibilidad de compra por parte del gobierno y el municipio. La obra benefició a una población de 100.000 habitantes del sur de la meseta.⁸⁹

La planta de La Flora se concibió para abastecer tres zonas de la ciudad: Norte, Centro (entre Quebradaseca y La Rosita) y Oriente, es decir, los barrios al sur de la Quebrada de la Iglesia, La Pedregosa, La Libertad, Diamante, Tejar, Caldas, Provenza, Quebrada la Iglesia y Mal Paso. Para cubrir dicha zona fue necesario

⁸⁷ Se insiste en venta de Compañía de Acueducto. En : Vanguardia Liberal, Bucaramanga : (21, sep., 1972) : p. 1

⁸⁸ AMAB. Estudio del Plan de Ordenamiento Físico y Programa de Inversiones de la Subregión de AMAB. Bogotá: Publicaciones Santa Fe, 1980. p. 159

⁸⁹ Se insiste en venta de Compañía de Acueducto. En : Vanguardia Liberal, Bucaramanga : (21, sep., 1972) : p. 1

instalar tubería conductora entre la planta de tratamiento de La Flora y un tanque de almacenamiento en Lagos del Cacique.⁹⁰ Adicionalmente, en 1969, se inició la construcción del acueducto Floridablanca-Girón, que conduciría el agua desde la misma fuente que abastecía los barrios de sur anteriormente mencionados, para llevarla hasta el vecino municipio de Girón.

Sin embargo, se presentaron obstáculos de carácter administrativo que dificultaban la prestación del servicio en la región. Por un lado estaba la Compañía de Acueducto de Bucaramanga prestando el servicio en la capital, mientras que Acuasur, de carácter oficial, era el encargado de abastecer a los municipios de Floridablanca y Girón, generando cierta descoordinación en la prestación del servicio y en la concepción de proyectos futuros. Esta es una de las razones que impulsaron la creación de una asociación metropolitana para que la prestación de servicios fuera integral, al menos desde el punto de vista administrativo, dejando de lado decisiones de carácter dual.

En consecuencia, pensando en la posibilidad de una futura zona metropolitana, fue presentado en 1970 un proyecto por parte de la Empresa Acueducto y Alcantarillados de Bucaramanga diseñado para abastecer a 1'500.000 de habitantes tomando como base el constante crecimiento en la población en los 30 años siguientes.⁹¹ Pero, como se señaló en el anterior párrafo, habían limitaciones de carácter administrativo, por lo cual la Compañía del Acueducto recalca la necesidad de considerar la solución del agua desde el punto de vista netamente técnico y de abastecimiento, más no desde el plano administrativo, debido a que las empresas que distribuían el servicio en la región tenían diferentes criterios, por lo cual era necesario que Acuasur y la Compañía del Acueducto llegaran a un acuerdo unánime.

⁹⁰Agua para los Barrios del Sur. En : Vanguardia Liberal, Bucaramanga : (22, abr., 1967) : p. 3

⁹¹Proyecto de Agua para el Área Metropolitana Listo en 6 meses. En : Vanguardia Liberal, Bucaramanga : (30, ago., 1970) : p. 1, 6

Durante el período de 1970 a 1972 se inauguraron dos obras de importancia para la zona, especialmente para Floridablanca. Por un lado, el Acueducto de Bucaramanga amplió las redes que llevaron el servicio de agua a barrios fuera de su jurisdicción, en Floridablanca, en los barrios Alares, Reposo, La Trinidad y Las Villas, incluyendo un tanque de almacenamiento ubicado en Lagos del Cacique.⁹² Por otro lado, el entonces gobernador Jaime Trillos Novoa, inauguró el denominado “Acueducto de Floridablanca, Girón y los barrios del sur”, obras llevadas a cabo por Acuasur con un costo de 5 millones de pesos en la primera etapa, que fueron aportados por el gobierno nacional, departamental y los municipios beneficiados.⁹³

La polémica radicaba en quién debía asumir la responsabilidad de la insuficiencia de la Compañía del Acueducto. Según el Gobernador de Santander, Rafael Pérez Martínez, el servicio competía totalmente a la Compañía, y no al Departamento ni a la Nación, luego de que el Gerente de dicha empresa calificara de ineptos a los funcionarios del Gobierno por no haber dado solución oportuna a los problemas del Acueducto. De hecho también se acusó a la Compañía de no llevar el servicio a los barrios marginados por falta de rentabilidad en la inversión de la instalación de las redes.⁹⁴

Así pues, se evidencia como la desarticulación de organismos generan obstáculos en la forma de administrar la ciudad, más aun, cuando conviven instituciones de carácter público y privado, pues los fines y medios van en una vía diferente.

⁹²Agua para 4 Barrios Inauguran el Domingo. En : Vanguardia Liberal, Bucaramanga : (2, sep., 1970) : p. 1, 6

⁹³Trillos Novoa inauguró el Acueducto de Florida. En : Vanguardia Liberal, Bucaramanga : (09, abr., 1972) : p. 1, 3

⁹⁴Servicio del Acueducto Compete a la Compañía. En : Vanguardia Liberal, Bucaramanga : (12, ago., 1973) : p. 1, 3

2.1.2. El ensanche y el auge de las obras

Ante la polémica suscitada por la amenaza de desabastecimiento y del entorpecimiento del proyecto urbanizador hacía el sur, en 1973 se firmaron los contratos para comenzar los estudios preliminares para el ensanche del Acueducto de Bucaramanga. Isidro Parra, director del recién creado FONADE (Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo, entidad que prestó 800 mil pesos para los estudios) indicó que dicha ampliación era urgente para la zona metropolitana debido al acelerado ritmo de crecimiento de la ciudad, la mayor del país.⁹⁵ Sin embargo, hubo enfrentamientos de tipo administrativo, como el caso de INSFOPAL (Fondo Nacional de Fomento Municipal), cuyo director Rafael Paredes afirmaba que el abastecimiento de la ciudad de Bucaramanga era suficiente para la población de 380.000 habitantes estimada para el año 1977 y no había necesidad de un ensanche, por lo cual no invertiría ningún dinero para expandirlo.⁹⁶ Sumado a lo anterior, ante la negativa de la Compañía del Acueducto de invertir en el ensanche y el fracaso de las negociaciones del Gobierno para adquirir el Acueducto de Bucaramanga, se propuso que el dinero que iba a usarse para la compra se destinara a Acuasur para el ensanche del acueducto en Floridablanca. El plan consistía en absorber agua del Río Frío para lograr la distribución de 400 litros por segundo, superando los 160 que se estaban entregando en ese momento, sumado a una campaña de reforestación.⁹⁷

Por consiguiente, en 1975 fue adquirida la finca hacienda Clausen, antes propiedad de la empresa Bavaria, por parte del municipio de Bucaramanga⁹⁸, lo cual marca un nuevo punto de partida en la prestación de servicio de agua, demostrando una vez

⁹⁵ Primer Paso para Solución al Agua. En : Vanguardia Liberal, Bucaramanga : (1, feb., 1973) : p. 1, 3

⁹⁶ Insfopal no dará un peso. En : Vanguardia Liberal, Bucaramanga : (26, jul., 1973) : p. 1, 3

⁹⁷ Ampliarán acueducto de Florida; no habrá compra del local. En : Vanguardia Liberal, Bucaramanga : (12, jul., 1974) : p. 1, 3

⁹⁸ Adquieren finca para ampliar el acueducto. En : Vanguardia Liberal, Bucaramanga : (25, may., 1975) : p. 7

más el interés y necesidad de Bucaramanga de invertir en el vecino municipio de Floridablanca.⁹⁹ La importancia de dicho predio radicaba en que allí se contaba con varios nacimientos de agua que beneficiarían especialmente a la zona potencialmente urbanizable del costado oriental y occidental de la Autopista. Paralelamente, se inauguró en Floridablanca el acueducto de los barrios La Cumbre y Santana, con aportes de INSFOPAL, cuyos beneficiarios eran en su mayoría familias provenientes del sector rural.¹⁰⁰

2.1.3. La compra del Acueducto

Durante ese mismo periodo ya se comenzaba a hablar sobre la necesidad de que el municipio adquiriera el Acueducto debido a la incapacidad de la Compañía de llevar a cabo la ampliación del servicio a toda la futura zona metropolitana para abastecer a una población de 700.000 habitantes, y cuyo valor ascendía a 30 millones. El entonces Alcalde de Bucaramanga, Hernando Suárez Mantilla, afirmó en su momento: “El Municipio no ahorrará esfuerzo alguno para lograr la consecución de los dineros destinados a comprar el Acueducto de Bucaramanga”.¹⁰¹ Así quedó convenido en el Concejo Municipal semanas después, donde se aprobó el Acuerdo Número 24 de 1971 en el cual “se declara de utilidad pública la adquisición y control municipal de los bienes inmuebles, instalaciones, maquinarias en general y bienes muebles de la Compañía del Acueducto de Bucaramanga S.A...”.¹⁰²

⁹⁹ Uno de los negociadores de la compra fue Joaquín Aurelio Díaz Gómez, Concejal de Bucaramanga, el cual se encontraba próximo a vincularse a Bavaria. Predios de la Clausen los adquirió Acuasur. En : Vanguardia Liberal, Bucaramanga : (3, jun., 1975) : p. 3

¹⁰⁰ Acuasur inaugura servicios por 11 millones de pesos. En : Vanguardia Liberal, Bucaramanga : (18, jun., 1975) : p. 3

¹⁰¹ El Municipio dispuesto a comprar el Acueducto. En : Vanguardia Liberal, Bucaramanga : (17, ene., 1971) : p. 1

¹⁰² En el acuerdo se afirma que Bucaramanga era tal vez el único municipio del país donde el servicio de distribución de agua se encontraba en manos privadas, donde por medio de especulación, se cobraban altas tarifas. Archivo del Concejo Municipal de Bucaramanga. Acuerdo 024 del 2 de febrero de 1971 en Acta 23, Libro 2. f. 169-169R

De hecho, la Compañía del Acueducto se mostró abierta a la posibilidad de venta, probablemente por su desinterés en seguir prestando el servicio, pues notificó al Gobierno Nacional que no planeaban invertir un solo peso en los ensanches que necesitaba la ciudad.¹⁰³ Tanto así que en 1973 el gerente de la Compañía del Acueducto, mostró su preocupación afirmando que para el año 1976 no habría agua, pues los estudios de ensanche tardarían 14 meses en llevarse a cabo, y mientras se construye podría pasar mucho tiempo, por lo cual urgía la apertura de nuevas fuentes hídricas.

Lo que la empresa recomendaba en ese momento era solucionar el problema del desabastecimiento desarrollando proyectos de captación del río Suratá y el río Charta, sin embargo, se insistía en que no era algo en lo que estuvieran dispuestos a invertir. El gerente Eduardo Rueda Clausen señaló que “De continuar las cosas como están, en el año 76 no habrá agua suficiente para cubrir la demanda de una población que crece al más alto índice en el país. Es urgente, entonces, abrir nuevas fuentes.”¹⁰⁴

Incluso el ambiente político era favorable para la adquisición del Acueducto. En sesión ordinaria del Concejo Municipal, el Concejal Gustavo Cote Uribe solicitó que se tratara el problema de los servicios públicos como prioritario, pues requería un tratamiento de emergencia, especialmente el acueducto, de la cual la compañía que la maneja ha manifestado su incapacidad para realizar las obras de ensanche para garantizar el servicio de los próximos años.¹⁰⁵

¹⁰³ Se insiste en venta de Compañía de Acueducto. En : Vanguardia Liberal, Bucaramanga : (21, sep., 1972) : p. 1

¹⁰⁴ Estoy de Acuerdo en que el Acueducto Sea Oficial. En : Vanguardia Liberal, Bucaramanga : (2, feb., 1973) : p. 1, 3

¹⁰⁵ Archivo del Concejo Municipal de Bucaramanga. Sesión del 6 de noviembre de 1972 en Acta 02, Libro 3. f. 203-206

Por tal razón recomendaba que se estudiara y presentara rápidamente lo pertinente a la creación de las Empresas Públicas de Bucaramanga, se solicitará a FONADE un préstamo para llevar a cabo los diseños para los ensanches del acueducto, se adelantara la compra o expropiación de la Compañía del Acueducto y se promoviera también con un sentido de urgencia ante el Gobierno Nacional la legalización de la zona metropolitana de Bucaramanga, solicitando la inclusión de la Ley respectiva de un aporte nacional destinado a cubrir los costos de la ampliación de los servicios públicos a toda el área de los municipios vecinos de Bucaramanga integrantes de la zona metropolitana.¹⁰⁶ Al respecto, el Alcalde manifestó que muy pronto presentaría un proyecto de Acuerdo para la creación de las Empresas Públicas Municipales, cómo se verá en el apartado posterior.

