



# Debates Gobierno Urbano

Publicación seriada del Instituto de Estudios Urbanos de la Universidad Nacional de Colombia, Sede Bogotá.

Número 26, diciembre de 2020, ISSN 2248-7204 Bogotá D.C., Colombia.

**Gobiernos metropolitanos y esquemas  
asociativos territoriales:  
visión de los actores locales en Colombia**



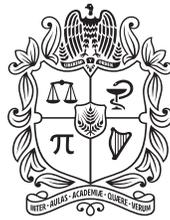
UNIVERSIDAD  
**NACIONAL**  
DE COLOMBIA



# Debates Gobierno Urbano

Publicación seriada del Instituto de Estudios Urbanos de la Universidad Nacional de Colombia, Sede Bogotá.

Número 26, diciembre de 2020, ISSN 2248-7204 Bogotá D.C., Colombia.



UNIVERSIDAD  
**NACIONAL**  
DE COLOMBIA

© **Universidad Nacional de Colombia - Sede Bogotá**  
**Instituto de Estudios Urbanos - IEU**

### **Debates de Gobierno Urbano**

Título abreviado: Debates Gob. Urbano

ISSN-L: 2248-7204

n.º 26, diciembre de 2020

*Debates de Gobierno Urbano* es una publicación seriada de boletines de acceso abierto resultado de los espacios de discusión presencial o mesas de expertos realizadas por el Observatorio de Gobierno Urbano del IEU. Su publicación está dirigida a la sociedad en general como instrumento de información para un debate público sobre asuntos del Gobierno Urbano.

Para postular artículos, conocer la política editorial y demás información, visite el sitio web:  
<http://ieu.unal.edu.co/centro-editorial/debates-gobierno-urbano>

### **Contacto e información**

Dirección: Calle 44 n.º 45 - 67. Unidad Camilo Torres. Bloque C.  
Módulo 6. Oficina 901. Bogotá, Colombia.

Teléfono: (571) 3165000 Ext.: 10855

Correos electrónicos: [observaieu\\_bog@unal.edu.co](mailto:observaieu_bog@unal.edu.co) /  
[editorieu\\_bog@unal.edu.co](mailto:editorieu_bog@unal.edu.co)

### **Instituto de Estudios Urbanos - IEU**

Director: Fabio Roberto Zambrano Pantoja

Magíster en Historia de América Latina de la Universidad de la Sorbona, Paris (Francia), profesor e investigador del Instituto de Estudios Urbanos - IEU de la Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.

Correo electrónico: [frzambranop@unal.edu.co](mailto:frzambranop@unal.edu.co)

### **Observatorio de Gobierno Urbano - IEU**

Coordinadora: Yency Contreras Ortiz

Doctora en Estudios Urbanos del Colegio de México A.C., profesora e investigadora de la Universidad Nacional de Colombia, Instituto de Estudios Urbanos - IEU, Bogotá, Colombia.

Correo electrónico: [ycontreraso@unal.edu.co](mailto:ycontreraso@unal.edu.co)

**Autora del número:** Yency Contreras Ortiz

**Asistente de investigación:** Martín Emiliano García

### **Centro Editorial IEU**

Coordinadora: Ana Patricia Montoya Pino

Doctora en Arte y Arquitectura de la Universidad Nacional de Colombia, profesora e investigadora de la Universidad Nacional de Colombia, Instituto de Estudios Urbanos - IEU, Bogotá, Colombia.

Correo electrónico: [apmontoyap@unal.edu.co](mailto:apmontoyap@unal.edu.co)

Editora: Solvey Castro Otálora

### **Equipo técnico**

Coordinación editorial: Liliana Carolina Guzmán Ríos

Corrección de estilo: Omar Andrés Portilla

Diagramación: Olga Lucía Cardozo Herreño



Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional

[http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/deed.es\\_ES](http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/deed.es_ES)

### **Descargo de responsabilidad**

El contenido de los artículos publicados en este boletín es responsabilidad de los autores y no compromete la Universidad Nacional de Colombia.

## Tabla de contenido

Introducción.....	<b>4</b>
Regiones administrativas y de planificación: estructuras, funcionamiento y retos.....	<b>14</b>
La RAP Pacífico: experiencias y desafíos.....	<b>14</b>
¿Cuáles son las oportunidades y las restricciones de la asociatividad en la RAP Pacífico? .....	<b>17</b>
Áreas metropolitanas: estructuras, funcionamiento y retos.....	<b>20</b>
El Área Metropolitana del Valle de Aburrá: experiencias y desafíos.....	<b>22</b>
El Área Metropolitana de Bucaramanga: experiencias y desafíos.....	<b>25</b>
Oportunidades y restricciones de los esquemas asociativos en el país .....	<b>28</b>
Referencias.....	<b>31</b>

# GOBIERNOS METROPOLITANOS Y ESQUEMAS ASOCIATIVOS TERRITORIALES: visión de los actores locales en Colombia

## Introducción

Tres grandes hechos explican la evolución del sistema urbano en Colombia: 1) el inicio de un periodo de urbanización a partir del crecimiento acelerado de las principales ciudades, 2) la posterior consolidación urbana de los centros urbanos y 3) la intensificación de la metropolización alrededor de las grandes ciudades (Ruiz, 2015).

Este proceso de metropolización de las ciudades colombianas puede asociarse con fenómenos de (re)estructuración espacial, transformación de las dinámicas económicas e intensificación de las relaciones funcionales, los cuales generan importantes impactos en los territorios. Las definiciones propuestas para explicar el concepto son numerosas. Por ejemplo, Bourdeau-Lepage y Huriot (2005) definen la metropolización como el proceso por medio del cual una ciudad adquiere funciones mayores de coordinación de actividades económicas complejas, de alcance mundial, o global (citados por Carrière y Tellier, 2013).

Por su parte, Alfonso (2010) señala que

la metropolización es una etapa del proceso de urbanización de la población que antecede a la configuración de las megalópolis, en la que agentes económicos y unidades de decisión política localizados en dos o más unidades espaciales, susceptibles de ser distinguidas con criterios administrativos, interactúan a través de intercambios anónimos, redes de contacto u otras formas organizadas de proximidad, ampliando su umbral de interacción a una escala supralocal que gravita sobre un núcleo. (p. 1)

En referencia al trabajo de Jaramillo y Alfonso (2001), Alfonso (2001a) señala que el fenómeno de la metropolización es

un tipo de interacción socioespacial de la gran ciudad con los centros urbanos y el área rural circundante, que consiste en que la gran ciudad establece fuertes relaciones de interdependencia con su entorno, aún antes de su fusión física, al punto de que se configura una unidad socioespacial más amplia, que con frecuencia involucra entidades político-administrativas diferentes. (p. 97)

Autores como Bahl, Linn y Wetzel (2013) consideran que las áreas metropolitanas son, ante todo, un concepto económico, cuyos límites cambian de acuerdo con la dinámica económica, por lo que las instituciones de Gobierno deberían, por lo menos en teoría, ajustarse a estas dinámicas.

Para la Secretaría Distrital de Planeación (2015), la metropolización o metropolitanización es “un fenómeno territorial de interrelación y mutua dependencia entre dos o más unidades espaciales distinguibles en lo administrativo, usualmente con la presencia simultánea de una gran ciudad, de unidades urbanas de menor tamaño y de territorios rurales” (p. 15).

En el mismo sentido, centrados en la transformación del concepto de lo urbano, Rodríguez y Oviedo (2001) señalan que el concepto de *área metropolitana* (AM) “surgió cuando el término *ciudad* dejó de ser equivalente a *urbano* y fue necesario encontrar otro que diera cuenta de las áreas urbanizadas en torno de la ciudad central” (p. 8). Estos autores señalan que, por un lado, aunque las metrópolis son un fenómeno universal, no

admiten un tratamiento uniforme; por otro, aludiendo a Borja (1999, citado en Rodríguez y Oviedo, 2001), en cada metrópolis la historia, las tradiciones y las formas de organización social y política son diferentes.

Si bien los criterios y acuerdos para definir qué es un AM o qué asentamiento humano puede ser definido o identificado como tal son distintos,

lo común en las definiciones en uso es que todavía se mantiene la noción de gravitación [con] respecto a un principal centro de actividad. Pero este aspecto es puesto en cuestión por una nueva realidad [...], que es la de conurbaciones de áreas metropolitanas en grandes regiones urbanas, con diferentes centros principales de actividades. (Rodríguez y Oviedo, 2001, p. 9)

Ahora bien, sobre el diseño de las regiones metropolitanas, Rosas y Zúñiga (2011) señalan:

En la región urbana, se ha dejado de reconocer la vieja ciudad central como el lugar de interacción e intercambio social y económico, por la influencia exógena de los agentes financieros y fuerzas políticas de la planeación territorial, que conlleva a la polarización y fragmentación de los centros de población en el tejido regional por las redes de comunicación que se están construyendo para integrar diferentes núcleos urbanos y centros de población. (p. 144)

Por su parte, Borja (2007) señala que, primero, en las regiones metropolitanas se plantean problemas de gobernabilidad y, segundo, “[...] también son, o pueden ser, ámbitos de innovación política, como apuntan algunos procesos de descentralización, de contractualización interinstitucional, de gestión cívica o participativa, de concertación público-privada, de experimentación de democracia deliberativa y de e-gobernabilidad (electrónica o virtual)” (p. 46).

En los actuales procesos de transformaciones demográficas y territoriales en todo el país, estos conceptos y su expresión territorial cobran relevancia,

después de casi treinta años de expedida la Constitución Política de 1991, que reconoció al municipio como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado y le otorgó, al menos, cuatro competencias determinantes en la consolidación de la descentralización política, fiscal y administrativa, iniciada a finales de la década de los ochenta:

- 1) Prestar los servicios públicos que determine la ley.
- 2) Construir las obras que demande el progreso local.
- 3) Ordenar el desarrollo de su territorio.
- 4) Promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes.

En todo caso, el artículo 319 de la Constitución Política de 1991 confirió a los municipios la facultad de organizarse como entidad administrativa cuando tuvieran relaciones económicas, sociales y físicas, que dieran al conjunto características de AM. Para complementar esta determinación, se indicó que dicha entidad administrativa estaría encargada de 1) programar y coordinar el desarrollo armónico integrado del territorio bajo su autoridad; 2) racionalizar la prestación de los servicios públicos a cargo de quienes la integran o, si es el caso, prestar en común algunos de ellos; y 3) ejecutar obras de interés metropolitano.

Finalmente, el articulado mencionado señaló que la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT, Ley 1454 de 2011) sería la encargada de establecer la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales. Las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales serían ejercidas conforme con los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en los términos de la ley (art. 288).

