

Comentarios Monográficos

LA ORGANIZACION DE CIUDADES CAPITALES

Jaime Vidal Perdomo
Profesor de Derecho Administrativo.
Bogotá, Colombia

1. INTRODUCCION

A la vieja concepción municipalista y cerrada, con arreglo a la cual comunidades locales constituyen un microcosmos administrativo autosuficiente, se ha sumado el fenómeno de las áreas o zonas metropolitanas. Estas se han denominado ciudades abiertas. No tienen una unidad proveniente de la continuidad de las construcciones, sino por una serie de nervios (como los sistemas de transportes y otros servicios), que ponen en contacto a todos los habitantes del área que fluyen cotidianamente para aproximarse a centros geográficos distantes, donde se localizan usos residenciales, lugares de trabajo, de esparcimiento y servicios.

Así, citando las obras de sus compatriotas Tomás Ramón Fernández, e Ibarra, inicia su ponencia sobre la coyuntura actual de las áreas metropolitanas el profesor español Ramón Martín Mateo, un especialista de este ramo. Su ponencia o informe fue enviado a Ciudad de México, donde a fines de septiembre de 1988 se realizó el coloquio sobre Desarrollo Urbano y Derecho, bajo los auspicios de la Universidad Autónoma de México y el Departamento del Distrito Federal.

La Escuela Nacional de Estudios Profesionales de Acatlán, en su División de Ciencias Jurídicas, está situada sobre un hermoso campus del norte de la gigantesca capital mexicana. Ella fue la sede de las deliberaciones, que fueron presididas por su Director, el licenciado José Núñez Castañeda, y que contaron con la coordinación técnica del profesor de la Escuela, León Cortiñas Peláez, destacado jurista muy conocedor del tema tratado.

Las sesiones del coloquio de la última semana de septiembre cubrieron, como su nombre lo indica, mayor número de aspectos que el de la organización jurídico-administrativa de las grandes ciudades. Unos muy particulares a la Zona Administrativa de la Ciudad de México, como se le denomina a la "gran mancha" urbana de 18 millones de habitantes; de fiscalidad, expropiaciones urbanísticas, seguridad, eficacia de las normas, equilibrio ecológico, a guisa de ejemplos. Por cierto que algunos de ellos fueron tratados por jóvenes profesores que se han formado en la Escuela de Acatlán, la cual representa un esfuerzo de descentralización respecto de la también gigantesca Universidad Autónoma de México.

Otros enfoques fueron más sociológicos, como los de la conferencia del profesor Antonio Azuola sobre los conflictos entre los campesinos beneficiarios de la reforma agraria de la revolución mexicana y los nuevos colonos urbanos, en una expresión de lo que es esa capital como laboratorio de observación social.

Pero yo he de limitarme en este escrito a dar cuenta de la perspectiva de organización de las grandes ciudades planteada en el coloquio de Acatlán, mencionando mi trabajo sobre Ottawa-Hull y Bogotá, capitales del Canadá y Colombia.

2. REALIDAD DE LAS AREAS METROPOLITANAS

Las contribuciones del profesor español Martín Mateo y del francés Frank Moderne, el primero de Alicante y el segundo de la Universidad de París I Panteón-

Sorbona, coinciden en varios aspectos de la organización de las áreas o zonas metropolitanas.

Ya no parece ser necesario insistir sobre el concepto pues está muy vivo como fenómeno sociológico de las grandes ciudades. En mi libro *Temas municipales y regionales*, publicado en 1985 por el Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario de Bogotá, se hace énfasis en la noción sociológica de área metropolitana. Basta haber vivido o visitado las grandes capitales para comprender el fenómeno de las relaciones que se crean entre la ciudad metrópoli y los municipios satélites de su alrededor, cuyo destino ya no puede mirarse separadamente sino como dentro de un gran conjunto.