Una alternativa radical era expropiar la Compañía del Acueducto, tal se proponía hacer mediante un proyecto de Ley del Gobierno Nacional presentado por el Ministro de Salud José María Salazar¹⁰⁷; la otra, más viable y menos espinosa, era sentarse a negociar, tal como se hizo en 1974 mediante una comisión negociadora designada por el Presidente Pastrana mediante INSFOPAL, autorizando además llevar a cabo los estudios de ensanche del Acueducto. Sin embargo, la Compañía del Acueducto rechazó la propuesta de 18 millones propuestos por dicha comisión, por lo que se consideró reanudar las negociaciones hasta que Alfonso López Michelsen asumiera la presidencia.¹⁰⁸ Paralelamente, la ciudad se paralizaba urbanísticamente en la zona de mayor potencial, el sur, debido a que no era posible suministrar agua hacia las nuevas urbanizaciones.

A mediados de 1975, el gerente de INSFOPAL, anunció la creación de la empresa “Acueducto Metropolitano”, de capital mixto, conformada por Acuasur, Empresas

¹⁰⁶ *Ibíd.*, f. 204R

¹⁰⁷ En el Senado, proyecto para expropiar el acueducto. *En* : Vanguardia Liberal, Bucaramanga : (6, dic., 1973) : p. 1, 3

¹⁰⁸ Rota negociación del acueducto. *En* : Vanguardia Liberal, Bucaramanga : (13, jun., 1974) : p. 1,3

Públicas de Bucaramanga, la CDMB y probablemente el Departamento¹⁰⁹ y se suscribió el acta de Intención para la creación de Acuamanga, por parte del Gobernador Oscar Martínez Salazar, el director de INSFOPAL, los gerentes de Acuasur y Empresas Públicas y el director de la CDMB: “podremos contar en el futuro inmediato con agua potable suficiente para abastecer a Bucaramanga, Girón y Floridablanca, es decir para más de medio millón de habitantes.”¹¹⁰ Además, el director de INSFOPAL destacó la importancia de la creación del área metropolitana, argumentando que la prestación de servicios comunes exige la creación por parte de un grupo de entidades oficiales, de una sociedad de economía mixta que tenga por objeto el estudio, construcción, ampliación, administración, operación y mantenimiento del Acueducto de Bucaramanga, Girón y Floridablanca. Para tal fin, la nación aportó 13 millones, las Empresas Públicas cederán sus acciones que tienen en el Acueducto, Acuasur aportó 21 millones por concepto de los sistemas de fluido que tiene en Floridablanca, Girón y demás barrios del sur.¹¹¹

Finalmente, en septiembre, luego de casi 60 años de estar en manos privadas, fue oficialmente municipalizado el Acueducto de Bucaramanga, al firmarse un contrato por 52 millones de pesos, quedando bajo administración de las recién creada Empresas Públicas de Bucaramanga. Al respecto el Presidente Alfonso Lopez Michelsen declaró:

Era un viejo anhelo de la ciudad la municipalización de la empresa. Por muchos años se estudiaron distintas fórmulas, se consideraron soluciones de carácter legislativo y de carácter judicial como la expropiación y felizmente hemos llegado hoy a la suscripción de esta carta de intención que significa despejar el porvenir de la quinta o cuarta ciudad de Colombia y la primera del

¹⁰⁹ Se hará sociedad para acueducto metropolitano. En : Vanguardia Liberal, Bucaramanga : (28, jun., 1975) : p. 1, 3

¹¹⁰ Acuamanga, vital para la zona metropolitana. En : Vanguardia Liberal, Bucaramanga : (12, ago., 1975) : p. 1, 3

¹¹¹ *Ibíd.*, p. 3

*Oriente. (...) Con el curso de los años llegamos a que esta clase de empresas no pueden seguir siendo de propiedad privada y a medida que la intervención del Estado se hace más necesaria y más constante, como que existe una incompatibilidad o por lo menos una dificultad material en que las empresas puedan realizar ensanches ambiciosos con sus propios recursos cuando la financiación de las tarifas está en manos del Estado.*¹¹²

Por su parte, el alcalde Jorge Reyes Puyana, manifestó que la ciudad se encontraba atrasada cinco años en obras de servicios sociales respecto a otras ciudades que cuentan con empresas públicas: “Continuaremos los contactos con bancos y entidades internacionales para la financiación de las Empresas Públicas, para adelantar el plan de desarrollo del municipio y área metropolitana”.

2.1.4. Las Empresas Públicas de Bucaramanga

La idea de crear una empresa mixta de servicios públicos venía discutiendo en el Concejo desde mediados de los años cuarenta sin ningún tipo de éxito, en especial a lo referente al acueducto. Con el fin de solucionar la crisis en los servicios públicos de la zona metropolitana y captar nuevas fuentes de suministro, el Departamento de Planeación Nacional presentó un estudio-documento titulado “Análisis del problema de Servicios Públicos de Bucaramanga” en el que recomendaba que una empresa mixta que sustituyera a todas las existentes.¹¹³

Sin embargo, el gerente de la Compañía Acueducto de Bucaramanga, Eduardo Rueda Clausen, manifestó “el trabajo presentado por Planeación tiene méritos indiscutibles que ayudarán a salvar el área metropolitana de la carencia advertida

¹¹² Municipalizado el Acueducto. En : Vanguardia Liberal, Bucaramanga : (19, sep., 1975) : p. 1, 3

¹¹³ Archivo del Concejo Municipal de Bucaramanga. Acta 2 del 10 de octubre de 1972. Libro 3 (Anexo). f. 207-209.

por la empresa del líquido vital que está prácticamente copado por la pujanza de la ciudadanía”.¹¹⁴

“Las Empresas Públicas de Bucaramanga podrán prestar los servicios que administre a otros Municipios siempre que no se perjudique la satisfacción de las necesidades de Bucaramanga”.¹¹⁵ En este punto destaca el hecho de dejar abierta la posibilidad de que las Empresas Públicas de Bucaramanga presten servicio fuera de los límites de la ciudad, tal como se reafirma y profundiza en el artículo 3 de un posterior acuerdo:

*Art. 3: El objeto de Establecimiento Público de que trata el presente Acuerdo será la organización y administración de los servicios públicos de: Acueducto, Alcantarillado, Teléfonos, Aseo, Plaza de Mercado, Matadero, Plaza de Ferias, Planta de Pavimento, Central de Transportes... y la prestación de ellos en el Municipio de Bucaramanga y en otros Municipio con los cuales se haya celebrado o en el futuro se celebren convenios destinados a la misma finalidad.*¹¹⁶

Posteriormente, el alcalde Rafael Rueda Prada, solicitó al Concejo Municipal durante su sesión de instalación que se adelantara el desarrollo del estatuto de las Empresas Públicas Municipales, la adquisición del Acueducto, ampliar las funciones de la CDMB, establecer el Terminal de Transportes, la Central de Abastos y el mejoramiento de los servicios de basuras.

¹¹⁴ Empresa Mixta Sustituirá a Compañía del Acueducto. En : Vanguardia Liberal, Bucaramanga : (26, oct., 1972) : p. 1, 12

¹¹⁵ Archivo del Concejo Municipal de Bucaramanga. Acuerdo 065 del 24 de agosto de 1971 en Acta 45 Libro 2 (Anexo). f. 325-332

¹¹⁶ Archivo del Concejo Municipal de Bucaramanga. Acuerdo 081 del 21 de noviembre de 1972 en Acta Libro 3. f. 184-191R

Sin embargo, no fue sino hasta el año de 1976 que el municipio de Floridablanca autorizó al alcalde contratar con las Empresas Públicas de Bucaramanga la prestación de los servicios públicos requeridos.¹¹⁷

2.2. EL PLAN VIAL METROPOLITANO

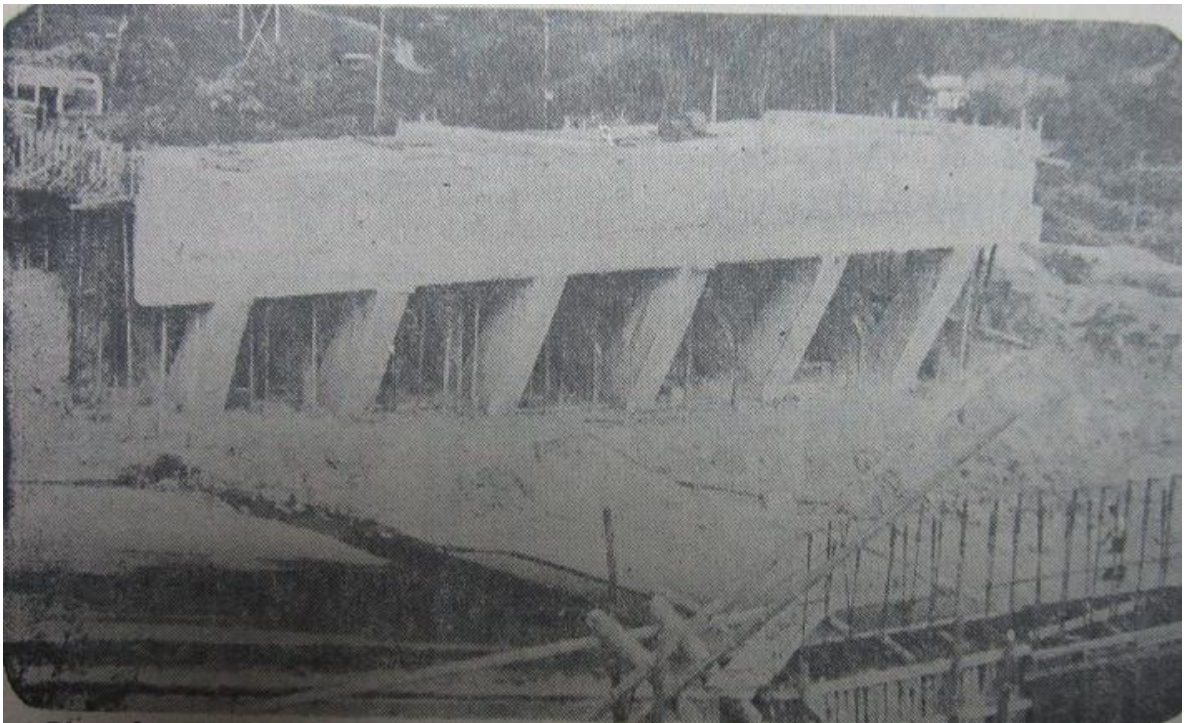
Ya a finales de los años sesenta se venía hablando del plan vial de la zona metropolitana que consistía en integrar los municipios de Bucaramanga, Floridablanca, Girón y Piedecuesta. El denominado Plan Vial Metropolitano de Bucaramanga fue aprobado en todas sus fases por parte del Ministro de Obras Públicas, Argelino Durán Quintero, el Gobernador Jaime Trillos Novoa y del Director de Valorización Departamental, Tulio Enrique Castillo Blanco y consistía en la carretera Café Madrid-El Palenque, Floridablanca-Girón, Autopista Floridablanca-Piedecuesta, Puente Floridablanca, Intercambiador de la Puerta del Sol (Figura 2) y sus vías de acceso y la glorieta de la Puerta del Sol. El costo del proyecto fue de 50 millones de pesos, con 30 millones aportados por el gobierno nacional y el restante por parte de Valorización Departamental y el impuesto de peaje. Sin embargo estas obras se habían quedado en el papel, y la única que se había iniciado antes de 1970 fue la autopista a Floridablanca con las dificultades y retrasos que se verán en el siguiente apartado.

Las obras obedecieron a un esquema estudiado para un plan de desarrollo de una futura área metropolitana, que debido a su crecimiento acelerado, ha sometido por razones socio-económicas a las más deprimentes condiciones de hábitat, que se ofrecen en las zonas de influencia de la metrópoli.

¹¹⁷ Archivo del Concejo Municipal de Floridablanca. Acuerdo 31 del 24 de febrero de 1976. p. 1

La autopista Bucaramanga-Floridablanca significó, sin duda, un punto de inflexión en el desarrollo de la futura área metropolitana, pues fue el eje central de la expansión de la ciudad hacía el sur, creando el primer polo de desarrollo fuera de la jurisdicción del municipio de Bucaramanga, es decir, Cañaveral. El contrato para la construcción de la Autopista Floridablanca y el Anillo Vial le fue adjudicado por parte de Valorización Departamental a la empresa Urbanizadora

Figura 2. Paso elevado de la Puerta del Sol



Fuente: Vanguardia Liberal

David Puyana S.A. (Urbanas) en 1964, la misma que durante los años posteriores construyó una significativa cantidad de proyectos en la zona directamente beneficiada, especialmente en Cañaveral, considerado por muchos años como un polo de desarrollo de la región metropolitana.

La solución financiera que se pensó inicialmente para las obras fue mediante impuesto de valorización, sin embargo, esto generó protestas por parte de los

propietarios de los predios afectados (beneficiados), y el pronunciamiento del Consejo de Estado, decretando la nulidad de la ordenanza que había habilitado tales impuestos y dejando la responsabilidad de la financiación exclusivamente a la nación, el departamento y el municipio.¹¹⁸

Sin embargo, a los largo de los años se presentaron inconvenientes de carácter financiero y enfrentamientos administrativos que entorpecieron en varias ocasiones el avance de las obras.¹¹⁹ El más notorio fue el referente a las obras de empalme, como se evidenciará más adelante, que al no ser incluidos en el plan vial inicial, generó un conflicto de varios meses entre la empresa contratista y los organismos oficiales, llegando incluso a inaugurarse el viaducto sin que aún pudiera usarse.

