

<b>Título do capítulo</b>	CAPÍTULO 6 <b>GOBERNANZA METROPOLITANA EN COLOMBIA Y SU APLICACIÓN EN EL CASO DEL VALLE DE ABURRÁ</b>
<b>Autor(es)</b>	Julio Miguel Silva Salamanca Manuel Guillermo Bonilla
<b>DOI</b>	DOI: <a href="http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-022-6cap6">http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-022-6cap6</a>

<b>Título do livro</b>	<b>Gobernanza Metropolitana en América Latina: un panorama de las experiencias contemporáneas desde una perspectiva comparada</b>
<b>Organizadores(as)</b>	Marco Aurélio Costa Lizandro Lui Sara Rebello Tavares
<b>Volume</b>	4
<b>Série</b>	<b>Gobernanza Metropolitana en América Latina: un panorama de las experiencias contemporáneas desde una perspectiva comparada</b>
<b>Cidade</b>	Rio de Janeiro
<b>Editora</b>	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
<b>Ano</b>	2021
<b>Edição</b>	1a
<b>ISBN</b>	978-65-5635-022-6
<b>DOI</b>	DOI: <a href="http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-022-6">http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-022-6</a>

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – ipea 2021

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesso: <http://www.ipea.gov.br/porta/publicacoes>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério da Economia.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

## **GOBERNANZA METROPOLITANA EN COLOMBIA Y SU APLICACIÓN EN EL CASO DEL VALLE DE ABURRÁ**

Julio Miguel Silva Salamanca<sup>1</sup>  
Manuel Guillermo Bonilla<sup>2</sup>

### **1 INTRODUCCIÓN**

En este documento se describen los principales elementos de carácter jurídico alrededor de la constitución de las áreas metropolitanas en Colombia. En la segunda sección del documento, se presenta de manera concisa la evolución normativa relacionada tanto con la constitución de áreas metropolitanas, como con los requisitos establecidos para su formulación. Más adelante se expondrá el concepto de áreas metropolitanas contenido en la norma actual, así como el objeto y naturaleza jurídica de las mismas, para luego describir las instancias de los gobiernos locales en los que se concentra el poder para constituir una área metropolitana.

En seguida, se describirán los principales aspectos relativos a la labor de planeación de las áreas metropolitanas, así como a aquellos relacionados con la gestión y las respectivas estructuras administrativas adoptadas por el conjunto de áreas metropolitanas constituidas en Colombia. Específicamente, se examinarán las directrices de planeación formuladas para las áreas metropolitanas, identificando aquellas funciones públicas de interés general contempladas en el marco normativo, y desarrolladas a través de la estructura administrativa vigente.

Seguido se describirá la norma relativa a las actividades de planeación y gestión del territorio que las áreas metropolitanas deben llevar a cabo para cumplir con el conjunto de objetivos establecidos para su correcto funcionamiento. Para el propósito, se describirá el conjunto de instrumentos de planeación y sus respectivos contenidos, así como la implementación de tales instrumentos en cada área metropolitana constituida. Ello hace parte de las competencias que la ley le otorga a las áreas metropolitanas y de los desarrollos autónomos que hacen cada una de ellas.

---

1. Economista urbano y director de desarrollo urbano y política ambiental en el Departamento Nacional De Planeación (DNP); y consultor de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).  
*E-mail:* <jsilva@economiaurbana.com>.

2. Economista urbano e investigador en desarrollo urbano, vivienda y economía. *E-mail:* <mbonilla@economiaurbana.com>.

En seguida, se describirán las competencias de los órganos de gestión en relación al desarrollo metropolitano y se analizará la naturaleza de la estructura administrativa de las áreas metropolitanas y, en conjunto, se analizará la estructura institucional vigente para las áreas metropolitanas actualmente constituidas.

Se hará énfasis en la forma como funcionan las instancias de participación en el proceso de planeación y desarrollo de las áreas metropolitanas, muy particularmente la forma como los municipios pertenecientes a las áreas metropolitanas participan de la gestión en las diferentes dimensiones de la planeación del desarrollo metropolitano. Se indagará, igualmente, sobre los distintos niveles de participación de los principales actores metropolitanos (gobiernos locales, agremiaciones empresariales, corporaciones autónomas regionales, sociedad civil y otras formas de organización social). La relación entre el gobierno nacional (central) y los gobiernos subnacionales alrededor del apoyo técnico en materia de gestión y planeación hará parte del desarrollo de la presente sección.