La respuesta jurídica y administrativa no es fácil: ¿se asocian voluntariamente las diferentes comunidades urbanas? ¿Absorbe la ciudad grande a las chicas y éstas se incorporan a su territorio como simples barriadas? ¿Conservan los municipios satélites su personalidad jurídica pero se integran con la metrópoli dentro de un cuadro jurídico que permita planeación común y ciertos servicios comunes?

No es suficiente la primera alternativa, a juicio de los profesores cuyos valiosos trabajos comento. Es difícil la integración total, que supondría la eliminación de la condición de municipios de aquellos circunvecinos a la gran ciudad. Es más: no lo recomiendan las nuevas reflexiones sobre la materia.

La Conferencia de Barcelona, celebrada en la capital catalana del 25 de febrero al 2 de marzo de 1985, declaró que "la existencia de realidades metropolitanas y la adecuada implantación de políticas metropolitanas para planificar, reequilibrar el área, garantizar servicios públicos y redistribuir ingresos, requiere la creación o refuerzo de una administración metropolitana de carácter representativo y poderes específicos, sin detrimento del mantenimiento de los municipios y distritos que puedan existir dentro del área metropolitana".

No ha sido siempre así. En 1945, cuando se organizó el Distrito Especial de Bogotá, que aunque no lleva el nombre tuvo el significado sociológico y jurídico de un área metropolitana, se privó a los municipios "anexados" de su personalidad jurídica, sus autoridades y recursos propios, y fueron agregados como simples territorios a la capital colombiana.

Hoy debe reorganizarse Bogotá como área metropolitana, conforme a su nueva extensión y a las posibilidades de su desarrollo, que regularice el crecimiento de la capital y proteja el continuado deterioro de la bella y rica Sabana de Bogotá, pero la experiencia desafortunada de 1945 está creando recelos en los municipios que deben hacer parte de ella.

3. LA EVOLUCION DE LAS AREAS METROPOLITANAS

Algunos ejemplos ya muy conocidos ilustran el análisis de las formas organizativas de las aglomeraciones urbanas. El gran Londres, los distritos metropolitanos en los Estados Unidos. En España se ha venido dando un tratamiento singular al fenómeno de la conurbación: ordenación urbana de Madrid y sus alrededores en 1944; del gran Valencia en 1946; área metropolitana de Bilbao, creada por decreto de 1946, y de Barcelona de 1953.

En Francia, el conjunto de París y sus suburbios tiene una población de más de 8 millones de habitantes. Existe una compleja organización y la superposición del Departamento del Sena sobre la ciudad, así como la intervención del poder central en la designación de autoridades. No obstante, la inspiración descentralista que suele acompañar estos modelos organizativos metropolitanos se ha venido produciendo, con mayores responsabilidades para las autoridades municipales. En el interior mismo de la ciudad, como ocurre en Marsella y Lyon, también existe el elemento descentralista con los concejos de barrios elegidos y los alcaldes zonales. También el alcalde de París es elegido por el concejo municipal.

En el derecho alemán, sobre el cual en Acatlán se pudo escuchar el testimonio del doctor Gerhard von Loewenich, Secretario de Estado para la Planeación y el Desarrollo de las ciudades, se presenta, del mismo modo, el doble nivel de administración, el metropolitano superior y el municipal inferior, en algunas ciudades, aunque la capital federal, Bonn, está más sometida al régimen municipal ordinario. Allí se aprecia también otro principio del sistema federal: que las condiciones municipales son determinadas por leyes de los Estados (Land en el caso alemán) y no por una para todo el país, lo que no excluye necesariamente alguna ley general sobre materias específicas.

Algunos de los problemas que afectan el funcionamiento de las áreas metropolitanas se presentan también en las capitales de los países socialistas de Europa. En general ellas ofrecen una cierta estabilidad demográfica y un tamaño no muy grande, aunque se exigen permisos de residencia (Moscú), lo cual ha impedido una mayor inmigración urbana en una ciudad de 8 millones de habitantes y con un crecimiento de cerca de 90.000 personas anualmente.