2.2.1. La autopista y el viaducto: el problema del empalme

El proyecto de la Autopista Bucaramanga-Floridablanca fue sin duda uno de los más grandes proyectos ejecutados en la ciudad durante el siglo XX. Durante mucho tiempo la única vía de comunicación entre estos dos municipios fue la Carretera Antigua, que serpenteaba descendiendo de la Meseta de Bucaramanga hasta llegar a jurisdicción del municipio de Floridablanca. La Autopista se concibió como la obra de infraestructura vial que consolidaría la unión de los dos municipios de mayor y densidad del Área de Bucaramanga, posteriormente con Piedecuesta. Sin embargo, la ejecución y conclusión de tal obra no estuvo libre de problemas y retrasos.

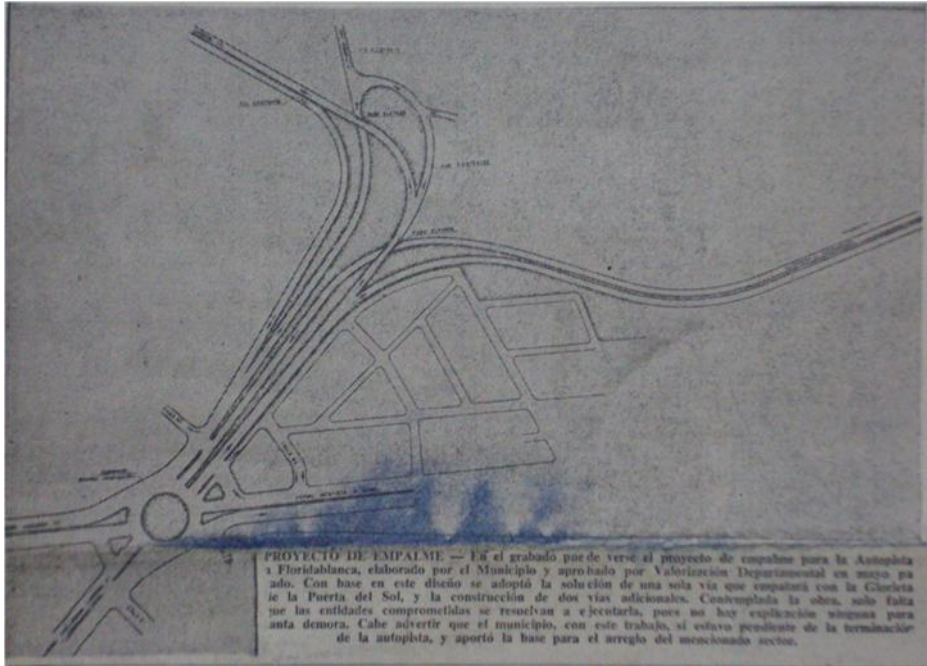
A mediados de 1968 se firmó un convenio entre el Fondo Nacional Vial, el Ministerio de Obras Públicas y la Gobernación de Santander para la continuación de las obras del Viaducto y la Autopista Bucaramanga-Floridablanca-Piedecuesta, incluidas las complementarias como los pasos elevados de Floridablanca y Provenza y el

¹¹⁸ Nula la Ordenanza que creó el Impuesto de Valorización. En : Vanguardia Liberal, Bucaramanga : (26, nov., 1965) : p. 1

¹¹⁹ Carta de Armando Puyana al Doctor Hugo Serrano Gómez. En : Vanguardia Liberal, Bucaramanga : (27, nov., 1967) : p. 1, 11

empalme de la autopista de Floridablanca con las Carreras 27 y 33 (Figura 3).¹²⁰

Figura 3. Proyecto de empalme



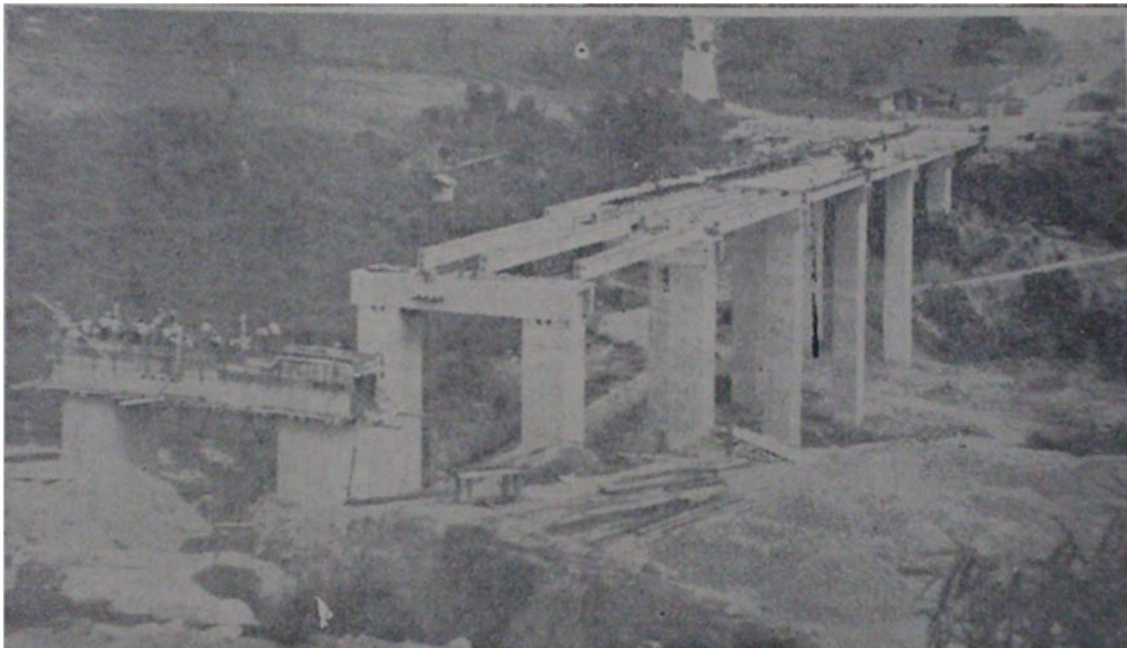
Fuente: Vanguardia Liberal, 1965.

La Dirección Administrativa de Valorización Departamental, el organismo protagonista durante este periodo en la ejecución de obras viales, fue creada mediante como una entidad dependiente de la Gobernación con el fin de ejecutar obras de interés público mediante el sistema de contribución, y principalmente, para llevar a cabo la misión de desarrollar el Plan Vial Metropolitano, que consistía en la construcción de la autopista Bucaramanga-Floridablanca-Piedecuesta, la vía Floridablanca-Girón (Anillo vial) y la vía Palenque-Café Madrid.

¹²⁰ La Firma de Este Convenio Garantiza Viejo Anhelos de la Ciudad de Bucaramanga. En : Vanguardia Liberal, Bucaramanga : (09, may., 1968) : p. 1, 3

La construcción de la autopista junto con el viaducto sobre la Quebrada La Iglesia (Figura 4) significó un gran salto (literalmente) en la integración de la zona metropolitana, pues hasta el momento, la única vía que conectaba a la meseta con la parte sur y el municipio de Floridablanca era la conocida como “carretera antigua”, un camino serpenteante que ya se encontraba casi a su máxima capacidad. Fue proyectado durante el gobierno de Alberto Lleras Camargo, mediante el entonces Ministro de Obras Públicas Misael Pastrana.

Figura 4. Viaducto García Cadena en construcción.



Fuente: Vanguardia Liberal, 1969.

Su construcción inició en 1967 por parte de Valorización Departamental, dirigida por Benjamín García Cadena y posteriormente por Hugo Serrano Gómez, mediante una licitación otorgada a la empresa Urbanizadora David Puyana S.A (Urbanas) para el caso de la autopista y las vías de acceso del viaducto, mientras que en el caso de éste último fue otorgado a la firma Ingeniera de Puentes, subsidiaria de la conocida

compañía Cuéllar Serrano Gómez y Cia.¹²¹ La obra en general consistía en las obras complementarias:¹²²

- Autopista Bucaramanga-Floridablanca
- Viaducto de la Quebrada La Iglesia (Viaducto García Cadena)
- La glorieta de la Puerta del Sol
- Puente elevado de Provenza
- Vías de acceso a barrios La Pedregosa y Diamante
- Empalme viaducto-glorieta Puerta del Sol

Tales obras en todo su conjunto beneficiaron directamente a los barrios del sur y Floridablanca: Diamante, Provenza, Villabel, Los Lagos, Conucos, La Salle, Antonia Santos, Cañaveral, Molinos, La Pedregosa, Lagos del Cacique, La Cumbre, Santana, San Pío, El Reposo, Las Villas, Club Campestre, entre otros.

La autopista estaba proyectada para terminarse antes de finalizar el año 1968, pero como no es de extrañar, las obras se retrasaron varios meses por motivos presupuestales, por enfrentamientos y evasión de responsabilidades entre los diferentes organismos locales. De lo dicho anteriormente, el caso más llamativo y que generó polémica fue el de las vías de acceso y empalme del viaducto con la autopista, la glorieta de la Puerta del Sol, la carrera 27 y la carrera 15. En vísperas de entregarse las obras del viaducto ya terminadas aún no se habían proyectado estas obras en dichos tramos, por lo cual el viaducto iba a quedar inutilizable hasta que éstas se concluyeran.¹²³

¹²¹ Autopista Bucaramanga – Florida Como fue posible su consolidación. En : Vanguardia Liberal, Bucaramanga : (7, jul., 1970) : p. 10

¹²² Archivo del Concejo Municipal de Bucaramanga. Acta 19 del 2 de febrero de 1969. f. 167

¹²³ Inutilizables \$ 12 Millones. En : Vanguardia Liberal, Bucaramanga : (7, ene., 1970) : p. 3

En el caso específico de la vía que conecta la Puerta del Sol con el viaducto, se descubrió que ni siquiera existía un plano de ese tramo y además ningún organismo se hacía responsable de su ejecución. Por un lado, la firma contratista Urbanas S.A., alegaba que estas obras no estaban contempladas en el contrato inicial y de llevarlas a cabo, afectaría su economía, por otro lado el municipio afirmaba que no les correspondía ejecutar esa obra por tratarse de una vía nacional. De hecho, en los barrios Provenza y El Diamante hubo inconformismo por la falta de comunicación con la autopista¹²⁴ (Figura 6). Sería válido preguntarse cómo los urbanizadores de dichos barrios obtuvieron permisos de construcción y de venta sin haber solucionado un problema tan elemental como las vías de acceso. (Figura 5)

Figura 5. Puente de Provenza en abandono sin vías de acceso.



Fuente: Vanguardia Liberal, 1969.

¹²⁴ Problemas urbanos. En : Vanguardia Liberal, Bucaramanga : (23, may., 1971) : p. 1, 15

Según Valorización Departamental, luego de haber comenzado las obras de conexión, fueron paralizadas sin detallar los hechos, sin que el municipio pudiera intervenir para su culminación, al estar adjudicado el contrato a la firma constructora Urbanas, a que su vez alegaba un reajuste en los precios convenidos debido a que, según ellos, resultaban perjudiciales para su economía. Por lo tanto, funcionarios de Urbanas viajaron a Bogotá para discutir con el Ministro de Obras Públicas los procedimientos pertinentes.

Por otro lado, el propio Ministerio aceptó que se trató de un descuido el hecho de no contemplarse el empalme en el plan vial. Por otra parte, Planeación Municipal se quejaba que nunca le había sido comunicado el aporte que debía hacer para las obras. A su vez, Valorización Municipal negó participación, pues consideró que es a la Nación a quien le corresponde la ejecución de las obras al ser una vía nacional, y que a esta dependencia le corresponde las obras de empalme con la Carrera 33 y la Carretera Antigua.¹²⁵

Posteriormente, la Secretaría de Obras Públicas de Bucaramanga presentó un proyecto de empalme que fue rechazado por considerarse “anti-técnico” y “superficial” al no tener en cuenta aspectos fundamentales como alcantarillado ni obras contra la erosión.¹²⁶ Adicional a esto, tampoco había unificación en los criterios sobre cómo hacer el empalme, la contratista Urbanas recomendaba la ejecución de un proyecto único que consistiera en otra glorieta al sur de la ciudad y prolongación de la Autopista hasta Piedecuesta.¹²⁷ Finalmente se optó por ejecutar, por parte del gobierno local, dos vías accesorias al empalme; un paso elevado para conectar con la Carrera 33 y dar salida al barrio Antonia Santos. Valorización asumió el costo total del empalme cercano a 5 millones de pesos.