Por último, el análisis de las diferentes opciones de financiamiento de las áreas metropolitanas se contiene en la Ley n° 1.625, de 2013, que expide el régimen para las áreas metropolitanas, el cual podrá ser validado con la evidencia presentada por cada área metropolitana acerca de las fuentes de financiamiento, y se analizará la opción del financiamiento privado a los proyectos de orden metropolitano, así como los mecanismos que permiten la financiación privada de proyectos convenientes al desarrollo metropolitano, mecanismos que están contemplados en la Ley de Asociación Público-Privada.

## **2 PRINCIPALES ELEMENTOS DE CARÁCTER JURÍDICO ALREDEDOR DE LA CONSTITUCIÓN DE LAS ÁREAS METROPOLITANAS EN COLOMBIA**

Un punto de partida referente para el análisis de la evolución de la organización político administrativa del Estado colombiano es la Constitución Política de 1886. Como aspecto central del ordenamiento administrativo del territorio nacional, la Constitución de 1886 otorga la independencia a los departamentos para la administración de sus propios asuntos y, además, les confiere la potestad para ejercer sobre los municipios la tutela administrativa para planificar y coordinar tanto el desarrollo regional y local, como la prestación de servicios.

Para asegurar su gestión administrativa, en cada departamento se constituía una corporación administrativa llamada Asamblea Departamental a la que le correspondía dirigir y fomentar con los recursos propios el desarrollo de su propio territorio. Igualmente, le correspondía a las asambleas departamentales crear, suprimir, agregar o segregar municipios consultando los intereses locales.

En términos de su organización administrativa el gobernador nombrado ejercería las funciones del Poder Ejecutivo como agente de la administración

central y como jefe superior de la administración departamental. Le competía también revisar los actos de las municipalidades y los de los alcaldes, suspender los primeros y revocar los segundos por motivos de incompetencia o ilegalidad.

Así las cosas, el presidente designaría a los gobernadores y éstos a los alcaldes, lo que significaba poner en funcionamiento la centralización del poder público, es decir, el fortalecimiento de los poderes del Ejecutivo. En este ordenamiento constitucional era muy improbable la formulación de asociaciones territoriales máxime cuando a iniciativa del gobierno se determinaría el porcentaje de los ingresos ordinarios de la nación a distribuirse entre los departamentos para la atención de sus servicios y los de sus respectivos municipios (Mello, 1989).

Pasaron 82 años de que se produjera la reforma a la Constitución Política de 1886 a través del Acto Legislativo nº 1, de 1968, en los aspectos relacionados al ordenamiento de la administración departamental y municipal.

El Acto Legislativo nº 1, de 1968, mantuvo la independencia de los departamentos para la administración de los asuntos seccionales, así como la potestad para ejercer sobre los municipios la tutela administrativa necesaria para planificar y coordinar el desarrollo regional y local y la prestación de servicios. Así mismo, mantuvo la denominada Asamblea Departamental de elección popular.

En este acto legislativo se introdujo la posibilidad de establecer diversas categorías de municipios de acuerdo con su población, recursos fiscales e importancia económica, y señalar distinto régimen para su administración, en los siguientes términos.

Para la mejor administración o prestación de servicios públicos de dos o más municipios de un mismo departamento, cuyas relaciones den al conjunto las características de un área metropolitana, la ley podrá organizarlos como tales, bajo autoridades y régimen especiales, con su propia personería, garantizando una adecuada participación de las autoridades municipales en dicha organización.

Corresponde a las asambleas, a iniciativa del gobernador y oída previamente la opinión de los concejos de los municipios interesados, disponer el funcionamiento de las entidades así autorizadas. La ley establecerá las condiciones y las normas bajo las cuales los municipios puedan asociarse entre sí para la prestación de los servicios públicos. Las asambleas, a iniciativa del gobernador, podrán hacer obligatoria tal asociación, conforme a la ley citada, cuando la más eficiente y económica prestación de los servicios así lo requieran (Colombia, 1968, art. 63).

Se concluye, entonces, que es el Acto Legislativo nº 1, de 1968, el primero en declarar la existencia de áreas metropolitanas como el resultado de la organización de dos o más municipios con el propósito principal de la mejor administración o prestación de servicios públicos.