De otro lado, la fortaleza del sistema político favorece una mayor planificación urbana, la regulación del uso del suelo y la existencia de prioridades en materia de inversión, aunque se puede encontrar déficit de vivienda y la creación de suburbios y ciudades satélites con las dificultades que estos fenómenos comportan.

4. ALGUNOS RETROCESOS EN LA EXPERIENCIA DE LAS ÁREAS METROPOLITANAS

Hasta ahora ha podido pensarse en una evolución de las grandes ciudades y en una realidad sociológica de las áreas metropolitanas, que ha conducido, de manera casi universal, a la organización de esos grandes conjuntos como entes políticos y administrativos.

Algunas consecuencias pueden desprenderse de esa generalización del fenómeno de las áreas metropolitanas y de lo que han significado en el mundo del derecho. Se les considera como un mecanismo de descentralización, en virtud de los poderes administrativos que se trasladan a las zonas metropolitanas, y por la independencia que así adquieren con respecto de los órganos centrales del poder. Se ha creado también una distinción entre las funciones que deben ser confiadas a las autoridades del nivel metropolitano y aquellas que deben conservarse en cabeza de los municipios que integran el conjunto. Por cierto que los trabajos de Frank Moderne y Ramón Martín Mateo la traen en sus páginas, pero no puedo en el momento referirme a tal distribución teórica. Algunas de las que quedan en los municipios que integran el área pueden considerarse expresión de una cierta descentralización interna, y el reconocimiento de que deben subsistir como entidades municipales y no ser absorbidas por la ciudad-metrópoli. Esto debe ayudar a superar los temores que la organización jurídica de las áreas crea entre las pequeñas comunidades frente a la grande.

No obstante este panorama, algunos retrocesos en esa conceptualización muy extendida en la escala mundial se han venido dando. Por ejemplo, los conflictos políticos, al parecer, entre el gobierno nacional y el municipal de Londres, llevaron a que en 1986 se suprimiera abruptamente una de las instituciones metropolitanas más prestigiosas: el Gran Londres (Greater London). Actitud que el profesor Frank Moderne califica como manifestación de una política de contrarreforma. Contra la organización metropolitana se puso en duda su utilidad, y se le hicieron cargos de ineficacia, despilfarro de dineros públicos y burocratismo. Al desaparecer aquel andamiaje administrativo, las competencias metropolitanas tuvieron que repartirse entre los municipios, digamos, y el gobierno central. Desde este ángulo, la supresión del Gran Londres ha significado una mayor injerencia del poder central en la administración de la capital,

con disminución, naturalmente, de la tendencia descentralizadora de la fórmula organizativa anterior.

En España se ha producido una evolución que puede ser interpretada favorablemente a las áreas metropolitanas, en un sentido, pero también de retroceso de esta categoría político-jurídica, del otro.

Si bien la Constitución de 1978 no menciona expresamente la figura metropolitana, en su artículo 141.3 abre la puerta a organizaciones de municipios diferentes de la provincia. Otro texto, el artículo 152.3, menciona la posibilidad de agrupaciones de municipios limítrofes, y los estatutos de las Comunidades Autónomas pueden establecer circunscripciones territoriales con personalidad jurídica. Según Frank Moderne, las áreas metropolitanas son entidades intermunicipales, y sería inconstitucional la gestión de intereses metropolitanos por organismos dependientes del Estado Central y sin conexión con las Comunidades Autónomas.

Así se garantizaría la tendencia descentralizadora que ha estado ligada a la existencia de las áreas metropolitanas. También está recogida la realidad metropolitana en la nueva ley de bases del régimen local de 1985, que las define como entidades locales integradas por los municipios de grandes aglomeraciones urbanas entre cuyos núcleos de población existen vinculaciones económicas y sociales que hacen necesaria la planificación conjunta y la coordinación de determinados servicios.

Los lectores colombianos podrán apreciar, dicho sea de paso, la cercanía entre esta definición y la que trae el art. 199 de la Constitución reformada en 1968.