Aproximadamente veinte años después de la Constitución Política de 1991, con la aprobación de la LOOT de 2011, se estableció que el Estado sería el encargado de promover “procesos asociativos entre entidades territoriales para la libre y voluntaria conformación de

alianzas estratégicas que impulsen el desarrollo autónomo y autosostenible de las comunidades” (art. 9). Sumado a ello, la ley previó distintos tipos de esquemas asociativos entre entidades territoriales nacionales para procurar la conformación de alianzas, y así, promover el desarrollo social, económico y cultural.

Dentro de estas dinámicas, en la ley mencionada, quedó estipulado que el Gobierno nacional fortalecería las asociaciones de departamentos, municipios y distritos ya creadas. Finalmente, al igual que las competencias que la Constitución asigna a las AM, fue convenido que las asociaciones de entidades territoriales —de conformación libre entre dos o más entes territoriales— prestarían conjuntamente servicios públicos, ejecutarían obras de interés común, cumplirían funciones de planificación y velarían por el desarrollo integral de sus territorios (art. 11).

Según el artículo 10 de la LOOT, los esquemas asociativos territoriales estarían constituidos por las regiones administrativas y de planificación, las regiones de planeación y gestión, las asociaciones de departamentos, las AM, las asociaciones de distritos especiales, las provincias administrativas y de planificación y las asociaciones de municipios. Puntualmente, la ley define los diferentes esquemas asociativos de la siguiente forma:

**Asociaciones de departamentos.** Dos o más departamentos podrán asociarse administrativa y políticamente para organizar conjuntamente la prestación de servicios públicos, la ejecución de obras de ámbito regional y el cumplimiento de funciones administrativas propias, mediante convenio o contrato-plan suscrito por los gobernadores respectivos, previamente autorizados por las asambleas departamentales y para el ejercicio de competencias concertadas entre sí, en un marco de acción que integre sus respectivos planes de desarrollo en un modelo de planificación integral conjunto. (art. 12)

**Asociaciones de distritos especiales.** Dos o más Distritos Especiales podrán asociarse política y administrativamente para organizar conjuntamente la prestación de servicios o la ejecución de obras públicas de interés común mediante convenio, siempre y cuando no se alteren las características esenciales de cada uno de ellos. El respectivo convenio o contrato-plan configurará un modelo de desarrollo y planificación integral conjunto, que será suscrito por los Alcaldes Mayores de cada Distrito, previamente autorizados por sus respectivos concejos y estará enmarcado en un plan de acción de mediano plazo. (art. 13)

**Asociaciones de municipios.** Dos o más municipios de un mismo departamento o de varios departamentos, podrán asociarse administrativa y políticamente para organizar conjuntamente la prestación de servicios públicos, la ejecución de obras de ámbito regional y el cumplimiento de funciones administrativas propias, mediante convenio o contrato-plan suscrito por los alcaldes respectivos, previamente autorizados por los concejos municipales o distritales y para el ejercicio de competencias concertadas entre sí en un marco de acción que integre sus respectivos planes de desarrollo en un modelo de planificación integral conjunto. (art. 14)

**Asociaciones de las áreas metropolitanas.** Dos o más Áreas Metropolitanas de un mismo departamento o de varios departamentos, podrán asociarse para organizar conjuntamente la prestación de servicios públicos, la ejecución de obras de ámbito regional y el cumplimiento de funciones administrativas propias, mediante convenio o contrato-plan suscrito por los Directores de las áreas metropolitanas respectivas, previamente autorizados por sus juntas metropolitanas. (art. 15)

**Provincias administrativas y de planificación.** Dos o más municipios geográficamente contiguos de un mismo departamento podrán constituirse

mediante ordenanza en una provincia administrativa y de planificación por solicitud de los alcaldes municipales, los gobernadores o del diez por ciento (10%) de los ciudadanos que componen el censo electoral de los respectivos municipios, con el propósito de organizar conjuntamente la prestación de servicios públicos, la ejecución de obras de ámbito regional y la ejecución de proyectos de desarrollo integral, así como la gestión ambiental.

Lo anterior no implicará que municipios que no guarden continuidad geográfica y que pertenezcan a diferentes departamentos puedan desarrollar alianzas estratégicas de orden económico con el fin de comercializar sus bienes y servicios a nivel nacional e internacional. (art. 16)

**Regiones de planeación y gestión.** [...] Se considerarán regiones de planeación y gestión las instancias de asociación de entidades territoriales que permitan promover y aplicar de manera armónica y sostenible los principios de complementariedad, concurrencia y subsidiariedad en el desarrollo y ejecución de las competencias asignadas a las entidades territoriales por la Constitución y la ley.

Las asociaciones entre entidades territoriales podrán conformar libremente entre sí diversas Regiones de Planeación y Gestión y podrán actuar como bancos de proyectos de inversión estratégicos de impacto regional, durante el tiempo de su desarrollo y ejecución de los mismos. (art. 19)

Adicionalmente, en 2013, el Congreso de la República aprobó la Ley 1625, por medio de la cual se derogó la Ley Orgánica 128 de 1994 y se expidió el Régimen para las Áreas Metropolitanas. De acuerdo con dicha reglamentación, estas áreas pueden ser integradas por municipios de un mismo departamento o por municipios pertenecientes a varios departamentos, en torno a un municipio definido como núcleo. Asimismo, la jurisdicción del AM, tal como establece la ley citada, corresponde a la totalidad del territorio de los

municipios que la conforman y el domicilio y la sede de la entidad será el municipio núcleo.

Más recientemente, en 2019, se aprobó la Ley 1962, conocida como “Ley de Regiones”; cuyo objetivo es

dictar las normas orgánicas para fortalecer la Región Administrativa y de Planificación (RAP), y establecer las condiciones y el procedimiento para su conversión en Región Entidad Territorial (RET); así como reglamentar su funcionamiento y regular las relaciones entre estas y las otras entidades territoriales existentes, en desarrollo de los artículos 306 y 307 de la Constitución Política de Colombia. (art. 1)

Ahora bien, estas formas de organización territorial se abren paso en un momento de cuestionamiento al modelo territorial centrado en el municipio, característico en el país. Como señala Alfonso (2001b), la reforma constitucional de 1991 tuvo como pilar fundamental la consolidación de procesos de descentralización política y administrativa, donde se otorgó al municipio responsabilidades políticas, sociales y económicas, con el propósito de acercar los procesos de toma de decisiones a los ciudadanos. No obstante, la transferencia de poder de la Nación al municipio o el departamento ha implicado una permanente redefinición de las bases del poder transferido, sus características y los beneficios mutuos de la interacción nación-municipio. Por lo anterior, considerando aquellas dinámicas, la metropolización surge como una herramienta para la coordinación intermunicipal (Alfonso, 2001b). Desde una postura más crítica, Alfonso (2011) señala que el municipalismo resulta incompatible con las dinámicas socioeconómicas, demográficas y físicas de los municipios localizados en zonas metropolitanas, considerando el carácter supramunicipal de los fenómenos territoriales.

El proceso de metropolización de Bogotá-Sabana, como indica Alfonso (2001b), se hace evidente por los fenómenos socioeconómicos y espaciales presentes en los municipios o áreas circunvecinas de Bogotá, donde la influencia del núcleo urbano principal es

considerable. En palabras del autor, “el fenómeno de la metropolización es, en última instancia, el resultado de una compleja interacción socioeconómica y espacial” (p. 180).

Estas afirmaciones cobran sentido en el escenario actual, una vez se abrió la discusión pública tras la aprobación en el Congreso de la República del Acto Legislativo 02 de 2020, “por el cual se modifica el artículo 325 de la Constitución Política de Colombia y se dictan otras disposiciones”, cuyo objeto central es la conformación de la Región Metropolitana de la Sabana.

Puntualmente, la modificación (ampliación) del artículo 325 de la Constitución Política plantea lo siguiente:

Créese la Región Metropolitana Bogotá-Cundinamarca como entidad administrativa de asociatividad regional de régimen especial, con el objeto de garantizar la ejecución de planes y programas de desarrollo sostenible y la prestación oportuna y eficiente de los servicios a su cargo. El Distrito Capital, la Gobernación de Cundinamarca y los municipios de Cundinamarca podrán asociarse a esta región cuando compartan dinámicas territoriales, ambientales, sociales o económicas. (Congreso de la República de Colombia, 2020)

Sumado a lo anterior, la modificación enuncia que la Región Metropolitana se regirá mediante un Consejo Regional, integrado por el alcalde mayor de Bogotá, los alcaldes de los municipios circunvecinos y el gobernador de Cundinamarca. De esta manera, las decisiones de la Región Metropolitana (decisiones del Consejo Regional) tendrán superior jerarquía sobre las del Distrito, las de los municipios y el departamento de Cundinamarca.

En el marco de la discusión de esta modificación constitucional y del escenario de la aprobación de su Ley Orgánica, es relevante hacerse preguntas sobre los incentivos y resultados de los esquemas existen-

tes en el país y cómo han funcionado en lo formal y en la práctica (política, fiscal, administrativa). En esta discusión, es importante entender la manera como vienen gestionándose los temas centrales de la integración, que hoy son fundamentalmente de competencia municipal: impuestos, peajes, infraestructura de transporte regional, integración tarifaria de sistemas de transporte, incentivos urbanísticos, alturas de edificaciones, obligaciones para parques, vías, espacio público, localización de la vivienda de interés social y prioritario, protección y consolidación de áreas protegidas y zonas de gran importancia ecosistémica, entre otros.

En la actualidad, en el país se evidencian sistemas territoriales complejos, que desbordan la frontera municipal y derivan en un total de dieciocho aglomeraciones o AM (tabla 1). De estas, solo seis son reconocidas por la ley (Instituto de Estudios Urbanos - IEU, 2016).

Junto con las AM reconocidas por la ley y las ya configuradas, existen en el país tres regiones administrativas y de planificación (RAP) (esquemas asociativos), las cuales, en esencia, son alianzas y asociaciones entre departamentos cuyo objetivo es el desarrollo común. Se prevé que las RAP generen proyectos de desarrollo en determinadas áreas, exploten de manera racional los recursos naturales compartidos y se establezcan negocios a partir de la construcción de infraestructura común, entre otros (Federación Nacional de Departamentos, 2019). Las tres RAP configuradas en el país son:

- 1) RAP Caribe, conformada por los departamentos de La Guajira, Magdalena, Cesar, Atlántico, Bolívar, Sucre y Córdoba.
- 2) RAP Central, conformada por los departamentos de Boyacá, Cundinamarca, Meta, Tolima y la ciudad de Bogotá.
- 3) RAP Pacífico, conformada por los departamentos de Chocó, Valle del Cauca, Cauca y Nariño.