Sin embargo, tal y como los dispuso la Constitución de 1886, en el Acto Legislativo n° 1, de 1968, seguía siendo potestad de las asambleas departamentales “crear y suprimir municipios, segregar o agregar términos municipales y fijar límites entre los distritos, llenando estrictamente los requisitos que establezca la ley” (Colombia, 1968, art. 57).

En 1979, se expide el Decreto Ley n° 3.104, en el que por vez primera en la historia del ordenamiento territorial contemporáneo se configura una normativa completa para las áreas metropolitanas al dictar las normas para la organización y funcionamiento de éstas, así como las disposiciones sobre el financiamiento. En particular, se establecieron los requisitos para que dos o más municipios de un mismo departamento pudieran constituirse en área metropolitana (Colombia, 1979, art. 2).

- 1) Que según concepto del Departamento Nacional de Planeación, los varios municipios constituyan una unidad territorial y que existan entre ellos estrechas relaciones de orden físico, demográfico, económico, social y cultural que exijan su desarrollo integrado y la mejor prestación de servicios públicos.
- 2) Que el conjunto de municipios tenga una población no inferior a 300 mil habitantes y que la población del municipio principal no sea inferior a 250 mil habitantes, de acuerdo con la certificación que al respecto emita el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (Dane), con base en las proyecciones de población a la fecha de expedición de la misma certificación.

El Decreto Ley n° 3.104, de 1979, dispuso que la administración del área metropolitana estaría a cargo de una junta y un alcalde metropolitano. Así mismo decretó para las áreas metropolitanas las funciones de planificación, de prestación de servicios públicos, las relativas a la contribución de valorización, de coordinación administrativa y de política fiscal.

En materia de planificación se destaca la de formular y adoptar el Plan Integral de Desarrollo Metropolitano (PIDM) para el área metropolitana y el correspondiente programa de inversiones sectoriales. Y quizá lo más importante en materia de ordenamiento urbano: expedir la reglamentación de los usos del suelo urbano y rural del área, y establecer los mecanismos e instrumentos normativos y de control, que puedan ser utilizados por las autoridades del área metropolitana o de los municipios que la componen. Adoptar el plan vial y los planes maestros de servicios públicos para el área estaría también dentro de las principales funciones.

En materia de rentas, se dispuso que las áreas metropolitanas tendrían rentas tales como el producto de los recursos que se crearan para las áreas

metropolitanas, como las sumas recaudadas por concepto de la contribución de valorización para obras acordadas por la junta metropolitana, y como aquellas derivadas de los derechos o tasas que puedan percibir por la prestación de servicios públicos metropolitanos.

La medida más significativa que tomó el decreto fue la autorización de funcionamiento de las áreas metropolitanas cuyo núcleo principal fueran los municipios de Medellín, Cali, Barranquilla, Bucaramanga y Pereira, siempre que se cumpliera con las dos condiciones indicadas: el concepto positivo del Departamento Nacional de Planeación, y el requisito según el cual el conjunto de municipios tuviera una población no inferior a 300 mil habitantes y que la población del municipio principal no fuera inferior a 250 mil habitantes.

Por último, correspondería a la Asamblea Departamental respectiva, a iniciativa del gobernador y previa opinión de los concejos de los municipios que integrarían el área, disponer el funcionamiento de las áreas metropolitanas autorizadas.

Luego, con la expedición del Código de Régimen Municipal contenido en el Decreto Ley n° 1.333, de 1986, se ratificó lo establecido por el Decreto n° 3.104, de 1979, en cuanto a funcionamiento, requisitos, y funciones de la junta metropolitana.

El alcance más importante del Decreto n° 1.333, de 1986, fue el de proponer los medios para la sostenibilidad financiera, al disponer que con el fin de dotar a las áreas metropolitanas de los recursos permanentes que les permitieran atender los diversos programas en favor de los municipios que las integran, se creara una sobretasa del 1 por 1 mil (0,1%) sobre el avalúo catastral para las propiedades situadas dentro de la jurisdicción de cada área, sobretasa que podría ser incrementada hasta un tope máximo del 2 por 2 mil (0,2%).