¹²⁵ Urbanas Tiene el Contrato para Construir el Empalme. En : Vanguardia Liberal, Bucaramanga : (21, feb., 1969) : p. 1, 15

¹²⁶ Rechazado el Proyecto Municipal del Empalme. En : Vanguardia Liberal, Bucaramanga : (2, abr., 1969) : p. 1

¹²⁷ No hay unificación de criterio sobre empalme. En : Vanguardia Liberal, Bucaramanga : (13, abr., 1969) : p. 1, 3

El costo total para ese momento, incluyendo la Autopista a Floridablanca, el Viaducto, el empalme y el puente de Provenza era de 37 millones de pesos.¹²⁸ Paralelamente, Valorización Departamental afrontaba una crisis financiera por mala administración que afectó insistentemente la terminación de las obras de la autopista y el empalme del viaducto (cuyos planos aún no habían sido aprobados) y el paso elevado de Provenza. Alfonso Rueda, Jefe de Planeación manifestó que el problema estaba en que por fallas administrativas anteriores, se dejó de cobrar grandes sumas al Ministerio de Obras Públicas, además de no saber cuándo se estaba debiendo.

Por otro lado, se afirmó que aún sin haberse cobrado el impuesto de valorización de los predios junto a la autopista, estos ya habían registrado un elevado valor en las urbanizaciones, enriqueciendo a los dueños. De esta forma, la grave crisis de Valorización radica en el costo del kilometraje construido, negligencia en el cobro de los reembolsos al Ministerio y agotamiento del presupuesto del año.¹²⁹

Finalizando la década se inyectó capital para terminar las obras como el Puente de Provenza (el cual ya se encontraba terminado, pero sin vías de acceso) que quedaría terminada a finales de mes. Además se anunció que durante la vigencia de 1970 se adelantaran obras como la terminación del empalme del Viaducto, la Glorieta de la Puerta del Sol, del Puente de Provenza, terminación del Viaducto, iniciación del tramo de la Autopista Floridablanca-Piedecuesta, Carretera Floridablanca-Girón. La financiación, según Valorización Departamental, aportados por Fondo Vial Nacional, el Departamento, Bucaramanga y Valorización.¹³⁰

¹²⁸ Construcción del Empalme para Autopista Iniciaron. En : Vanguardia Liberal, Bucaramanga : (8, jun., 1969) : p. 1, 3Valorización Departamental adelanta importantes obras como la reparación del puente de Aranzoque en la autopista Bucaramanga-Floridablanca y el inicio de los estudios de suelo para el puente sobre Río Frio en la carretera Floridablanca-Girón, que hace parte del Plan Vial Metropolitano. Mientras tanto el puente sobre el Río Hato en la autopista Floridablanca-Piedecuesta avanza a buen ritmo.

¹²⁹ Descapitalizada Valorización. En : Vanguardia Liberal, Bucaramanga : (9, sep., 1969) : p. 1, 11

¹³⁰ Presupuesto de 26 Millones para Valorización en 1.970. En : Vanguardia Liberal, Bucaramanga: (28, nov., 1969) : p. 1

Comenzando el año de 1970, el viaducto se encontraba prácticamente terminado, pero sin las vías de acceso, a cargo de Urbanas S.A., quienes solicitaron una prórroga a Valorización Departamental, debido a que en la zona se presentaban filtraciones de agua. El concejo aprobó dicha prórroga hasta el mes de abril (a pesar de la promesa de finalizar en mayo de 1969) sin haber ni siquiera un proyecto definitivo.¹³¹ Adicionalmente, y a pocos días de terminarse las obras de empalme, la glorieta de la Puerta del Sol seguía sin pavimentar, obra que estaba cargo del municipio de Bucaramanga. El municipio alegaba que no había dinero para las obras. La solución finalmente fue un acuerdo entre Valorización y el municipio. El primero se encargó de la obra aportando 5 millones de pesos, dinero que sería repuesto por parte del municipio con lotes.¹³²

Finalmente, terminando el año 1971, fue inaugurada la autopista Bucaramanga-Floridablanca (Figura 6) y a comienzos de 1973 las vías de acceso a los barrios Antonia Santos, La Libertad, Quebrada la Iglesia, Pedregosa, Diamante 1 y 2.¹³³ Sin embargo, faltaba la segunda fase que consistía en extenderla hasta el municipio de Piedecuesta.

¹³¹ Inutilizables \$ 12 Millones. En : Vanguardia Liberal, Bucaramanga : (7, ene., 1970) : p. 1, 3

¹³² Valorización Encargada de Ampliar la Glorieta. En : Vanguardia Liberal, Bucaramanga : (18, mar., 1970) : p. 1, 3

¹³³ Inauguradas las obras del Acceso Sur del Viaducto. En : Vanguardia Liberal, Bucaramanga : (10, feb., 1973) : p. 1, 3

Figura 6. Viaducto García Cadena y Autopista ya concluidas.



Fuente: Vanguardia Liberal, 1972.

3. LA CREACIÓN DE LA ASOCIACIÓN DE MUNICIPIOS DEL ÁREA DE BUCARAMANGA, PRELUDIO DEL ÁREA METROPOLITANA

“La integración metropolitana debe ser una política por todos ambicionada. Bucaramanga debe tomar la delantera por lograr la autosuficiencia de los medios para conquistar opinión favorable a esta iniciativa.”¹³⁴ Con esta frase en medio del discurso daba inicio en 1968 a las sesiones del Concejo el entonces Alcalde de Bucaramanga, Alfonso Amaya Ortega. Según él, Bucaramanga durante le década de los cincuenta vivía un momento de muy buena situación económica, mientras que durante los diez años posteriores, debido a la migración interna, se generaron los problemas de carencia de presupuesto para financiar todos los proyectos de servicios e infraestructura que se requerían, en gran parte, porque a Bucaramanga le correspondía absorber toda la deficiencia presupuestal de los municipios vecinos, a los cuales, sin ser su obligación, debía prestar algunos servicios que representaban serios egresos para su presupuesto, sin que figuren contabilizados en él y además, sin que hasta ahora la ciudad de Bucaramanga se haya permitido exigir alguna contraprestación. El entonces Alcalde de Bucaramanga durante 1968, Alfonso Amaya Ortega señaló:

“Bucaramanga) se encuentra viviendo uno de los periodos de crisis más alarmantes de su historia. Esta crisis no quiere significar que haya fracasado como entidad político administrativa de un área regional de la Nación, (...) la Municipalidad debe entrar a resolver con mayor capacidad de juicio y mejores conocimientos de planeación la insuficiencia de medios para atender la alarmante, y cada vez más creciente, demanda de necesidades, que un ritmo impetuoso de progreso ha puesto de manifiesto.”¹³⁵

¹³⁴ Discurso de instalación. Archivo del Concejo Municipal de Bucaramanga. Acta 01 de noviembre 1 de 1968, f. 4R

¹³⁵ *Ibíd.*, f. 2R

Los efectos de emigración interna tuvo como consecuencia la localización de éstas en las zonas periféricas de la ciudad sin una previa planificación, en las denominadas “zonas marginales”, generando a su vez problemas de responsabilidades políticas del gobierno local, instituciones sociales y el sector privado. Igualmente, se dio el fenómeno de conurbación, motivado en buena parte, por la construcción de la autopista Bucaramanga-Floridablanca-Piedecuesta. Por consiguiente, el alcalde propuso al Concejo:

“(…) una auténtica plataforma metropolitana que convoque bajo una sola entidad administrativa, y no solamente a Bucaramanga, sino también a aquellas otras personas jurídicas municipales que pertenecen a su área de influencia y que para su mejor desarrollo y evitar el desperdicio de recursos fiscales, de conjugarse dentro de los programas de Bucaramanga.”¹³⁶

Para tal fin, se creó el Departamento de Planeación de Bucaramanga en 1970, como una oficina dependiente de la Secretaria de Obras Públicas Municipales, entre cuyas funciones estaba realizar estudios y elaborar planos fuera de la jurisdicción del Municipio, previo convenio con los Municipios vecinos con miras a integrar el desarrollo urbano del área metropolitana. Se esperaba con esto abordar la situación de desarrollo hacía el sur de la ciudad, e incluso cubrir toda el área de los municipios de Girón y Floridablanca, dando un gran paso para la creación de la Asociación de Municipios.

Esto podría considerarse como el punto de partida en la organización administrativa del área metropolitana, sin embargo, ningún funcionario fuera del municipio de Bucaramanga fue incluido en la mesa directiva del organismo.¹³⁷

¹³⁶ *Ibíd.*, f. 3R

¹³⁷ Archivo del Concejo Municipal de Bucaramanga. Acuerdo 060 del 16 de noviembre de 1970 en Acta 5, Libro 2. f. 33R

Algunos sugirieron que el régimen excepcional que se instauró en Bogotá con el Distrito Especial, fuera aplicado en otras ciudades, mientras que otros, como CAMACOL (Cámara Colombiana de la Construcción) y el Partido Liberal abogaban por crear una zona metropolitana, necesario además, debido a los conflictos entre los municipios, generando, como se ha mencionado ya, una desarticulación de políticas que afectaron la correcta prestación de los servicios públicos, especialmente en el tema de transporte, el cual era bastante deficiente. De hecho, lo que se pretendía era recurrir a la aplicación del artículo 198 de la Constitución Nacional de 1886 donde señalaba que la ley podría “establecer diversas categorías de municipios de acuerdo con su población, recursos fiscales e importancia económica, y señalar distinto régimen para su administración”.¹³⁸

Sin embargo, existían opositores, como el caso de Bernardo Mutis Arenas, quien fue Alcalde de Bucaramanga durante los años cuarenta, pues consideraba que existía un “afán por trastear a Bucaramanga” refiriéndose que ante el incremento de las urbanizaciones informales y el problema habitacional, la solución que se propusiera fuera buscar más sitios para construir fuera del municipio, pues a su juicio aún quedaban muchos terrenos por construir dentro de la meseta por muchos años más.¹³⁹ Consideraba que tal proliferación afanada de nuevas urbanizaciones traería problemas de transporte y deficiencia de servicios a la población:

“Ese trasteo de Bucaramanga es peligroso y le va producir al Municipio una cantidad de sinsabores ya que las gentes de esas poblaciones vecinas no irán a recurrir a sus mandatarios regionales para la resolución de sus problemas, sino que los planteará a las autoridades de Bucaramanga y el Municipio no podrá soportar esas cargas que le vienen encima.”¹⁴⁰

¹³⁸ Constitución Nacional. Ley 198

¹³⁹ El Problema Urbanístico de la Ciudad: Reflejo de Imprevisión. En : Vanguardia Liberal, Bucaramanga : (5, nov., 1967) : p. 9

¹⁴⁰ *Ibíd.*, p. 15

Por su parte, el entonces alcalde Trillos Novoa se mostró a favor de lo mencionado anteriormente, pues consideraba que la expansión de Bucaramanga a los municipios vecinos ocasionaría problemas a la administración de la capital pues los habitantes de esos municipios no irían a reclamar a sus dirigentes locales, ejemplo de esto, es que en durante ese tiempo el municipio de Bucaramanga estaba pagando cerca de quinientos mil pesos anuales por servicio de agua a urbanizaciones que estaban fuera su jurisdicción, situación que preocupaba a la administración local, buscando formas de frenar la proliferación de urbanizaciones donde es muy difícil llevar servicios básicos, no solo por el obstáculo físico, sino también por la incapacidad de sostener servicios que no le son tributados.¹⁴¹

En todo caso, la creación de la nueva figura político-administrativa debía responder a todos los factores que pudiesen influir en el crecimiento armónico y adecuado de la ciudad núcleo y su periferia, algo que solo podría lograrse haciendo un inventario de los recursos y necesidades, diagnosticando los problemas actuales y previendo posibilidades a mediano y largo plazo.