**Tabla 1. Áreas metropolitanas reconocidas por la ley**

Área metropolitana	Municipios que la conforman	Fecha de creación
<b>Área metropolitana del Valle de Aburrá</b>	Medellín, Barbosa, Girardota, Copacabana, Bello, Itagüí, Sabaneta, La Estrella, Caldas y Envigado	Área metropolitana más antigua del país. Creada en 1980 mediante la Ordenanza departamental 034 de 1980
<b>Área metropolitana de Barranquilla</b>	Barranquilla, Puerto Colombia, Soledad, Malambo y Galapa	Creada mediante la Ordenanza departamental 028 de 1981
<b>Área metropolitana de Bucaramanga</b>	Bucaramanga, Floridablanca, Girón y Piedecuesta	Creada mediante Ordenanza 020 de 1981
<b>Área metropolitana Centro Occidente</b>	Pereira, Dos Quebradas y la Virginia	Creada mediante Ordenanza departamental 001 de 1981
<b>Área metropolitana de Cúcuta</b>	Cúcuta, Villa del Rosario, Los Patios, El Zulia, San Cayetano y Puerto Santander	Creada mediante la Ordenanza 040 de 1991
<b>Área metropolitana de Valledupar</b>	Valledupar, Agustín Codazzi, La Paz, Manaure, Balcón del Cesar y San Diego	Creada mediante la Escritura pública de la notaría primera del círculo de Valledupar 2709 de 2002

Fuente: adaptado del IEU (2016).

Teniendo en cuenta lo señalado hasta este punto, Contreras (2017) manifiesta que los temas centrales para el funcionamiento de las RAP, las AM o cualquier proceso de integración son “su estructura de funcionamiento y operación, los recursos asignados y [la] capacidad institucional para la gestión de proyectos prioritarios para la región” (p. 112). Ahora bien, las experiencias de integración municipal en AM y RAP que recoge Contreras (2017) —puntualmente sobre la RAP Central, Caribe, Pacífico y las AM de Valledupar, Valle de Aburrá y Bucaramanga— permiten entrever que, en todos los casos, existen retos importantes en cuanto a la delimitación de competencias, mecanismos conjuntos de financiación y articulación con las demás entidades territoriales. De acuerdo con la autora, uno de los principales problemas para la integración es la falta de “una visión compartida y la debilidad en la gestión conjunta de recursos, especialmente por medio de proyectos por regalías (baja capacidad en la formulación en conjunto de proyectos)” (p. 113).

En suma, Contreras (2017, p. 117) concluye que dentro de las dificultades de los esquemas asociativos se plantean al menos tres problemáticas: 1) la asignación de recursos, es decir, cómo y de dónde se perciben, en la búsqueda de autonomía; 2) la asignación de competencias, en cuanto a la cooperación entre los distintos niveles y el ordenamiento territorial; y 3) los trámites interinstitucionales que faciliten el ejercicio de articulación y coordinación que permiten los mecanismos de asociación.

Para las AM, puntualmente, puede afirmarse que la principal dificultad en cuanto a la gestión de asuntos supramunicipales ha sido el recelo de los actores locales y nacionales frente a la conformación de esquemas asociativos, como solución a problemas que no pueden ser gestionados individualmente (Contreras, 2017). Sumado a esto, Alfonso (2001b) indica que, frente a los procesos de metropolización, es evidente la ausencia de instrumentos idóneos para la planificación del territorio. Más aún, coexisten diversas querellas que pueden llegar a entorpecer la integración territorial. Para el caso de la metropolización

de Bogotá y la Sabana, Alfonso (2001b) señala que las autoridades locales, recurrentemente, podrán posicionarse adversos a la gestión colectiva. Incluso, la defensa de la autonomía municipal; la autoridad que puede llegar a ejercer el núcleo urbano principal sobre los municipios circunvecinos; y el impacto negativo, resultado de la conurbación Bogotá-Soacha, han sido argumentaciones de peso en contra del proyecto de integración/asociación territorial (Alfonso, 2001b).

Ciertamente, la idea de un proyecto metropolitano o de asociaciones entre entes territoriales decanta en un complejo de retos para las autoridades locales y nacionales. Si bien las grandes aglomeraciones urbanas acarrearán problemas relacionados directamente con la incapacidad de gobernar la ciudad, y retos en materia de infraestructura, equipamientos básicos, servicios públicos, vivienda, movilidad, salud, educación, seguridad, bienestar, medio ambiente o espacio público (IEU, 2017), existe un tema que hasta el momento no se ha profundizado y que merece ser objeto de debate, siendo, en esencia, el rol que adopta el Estado —diseño institucional de la descentralización— dentro de las nuevas dinámicas territoriales —y económicas— donde la ciudad ejerce un rol protagónico.

Como se ha señalado, la metropolización acarrea ciertas ventajas. De acuerdo con Alfonso (2011), las políticas decretadas a nivel metropolitano “evitarían la disputa de la inversión productiva que se desata con el empleo de ineficaces y onerosos instrumentos de desgravación tributaria” (p. 8). Sumado a ello, el autor señala como ventajas el aprovechamiento de economías de escala metropolitana en la provisión de servicios públicos y los beneficios sociales, económicos y ambientales que resultan de ello (Alfonso, 2011).

No solo el proyecto de la Región Metropolitana de la Sabana pone de manifiesto la vigencia del debate en torno a las oportunidades y restricciones de los esquemas asociativos y de la integración territorial.

Como señala Contreras (2017), en más de veinte años de ordenamiento territorial en el país, continúan los debates y reflexiones en torno a los problemas territoriales supramunicipales y las soluciones y esfuerzos que ellos demandan. Considerando lo anterior, resulta necesario que la academia, el sector público y los entes territoriales perseveren en mantener a flote las agendas de discusión.

Esta revisión del estado de la discusión, es una base para plantear el debate sobre el diseño institucional existente y la necesidad de recoger evidencia práctica de las dinámicas territoriales de carácter supramunicipal en las distintas áreas del país.

La mesa de expertos realizada en el marco del presente número de *Debates de Gobierno Urbano* se desarrolló a partir de preguntas como estas: ¿hasta dónde llegan o pueden llegar las competencias municipales frente a los problemas que enfrentan sus autoridades en el territorio?, ¿cuáles han sido las restricciones puntuales de dicho diseño institucional en la práctica que impiden la gestión conjunta de los fenómenos territoriales?, ¿cuáles son los ejemplos concretos que evidencian tales restricciones?, ¿cuáles han sido las estrategias para sortear dichas restricciones?

Asimismo, se abordaron preguntas concretas, como las siguientes: ¿cómo han operado y qué dificultades han tenido los Planes Estratégicos Metropolitanos de Ordenamiento Territorial (Pemot)?, ¿cómo ha sido su proceso de expedición (en el caso de que aplique)?, ¿cuánto tiempo han demorado? En materia fiscal, se plantearon preguntas como estas: ¿cómo se financian las áreas metropolitanas y las regiones de planificación?, y ¿qué disparidades genera la condición fiscal?

Finalmente, esta mesa de discusión permitió identificar las oportunidades y restricciones de los esquemas de asociación territorial, a partir de la experiencia de los actores que han tenido el desafío de implementarlos, no solo en sus aspectos operativos, sino en sus desafíos de más largo aliento. Adicionalmente, desde

el IEU, se vinculó a la discusión a representantes de varias regiones del país, con el fin de plantar un debate público, abierto, cualificado y que responda a las diferentes realidades territoriales del país.

En el marco de las actividades del IEU, la mesa de expertos de Debates de Gobierno Urbano se realizó el 12 de agosto de 2020 y contó con la participación de

los directores o gerentes de distintas AM O RAP del país, así: Samuel Jaimes Botía, director del Área Metropolitana de Bucaramanga; Juan David Palacio Cardona, director del Área Metropolitana del Valle de Aburrá; Camilo Ernesto Lloreda, gerente de la RAP Pacífico, y Carlos Córdoba, exdirector ejecutivo Rape y consultor en temas de desarrollo regional.<sup>1</sup>

---

1 El debate completo de los invitados se encuentra en <https://www.youtube.com/watch?v=IBELa6rJol>



**Vista del municipio de Tumaco, Nariño.**  
Fuente: Isacson (2004).



**Vista del municipio de Sandoná, Nariño.**  
Fuente: Cabrera (2015).



**Vista del municipio de Buenaventura, Valle del Cauca.**  
Fuente: UNHCR-ACNUR Américas (2014).



**Vista del municipio de Cali, Valle del Cauca.**  
Fuente: Medina (2017).

## Regiones administrativas y de planificación: estructuras, funcionamiento y retos

De acuerdo con la norma nacional (Leyes 1454 de 2011 y 1962 de 2019), los gobernadores de dos o más departamentos podrán constituir, mediante convenio, una región administrativa y de planificación (RAP), con personería jurídica, autonomía y patrimonio propio, con el objeto de promover el desarrollo económico y social, la inversión y la competitividad regional. En esta asociación debe mediar previamente la autorización de las asambleas departamentales correspondientes y el concepto de la Comisión de Ordenamiento Territorial de Senado. Por último, las principales funciones de las RAP, se encuentran las descritas en la tabla 2.

**Tabla 2. Marco legal. Funciones principales de las RAP**

Principales funciones de las RAP	Promover acciones que contribuyan a concretar el enfoque de desarrollo regional.
	Propender por la articulación de la planeación entre las entidades territoriales.
	Diseñar e impulsar la ejecución de planes, programas y proyectos de interés mutuo.
	Contratar o convenir con la nación o con cualquier entidad territorial.
	Ejecutar los proyectos de interés regional.
	Gestionar recursos de cofinanciación.
	Participar en los procesos de ordenamiento y planificación de los recursos naturales.
	Promover la incorporación del enfoque regional en los POT, POD y PDM.
	Promover la generación de capacidades institucionales para la gestión del desarrollo.
	Prestar asesoría técnica en asuntos regionales y de prestación de servicios subregionales.
Fomentar la identidad cultural regional.	

Fuente: elaboración propia a partir de las leyes 1454 de 2011 y 1962 de 2019.