A pesar de lo anterior, se ha producido, según Moderne, una reacción centralizadora que ha conducido a la supresión del Gran Bilbao, cuyas funciones han sido trasladadas a los ayuntamientos del área y al Gobierno vasco.

Al profesor español Ramón Martín Mateo le parece también censurable la extinción de la entidad municipal metropolitana de Barcelona, realizada por la Generalidad de Cataluña, y su reemplazo por otros entes, con detrimento de la descentralización territorial, y con aumento de organismos.

Mirando desde otro costado, el crecimiento desorbitado de ciertos núcleos metropolitanos muestra, según la observación que hace el profesor Martín Mateo, que, por ejemplo, los grandes problemas del este asiático ya no pueden resolverse dentro del marco de las metrópolis. Se hace necesario una política nacional urbana, afirma, que haga que otros componentes se articulen con la región-metropolitana.

Son conocidos también los fenómenos de suburbanización y de desurbanización, estos últimos en algunas ciudades inglesas y de la República Federal de Alemania, todo lo cual hace ver, no obstante los repliegues que se hayan podido presentar, la importancia que para el mundo de hoy y del mañana tiene todo el sistema de manejo de las grandes entidades, que se suele colocar bajo la teoría y práctica de las áreas metropolitanas.

5. LA ORGANIZACION POLITICO-ADMINISTRATIVA DE LA CIUDAD DE MEXICO

La complejidad de la vida de una gran capital como México se refleja, naturalmente, en los términos bajo los cuales opera política y administrativamente. Puede anticiparse diciendo que los dos conceptos que a veces se presentan como antagónicos, el de distrito capital y el de área metropolitana, no sólo no se oponen sino que se complementan en la ciudad corazón de los Estados Unidos Mexicanos.

La organización de la ciudad de México como Distrito Federal sede de los poderes nacionales de la Federación, comenzó desde 1824. Pero ha presentado altibajos, como que, por ejemplo, el Distrito Federal se disolvió en 1836 para pasar a ser el Departamento de México. En 1846 se volvió a reconstituir, y en 1898 se le dieron al Distrito Federal sus límites actuales.

Otro rasgo ha sido el de que a partir de 1928 el Distrito Federal quedó privado de su carácter municipal, por lo cual perdió sus órganos de gobierno propios y pasó a ser dirigido políticamente por las autoridades nacionales, el Congreso y el Presidente de la Nación.

Debe recordarse que en Colombia ocurrió otro tanto cuando en 1905 el General Rafael Reyes erigió a Bogotá en Distrito Capital, sustrayendo su territorio del Departamento de Cundinamarca. La experiencia no duró sino cinco años, aunque la idea del Distrito Capital ha seguido cultivada; curiosamente, porque es una fórmula federalista y Colombia hizo el tránsito hacia el centralismo en 1886, en la Constitución de aquel año que en esa parte está vigente todavía.

Ese principio del federalismo, el de dotar de un territorio propio a su capital, para que ésta no ocupe territorio de un estado miembro (o entidad federativa, como dicen en México), se inició en la ciudad de Washington, como capital de los Estados Unidos de Norteamérica. Durante el curso del siglo XIX los Estados de México y Morelos hicieron cesión del territorio sobre el cual está asentado el Distrito Federal.

Encuentro estos datos en los interesantes trabajos sobre la organización de la capital en el Atlas de la Ciudad de México, bella y valiosa edición hecha por el Departamento del Distrito Federal que lleva fecha de 1986 y que recibí durante la realización del coloquio de Acatlán.

Los estudios indicados son los de Octavio Rodríguez Araújo (Gobierno y representación política en el Distrito Federal, 1940-1984), de Lino Espinoza Palacio (Administración Pública en el Distrito Federal) y de Fernando Serrano (Administración Pública de los Municipios Metropolitanos del Estado de México), jefe de la Coordinación General Jurídica del Distrito Federal y quien como representante del Departamento inauguró el coloquio cuyo perfil institucional estoy indicando.