3.1. EL DEBATE: BUCARAMANGA Y FLORIDABLANCA

En vista del oscuro panorama que veían los analistas de los asuntos políticos y urbanos, era común leer editoriales en donde se llamaba la atención a los congresistas santandereanos por su falta de interés en la creación de la figura que organizara la zona metropolitana, algunos de hecho, abogaban por un Distrito Metropolitano, como sucedía en Bogotá, y argumentando que no era necesaria una reforma constitucional pues la ley 198 de la Constitución Nacional disponía ya de esa figura.¹⁴²

¹⁴¹ Archivo del Concejo Municipal de Bucaramanga. Sesión de instalación del Concejo Municipal de Bucaramanga. 1 de noviembre de 1968. f. 2-6

¹⁴² El Distrito de Bucaramanga. En : Vanguardia Liberal, Bucaramanga : (9, abr., 1967) : p. 4

A mediados del año 1966, en el marco de la instalación del Foro Liberal Regional en la ciudad, el Senador y Presidente del Partido Liberal, Augusto Espinosa Valderrama, anunció la necesidad de presentar un proyecto de ley que permitiera la administración central del área metropolitana de Bucaramanga con base al artículo 198 de la Constitución. La propuesta básicamente consistía en crear un organismo autónomo que integrara todos los planes de desarrollo a escala municipal y departamental y agilizar los procesos de todos los organismos de planeación. Igualmente hizo una dura crítica a las autoridades políticas municipales y del departamento por mostrarse indiferentes antes un proyecto integral de zona metropolitana, permitiendo que surgieran barrios sin los servicios públicos básicos:

“(...) de Alcalde a Alcalde, de Concejo a Concejo, y con la intervención del Departamento, se hubiera podido promover acuerdos que permitieran el control y la planeación del desarrollo de estas zonas e impedir que proliferaran zonas de vivienda que no ofrecen mínimos servicios higiénicos y buena parte de nuestra amada ciudad. En todo caso, esta zona que alberga trescientos mil a cuatrocientos mil habitantes, debe integrarse y haremos todo lo posible para lograr el estatuto legal que lo permita.”¹⁴³

A su vez, el Presidente del Partido Liberal en Santander señaló en una columna que Bucaramanga no podía ser solamente la Meseta del mismo nombre y de límites tan reducidos, indiferentemente de cuál fuera el modelo adoptado (zona metropolitana, distrito o corporación). Además, mencionaba que los municipios vecinos debían entender que por sí solos no podían progresar y si por el contrario decidan asociarse a Bucaramanga surgiría “(...) para ellos una era nueva en todos los órdenes de la vida pública y privada”.¹⁴⁴ En suma, consideraba que Bucaramanga podría

¹⁴³ Un éxito la instalación del foro liberal regional. En : Vanguardia Liberal, Bucaramanga : (18, jun., 1966) : p. 3

¹⁴⁴ Por una Bucaramanga grande. En : Vanguardia Liberal, Bucaramanga : (8, ago., 1966) : p. 4

ofrecerles todos los servicios públicos necesarios, sin que perdieran su autonomía. Destacaba, además, que Bucaramanga era la única ciudad principal del país que no contaba con más espacio físico disponible para expandirse y desarrollarse, tal como sucedió con el nuevo aeropuerto, que debió ser construido en otro municipio.

En 1969, luego de haberse aprobado en el Congreso, el tercer bloque de reforma constitucional, el Alcalde de Bucaramanga Carlos Alberto Zuluaga, anunció que la ciudad se convertiría en una zona metropolitana, luego de haberse efectuado una reunión entre los alcaldes de Cali y Medellín y funcionarios de Planeación Nacional promovidas por la Unión de Ciudadanas de Colombia, representada por Julio César Sánchez, Secretario de Hacienda de Bogotá. El alcalde manifestó que crear el área metropolitana era necesario debido al crecimiento demográfico y la erosión, por lo que era forzoso extender el área a los municipios periféricos.¹⁴⁵

Se propuso, por parte del Director del Departamento de Planeación Municipal, Álvaro Cubides, que fuera conformada por cinco municipios: Bucaramanga, Girón, Floridablanca y posteriormente Piedecuesta y Lebrija. El funcionario justificó dicha integración por la situación del municipio, pues éste era el que soportaban todas las necesidades de los municipios aledaños; al crearse el área metropolitana debían ejecutarse inmediatamente la integración de servicios públicos básicos, en la cual las futuras Empresas Públicas de Bucaramanga entrarían a jugar un papel determinante.¹⁴⁶

Por otro lado, se generó polémica en torno a la anexión de Floridablanca al proyecto de zona metropolitana, tanto así que un grupo de diputados liberales promovieron un proyecto por el cual se disponía la anexión de Floridablanca a la capital de Santander alegando razones de mucho peso:

¹⁴⁵ Bucaramanga se convertirá en una Zona Metropolitana. En : Vanguardia Liberal, Bucaramanga : (8, may., 1969) : p. 1,3

¹⁴⁶ 5 Municipios Formarán el Área Metropolitana. En : Vanguardia Liberal, Bucaramanga : (4, jul., 1969) : p. 1,3

“Floridablanca, con 44 mil habitantes en el último censo, fue invadido por Bucaramanga, en un fenómeno que surgió y se desarrolló en escasos cinco años. Barrios y más barrios, empezaron a llenar el boquete entre las cabeceras de los dos municipios y hoy por hoy lo único que hace falta para conectarlos definitiva e irreversiblemente, es la bellísima finca del Paragüitas que la Colombiana mantiene sobre las propias calles de Florida.”¹⁴⁷

Otros, sin embargo, protestaban que Bucaramanga no podría absorber a Floridablanca, pues este municipio no estaba en condiciones de asumir los gastos que demandan una gran ciudad que para ese entonces rondaba los 70.000 habitantes, sobre todo, debido a la “política errada” del ICT de construir barrios y viviendas sin suministrar los servicios más básicos tales como puestos de salud, policía, escuelas, colegios, zonas recreacionales suficientes.¹⁴⁸ Tal como mencionó el entonces Alcalde Floridablanca Manuel Valvidieso: “pronto no es Bucaramanga la que absorbe a Floridablanca sino Floridablanca la que va absorber a Bucaramanga”:

“Bucaramanga no tiene capacidades económicas para solucionar los problemas de infraestructura de Floridablanca. Además no es cierto que Florida solo tenga dos millones de presupuesto, y aumentaremos el mismo con otras fuentes de ingresos. Los que quieren que se anexe a Bucaramanga son los habitantes de los barrios de la periferia (...) Seremos opositores permanentes porque no queremos depender nunca de Bucaramanga, porque somos más honestos los ediles de Florida que los de Bucaramanga (...).”¹⁴⁹

¹⁴⁷ Floridablanca se une pero también se condena. En : Vanguardia Liberal, Bucaramanga : (30, ago., 1976) : p. 3

¹⁴⁸ Bucaramanga no podrá absorber a Florida. En : Vanguardia Liberal, Bucaramanga : (1, sep., 1976) : p. 11

¹⁴⁹ Declaraciones de Teleforo Mantilla. Ex-alcalde de Floridablanca. En : Vanguardia Liberal, Bucaramanga : (1, sep., 1976) : p. 15

Se encontró que algunos políticos responsabilizaban a Bucaramanga por la crisis presupuesta por la que atravesaba Floridablanca: “este caos urbanístico que vive Florida se debe principalmente al desarrollo extremado de Bucaramanga hacía ese sector, que es el más llamado para expansión de la capital del departamento.”¹⁵⁰ Según cifras del alcalde de ese entonces, Floridablanca tenía la tasa de densidad poblacional más alta de América Latina, ya que en un periodo aproximado de siete años se pasó de 30 mil a 200 mil habitantes.¹⁵¹ Cabe anotar que el 90% de la población utilizaba la ciudad sólo como dormitorio, ya que las fuentes de trabajo se encontraban en Bucaramanga.

Un estudio realizado en 1973 previó que entre el año 1973 y 1980 Floridablanca iba a necesitar un promedio de 3.527 hogares por año, sin embargo en 1979 se registraron 5.000 hogares en el año, mientras Bucaramanga contaba con 45.000 predios, Floridablanca, contaba con 40.000. La primera ciudad tenía 390 millones de presupuesto, Floridablanca sólo tenía 34 millones.¹⁵²

3.2. LA REFORMA DEL CÓDIGO DE RÉGIMEN POLÍTICO Y MUNICIPAL

Con la reforma al régimen municipal lo que se pretendía era dividir los territorios departamentales en distritos y dependiendo de las circunstancias, los distritos comprenderían únicamente un municipio, como es el caso del Distrito Especial de Bogotá y algunas capitales de departamentos. Además otros varios municipios formarían un distrito cuando el número de sus habitantes fuera superior a 60.000 y sus recursos justifiquen su existencia como tales. Al respecto, cabe señalar que Reforma Constitucional de 1968 permitió la creación de áreas Metropolitanas y asociaciones de municipios, la cual no se reglamentó sino hasta entrada la década

¹⁵⁰ Pronunciamento de Hugo Sarmiento, Alcalde de Floridablanca. En : Vanguardia Liberal, Bucaramanga : (30, abr., 1980) : p. 1

¹⁵¹ En forma acelerada se “ahoga” Floridablanca. En : Vanguardia Liberal, Bucaramanga : (30, abr., 1980) : p. 1

¹⁵² Ibíd., p. 3

de los ochenta, y en el caso de las asociaciones, solamente se habían oficializado la Asociación de Municipios del Área de Bucaramanga (AMAB) y los Municipios Asociados del Valle de Aburrá (M.A.S.A.) en Medellín, sin embargo, el gobierno de López Michelsen nunca precisó la razón por la cual no pensó en dar un desarrollo mayor a estos instrumentos y en cambio sí propuso la creación de distritos municipales. Igualmente, el inciso 3 del artículo 198 de la Constitución Nacional no declaró la asociación de municipios como imperativa, salvo en casos excepcionales y por decisión previa de las asambleas, cuestión que nunca se dio.

Dicha facultad se le otorgó a los municipios para prestar determinados servicios públicos en común, permitiendo que dicha Asociación de Municipios pudiera darse incluso entre municipios de diferentes departamentos. De hecho, se dice que las Áreas metropolitanas en el fondo son asociaciones de Municipios, solo siendo la mayor o menor influencia administrativa la característica determinante.¹⁵³

Una comisión creada por Turbay Ayala descartó la creación de los distritos municipales y concretamente propuso:

“Es indispensable promover la redacción de los proyectos de ley que desarrollen los principios constitucionales sobre ‘áreas metropolitanas’ y de distintas categorías de municipios que según su población, recursos fiscales e importancia económica, como lo prevé el artículo 199 de la Constitución, a fin de señalar el distinto régimen que tengan para su administración. En todos ellos se debe buscar una mayor autonomía metropolitana y de los distritos, en función de la capacidad que tengan para regir sus propios destinos. En el mismo orden de fortalecimiento de la vida municipal debe ser política de los gobiernos nacional, departamental y municipal, la impulsión de las

¹⁵³ CÁRDENAS, Manuel José. Reforma del régimen departamental y municipal. Bogotá: Ed. Desarrollo, 1978. p. 89

asociaciones de municipios, cuyo cuadro jurídico fue dado por la Ley 1a. de 1975.”¹⁵⁴

En resumen, la propuesta radicaba en que todo municipio o distrito, integrado por varios municipios, debía prestar directamente los servicios de administración municipal, servicios locales de salud (puestos de salud), educación primaria, circulación municipal y conservación de calles, telefonía local, distribución de energía local, construcción de caminos vecinales y conservación de vías diferentes a las troncales y transversales, recreación y parques, matadero, mercado y central de acopio y distribución, acueducto, alcantarillado, aseo y cementerios, atención a la infancia y salacunas.¹⁵⁵

La ley fundamental de la organización municipal que regía para los años setenta era la 4 de 1913, conocida con el nombre de Código de Régimen Político y Municipal. Estructurar el régimen del municipio colombiano era una tarea difícil pues no se conocía a ciencia cierta cuales disposiciones legales se encontraban vigentes y en concordancia o desacuerdo con la realidad de los municipios colombianos. Como menciona Fernando Romero:

“Nuestros legisladores con ese desconocimiento de los problemas que caracteriza su labor, han amontonado ley tras ley, decreto tras decreto, sin preocuparse de su armonía con la legislación anterior, supliendo su ignorancia y satisfaciendo su pereza mediante la consabida frase “Quedan derogadas todas las disposiciones que sean contrarias a la presente ley”, sin indicar claramente cuales son las que se han querido reemplazar.”¹⁵⁶

¹⁵⁴ Ibid., p. 90-91

¹⁵⁵ Ibid., p. 102

¹⁵⁶ ROMERO VELAZCO, Fernando. La reforma del régimen municipal. Bogotá: Editorial Retina, 1962. p. 30

Es bien sabido que una característica de la legislación colombiana es la descoordinación, dándose soluciones a corto plazo con leyes que no corresponden a un estudio serio desconociendo las causas del problema a profundidad. Se ha considerado que legislación ha sido expuesta de forma tan superficial que hace ver que el régimen municipal no ocupó un nivel importante en el proyecto del poder nacional.

El proyecto fue, en principio, de tipo orgánico en cuanto a las reglas generales de la planeación en sus diferentes grados o niveles. El capítulo primero contempló la planeación a nivel regional como una proyección sobre un espacio geográfico continuo que comprendía todo el territorio o porciones de territorio de dos o más departamentos cuyas características económicas, sociales y culturales lo hacían apto para su organización y desarrollo integrados. El área así definida sería la base territorial de la planeación regional.¹⁵⁷

En el curso del año 1971 se presentó una ponencia por parte del Senador Miguel Escobar Méndez del proyecto de ley en el que se autorizaba al Presidente de la República a expedir un nuevo Código de Régimen Político y Municipal¹⁵⁸ que incluyera todo lo relacionado con Intendencias, Comisarias, Áreas Metropolitanas, Clasificación y Asociación de Municipios, Juntas Administradoras Locales, Entidades Descentralizadas Departamentales y Municipales.¹⁵⁹ En medio del debate, la ponencia del Senador Jaime Serrano mencionó que el proyecto fue presentado por quinta vez al Congreso el proyecto de ley para reformar y actualizar el Código de Régimen Político y Municipal que se encuentra vigente desde 1913.