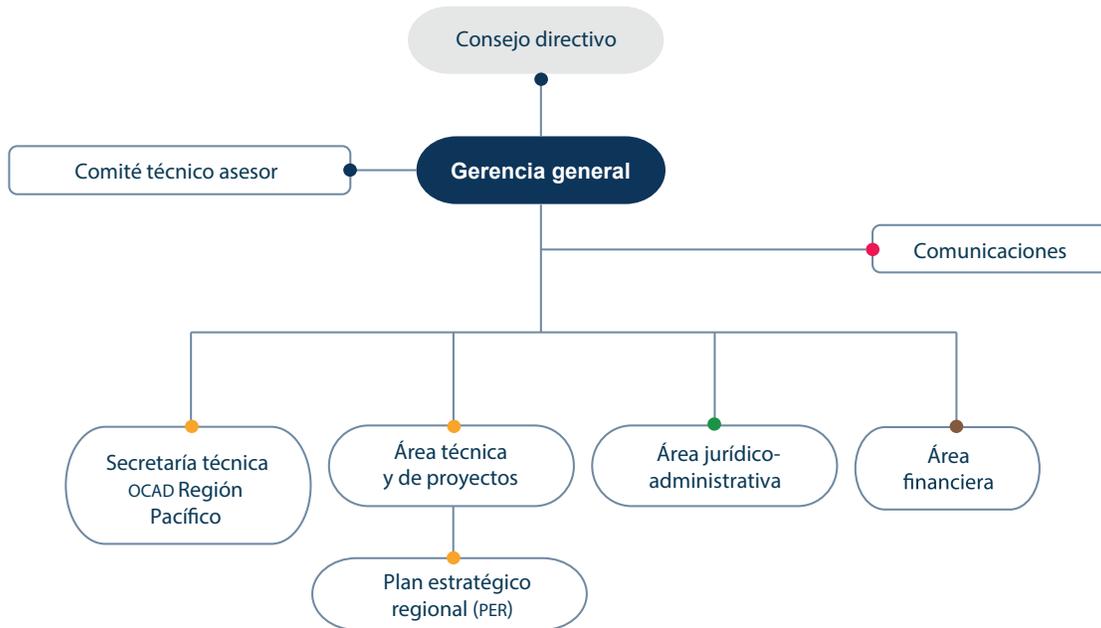
El análisis del diseño institucional de la RAP Pacífico evidencia los alcances de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT) en materia de diseño institucional, ya que esta es una entidad pública de orden supradepartamental, con personería jurídica, autonomía financiera y administrativa y patrimonio propio. De acuerdo con Lloreda (2020), aunque la RAP recibe recursos como fuente de sostenimiento, no se encuentra adscrita a una gobernación en particular, por lo que constituye una iniciativa voluntaria, que parte de la intención de las autoridades gubernamentales de los departamentos vinculados, para buscar la planeación regional articulada entre asociados, con el fin de formular, estructurar y ejecutar programas y proyectos de alto impacto para la región.

Estas posibilidades de asociación reglamentadas por la LOOT en 2011 confluyen con los principios constitucionales y legales de la descentralización en el país (1991), concretándose en el caso de la RAP Pacífico de manera reciente. Adicionalmente, la Ley de Regiones y su Decreto reglamentario 900 de 2020 complementaron el marco normativo para los procesos de integración iniciados en el país.

### La RAP Pacífico: experiencias y desafíos

Estos avances formales, según señala el director de la RAP Pacífico, denotan un salto cualitativo y un nuevo orden regional que veinte años después ha permitido la desagregación de las labores y los mecanismos de gestión para las regiones administrativas (figura 1). Esta RAP se creó en 2016 mediante un convenio firmado por los gobernadores de los departamentos de Chocó, Valle del Cauca, Cauca y Nariño; además, en su estructura cuenta con un Consejo Directivo compuesto por los cuatro gobernadores y un comité técnico asesor, integrado por distintas entidades como las secretarías de planeación, la academia y el sector privado (trece entidades en total).

Figura 1. Organigrama de la RAP Pacífico



Fuente: Lloreda (2020).

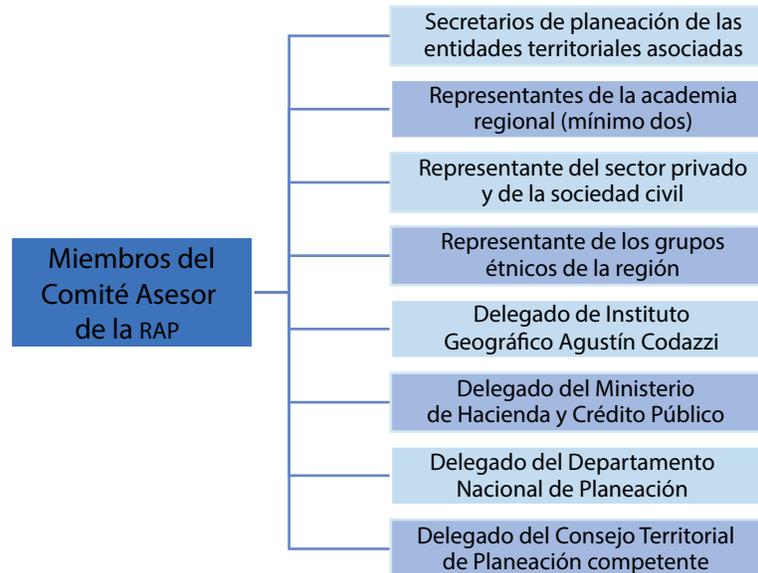
En términos generales, según el Decreto 900 de 2020, las RAP tendrán como órganos de administración (figura 2), por un lado, un consejo regional administrativo de planeación compuesto por los gobernadores de los departamentos que la conformen y alcaldes de los distritos que existan dentro de la región; por otro, un gerente regional, que es el representante legal de la RAP, designado por el consejo regional administrativo de planeación o junta directiva (art. 2.2.1.5.11). Ahora bien, el consejo regional administrativo y de planeación recibe el apoyo de un comité asesor, particularmente, en lo referido a la elaboración y presentación de proyectos, recaudo fiscal, transparencia y eficiencia del gasto, entre otros (art. 2.2.1.5.14).

De acuerdo con el director de la RAP, la norma nacional de 2020 obligó a modificar el comité técnico asesor, para permitir la entrada de organizaciones civiles, un delegado del Departamento Nacional de Planeación (DNP), uno del Consejo Territorial de Planeación (CTP), el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (Igac) y el Ministerio de Hacienda. Ello ha resultado importante, en opinión del gerente, porque implica un acompañamiento de estas entidades del orden nacional.

También la norma nacional estableció los mecanismos de financiación de las RAP (artículo 32 de la Ley 1454 de 2011, modificado por el artículo 5 de la Ley 1962 de 2019). Al respecto, señala que el funcionamiento de las RAP será con cargo a los recursos o aportes que destinen para ello las respectivas entidades territoriales que la conformen, los recursos de cofinanciación de la nación para proyectos estratégicos, los incentivos que defina el Gobierno nacional y los recursos provenientes de cooperación nacional, internacional o donación.

Por otra parte, la ley también establece que sus recursos de inversión provendrán de los aportes de las entidades territoriales que concurran en su conformación, los recursos provenientes del crédito público y la cofinanciación del presupuesto general de la Nación y otras fuentes de financiación territorial, las donaciones en su favor y los demás que establezca la ley, en concordancia con sus funciones. Con la ley de 2019, además, se estableció que, a partir de 2020, el Gobierno nacional podría asignar una partida en las leyes de presupuesto general de la Nación anuales, con el objetivo de cofinanciar los proyectos de inversión de impacto regional definidos por las RAP.

**Figura 2. Integrantes de las RAP, Comité Asesor. Decreto 900 de 2020<sup>[2]</sup>**



Fuente: elaboración propia a partir del Decreto 900 de 2020.

Con base en lo anterior, en términos de financiación, según Lloreda (2020), la RAP Pacífico funciona con ingresos corrientes de libre destinación de los departamentos, avalados por las asambleas departamentales (el 0.25 % de ingresos corrientes de libre destinación). Conforme con el Acuerdo Regional 003 de 2018, “por el cual se aprueba el presupuesto general de rentas e ingresos y de gastos para la vigencia de 2018”,

para los años siguientes los aportes de las entidades territoriales comprenderán (como mínimo) el mismo porcentaje del año inmediatamente anterior, el cual será indexado en la mayor proporción entre el aumento del IPC y el SMMLV correspondiente a la vigencia. (art. 1)

De acuerdo con Lloreda (2020), este presupuesto de funcionamiento de la RAP debe también asignarse a inversión, lo que, en todo caso, resulta ambiguo, pero que en el caso particular de esta RAP ha permitido aunar esfuerzos importantes para la región.

2 De acuerdo con el Decreto 900 de 2020, la mesa directiva del Comité Asesor de la Región Administrativa y de Planeación podrá invitar a las personas naturales o jurídicas de derecho público o privado que considere pertinente, para tratar los asuntos que vayan a ser debatidos en la respectiva sesión.

Como retos de financiación, el director sugiere que debe plantearse la posibilidad de que las RAP puedan acceder a otros ingresos o diferentes vías de ingresos, como las áreas metropolitanas<sup>3</sup>, con el fin de que se generen mecanismos de autosostenibilidad. Lloreda (2020) señala que uno de los instrumentos indicados como potenciales para explorar para la RAP es el de pago por servicios ambientales o ecosistémicos, que aplicaría en departamentos como Chocó, teniendo en cuenta sus cualidades biogeográficas.

De acuerdo con su director actual, la RAP Pacífico está en construcción de su plan estratégico regional (PER), que enmarca la visión prospectiva de lo que la región aspira alcanzar en los próximos veinte años. Esta herramienta no tiene alcances en términos de ordenamiento territorial, ya que este se realizará a través de la expedición de los planes de ordenamiento departamental (POD) de los departamentos vinculados a la RAP que se encuentran en proceso de formulación (hoy por hoy, solo el Valle del Cauca tiene POD). A partir de ello, señala Lloreda, el plan estratégico propondrá una visión del conjunto de departamentos que conforman

3 Ver el aparte correspondiente a Áreas metropolitanas.

la RAP, a partir de cinco ejes (ambiental, territorial, social, económico y cultural) que, en todo caso, incorporarán las diferencias entre los departamentos y las regiones del país.

El PER difiere de un Plan Estratégico Metropolitano de Ordenamiento Territorial (Pemot), en tanto que el primero señala el funcionario, no tiene alcances sobre el ordenamiento, aunque los dos pretenden orientar y definir las pautas y establecer las estrategias de desarrollo territorial en un plazo y un territorio determinados. En términos de planificación, la RAP Pacífico fue la primera en construir de manera participativa, en los territorios, un capítulo para la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo (Pacto por el Pacífico).

### **¿Cuáles son las oportunidades y las restricciones de la asociatividad en la RAP Pacífico?**

Como se señaló al inicio de este boletín, persisten varios retos de los esquemas de asociación territorial, relacionados no solo con el alcance de sus atribuciones en el marco de lo que les permite la norma nacional, sino con la estructura misma de la organización político-administrativa del país, la capacidad institucional de las figuras de integración para gestionar proyectos de alcance supramunicipal y la voluntad política de los actores que las integran en cada periodo gubernamental.