La eliminación de la condición municipal hace que, según los estudios citados, los ciudadanos de la capital no elijan funcionarios propios de ese nivel, lo cual los coloca en situación de desventaja política con relación a los que habitan en un Estado miembro de la Federación y viven en un municipio ordinario, quienes elijen representantes a la legislatura estatal y las autoridades municipales, además de las autoridades de la Federación.

El carácter de municipio, que tiene Bogotá, no obstante habersele calificado de Distrito Especial, resalta por esta circunstancia: sus habitantes eligen su Concejo Municipal y a partir de 1988 el alcalde. Por eso no he entendido alguna interpretación jurídica que prácticamente no le reconozca su calidad de municipio (especial, naturalmente) a la capital colombiana.

El gobierno de la capital mexicana ejercido por las autoridades nacionales fue establecido por la Constitución, y para este propósito Congreso y Presidente de la República actúan como poderes locales. Sin embargo, éste es un tema que está discutiéndose últimamente y se han dado pasos para el ejercicio de funciones consultivas por autoridades designadas por los habitantes.

Como consecuencia de ese principio del sistema federal, en la ciudad de México el Presidente de la República designa al jefe del Departamento del Distrito Federal y participa también en la escogencia que este último hace de los Delegados; ellos dirigen las tareas administrativas y de policía encomendadas a las delegaciones o secciones territoriales en que está dividida la gran capital, y que son antiguos municipios incorporados al gigante metropolitano. Comparativamente los Delegados son lo que en Colombia denominamos Alcaldes menores, que designa el Alcalde Mayor, y que en parte actúan en territorios que pertenecieron a los municipios anexados al Distrito Especial, después de su creación en 1945.

El Distrito Federal se compone de 16 delegaciones que representan un fenómeno de desconcentración de funciones territorialmente hablando. Como conjunto el Distrito Federal es un Departamento Administrativo, similar a una Secretaría de Estado (equi-

valente a lo que en Colombia es un ministerio) y su jefe participa en el Consejo de Ministros. A diferencia de las Secretarías de Estado, tiene personalidad jurídica y su patrimonio propio. De esta manera se suple la ausencia del carácter de municipio, ente que es en el mundo del derecho persona jurídica por definición.

En cuanto hace al área metropolitana, o a la zona metropolitana como se dice más en México, la gran ciudad no se quedó dentro de los límites trazados para que fuera sede de los poderes nacionales. Conforme al fenómeno sociológico metropolitano se expandió sobre los municipios vecinos, en este caso del Estado de México, como Bogotá lo ha hecho sobre los municipios circulantes del Departamento de Cundinamarca.

Por virtud de ese expansionismo de la ciudad, se habla del Distrito Federal, de una parte, y de la zona metropolitana, de otra. Esta última comprende 17 municipios del Estado de México, pero existen programas metropolitanos que cubren más municipios, hasta alcanzar la suma de 53.

Los municipios que hacen parte del área metropolitana de la capital mexicana están sometidos a sus autoridades locales, como Chía, La Calera, Mosquera, Madrid, Soacha, etc., que están al lado de Bogotá. A esos municipios circundantes se les llama en México con propiedad sociológica "municipios conurbados". Con ellos existen obvios conflictos de jurisdicción, cuya solución se busca a través de vínculos de coordinación y de planeación común.

6. LA ORGANIZACION DE OTTAWA-HULL Y DE BOGOTA COMO CAPITALES

Me permití llevar al coloquio de Acatlán un trabajo, que espero haya sido publicado en Colombia, sobre la manera cómo se han venido organizando en nuestra capital y la del Canadá.

Existen muchas diferencias entre las ciudades de Ottawa-Hull y Bogotá, pero el desenvolvimiento institucional como capitales metropolitanas ofrece ciertos rasgos en que pueden haber algunas comparaciones, así sea para encontrar las distancias entre ellas.