¹⁵⁷ Ponencia para segundo debate del Proyecto de Ley 62 de 1969. En: Anales del Congreso de la República de Colombia. Año XIV, Número 84. Noviembre 26 de 1971. p. 1489

¹⁵⁸ COLOMBIA. DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Por el cual se dictan normas sobre la planeación regional, departamental, metropolitana y municipal, y se reviste al Presidente de la República de facultades extraordinarias. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación, 1969. pp. 10

¹⁵⁹ Proyecto de Ley 52 de 1971 Por la cual se conceden facultades extraordinarias al Presidente de la República para la expedición de un nuevo Código de Régimen Político y Municipal. En: Anales del Congreso de la República de Colombia. Año XIV, Número 49. Septiembre 22 de 1971. p. 854

Igualmente, señaló que en mayo de 1965 el entonces Ministro de Gobierno y posteriormente Senador Alberto Mendoza Hoyos propuso una autorización al Gobierno para crear una comisión de expertos para elaborar un nuevo código:

*“(…) obedece a la imperiosa necesidad de actualizar anticuadas normas dictadas hace más de medio siglo y, que si en ese entonces pudieron ser suficientes para regular el régimen legal de las distintas secciones del país, hoy no corresponden ni a la realidad social ni a los progresos de la ciencia de la administración.”*¹⁶⁰

El senador afirmaba que dichas normas no correspondían con los problemas jurídicos de la administración de ese entonces, los cuales exigían una correcta y muy clara regulación para lograr el verdadero desarrollo institucional del país.¹⁶¹

Posteriormente, el Senador ponente Iván López Botero, mencionó que el Código de Régimen Político y Municipal de 1913 no coincidía con las modificaciones que se habían producido en la organización del Estado como consecuencia de las reformas constitucionales y de la aparición de nuevos fenómenos en la vida político-administrativa como es la planeación.¹⁶²

Igualmente, el Senador Cornelio Reyes afirmó que aquel Código de Régimen Político y Municipal iba cumplir sesenta años de vigencia y “sus normas resultan obsoletas, inoperantes y estorbosas frente a los requerimientos de la administración pública contemporánea.”¹⁶³

¹⁶⁰ Ponencia para primer debate del Proyecto de Ley 52 de 1971. En: Anales del Congreso de la República de Colombia. Año XIV, Número 60. Octubre 10 de 1971. p. 1058

¹⁶¹ Ibíd., p. 1058

¹⁶² Ibíd., p. 1058

¹⁶³ Ponencia para primer debate del Proyecto de Ley 52 de 1971. En: Anales del Congreso de la República de Colombia. Año XV, Número 5. Enero 26 de 1972. p. 70

*“La población ha crecido a un ritmo acelerado. Se ha operado un desplazamiento masivo de las gentes de los campos hacia los pueblos y las ciudades. La demanda de vivienda y de todos los servicios públicos se ha multiplicado. La administración se ha hecho más diversa y compleja a medida que han crecido los problemas.”*¹⁶⁴

Paralelamente a los fenómenos de crecimiento mencionados por el Senador, se registraron igualmente sustanciales modificaciones en el ordenamiento institucional del país. Cuatro reformas reorientaron el marco conceptual de la Constitución Nacional. Por un lado, fueron estableciéndose prácticas e instituciones nuevas tales como la planeación y los institutos descentralizados. Pero hay que prestar especial atención a la reforma constitucional de 1968 que trajo elementos que afectaron la vieja estructura de los municipios: las áreas metropolitanas, las juntas administradoras locales y un énfasis mayor sobre la planeación a nivel regional y municipal.¹⁶⁵

Igualmente, se menciona que sin bien es función del Congreso formular el Código, la experiencia anterior no ha sido favorable pues el Congreso no dispone de los servicios técnicos ni de asesoría que este proyecto requiere. Además de requerir mucho tiempo para su estudio, el cual es limitado en este organismo. Esta es la razón para que se le otorguen facultades extraordinarias al Ejecutivo.

La iniciativa del Gobierno en ese entonces no tuvo mayor trámite en el Congreso, según el Senador Jaime Serrano Rueda porque “el procedimiento escogido no era el más acorde con la urgencia que el caso demandaba”.¹⁶⁶ En otras palabras, la experiencia había demostrado que la expedición de códigos no había corrido con

¹⁶⁴ Fragmento de la ponencia presentada por el Senador Cornelio Reyes en primer debate del Proyecto de Ley 52 de 1971. En: Anales del Congreso de la República de Colombia. Año XV, Número 5. Enero 26 de 1972. p. 70

¹⁶⁵ *Ibíd.*, p. 71

¹⁶⁶ *Ibíd.*, p. 1058

suerte cuando se había intentado hacerlo por el sistema de discusión en las dos cámaras del Congreso. Un ejemplo es el Código de Comercio que se adelantó en la Comisión Primera del Senado.¹⁶⁷

En el curso del proyecto que se convertiría en la Ley 30 de 1969 en el cual se dictaban normas sobre composición y funciones de los concejos municipales, el Congreso acogió la iniciativa del Representante Clemente Salazar Movilla de introducir un artículo que diera autorización al Gobierno para crear una comisión para elaborar un nuevo proyecto de Régimen Político y Municipal, pero dicho artículo fue declarado inexecutable por no especificar el señalamiento del término de las facultades extraordinarias, violando el ordinal 11 del artículo 76 de la Constitución Nacional.¹⁶⁸

Sin embargo, en ese momento los estudios estaban más avanzados y a raíz de eso, se llevó cabo el VII Seminario Universitario sobre asuntos municipales, en Cali del 2 a 4 de julio de 1970. Allí quedó en evidencia la grave situación en la que se encontraban los municipios a nivel continental.¹⁶⁹ Durante este seminario el profesor Pinto Filho, del Instituto Brasileño de Administración Municipal, señaló al respecto de las instituciones municipales tres puntos esenciales:¹⁷⁰

¹⁶⁷ *Ibíd.*, p. 1058

¹⁶⁸ *Ibíd.*, p. 1058

¹⁶⁹ En dicho Seminario se trataron temas como la migración urbana, la urbanización, estabilidad y modernización política de la comunidad, el municipio como sistema político, la estructura política local, las instituciones municipales formuladoras de decisiones, entre otros. Los autores, estuvieron entre otros: Roland H. Ebel, Profesor del Departamento de Ciencias Políticas de la Universidad de Tulane, Alejandro Portes, de la Universidad de Wisconsin, Gustavo Martínez Bascuñan, de la Universidad de Chile, Angel Fisfisch de la Escuela Latinoamericana de Ciencias Política y Administración Pública de Santiago de Chile y Clodoaldo Pinto Filho del Instituto Brasileño de Administración Municipal.

¹⁷⁰ Ponencia para primer debate del Proyecto de Ley 52 de 1971. *En*: Anales del Congreso de la República de Colombia. Año XIV, Número 60. Octubre 10 de 1971. p. 1058

- La mayoría de los países latinoamericanos atraviesa un proceso de alta urbanización.
- Dada la situación actual de la administración, el municipio es incapaz para actuar en la solución del problema, por afectar éste el nivel nacional del gobierno.
- La urbanización acelerada no es un mal en sí misma considerada.

Aceptándose como válida una de las conclusiones del VI Seminario, la de que los problemas relacionados con la migración rural, escasez de viviendas, falta de infraestructura de servicios urbanos y desempleo son solucionables por medios técnicos específicos, se aceptaría por consecuencia, la segunda conclusión: la que el problema urbano es un problema de orden institucional en la medida en que las instituciones municipales latinoamericanas han fallado en la tarea de resolver las recientes y complejas consecuencias de la acelerada urbanización.¹⁷¹

De hecho, se planteó que sería posible ver en el problema institucional dos aspectos distintos: el institucional-político y el institucional-administrativo. En consecuencia, el problema era uno mismo; en cuanto al aspecto administrativo, había técnicas específicas de mejoría de la actuación gubernamental perfectamente conocida y relativamente fácil de implementar. Es decir, el aspecto administrativo estaba estrechamente ligado con enfoque político.¹⁷²

El Congreso de la República, atendiendo el llamado de la ineficacia de la organización político-administrativa, desde 1945 promulgó el que fue el artículo 198 de la Constitución Nacional que autorizaba el establecimiento de categorías de municipios y de distinto régimen para su administración, al igual que en 1968 se autorizaron las asociaciones de municipios dentro de las características de áreas

¹⁷¹ *Ibíd.*, p. 1058

¹⁷² *Ibíd.*, p. 1058

metropolitanas.¹⁷³

Es decir, la Constitución había previsto la necesidad de modificar, mediante ley, el sistema político-administrativo regional, por considerar que los medios existentes no atendían suficientemente la solución de los problemas que el cambio operado en nuestros municipios y provincias había generado desde cuando se dictaron las leyes que dieron origen al sistema actual.¹⁷⁴

Sin embargo, como menciona el Senador ponente, los propósitos del Constituyente no tuvieron ejecución pues no existía la ley que le diera vida al nuevo régimen municipal ni que cediera las rentas a los entes territoriales para su auto-gestión.

3.3. ÁREAS METROPOLITANAS VS. ASOCIACIONES DE MUNICIPIOS

La concepción de Áreas Metropolitanas es una figura aún nueva en Colombia, por este mismo motivo no era fácil determinar para ese entonces la debida ilustración y en tan poco tiempo la forma más conveniente de constituir las sin considerar las características propias de cada región.¹⁷⁵

En el año 1967 se llevó a cabo una Asamblea de Municipios, promovida por la Contraloría Municipal de Bucaramanga, para la discusión de documentos presentados por las oficinas de Valorización Departamental (Hugo Serrano Gómez), Planeación Municipal (Jorge Mestre Sarmiento) y Planeación UIS (Carlos Virviescas). Allí se informó que Valorización Departamental, controlaría todas las urbanizaciones de la “Zona Metropolitana”: Bucaramanga, Girón, Lebrija, Piedecuesta y Floridablanca. Por otro lado, la Oficina de Planeación de la UIS

¹⁷³ *Ibíd.*, p. 1058

¹⁷⁴ *Ibíd.*, p. 1058

¹⁷⁵ Álvaro Cubides, Director de Planeación Municipal. Bucaramanga sí es Apta para Área Metropolitana. *En* : Vanguardia Liberal, Bucaramanga : (22, oct., 1969) : p. 3

anunció la puesta en marcha de un estudio junto con entidades oficiales de los aspectos físicos de la zona metropolitana.

Se pudo identificar que entre las personas más interesadas en crear tal organismo se encontraban Gustavo Serrano Gómez, Presidente del Partido Liberal de Santander y Armando Puyana Puyana, los cuales estuvieron involucrados en los contratos de la construcción de la autopista Bucaramanga-Floridablanca.

Según el arquitecto Romero Mantilla, de la División de Investigaciones de la UIS, según el concepto de Planeación Nacional, Bucaramanga iba a ser a futuro uno de los cinco polos de desarrollo del país, por lo que atravesaba por un momento crítico y se debían unificar esfuerzos con un programa inmediato con organismos e instituciones gubernamentales, descentralizados y privados. Afirmaba que el desarrollo de Bucaramanga estaba siendo anárquico y era necesario realizar un estudio a nivel Metropolitano, con los municipios aledaños del área de influencia. El arquitecto fue partidario de densificar la Meseta con un programa de remodelación y crear “centros de actividades” en las zonas aledañas del norte y el sur. ¹⁷⁶

3.3.1. La frustración del proyecto de Áreas Metropolitanas

Ante el paulatino crecimiento de los centros urbanos conformando grandes ciudades conurbadas y ante la evidencia del comienzo de la formación de núcleos especiales, se organizaron las Áreas Metropolitanas, como organizaciones municipales especiales, tendientes a solucionar mediante competencias especiales y procedimientos adecuados, las necesidades propias de las grandes urbes de los tiempos modernos.