En el caso de la RAP Pacífico, se evidencian limitaciones en la práctica para desarrollar acciones frente a los problemas que deben abordarse desde una perspectiva supradepartamental. De acuerdo con Lloreda, una opción podría ser la existencia de un Departamento Regional de Planeación. En todo caso, señala que cualquier tipo de decisión debe tomarse desde una visión que fortalezca la educación y pedagogía sobre las regiones. Puntualmente, el gerente de la RAP identifica varios retos desde la práctica, que se resumen en la falta de herramientas jurídicas, administra-

tivas y financieras que garanticen el cumplimiento de los objetivos de la entidad:

- 1) Avance a paso lento. Han pasado veinte años entre la Constitución Política de 1991 y la LOOT; ocho, entre la LOOT y la Ley de Regiones 2019; y un año de espera para el Decreto reglamentario de esta última. Si bien se tiene la reglamentación sobre los mecanismos para constituir una RAP, la norma omite todavía los mecanismos para acceder o generar inversión pública de calidad, más allá de las fuentes territoriales y del orden nacional (presupuesto general de la nación).
- 2) Limitación en la asignación de las partidas presupuestales requeridas para impulsar este tipo de esquemas, con la madurez organizacional, pertinente para tener el impacto esperado.
- 3) Limitada capacidad de gestión para la formulación de proyectos de impacto regional, no solo en términos de recursos financieros, sino administrativos. Se requiere un “brazo técnico” articulado que fortalezca la capacidad técnica de la RAP. Además, se evidencian restricciones para presentar proyectos por convocatoria regional en el Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación (FCTEI). Aunque se reconoce el logro de que la RAP Pacífico dirija la Secretaría Técnica del Órgano Colegiado de Administración y Decisión (OCAD) de la región del Pacífico (desde el 1 de abril de 2020), lo que implica la facultad de presentar proyectos como entidad pública y de manera directa ante estas instancias.
- 4) Restricciones para realizar inversiones conjuntas en proyectos externos al esquema asociativo. Por ejemplo, el proyecto de inversión entre corredores logísticos entre el Eje Cafetero y la RAP Pacífico.
- 5) Dificultades en la consecución de información primaria de calidad para la toma de decisiones.

Estas restricciones y retos evidencian esquemas asociativos débiles, tanto para la toma de decisiones

coordinadas, como en la posibilidad de articulación con el Gobierno nacional. Sin embargo, señala Lloreda, el avance de la integración a través de regiones tiene importantes potenciales en el país, sobre todo, en la generación de proyectos que contribuyan a cerrar brechas regionales.

De acuerdo con el gerente de la RAP Pacífico, en un territorio como el de las RAP, sería un error no aprovechar las diferencias entre lo urbano y lo rural, lo cual implica tanto retos como oportunidades. La ruralidad, puntualmente en la región Pacífico, conlleva desafíos en temas de movilidad; por lo que es necesario continuar avanzando en la reglamentación para temas que aún no son claros, ya que existen interlocutores dispuestos a discutir y argüir de manera técnica en beneficio del territorio.

Un aspecto relevante de las RAP y, en general, de los esquemas asociativos es que la Ley 1962 de 2019 prevé que “en ningún caso las Regiones Administrativas y de Planificación (RAP) podrán constituir circunscripción electoral especial dentro de la división político-administrativa territorial del país” (art. 4, párr. 16). Este aspecto tiene importantes implicaciones sobre el alcance de la integración, ya que, aunque está formalizada en las normas nacionales, el acuerdo constitucional, según el cual el municipio y sus autoridades (elegidos por sufragio universal) gozan de completa autonomía y son los principales responsables de la provisión y distribución de bienes públicos en el nivel territorial, determina los incentivos y resultados generados para la asociación regional y metropolitana.



**Vista de Medellín-sur del Valle de Aburrá.**  
Fuente: Urán (2013).



**Vista panorámica de Bucaramanga.**  
Fuente: Rico (2008).

## Áreas metropolitanas: estructuras, funcionamiento y retos

Las áreas metropolitanas (AM) como esquema asociativo fueron reglamentadas recientemente como producto de los principios constitucionales de 1991. Sin embargo, tienen importantes antecedentes en materia normativa y práctica, incluso desde la década de los ochenta<sup>4</sup>. De acuerdo con la Ley 1625 de 2013, son entidades administrativas de derecho público, formadas por un conjunto de

dos o más municipios, integrados alrededor de un municipio núcleo, vinculados entre sí por dinámicas e interrelaciones territoriales, ambientales, económicas, sociales, demográficas, culturales y tecnológicas que, para la programación y coordinación de su desarrollo sustentable, desarrollo humano, ordenamiento territorial y racional prestación de servicios públicos requieren una administración coordinada. (art. 2)

Las AM están dotadas de personería jurídica de derecho público, autonomía administrativa, patrimonio propio, autoridad y régimen administrativo y fiscal especial.

Es importante resaltar que este esquema asociativo define un municipio núcleo, y puede estar integrado por municipios de un mismo departamento o por municipios pertenecientes a varios departamentos. El municipio núcleo será la capital del departamento o, en caso de que varios municipios o distritos sean capital de departamento, el municipio núcleo será el que tenga, en primer término, la mayor categoría, de acuerdo con la Ley 617 de 2000.

De acuerdo con el artículo 6 de la Ley 1625 de 2013, dentro de las competencias más relevantes de las AM, se encuentran:

- a) Programar y coordinar el desarrollo armónico, integrado y sustentable de los municipios que la conforman;
- b) Racionalizar la prestación de servicios públicos a cargo de los municipios que la integran, y, si es del caso, prestar en común algunos de ellos; podrá participar en su prestación de manera subsidiaria, cuando no exista un régimen legal que regule su prestación o cuando existiendo tal regulación, se acepte que el área metropolitana sea un prestador oficial o autorizado;
- c) Ejecutar obras de infraestructura vial y desarrollar proyectos de interés social del área metropolitana;
- d) Establecer en consonancia con lo que dispongan las normas sobre ordenamiento territorial, las directrices y orientaciones específicas para el ordenamiento del territorio de los municipios que la integran, con el fin de promover y facilitar la armonización de sus Planes de Ordenamiento Territorial.

Para cumplir dichas competencias las AM tienen un conjunto de funciones que desarrollan su atribución de actuar como autoridad ambiental en el suelo urbano<sup>5</sup> y de movilidad<sup>6</sup> en su jurisdicción (artículo 7 de la Ley 1625 de 2013), según se muestra en la tabla 3.

5 Las funciones de las AM en torno a suelo urbano son: "Ejercer las funciones y competencias de autoridad ambiental en el perímetro urbano de conformidad a lo dispuesto en la Ley 99 de 1993" (Ley 1625 de 2013, art. 7).

6 Las funciones de las AM en cuanto a movilidad son: "Ejercer la función de autoridad de transporte público en el área de su jurisdicción de acuerdo con la ley, las autorizaciones y aprobaciones otorgadas conforme a ella [...]. Formular la política de movilidad regional [...]. Formular y adoptar instrumentos para la planificación y desarrollo del transporte metropolitano [...]. Planificar la prestación del servicio de transporte público urbano de pasajeros en lo que sea de su competencia, para la integración física, operacional y tarifaria de los distintos modos de transporte, en coordinación

4 Ver IEU (2016).

**Tabla 3. Marco legal. Funciones principales de las áreas metropolitanas**

Principales funciones de las áreas metropolitanas	Identificar y regular los hechos metropolitanos.
	Formular y adoptar el Plan Integral de Desarrollo Metropolitano.
	Crear y/o participar de la conformación de bancos inmobiliarios para la gestión del suelo.
	Suscribir contratos o convenios plan, en el marco de las disposiciones legales vigentes.
	Formular, adoptar e implementar planes para la localización, preservación y uso adecuado de espacios libres para parques y zonas verdes públicas.
	Apoyar a los municipios en la ejecución de obras para la atención de situaciones de emergencia o calamidad.
	Ejecutar las obras de carácter metropolitano.
	Emprender las acciones para disponer de los predios para la ejecución de obras de interés metropolitano.
	Participar en la constitución de entidades públicas, mixtas o privadas, destinadas a la prestación de servicios públicos.
	Coordinar, racionalizar y gestionar los servicios públicos de carácter metropolitano.
	Coordinar el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social y adoptar las políticas para el desarrollo de programas metropolitanos de vivienda.
	Formular y adoptar el Plan Estratégico Metropolitano de Ordenamiento Territorial.

Fuente: elaboración propia a partir de la Ley 1625 de 2013.

Es de anotar que, en términos de las atribuciones relacionadas con la planeación, los lineamientos y directrices del AM constituyen los marcos de la toma de decisiones de los municipios que hacen parte del área. En ese sentido, el Plan Estratégico Metropolitano de Ordenamiento Territorial (Pemot), en cuanto instrumento que construye y acompaña la planificación y el sistema de ordenamiento territorial de las AM, como mínimo, según el artículo 22 de la Ley 1625 de 2013, debe contener lo siguiente:

- a) Definición de la Estrategia y el sistema para la Gestión Integral del Agua [...];
- b) Definición del Sistema Metropolitano de Vías y Transporte Público Urbano [...];

- c) Definición del Sistema de Equipamientos Metropolitanos; su dimensionamiento conforme con los planes o estrategias para la seguridad ciudadana;
- d) Dimensionamiento y definición de la estrategia para la vivienda social y prioritaria en el ámbito metropolitano y los instrumentos para la gestión de suelo dirigida a este propósito;
- e) Ordenamiento del suelo rural y suburbano;
- f) Establecimiento de mecanismos que garantice el reparto equitativo de cargas y beneficios, generados por el ordenamiento territorial y ambiental;
- g) Las normas obligatoriamente generales que definen los objetivos y criterios a los que deben sujetarse los municipios que hacen parte del área, al adoptar sus planes de ordenamiento territorial en relación con las materias referidas a los hechos metropolitanos [...];

con los diferentes sistemas de transporte masivo, los SIT y los sistemas estratégicos de transporte, donde existan” (Ley 1625 de 2013, art. 7).

- h) El programa de ejecución, armonizando sus vicencias con las establecidas en la ley, para los planes de ordenamiento territorial en los municipios que la conforman;
- i) Las demás directrices necesarias para el cumplimiento de los planes.

En términos de la planeación del desarrollo, la Ley 1625 de 2013 plantea que será el Plan Integral de Desarrollo Metropolitano (PDIM) —bajo un marco estratégico general de largo plazo con visión metropolitana y regional integrada— el encargado de “implementar un sistema de coordinación, direccionamiento y programación de desarrollo metropolitano, y establecer criterios y objetivos comunes para el desarrollo sustentable de los municipios de su jurisdicción” (art. 12). La ley manifiesta que este marco constituye una norma de superior jerarquía, y es determinante para los planes de ordenamiento territorial, planes de desarrollo y demás instrumentos de planificación concernientes a los hechos metropolitanos.

Con base en estas consideraciones, en la mesa de expertos se presentaron y discutieron los principales avances y retos de las AM del Valle de Aburrá y Bucaramanga. En general, como se explica a continuación, los logros evidencian los esfuerzos de más de cuarenta años de existencia de la formalización de los esquemas asociativos y los retos que plantea la norma reciente.