Siendo Bogotá una ciudad antigua en América, de 450 años de historia, no se la puede cotejar en términos de edad con una ciudad nueva como Ottawa-Hull, cuyo establecimiento principal procede del siglo pasado y del actual.

Ottawa-Hull tiene un bello emplazamiento y sus territorios los divide el Río Ottawa, y pertenecen la primera a la Provincia de Ontario y la segunda a la Provincia de Québec, de cultura anglosajona la primera, de cultura francesa la segunda. No obstante, las dos hacen parte del territorio de la Capital Nacional, sede de las autoridades federales del Canadá.

Las distintas condiciones del desarrollo económico y social del Canadá y Colombia marcan muchos contrastes en cuanto a zonas verdes, su conservación, limpieza de calles y avenidas, número y espíritu cívico de sus habitantes y particularmente de conductores de vehículos, planeación urbana, y posibilidades de ensanche, para mencionar algunos elementos, entre Ottawa-Hull y Bogotá.

No obstante, ambas son capitales y como tal se puede uno preguntar si el modelo organizativo es semejante o muy distante. Los términos de referencia están en cuanto a si son distritos capitales o federales, dentro de un concepto y una terminología bastante aceptada, o responden a lo sociológico y jurídico de esta área metropolitana.

En el trabajo que llevé en septiembre de este año a la Ciudad de México relaté cómo siendo un país federal lo más propio, de acuerdo con la teoría en la materia, es que Ottawa-Hull fueran un distrito capital, como lo son las ciudades capitales de Washington, Brasilia, Caracas, Buenos Aires, y Ciudad de México, por ejemplo.

A pesar de que, como allí se puede leer, se ha propuesto ese modelo y la cercanía de Washington hubiera podido inspirar el esquema organizativo en esa dirección, no ha sido así. Ottawa-Hull son la capital de una Nación federal pero no tienen el carácter jurídico que se atribuye a la noción de capital federal. De otro lado, ellas, como ya se ha dicho, siguen haciendo parte de las Provincias de Ontario y de Québec, y sometidas al régimen municipal, con sus autoridades elegidas por sus habitantes.

Existe una autoridad federal, la National Capital Commission, con facultades principalmente de planificación y expropiación, digamos resumiendo, pero sus poderes son de excepción al lado de los que reposan en manos de las autoridades (concejos y alcaldes) municipales.

Mas el fenómeno de la conurbanización ha hecho que Ottawa esté integrada metropolitanamente hablando con otros municipios de la Provincia de Ontario, y otro tanto puede decirse de Hull como municipio de Québec. O sea que la figura del área metropolitana está muy clara, particularmente en Ottawa, con funciones y realidad de ese alcance.

En Bogotá hemos utilizado mal el concepto de distrito capital y no hemos trabajado con el que necesitamos para su desarrollo, que es el de área metropolitana. Siendo un país centralista, en 1905 se adoptó la fórmula federalista del distrito capital y aún ella se predica como panacea, cuando la sociología va por el lado de la necesidad de organizar el área metropolitana.

Sin mencionarlo, se hizo empleo de este concepto en 1945, cuando se dieron las bases del Distrito Especial, pero se pecó al anexarle a Bosa, Engativá, Usaquén, Fontibón, Usme y Suba, contra el principio de que los entes que integran una zona metropolitana deben conservar su calidad municipal y su personalidad jurídica; así aparece claro en la doctrina española en la materia que cito en este trabajo.

El reto de Bogotá actualmente es cómo regular sus relaciones de conurbación con los municipios circunvecinos del Departamento de Cundinamarca. Ser declarado distrito capital no resuelve las cosas, puede complicarlas.

De todos modos el examen comparativo me hace pensar que las soluciones canadienses para su capital consultan mejor la teoría y la práctica que las que hasta ahora hemos venido poniendo en marcha para Bogotá.

Ottawa, noviembre de 1988.