¹⁷⁶Un desarrollo urbanístico de anarquía padece Bucaramanga. En : Vanguardia Liberal, Bucaramanga : (4, oct., 1970) : p. 10

Además, el notable crecimiento de algunas ciudades del país supuso la necesidad de crear un nuevo tipo de administración más acorde a las características urbanas de ese entonces, que en muchos casos, se comportaban como Áreas Metropolitanas.¹⁷⁷

El inciso 21 del artículo 198 de la Constitución Nacional, estableció el régimen jurídico político de estas organizaciones, sin embargo, la Constitución no dio una definición como tal pues estos son conceptos que pertenecen a la teoría general del derecho administrativo en lo que respecta a sus estudios, de índole jurídico-regionales. En todo caso, estableció la posibilidad de que en el país existieran las mencionadas Áreas Metropolitanas cuando las relaciones de dos o más Municipios de un mismo Departamento dieran conjunto las características propias de tales organismos. Para la existencia del área metropolitana en forma directa, era indispensable la existencia de una ley, que determinara su ser, o su posibilidad de existencia jurídica. La finalidad del Área Metropolitana era bastante general en nuestra Constitución.¹⁷⁸

En la exposición de motivos, el Representante Gustavo Duarte Alemán señaló que no bastaba la existencia de la ley sobre áreas metropolitanas para que pudiera pensarse que ellas debían aparecer en la vida jurídica administrativa del Estado, por este solo efecto, por cuanto quien disponía el funcionamiento directo de tales entidades una vez dada la existencia a la ley, era la respectiva Asamblea de los Departamentos, por iniciativa del Gobernador y oída previamente la opinión de los Concejos de los Municipios interesados.¹⁷⁹

¹⁷⁷ COLOMBIA. DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Áreas Metropolitanas, aspectos constitucionales y legales, participación de las entidades nacionales y locales. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación, 1969. p. 1

¹⁷⁸ Ponencia de primer debate del Proyecto de Ley número 79 de 1974 por el cual se dictan normas generales para la organización y el funcionamiento de las Áreas Metropolitanas. En: Anales del Congreso de la República de Colombia. Año XVIII, Número 13. Abril 15 de 1975. p. 201

¹⁷⁹ Ibíd., p. 202

Así mismo, señalaron problemas de naturaleza legal. El primero de tipo fiscal, pues según algunos congresistas, las Áreas Metropolitanas estaban inhabilitadas para pedir contribuciones, pues la Constitución señalaba que en tiempos de paz solo el Congreso, las Asambleas y Concejos podrán imponer contribuciones. El segundo, sobre planificación, pues según la ley la creación de los planes y programas de desarrollo correspondían al Congreso, las Asambleas y los Concejos por iniciativa del Gobierno.¹⁸⁰

Sumado a lo anterior, se identificó que del estudio de los distintos proyectos de ley sobre Áreas Metropolitanas, que hasta ahora habían tenido existencia, pero de los cuales ninguno había logrado la formación de norma jurídica, se deducían dos corrientes básicas, sobre lo que debe ser la naturaleza de la ley que crea el área metropolitana. Por un lado está la corriente de que la ley debía ser única para aplicar en todos los casos, y por el otro la que la ley debía general para que cada región la aplicara según sus particularidades. El ponente del proyecto de ley estaba con esta última, y era defensor de crear una “Ley Cuadro” que diera las bases para que cada área se organizara de acuerdo a sus características.

Sin embargo, en la ciudad de Bucaramanga se había creado expectativa al no haberse adelantado nada concreto para el desarrollo de tal figura. Para implantar un estatuto urbano se debían tener claras las dimensiones de las áreas metropolitanas, pues era el principal factor de desarrollo de las grandes urbes del país. Las capitales habían agotado su espacio físico y dependían del crecimiento de la oferta de tierras de sus municipios vecinos, sobre los cuales no tenían autoridad legal. Por esto, se declaraba como prioridad que se introdujera en el proyecto de estatuto urbano las normas de las áreas metropolitanas como requisito

¹⁸⁰ Ponencia de primer debate del Proyecto de Ley número 79 de 1974 por el cual se dictan normas generales para la organización y el funcionamiento de las Áreas Metropolitanas. En: Anales del Congreso de la República de Colombia. Año XVIII, Número 13. Abril 15 de 1975. p. 203

mínimo para asegurar que el conjunto de regulaciones iban a tener cumplimiento.¹⁸¹

Algunos consideraban que estas organizaciones eran inconvenientes por razones técnicas y jurídicas y que la mejor solución era la figura de las asociaciones de municipios, los cuales no presentaban problemas de orden legal ni administrativo, que si presentaban las Áreas Metropolitanas. El problema más evidente era el de la dualidad de funciones, pues al señalarse que los municipios integrantes no perdían autonomía, se podrían crear figuras como “súper-alcalde” o “súper-concejo”, generando conflicto con los organismos tradicionales de los municipios involucrados.¹⁸²

Sin embargo, había una manera forzosa de implementar un área metropolitana, pues el numeral 1 del artículo 198 en el que señalaban las diversas categorías de municipios, dando facultades a las asambleas departamentales de suprimir los municipios integrantes del Área, para obtener uno solo. Dicho criterio que fue usado en la creación de la Intendencia Especial de San Andrés y Providencia.¹⁸³

Cabe señalar que en el año 1976, se presentó otro proyecto de ley para reglamentar la organización y funcionamiento de las áreas metropolitanas y específicamente del Área Metropolitana de Bogotá. El autor del proyecto sobre áreas metropolitanas participó en la expedición de la reforma constitucional de 1968 que incorporó a la Carta esa concepción. Durante los años posteriores dicha enmienda perseveró en el estudio de la cuestión, pues se tuvieron en cuenta los planteamientos hechos en 1972 por una comisión de la cual hicieron parte el consejero de Estado doctor Mario Latorre, como ponente, los consejeros Alberto Hernández Mora, entonces Presidente de la Sala de Consulta y Luis Carlos SÁCHICA, el Ministro de Justicia de

¹⁸¹ Las Áreas Metropolitanas (Editorial). En : Vanguardia Liberal, Bucaramanga : (11, dic., 1972) : p. 4

¹⁸² Ponencia de primer debate del Proyecto de Ley número 79 de 1974 por el cual se dictan normas generales para la organización y el funcionamiento de las Áreas Metropolitanas. En: Anales del Congreso de la República de Colombia. Año XVIII, Número 13. Abril 15 de 1975. p. 204

¹⁸³ Ibíd., p. 203

la época, Miguel Escobar Méndez y el Secretario Jurídico de la Presidencia, Jaime Castro.¹⁸⁴

Se partió del hecho que las Áreas, principalmente, podrían constituirse y tener como municipio núcleo a Cali, Barranquilla, Medellín, Pereira, Bucaramanga y Manizales. Se excluyó en principio a Bogotá, que debía ser organizada como Distrito Especial y la regulación que se proyectaba para las áreas metropolitanas se distinguía de la que podría darse a la Asociación de Municipios (inciso 3º del artículo 198 de la Constitución).¹⁸⁵

Debían considerarse, de hecho, dos cuestiones que necesariamente se reflejaban en todo el proyecto. La primera, que si la Constitución preveía la creación de estas Áreas al mismo tiempo mantenía la tradicional organización municipal, lo que exigía que esta nueva organización no pudiera ser total, es decir, absorbiendo y desapareciendo los municipios que integraran el nuevo ente, sino que deben mantenerse como tales y, consecuentemente con sus autoridades y prerrogativas.

La segunda observación es que era evidente la diferencia entre las ciudades alrededor de las que podían constituirse como áreas. Era además muy distinto el número de municipios que podían entrar a integrar cada una de esas áreas; por esto el proyecto debía ser muy amplio y se pretendía que hubiese una representación de los distintos municipios y que no se presentara una potencial situación de desequilibrio con preponderancia desmedida del municipio núcleo en relación a los demás municipios o al contrario.

¹⁸⁴ Proyecto de Ley número 38 de 1976 por el cual se dictan las normas generales para la organización y funcionamiento de las Áreas Metropolitanas y específicamente sobre el Área Metropolitana de Bogotá. En: Anales del Congreso de la República de Colombia. Año XIX, Número 54. Septiembre 14 de 1976. p. 825

¹⁸⁵ *Ibíd.*, p. 826

Para su funcionamiento se establecieron requisitos, tales como que los municipios que la integraran pertenecieran al mismo departamento, que tuvieran un municipio núcleo de determinada población y que el conjunto tuviera las características de área metropolitana. También el proyecto evitaba la proliferación burocrática al prescribir que los servicios del Área en general se prestaran por medio de las dependencias y organismo ya existentes.¹⁸⁶

Al aprobarse el proyecto de estatuto urbano que cursaba en la Cámara de Representantes, cuya ponencia presenta el congresista santandereano Eduardo Mestre Sarmiento, se afirmó que el área metropolitana estaría conformada por los municipios de Bucaramanga, Girón, Florida y Piedecuesta. También se haría lo mismo en Cali, Pereira, Bogotá y Medellín donde el ordenamiento intermunicipal era más difícil, según concepto del congresista.¹⁸⁷

3.3.2. El artículo 198, punto de partida de la Asociación de Municipios

Por lo anteriormente mencionado, urgía reglamentarse cuanto antes un sistema práctico y no conflictivo de integración intermunicipal, que permitiera incrementar el continuo y racional desarrollo de los municipios. Para esto, la Constitución previó tres maneras distintas de atender esa exigencia: las diversas categorías de distritos, las áreas metropolitanas y las asociaciones de municipios. La primera, de muy difícil reglamentación; las áreas metropolitanas, realmente eran demasiado complejas, sobre todo por ser casos muy particulares en el país, y sobre todo, por los conflictos político-administrativos que pudiesen producirse entre los municipios afectados. Así pues, se acogió el sistema de las asociaciones de municipios que, por cierto, lo que hizo fue regularizar muchas entidades de esa índole ya constituidas, y que habían

¹⁸⁶ *Ibíd.*, p. 828

¹⁸⁷ Área Metropolitana de Bucaramanga se Creará. *En* : Vanguardia Liberal, Bucaramanga : (11, dic., 1972) : p. 3

actuado con éxito, como el caso de los Municipios Asociados del Valle de Aburrá.¹⁸⁸

La nueva concepción municipal de la Reforma Constitucional de 1968 en su artículo 198 dio curso legal en el país a una modalidad administrativa que bajo distintas formas, no oficiales, se había manifestado previamente en Colombia: la Asociación de Municipios. Se abrió así la posibilidad (o al menos el intento) de rectificar las estructuras sentadas sobre la base de una mentalidad netamente “localista” y una supuesta autonomía administrativa que solo había contribuido a demostrar la marcada impotencia de los municipios colombianos que por su desarticulación institucional y el enfrentamiento no lo lograban la solución de las más elementales necesidades.

El correctivo era de urgente necesidad porque preocupaba el hecho de que la célula municipal anárquica, dispuesta más sobre intereses de tipo electoral que sobre criterios científicos y racionales para la prestación de los servicios, se hace cada día más incapaz técnica y administrativamente de responder por el desarrollo municipal. Además, la proliferación irracional de distritos montada sobre requisitos legales poco exigentes y recursos económicos mínimos no correspondían a una adecuada distribución de servicios y a la capacidad de prestarlos, haciendo por lo tanto difícil la situación de la Nación y los Departamentos al tener estos que suplir esa incapacidad administrativa, técnica y financiera.¹⁸⁹En la exposición de motivos, se señaló lo siguiente:

“El municipio colombiano, antes de ser una unidad primaria para el desarrollo social, ha sido sujeto pasivo, inerte ante la acción directa o indirecta de otros entes estatales en la organización y mantenimiento de sus servicios. Surge

¹⁸⁸ Proyecto de Ley número 10 de 1974 por el cual se establecen las condiciones y normas bajo las cuales los Municipios pueden asociarse entre sí, para la prestación de servicios públicos. En: Anales del Congreso de la República de Colombia. Año XVII, Número 17. Agosto 6 de 1974. p. 279

¹⁸⁹ Proyecto de Ley número 30 por el cual se desarrolla el inciso 3º del artículo 198 de la Constitución Nacional. En: Anales del Congreso de la República de Colombia. Año XVI, Número 39. Agosto 30 de 1973. p. 513

así el clásico paternalismo, el cual se cumple en todas sus actividades ya que al administrar por cuenta propia esos servicios se manifiesta de nuevo su incapacidad para manejarlos rentablemente.”¹⁹⁰

Ahora bien, el citado artículo 198 de la Constitución previó la organización de tres modalidades de administración pública, dos de ellas ya experimentadas en el país en alguna de sus formas, la primera de ellas fue el Distrito.

Vale anotar que el caso del Distrito Especial de Bogotá podría considerarse como una forma de gobierno dentro de esta modalidad y única en su clase en el país, pues su organización solo fue posible, a pesar de infructuosos intentos anteriores, durante un gobierno militar. Éste contempló la anexión territorial, administrativa y política de los distritos vecinos a la ciudad mayor y le amplió las facultades legales de carácter, muy seguramente de carácter impositivo.¹⁹¹

La segunda solución, la de las Áreas Metropolitanas fue radical en cuanto configura un nuevo ente político, administrativo y geográfico, pero no es la solución general dentro del marco de referencia integral del país por cuando esta alternativa solo es aplicable a casos particulares. Esta nueva concepción administrativa de la ciudad-región originada por la excesiva concentración urbana que produjo el avance industrial y las migraciones del campo a la ciudad hizo necesaria la búsqueda de soluciones que permitieran la planificación de servicios y la atención de necesidades intermunicipales dentro de una gran zona de influencia.¹⁹²

Respecto a su configuración político-administrativa, supuso el nacimiento de un ente “supramunicipal” encargado de la prestación de los servicios necesarios en el área. Los municipios integrantes, a su vez, tendrían que ceder parte de sus

¹⁹⁰ *Ibíd.*, p. 514

¹⁹¹ *Ibíd.*, p. 514

¹⁹² *Ibíd.*, p. 515

atribuciones pero conservarían autonomía para administrar aquellos servicios no adscritos al organismo metropolitano.¹⁹³ Sin embargo, este instrumento jurídico-político solo era viable para aquellas regiones que reunieran características tales de hegemonía sobre otros menores.