### **El Área Metropolitana del Valle de Aburrá: experiencias y desafíos**

Fundada sobre el antecedente normativo del Decreto 3104 de 1979, el Área Metropolitana del Valle de Aburrá (AMVA) cumplió cuarenta años en 2020. Juan David Palacio, director de la entidad, señala que, antes de ese decreto, ya había antecedentes de asociación, pues los diez municipios que integran el Valle de Aburrá ya se habían articulado. En esencia, un AM es una entidad formada por dos o más municipios integrados alrededor de un municipio núcleo, vinculados entre sí por es-

trechas relaciones de orden físico, económico y social. Según Palacio, con las AM se busca consolidar la descentralización y la autonomía, por lo que nacen por la voluntad de las entidades territoriales y de la sociedad civil. En esa medida, son un espacio político que nació de la voluntad para su conformación. Adicionalmente, se reconoce que la Ley 1625 de 2013 posiciona nuevamente las AM con mayor alcance normativo.

De acuerdo con Palacio, en el escenario de aglomeraciones urbanas en Colombia, el Departamento Nacional de Planeación (DNP) hace un diagnóstico de las conurbaciones en el territorio, que muestra la necesaria articulación de los municipios y justifica los esquemas de asociatividad, no solo en el escenario de la discusión política a nivel territorial, sino desde una visión técnica. En ese sentido, el director señala que no puede concebirse un escenario donde haya un municipio núcleo y un fenómeno de conurbación de manera individual, sino que debe pensarse en un modelo de integración que propenda por la competitividad y la sostenibilidad.

En el caso del AMVA, el Pemot, aprobado en diciembre de 2019, es un instrumento en permanente construcción y revisión. Aun cuando se trabajó durante seis años en su construcción, dos de estos años se dedicaron a la discusión con los actores (administraciones municipales, gremios empresariales y sociedad civil).

En ese escenario de construcción del Pemot, el reto estuvo de definir las decisiones macro y pasar a los contenidos micro, reconociendo el papel de los alcaldes como gerentes de su territorio, en un ejercicio conjunto de articulación y planificación. Un ejemplo de lo anterior, señala Palacio, es que el 91 % del recurso hídrico que consume el Valle de Aburrá está por fuera de los límites geográficos de esta zona. Por ello, dentro de esta dinámica entran a incidir cuarenta municipios que ejercen un rol vital para la sostenibilidad del territorio.

La experiencia de la estructuración del Pemot es relevante para entender las oportunidades y restricciones de la integración metropolitana. Este plan tiene cinco

títulos: 1) Disposiciones generales, 2) Modelo estratégico de ocupación territorial, 3) Estrategias de desarrollo territorial, 4) Sistema de seguimiento y gestión y 5) Disposiciones varias. Durante 2020, el AMVA tuvo la obligación de hacer revisar y ajustar el instrumento, a fin de identificar la dificultad, de cara a la situación de pandemia que, seguramente, atrasará sus procesos de evaluación, control y ajuste.

Entre las dificultades que enfrenta el instrumento, Palacio (2020) señala la resistencia de los mandatarios municipales, que sienten una pérdida de autonomía frente a la administración del territorio. Se advierte que las AM son autoridad en materia ambiental y de transporte, pero no en materia de planeación. En ese sentido, el director de esta AM argumenta que, si bien la ley no les ha dado la competencia, puede advertirse que la participación de las AM mediante la aprobación de acuerdos metropolitanos sobre algunos asuntos de políticas públicas permite incidir en el proceso de la planeación.

En la presentación de los logros de la entidad, se evidencia un aumento de los procesos de conurbación, asociados a urbanización y suburbanización, que incluso va más allá del Valle de Aburrá. Por ello, para Palacio, los componentes del modelo estratégico de ocupación territorial propuesto incluyen diferentes elementos externos, tales como: 1) una base natural que termina por agrupar los otros elementos, 2) equipamientos-economía circular, 3) corredores y nodos, 4) territorios de transformación, 5) movilidad y 6) áreas de interrelación y dependencia regional. Todos estos elementos son necesarios para garantizar la sostenibilidad del territorio.

Palacio señala que un factor fundamental es el Parque Central de Antioquia (PCA), que actúa como región metropolitana e incluye cincuenta municipios, con los diez del AM. Su objetivo es contribuir a la conservación de la biodiversidad y a la sostenibilidad de bienes y servicios ambientales, esenciales para el desarrollo sostenible de la Región Central de Antioquia.

En el caso de la asignación de recursos para las AM, la Ley 1454 de 2011 estableció que

cada concejo municipal, a iniciativa de su alcalde, expedirá un acuerdo en el que se señalen las fuentes de los aportes a los que se compromete el respectivo municipio con destino a la financiación de las funciones de la entidad, así como los porcentajes de dicha participación. (art. 25)

Por su parte, el artículo 28 de la Ley 1625 de 2013 señala que el patrimonio y las rentas de las AM estarán constituidos los siguientes recursos económicos (figura 3):

- a) El producto de la sobretasa del dos por mil ( $2 \times 1000$ ), sobre el avalúo catastral de los inmuebles ubicados en la jurisdicción de la respectiva área metropolitana [...];
- b) El porcentaje de los aportes de participación con destino a la financiación de las funciones de las áreas metropolitanas que establezcan los acuerdos municipales [...];
- c) Las contribuciones, tasas, derechos, tarifas y multas por concepto del uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables;
- d) Las sumas recaudadas por concepto de la contribución de valorización por la ejecución de obras de carácter metropolitano;
- e) Los recursos provenientes de tasas, tarifas, derechos, multas o permisos que perciba en ejercicio de la autoridad de transporte, u otras autoridades que le hayan sido otorgadas o reconocidas;
- f) Las partidas presupuestales que se destinen para el área metropolitana en los presupuestos nacionales, departamentales, distritales, municipales o de las entidades descentralizadas del orden nacional, departamental, distrital o municipal;
- g) El producto del rendimiento de su patrimonio o de la enajenación de sus bienes;

- h) Los recursos que establezcan las leyes, ordenanzas y acuerdos;
- i) Las donaciones que reciban de entidades públicas o privadas;
- j) Las sumas que reciban por la prestación de servicios;
- k) Transferencias del sector eléctrico cuando a ello hubiere lugar;
- l) Los ingresos que reciba en desarrollo de proyectos y contratos de concesión;
- m) Los recursos provenientes de la participación en plusvalía que se genere por la ejecución de obras

que adelanten las áreas metropolitanas, según los planes integrales de desarrollo metropolitano y de conformidad con las leyes vigentes;

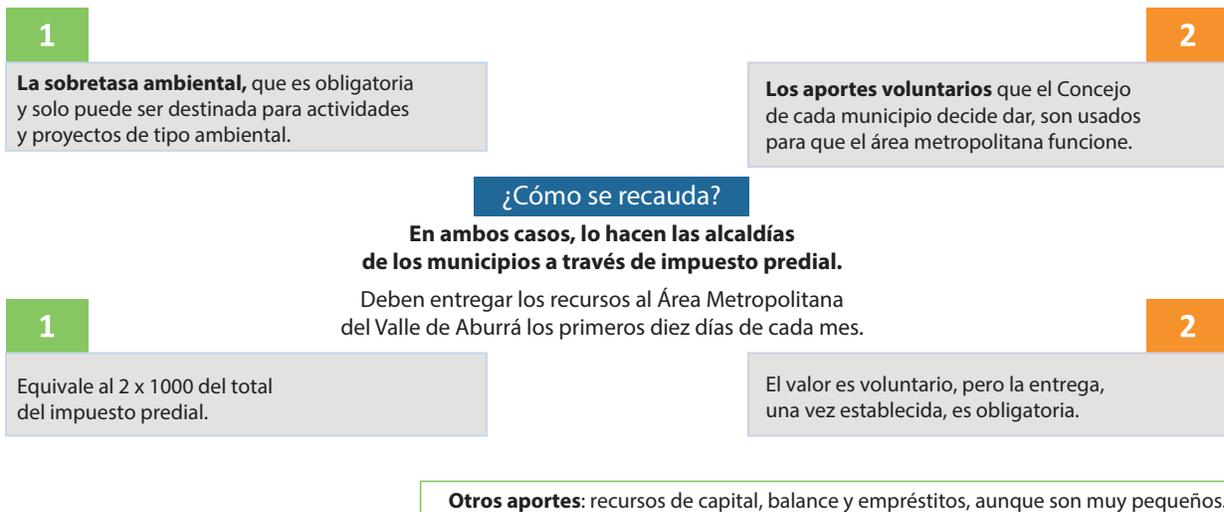
- n) Los demás recursos que las leyes pudieren asignar.

En el caso puntual del AMVA, pese a que esta ha sido un área con buenos recursos económicos y cuenta con la aprobación del Plan de Gestión Futuro Sostenible que tiene destinada una inversión total de un billón setecientos cincuenta mil millones de pesos; aún se ve con preocupación el que un acto legislativo o una ley pueda eliminar la competencia de actuar como ser autoridad ambiental y anular los recursos que tiene la entidad, según señala Palacio (2020).

**Figura 3. Estructura de la financiación del AMVA**

### Principales recursos del área metropolitana

La integración de municipios más importante del país se financia principalmente en dos vías.



Fuente: Palacio (2020).

En todo caso, el director de la entidad señala que los asuntos fiscales de financiación y sostenibilidad del área deben ser planeados y consolidados, de manera conjunta, con su junta metropolitana, constituida por los alcaldes de los diez municipios.

En la evaluación hecha en este escenario, queda claro que la principal preocupación es el distanciamiento urbano y rural (por ejemplo, Itagüí se considera un vecino entre lo urbano y lo rural). En ese sentido, de acuerdo con Palacio, tomar decisiones para las áreas

urbanas implica un conjunto de retos que debe contemplar acciones puntuales para lo rural; no obstante, se encuentran temas, sobre todo ambientales, que implican dificultades puntuales para planear el territorio.

El director también reconoce que el municipio núcleo, Medellín en este caso, tiene influencia importante y notable en la toma de decisiones (incidencia importante desde el componente político), al estar establecido por la ley de áreas metropolitanas que el presidente de la junta es el municipio núcleo. Sin embargo, señala que existe una compensación positiva, porque el municipio núcleo es el que más aportes voluntarios hace y estos se expresan en mayores posibilidades de ejecutar proyectos de infraestructura metropolitana para los demás municipios.

### **El Área Metropolitana de Bucaramanga: experiencias y desafíos**

Entender la conformación del Área Metropolitana de Bucaramanga (AMB) requiere, primero, puntualizar los modelos de ocupación territorial en la región de Santander y, segundo, comprender los esquemas asociativos desde una perspectiva social, económica y cultural.

De acuerdo con Jaimes Botía (2020), director del AMB, a pesar de las contradicciones culturales y regionales particulares de esta AM y su territorio, se reconoce que la ciudad es un espacio de colectividad urbana que, con el proceso de conurbación, ha empezado a traspasar barreras culturales y límites espaciales. Una de las características puntuales de Bucaramanga y su AM es el carácter comercial de la ciudad y una estructura urbana y de planificación a partir de un cruce de caminos, que determina su formación urbana y socioeconómica, de modo que los límites políticos territoriales se desbordan y se desdibujan.

La experiencia a partir de distintos estudios y los diálogos con la academia han permitido, según Jaimes, profundizar sobre los temas a abordar y entender en el

AMB desde una visión sistémica y una gestión colectiva. Por ejemplo, toda la provincia de Soto Norte provee el agua utilizada por el AM; condición vital que resulta en la organización del territorio y que debe llevarse a cabo de manera colectiva. Según el director, todos los municipios circunvecinos que proveen de distintas formas al AMB reconocen que los vínculos vitales de esta van más allá de sus límites político-administrativos. Por otro lado, el 55 % de la población del departamento se concentra en el AMB, lo cual preocupa en un doble sentido: hay áreas y potencialidades rurales que están desaprovechándose, mientras que las tierras más productivas del AM están empezando a ser construidas.

El AMB tiene como antecedentes, en 1975, la asociación de dieciséis municipios (asociación de municipios), mecanismo que inició alrededor de la prestación de servicios públicos. No obstante, los servicios hídricos y de saneamiento básico fueron bastante tardíos (lo que evidencia el valor de la asociatividad en momentos de la actual emergencia del COVID-19). Para 1981, la ordenanza departamental declaró el AM con los municipios de Girón, Bucaramanga y Floridablanca; y, en 1985, se vinculó el municipio de Piedecuesta. De acuerdo con Jaimes, esto demuestra que las leyes 1625 de 2013 y 1454 de 2011 fueron expedidas de manera tardía, ya que, dentro de los territorios, particularmente desde el ámbito cultural, preexistían necesidades de gestión colectiva de los asuntos metropolitanos.

Según indica Jaimes, en relación con los asuntos de ordenamiento territorial el reto del AMB se encuentra en los asuntos ambientales, por lo que resulta fundamental el desarrollo del catastro multipropósito. Dentro de los instrumentos vitales en la planificación, han cobrado relevancia el PDIM y el Pemot, este último en proceso de construcción y ajuste, debido a una nueva visión del AMB, considerando la situación mundial de pandemia. Este instrumento debe servir de potenciador para las reformas de los planes de ordenamiento que están aprobándose en los municipios.

En el caso del Plan 2020 <sup>AMB</sup> “Un territorio vital e inteligente”, se tienen planteadas siete líneas estratégicas (visión vital del territorio), así como un conjunto de programas y proyectos estratégicos (a partir de la construcción de un banco de proyectos). Todo lo anterior está basado en un Centro de Pensamiento, que está en proceso de reestructuración dentro del <sup>AMB</sup>, de acuerdo con lo que informa el director del <sup>AMB</sup>.

En relación con las finanzas, es importante señalar que, aunque el <sup>AMB</sup> tiene una suspensión de la sobretasa ambiental<sup>7</sup>, la participación de los municipios está distribuida de acuerdo con la distribución poblacional y predial de cada uno; así como la destinación de sus aportes para el funcionamiento del <sup>AMB</sup>. Estar en estos momentos sin contar con dicha sobretasa ha limitado la autonomía financiera y la operación del <sup>AM</sup> (figura 4).

Los retos de funcionamiento del <sup>AMB</sup> están en la capacidad de articular la ciudad núcleo y las ciudades que hacen parte del <sup>AM</sup>. Según Jaimes, el papel del <sup>AMB</sup> es muy ambicioso en el sentido de propender porque los alcaldes se conviertan en actores que crean en las propuestas que el <sup>AMB</sup> trabaja mancomunadamente. Entre otros retos, según el director se encuentran:

- 1) Construir una visión sistémica del territorio con una condición fortalecida de ciudad región.
- 2) Entender las restricciones de los límites políticos para responder a las condiciones vitales y estructurantes del territorio.
- 3) La necesidad de implementar instrumentos para la ordenación sostenible del territorio.

Figura 4. Estructura de las finanzas del Área Metropolitana de Bucaramanga

### Finanzas VITALES más allá de los límites administrativos



Fuente: Jaimes (2020).

<sup>7</sup> Según Jaimes (2020), el <sup>AMB</sup> tiene una medida cautelar del Tribunal de Santander, lo cual implica la suspensión temporal como autoridad ambiental y, por ende, impide recibir los dineros de la sobretasa ambiental.

- 4) Contemplar mecanismos de financiación que le otorguen autonomía a las AM.
- 5) Es vital vincular la ruralidad, ya que es una deuda con las regiones. Las AM y la ciudad requieren fortalecer las condiciones que brinda la ruralidad (agua y servicios ecosistémicos), lo cual implica un trabajo articulado que garantice temas fundamentales para el sostenimiento de la vida, como la seguridad alimentaria, el sostenimiento de la economía agraria o la preservación de los recursos hídricos.
- 6) Como entidad, existe una importante responsabilidad para hacer pedagogía con los sectores políticos y la misma ciudadanía.



**Vista de la Sabana de Bogotá.**  
Fuente: Caicedo (2014).

## Oportunidades y restricciones de los esquemas asociativos en el país

Este último aparte recoge las principales reflexiones de Carlos Córdoba como experto en desarrollo regional, pero además desde la experiencia de haber sido director de la Región Administrativa y de Planificación Especial (Rape), Región Central.

De acuerdo con el experto, los esquemas territoriales tienen una gran trayectoria en Colombia, y curiosamente los que han tenido mayor ímpetu, como algunas áreas metropolitanas (AM) o asociaciones de

municipios, son previas a la expedición de la Constitución Política de 1991. Esta última, de una parte, definió como apuesta que los municipios fueran la célula principal de la democracia y el desarrollo en el país y, de otra, estableció que, a través de la Ley Orgánica, se definieran los mecanismos para la distribución de competencias en miras del fortalecimiento de los esquemas asociativos.

Tiempo después, la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT) reprodujo las determinaciones de la Constitución en relación con las figuras de asociación, sin precisar los contenidos en términos de las competencias, entidades territoriales y esquemas asociativos. Según Córdoba (2020), si bien las competencias son señaladas por la Constitución, la ley podría haber

establecido un régimen de gradualidad para su transferencia; por lo que es una ley bastante limitada en términos de desarrollos concretos.

En el mismo sentido, Córdoba (2020) señala que los esquemas asociativos tienen un lugar muy importante en el desarrollo territorial y regional en Colombia, en la medida que pueda definirse claramente la escalabilidad de los problemas que pretenden resolverse, puesto que hoy no son tan claros los límites entre las tareas de los entes territoriales y aquello de los que deben encargarse los esquemas asociativos. En este sentido, resulta importante definir las escalas para establecer y precisar los roles de los esquemas asociativos. Por ello, según Córdoba, cada esquema debería tener unas funciones diferenciadas, lo cual hoy no es claro ni preciso en la LOOT, ni en la Ley de Regiones.

Un ejemplo de cómo este tipo de distribución de competencias es una realidad es el caso de Alemania. Allí ha tenido lugar la confluencia de un número importante de entidades territoriales y esquemas asociativos hasta de diez niveles de Gobierno, en el que cada uno tiene una función específica diferenciada. Sin embargo, dentro de la normatividad colombiana se incluyen temas y funciones muy “abarcantes” que son todo y nada a la vez. Un ejemplo de esto último son competencias de los municipios como “propender por el desarrollo económico, social y ambiental”.

Una propuesta que plantea el experto es que las funciones puedan ser divididas entre grandes familias, así: 1) planeación, 2) ordenamiento territorial y 3) funciones y competencias de implementación. Estas últimas son las más ausentes en toda la experiencia de los esquemas asociativos en el país. Con respecto a lo anterior, se considera necesario desmontar las funciones centralizadas de la planeación gestadas por entes como el Departamento Nacional de Planeación (DNP), para que las regiones administrativas y de planificación (RAP) funcionen a partir de un esquema descentralizado donde aquel se *libere* de ciertas funciones y

las transfiera a las RAP. Por otro lado, con respecto a los temas de ordenamiento territorial, hay esquemas que podrían llevar a cabo perfectamente esta tarea.

Según Córdoba (2020), en los esquemas de asociación se identifica una sobrevaloración de la función de planeación y una subestimación de la ejecución. En las comunidades y los territorios, se demandan ejecuciones y acciones urgentes que requieren recursos, esfuerzos institucionales e intereses por parte de los departamentos o los municipios asociados. El tema de hasta dónde llega la planeación y hasta dónde se pone énfasis en la implementación es muy importante, por lo que los esquemas no deben reproducir instrumentos de planeación que no den resultados.

Como complemento de dicha propuesta, el experto señala que los esquemas deben ser sujetos de una doble delegación, una hacia arriba y otra hacia abajo. Hoy, existen temas, tareas y gestiones que, posiblemente, un AM o una RAP harían mejor que varios ministerios nacionales, dedicados a la formulación de políticas y planes. Por ello, Córdoba considera necesario, por un lado, dar un paso a la experimentación y delegar funciones y, por otro, superar la “falsa creencia” de que se necesitan leyes y planes para tener una gestión regional o metropolitana efectiva. En este proceso, los gobernadores y alcaldes deben delegar y entregar funciones a otro actor que, probablemente, conlleve a su mejor ejecución.

Los esquemas asociativos deben intentar no reproducir lo que ha venido haciéndose con las entidades territoriales después de la Constitución, ya que, a pesar de que existe el principio constitucional de no delegar funciones sin recursos, el país lleva treinta años de delegaciones de funciones a las entidades territoriales, con concentración de recursos en la ejecución del Gobierno nacional. Por ende, según Córdoba, la transferencia de competencias debe ir acompañada bien de transferencia de recursos o bien de la posibilidad de hacer recaudos propios.

Por otro lado, el experto sostiene que existe la posibilidad de combinar los esquemas asociativos con otros mecanismos e instrumentos planteados en la ley. Una clara posibilidad de combinación es la conformación de una RAP que, a través de un “contrato plan”, pueda comprometer recursos del Gobierno nacional. Córdoba señala que es posible que cada esquema asociativo pueda tener un contrato plan que le permita definir recursos y asignar bienes y servicios. Además, resalta la importancia que tendrían los esquemas asociativos combinados con los instrumentos de contrato plan como formas de implementación del Acuerdo Final de paz, especialmente, sobre los programas de desarrollo con enfoque territorial (PDET).

En el contexto actual, según Córdoba, las RAP están llamadas a remplazar a las corporaciones autónomas regionales (CAR), las cuales demuestran un ejercicio cada vez menos efectivo de sus tareas y un gasto cada vez mayor de los recursos públicos.