La tercera solución al problema municipal que planteó el artículo 198 de la Constitución fue la referente a la Asociación de Municipios. Con esta figura se sentaron las bases para modificar la cerrada estructura local y convertir a los municipios en sostenes del desarrollo económico y social del país. Su estructuración, bajo un nuevo concepto típicamente jurídico-administrativo, supondría ser la solución a la ineficacia financiera y técnica para manejar los servicios a su cargo y para promover, mediante unión de esfuerzos, la ampliación y mejoramiento de acuerdo con la presión demográfica y consiguiente aumento de necesidades por satisfacer.”¹⁹⁴ En consecuencia, mediante esta forma de asociación superior, los municipios podrían integrar esfuerzos, recursos y capacidad técnica para el logro de sus objetivos de desarrollo.

La nueva disposición lo que pretendió fue institucionalizar y reglamentar una práctica ya generalizada y eficaz de organización y cooperación entre los distritos. Sin embargo, la misión asignada al legislador se redujo a establecer las condiciones y normas bajo las cuales los municipios puedan asociarse entre sí, es decir, a regular la forma más espontánea de integración, y no a crear organismos supramunicipales generadores de conflictos como pudieron haber sido los distritos e incluso, las áreas metropolitanas.

Según menciona Carlos Arenas, las asociaciones de municipios, sean voluntarias u obligatorias, son mecanismos de descentralización administrativa y no de simple desconcentración en cuanto implican un relevo efectivo de poder decisorio a

¹⁹³ *Ibíd.*, p. 533

¹⁹⁴ *Ibíd.*, p. 535

autoridades periféricas, dotadas de personalidad jurídica y que, en consecuencia debían conformarse de manera que permitieran una mayor participación de los administrados.¹⁹⁵

Finalmente, a comienzos del año 1975, el Presidente Alfonso López Michelsen sancionó la ley que autorizó el sistema de asociaciones de municipios,¹⁹⁶ el cual reza en su primer artículo: “Dos o más municipios aunque pertenezcan a distintas entidades territoriales, pueden asociarse para organizar conjuntamente la prestación de servicios públicos, procurando el desarrollo integral de la región comprendida en sus términos territoriales.”¹⁹⁷

De todas formas, cualesquiera que fueran esas las condiciones y normas de las asociaciones de municipios, no debían afectar en absoluto la división territorial pre-existente, ni la imposición de autoridades y régimen especiales nuevos. Por eso mismo la asociación podría reducirse en forma exclusiva, a la real prestación de los servicios públicos a que está destinada, sin interferir directamente en las esferas político-administrativas locales.¹⁹⁸

¹⁹⁵ ARENAS CAMPOS, Carlos Adolfo. La asociación de municipios: una vía hacia la regionalización funcional. Bogotá: Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario. Facultad de Jurisprudencia, 1975. p. 137

¹⁹⁶ Sancionada ley de asociación municipal para el desarrollo. En : Vanguardia Liberal, Bucaramanga: (15, ene., 1975) : p. 7

¹⁹⁷ COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPUBLICA. Ley 1 de 1975. (28, enero, 1975) Por la cual se reglamenta el inciso 3o. del artículo 198 de la Constitución, sobre asociaciones de municipios. Diario oficial. Bogotá, D.C., 1993. no. 34224. pp. 5

¹⁹⁸ Proyecto de Ley número 10 de 1974 por el cual se establecen las condiciones y normas bajo las cuales los Municipios pueden asociarse entre sí, para la prestación de servicios públicos. En: Anales del Congreso de la República de Colombia. Año XVII, Número 17. Agosto 6 de 1974. p. 278

CONCLUSIONES

A partir de todo lo expuesto, se puede inferir que la reforma constitucional de 1968 puede considerarse el inicio de la institucionalización de las asociaciones municipales y que en el caso de Bucaramanga, fue una etapa transitoria hacia la constitución legal del Área Metropolitana. Aunque en un principio se especificaron condiciones muy generales, a lo largo de la década del setenta se fueron fortaleciendo mediante distintos debates y proyectos de ley.

Además, se pudo identificar que la resistencia política y administrativa local fue un obstáculo determinante en los años posteriores a la reforma constitucional de 1968, pues se generaron conflictos de orden político al considerarse que las instituciones municipales iban a perder autonomía. La integración de la zona metropolitana de Bucaramanga se justificó en el hecho de que la ciudad núcleo debía responder por las necesidades fuera de su zona de expansión, en Floridablanca, el cual fue el municipio con más rápido crecimiento demográfico de Santander en un corto periodo de tiempo.

Se presentaron trabas administrativas que dificultaron la prestación de servicios públicos integrados en la zona metropolitana, pues al convivir instituciones estatales y privadas se produjo una descoordinación en cuanto a búsqueda de objetivos. Esta es una de las razones que impulsaron la creación de una asociación metropolitana para que la prestación de servicios fuera integral, al menos desde el punto de vista administrativo, dejando de lado decisiones de carácter dual, que obstaculizaran el desarrollo de la región.

Así mismo, se percibió que una de las constantes de la legislación colombiana ha sido la descoordinación y soluciones inmediatas, a muy corto plazo, con leyes que no correspondían a un estudio serio y exhaustivo, evadiendo las causas del problema a las más acertadas soluciones de acuerdo a la realidad y particularidades

de cada región. Se ha considerado que la legislación ha sido expuesta de forma tan superficial que el régimen municipal no ocupó un lugar de importancia en el proyecto del poder nacional. Además, una de las principales causas de la crisis que vivían los municipios radicaba en la descoordinación entre las entidades de los diferentes municipios, y estos a su vez, con los del departamento y el gobierno nacional.

También se determinó que la metropolización de la zona de Bucaramanga fue el resultado de un proceso físico de conurbación que llevaba varias décadas y que hizo que las fronteras entre los municipios, particularmente con Floridablanca, se volvieran casi imperceptibles, sumado a la estrecha relación social y de servicios entre los mencionados municipios.

Fenómenos como la conurbación generaron cambios en la forma de administrar los municipios, los cuales habían cambiado mucho en su composición social desde décadas anteriores en un país que era predominantemente rural.

Las áreas metropolitanas fueron descartadas pues se consideraron inconvenientes por el hecho de que podrían haber generado conflictos entre los municipios que los integraban, al percibirse que la ciudad principal absorbería todas las funciones de los demás municipios, perdiendo éstos autonomía política y económica. Por tanto, se decidió que la solución que más se acomodaba a las inmediatas necesidades eran las asociaciones de municipios, pues se trataba de una entidad que no ponía en riesgo las instituciones y el presupuesto de los municipios pequeños.

La figura de las asociaciones de municipios y posteriormente, de áreas metropolitanas resultó ser una práctica que ya estaba aplicando desde los años anteriores a la ley que las crearon; en consecuencia, la nueva disposición legal solo motivó la institucionalización y reglamentación de una práctica que ya estaba generalizada, especialmente en territorio antioqueño.

A nivel local, se identificó que Floridablanca ha sido el mayor beneficiado con la integración metropolitana, pues los servicios públicos han ido expandiéndose desde Bucaramanga, hacía los barrios periféricos colindantes con el municipio anteriormente mencionado. Un ejemplo claro, es que fue el municipio de Bucaramanga quien compró la hacienda Clausen en Floridablanca.

En cuanto a las obras viales, se evidenció un significativo atraso en su ejecución, especialmente en el proyecto vial metropolitano, cuya obra insignia fue la autopista Bucaramanga-Floridablanca y el viaducto García Cadena, que sin duda fue el eje impulsor de toda una expansión hacia el sur de la zona metropolitana pues marcó el inicio de la integración al conectar los barrios del sur de Bucaramanga y el norte de Floridablanca, el que sería el nuevo polo de crecimiento en los años posteriores.

BIBLIOGRAFÍA

Fuente primaria:

Archivo del Concejo Municipal de Bucaramanga. 1966-1977

Anales del Congreso de la República de Colombia, Bogotá. 1966-1976

Diario Oficial de la República de Colombia. Bogotá. 1965-1975

Vanguardia Liberal, Bucaramanga. 1965-1978

Fuente secundaria:

AMAB. Estudio del plan de ordenamiento físico y programa de inversiones de la subregión de AMAB. Bogotá: Publicaciones Santa Fe, 1980

ARAUJO GARCÍA, Ana Elvira. Gobierno y administración de las áreas metropolitanas: el caso de Caracas. Caracas: Editorial Jurídica Venezolana, 1978.

ARENAS CAMPOS, Carlos Adolfo. La asociación de municipios: una vía hacia la regionalización funcional. Bogotá: Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario. Facultad de Jurisprudencia, 1975.

ASOCIACIÓN COLOMBIANA DE MUNICIPALIDADES. Ponencia sobre Asociaciones de Municipios y Áreas Metropolitanas. Bogotá, 1974.

BARRERO, María Concepción. Las Áreas Metropolitanas. Madrid: Universidad de Sevilla. Instituto García Oviedo, Editorial Civitas, 1993

BOISIER, Sergio. Teorías y metáforas sobre el desarrollo territorial. Santiago de Chile: CEPAL, 1999.

CÁRDENAS, Manuel José. Reforma del régimen departamental y municipal. Bogotá: Ed. Desarrollo, 1978

CASTELLANOS González, Edgar. Régimen departamental y municipal: reforma de 1968. Bogotá: Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario. Facultad de Jurisprudencia, 1968.

CASTELLS, Manuel. La cuestión urbana. México: Siglo Veintiuno Editores, 1986.

CASTILLO GALVIS, Mary Eugenia. Reflexiones sobre las áreas metropolitanas en Colombia. Pereira: Postergraph, 1999

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. Gestión urbana para el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe. Santiago de Chile: Naciones Unidas, Cepal, 2003.

CUESTA BELEÑO, Andrés. Ordenamiento y territorio: de lo planeado a lo construido. Bogotá: Ediciones Grancolombianas, Universidad La Gran Colombia, 2000.

DANE. Anuario estadístico de Santander 1973. Bogotá: Dane, 1975

DE ESTEBAN, Alfonso. Las áreas metropolitanas: un análisis ecológico. Centro de Investigaciones Sociológicas: Madrid, 1981.

FRANCO RESTREPO, Vilma Liliana. Poder Regional y proyecto hegemónico: el caso de la ciudad metropolitana de Medellín y su entorno regional 1970-2000. Medellín: Instituto Popular de Promoción ICP, 2005.

ISABEL GIORGIA, Blanca María. Conformación del Área Metropolitana Santa Fe-Paraná. Ponencia presentada 63ª Semana de Geografía-Congreso Nacional de Geografía y del XVII Simposio para la enseñanza de la geografía. GAEA - Sociedad Argentina de Estudio Geográficos. Buenos Aires. Octubre 2002

FOUCAULT, Michel. Tecnologías del yo: y otros textos afines. Barcelona: Eds. Paidós Ibérica; I.C.E. de la Universidad Autónoma de Barcelona, 1990

GALVIS GAITÁN, Fernando Augusto. El municipio colombiano: bases históricas, sociológicas y jurídicas para un cambio de la estructura municipal de Colombia. Bogotá: Imp. Deptal., 1964

LARRAINZAR YOLDI, Ricardo. Breves comentarios al proyecto de reforma constitucional: (departamentos y municipios). Bogotá: Escuela Superior de Administración Pública, 1970.

MORAN MERIDA, Amanda. Área Metropolitana de la Ciudad de Guatemala: A propósito del proyecto de Ley de Creación del Distrito Metropolitano. En: Centro de Estudios Urbanos y Regionales : Universidad de San Carlos de Guatemala. No. 16 (Jun. 1998)

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. SECRETARÍA JURÍDICA- Historia de la Reforma Constitucional de 1968. Bogotá D.E.: Imprenta Nacional, 1969.

REPÚBLICA DE COLOMBIA. Planes y programas de desarrollo 1969/72. Departamento Nacional de Planeación. Bogotá: 1969.

REPÚBLICA DE COLOMBIA. DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Áreas Metropolitanas, aspectos constitucionales y legales, participación de las entidades nacionales y locales. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación, 1969.

REPUBLICA DE COLOMBIA. DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Las Cuatro Estrategias. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación, 1972.

REPÚBLICA DE COLOMBIA. DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Por el cual se dictan normas sobre la planeación regional, departamental, metropolitana y municipal, y se reviste al Presidente de la República de facultades extraordinarias. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación, 1969

Reunión del Grupo de Expertos de las Naciones Unidas en Planificación y Desarrollo Metropolitanos. Planificación de zonas metropolitanas y nuevas ciudades / Reunión del Grupo de Expertos de las Naciones Unidas en Planificación y Desarrollo Metropolitanos; Simposio de las Naciones Unidas sobre la Planificación y Desarrollo de Nuevas Ciudades. Nueva York: ONU, 1969.

ROMERO VELAZCO, Fernando. La reforma del régimen municipal. Bogotá: Editorial Retina, 1962.

RUEDA, Néstor José. Evolución de las políticas, normativas y planes de ordenamiento urbano de la ciudad de Bucaramanga durante el siglo XX. En: Revista M: Facultad de Arquitectura Universidad Santo Tomás. Vol. 1, No. 1

YEPES ARCILA, Hernando. La reforma constitucional de 1968 y el régimen político colombiano. Manizales: Imp. Deptal. de Caldas, 1974