Por último, los esquemas necesitan un balance entre política y técnica, ya que, claramente, conformar un esquema asociativo es una decisión política. Aun así, la decisión política, en algunos casos, está inmiscuyéndose en la posibilidad y los alcances técnicos de los esquemas. En conclusión, para este experto, queda mucho por hacer en la agenda de los esquemas, a fin de lograr mejores resultados en economías de escala y eficiencias conjuntas.

## Referencias

- Alfonso, O. (2001a). Ciudad y región en Colombia. Nueve ensayos de análisis socioeconómico y espacial. *Con-texto*, (11), 96-100.
- Alfonso, O. A. (2001b). Metropolización y descentralización: antagonismos y complementariedades. El espacio y la política en el caso de Bogotá y la Sabana. *Revista Opera*, 1(1), 173-196.
- Alfonso, O. A. (2010). *Impactos socioeconómicos y demográficos de la metropolización de la población colombiana y de los mercados de trabajo y residenciales*. Documentos de Trabajo 31. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Alfonso, O. A. (2011). La cuestión metropolitana y la estadística territorial en Colombia. *Revista Ib de la Información Básica Estadística*, 1(1), 4-21.
- Bahl, R. W., Linn, J. F. y Wetzel, D. L. (2013). Governing and Financing Metropolitan Areas in the Developing World. En R. W. Bahl, J. F. Linn y D. L. Wetzel (eds.), *Financing Metropolitan Governments in Developing Countries* (pp. 1-30). Cambridge (MA): Lincoln Institute of Land Policy.
- Borja, J. (1999). *Las ciudades metropolitanas hoy*. Barcelona: Ariel.
- Borja, J. (2007). Revolución y contrarrevolución en la ciudad global. Las expectativas frustradas por la globalización de nuestras ciudades. *EURE*, 33(100), 35-50.
- Bourdeau-Lepage, L. y Huriot, J. (2005). Le métropolisation: thème et variations. En M. A. Buisson (ed.), *Concentration économique et ségrégation spatiale* (pp. 39-64). Cheniers: De Boeck Supérieur.
- Cabrera, D. A. (2015). *Sandoná, Nariño* [Fotografía]. Recuperado de <https://bit.ly/39bOAD3>
- Caicedo, C. (2014). *La sabana de Bogotá* [Fotografía]. Recuperado de <https://bit.ly/3hVXMPH>
- Carrière, J., y Tellier, L. N. (2013). La evolución de los sistemas urbanos. En L. N. Tellier y C. Vainer (coords.), *Las transformaciones de las metrópolis de las Américas* (pp. 23-86). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Congreso de la República de Colombia. (2000, 6 de octubre). Ley 617 de 2000. Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la Ley Orgánica de Presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional. *Diario Oficial* n.º 44 188. Recuperado de [https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=3771#:~:text=Vigencias\(17\)&text=%22Por%20la%20cual%20se%20reforma,racionalizaci%C3%B3n%20del%20gasto%20p%C3%ABlico%20nacional%22](https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=3771#:~:text=Vigencias(17)&text=%22Por%20la%20cual%20se%20reforma,racionalizaci%C3%B3n%20del%20gasto%20p%C3%ABlico%20nacional%22).
- Congreso de la República de Colombia. (2011, 28 de junio). Ley 1454 de 2011. Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones. *Diario Oficial* n.º 48 115. Recuperado de <https://bit.ly/3ouS9ue>
- Congreso de la República de Colombia. (2013, 29 de abril). Ley 1625 de 2013. Por la cual se deroga la Ley Orgánica 128 de 1994 y se expide el Régimen para las Áreas Metropolitanas. *Diario Oficial* n.º 48 776. Recuperado de <https://bit.ly/2LBD2R7>
- Congreso de la República de Colombia. (2019, 28 de junio). Ley 1962 de 2019. Por la cual se dictan normas orgánicas para el fortalecimiento de la Región Administrativa de Planificación, se establecen las condiciones para su conversión en Región Entidad Territorial y se dictan otras disposiciones, en desarrollo de los artículos 306 y 307 de la Constitución Política. Recuperado de <https://bit.ly/35ozYiy>
- Congreso de la República de Colombia. (2020, 22 de julio). Acto Legislativo 02 de 2020. Por el cual se modifica el artículo 325 de la Constitución Política de Colombia y se dictan otras disposiciones. Recuperado de <https://bit.ly/2Myhvcz>

- Consejo Directivo Región Administrativa de Planificación RAP-Pacífico. (2018). Acuerdo Regional 003 de 2018. Por el cual se aprueba el Presupuesto General de Rentas e Ingresos y de Gastos para la vigencia de 2018. Recuperado de <https://bit.ly/2ZSSJHT>.
- Contreras, Y. (2017). *20 años de ordenamiento territorial en Colombia. Experiencias, desafíos y herramientas para los actores territoriales*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia. Instituto de Estudios Urbanos; Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.
- Córdoba, C. (2020, 12 de agosto). Reflexiones sobre la Rape. Ponencia presentada en la Mesa de expertos *Debates de Gobierno Urbano. Gobiernos metropolitanos y esquemas de asociación territorial en Colombia. La visión desde los actores locales* [video], Bogotá, Colombia. Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=IBELal6rJol>
- Federación Nacional de Departamentos (FND). (2019). Claves para saber qué es una RAP. *Fnd.org.co*. Recuperado de <https://bit.ly/39g6kNC>
- Instituto de Estudios Urbanos (IEU). (2016). *Debates de Gobierno Urbano. Dinámicas de las áreas metropolitanas de Colombia*, n.º 9 (noviembre). Recuperado de <https://bit.ly/35OiH2t>
- Instituto de Estudios Urbanos (IEU). (2017). *Debates de Gobierno Urbano. Gobierno de las metrópolis, un desafío*, n.º 18 (diciembre). Recuperado de <https://bit.ly/3swonYx>
- Isacson, A. (2004). *Tumaco, Nariño* [Fotografía]. Recuperado de <https://bit.ly/3s1QS09>
- Jaimes, S. (2020, 12 de agosto). Área Metropolitana de Bucaramanga. Ponencia presentada en la Mesa de expertos *Debates de Gobierno Urbano. Gobiernos metropolitanos y esquemas de asociación territorial en Colombia. La visión desde los actores locales* [video], Bogotá, Colombia. Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=IBELal6rJol>
- Jaramillo, S. y Alfonso, O. (2001). Un análisis de las relaciones de metropolización a partir de los movimientos migratorios. En O. Alfonso, O., Ciudad y región en Colombia. Nueve ensayos de análisis socioeconómico y espacial. *Con-texto*, (11), 96-100.
- Lloreda, C. E. (2020, 12 de agosto). RAP Pacífico. Una región de oportunidades. Ponencia presentada en la Mesa de expertos *Debates de Gobierno Urbano. Gobiernos metropolitanos y esquemas de asociación territorial en Colombia. La visión desde los actores locales* [video], Bogotá, Colombia. Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=IBELal6rJol>
- Medina, M. R. (2017). *Municipio de Cali, Valle del Cauca* [Fotografía].
- Ministerio del Interior. (2020, 26 de junio). Decreto 900 de 2020. Por el cual se adiciona el Capítulo 5, al Título 1, de la Parte 2, del Libro 2 del Decreto 1066 de 2015, para reglamentar parcialmente la Ley 1962 de 2019 en lo relativo a las Regiones Administrativas y de Planificación RAP. Recuperado de <https://bit.ly/3s4Vanj>
- Palacio, J. D. (2020, 12 de agosto). Experiencia Área Metropolitana del Valle de Aburrá. Ponencia presentada en la Mesa de expertos *Debates de Gobierno Urbano. Gobiernos metropolitanos y esquemas de asociación territorial en Colombia. La visión desde los actores locales* [video], Bogotá, Colombia. Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=IBELal6rJol>
- Presidencia de la República de Colombia. (1979, 14 de diciembre). Decreto 3104 de 1979. Por el cual se dictan normas para la organización y funcionamiento de las áreas metropolitanas. *Diario Oficial* n.º 35432, 14. Recuperado de <https://bit.ly/3dtLZYJ>
- República de Colombia. (1991). Constitución Política de la República de Colombia. Recuperado de <https://bit.ly/2MMtDad>
- Rico, O. D. (2008). *Bucaramanga* [Fotografía]. Recuperado de <https://bit.ly/39iLa1a>
- Rodríguez, A. y Oviedo, E. (2001). *Gestión urbana y gobierno de áreas metropolitanas*. Santiago de Chile: Cepal-División de Medio Ambiente y Asentamientos Humanos.

- Rosas, J., y Zuñiga, E. E. (2011). Políticas públicas, proceso de metropolización y desarrollo sustentable. *Quivera*, 13(2), 134-171.
- Ruiz, C. A. (2015). *Metropolización de las grandes ciudades en Colombia. Una aproximación desde las instituciones subnacionales y el desarrollo económico* (Tesis de doctorado). Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, Colombia. Recuperado de <https://bit.ly/2OTWyu2>
- Secretaría Distrital de Planeación. (2015). *Región metropolitana de Bogotá: una visión de la ocupación del suelo*. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. Recuperado de <https://bit.ly/3k5bYXH>
- UNHCR/ACNUR Américas. (2014). *Premio Nansen 2014* [Fotografía]. Recuperado de <https://bit.ly/3q3v9D2>
- Urán, O. (2013). *Medellín-Sur del Valle de Aburrá-Desde Arví - 2013 02* [Fotografía]. Recuperado de <https://bit.ly/3s6MQDF>



# Instituto de Estudios Urbanos - IEU



 [ieu\\_bog@unal.edu.co](mailto:ieu_bog@unal.edu.co)

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

 @IEU\_UN  
 @ObservatorioGU

  Instituto de Estudios Urbanos

**Ciudad Universitaria**  
**Calle 44 n.º 45 - 67, Unidad Camilo Torres,**  
**bloque C, módulo 6, oficina 901**  
**Bogotá D.C. - Colombia**  
**Tel: (571) 316 5000**  
**Ext.: 10855 - 10849 - 10854 - 10858**

© Universidad Nacional de Colombia - Calle 44 n.º 45 - 67, Unidad Camilo Torres, Bogotá D.C.

Universidad Nacional de Colombia  
Instituto de Estudios Urbanos.  
Calle 44 n.º 55-67, Unidad Camilo Torres. Bloque C.  
Módulo 6. Oficina 901  
(57+) 3165000 Ext.: 10849, 10855, 10854, 10858  
ieu\_bog@unal.edu.co  
www.ieu.unal.edu.co  
@IEU\_UN



#### Licencia de publicación

En los casos que sea usada la presente obra se deben respetar los términos señalados en la siguiente licencia.

Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 4.0  
Internacional (CC BY-NC-SA 4.0)

Texto legal de la licencia completa en:  
[http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/  
deed.es\\_ES](http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/deed.es_ES)