La nueva Constitución Política de 1991 declaró a Colombia como un Estado organizado en forma de República unitaria, descentralizada, y con autonomía de sus entidades territoriales, estableciendo como tales a los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas, entidades que en adelante gozarían de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley. Correspondería ahora al municipio como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado prestar los servicios públicos, y ordenar el desarrollo de su territorio. Para cada municipio habría una corporación administrativa elegida popularmente para períodos de cuatro años que se denominará concejo municipal.

La Constitución de 1991 ratificaría que:

cuando dos o más municipios tengan relaciones económicas, sociales y físicas, que den al conjunto características de un área metropolitana, podrán organizarse como entidad administrativa encargada de programar y coordinar el desarrollo armónico e integrado del territorio colocado bajo su autoridad (Colombia, 1991).

Según la Constitución de 1991, correspondería a la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial

adoptar para las áreas metropolitanas un régimen administrativo y fiscal de carácter especial; garantizando la adecuada participación las respectivas autoridades municipales; e indicando la forma de convocar y realizar las consultas populares que decidan la vinculación de los municipios. Así, cumplida la consulta popular, los respectivos alcaldes y los concejos municipales protocolizarán la conformación del área y definirán sus atribuciones, financiación y autoridades, de acuerdo con la ley (Colombia, 1991).

En ausencia de una ley orgánica de ordenamiento territorial, en 1994 se expide la Ley n° 128 – Ley Orgánica de las Áreas Metropolitanas –, manteniendo el objeto, jurisdicción y naturaleza jurídica de las mismas, pero introduciendo nuevos requisitos para su constitución, en los siguientes términos.

Art. 5° – Constitución: cuando dos o más municipios formen un conjunto con características de área metropolitana podrán constituirse como tal de acuerdo con las siguientes normas:

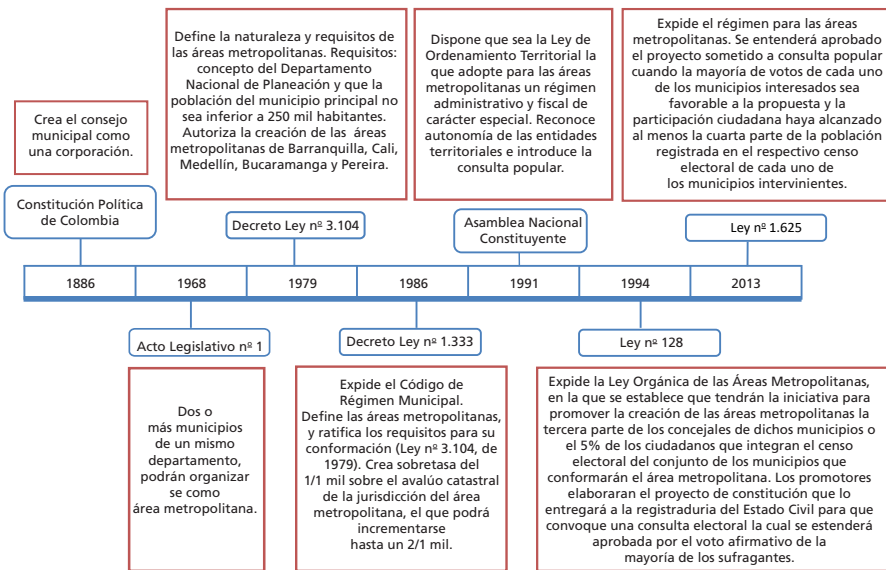
- 1) Tendrán iniciativa para promover su creación los alcaldes de los municipios interesados, la tercera parte de los concejales de dichos municipios, o el cinco por ciento (5%) de los ciudadanos que integran el censo electoral totalizado de los mismos municipios.
- 2) Los promotores del área metropolitana elaborarán el proyecto de constitución de nueva entidad administrativa, donde se precise, al menos, los siguientes aspectos: municipios que integrarían el área; municipio núcleo o metrópoli; razones que justifican su creación.
- 3) El proyecto se entregará a la Registraduría del Estado Civil para que, dentro de los diez días hábiles siguientes a la fecha de recibo, lo publique y lo difunda con el propósito de que se debata ampliamente.
- 4) La registraduría convocará a consulta popular para una fecha determinada que será posterior a un mínimo de tres meses contados a partir del día que se dio publicidad al proyecto y que deberá coincidir con las fechas previstas para consultas municipales en la ley estatutaria de mecanismos de participación ciudadana. La Registraduría del Estado Civil proveerá los medios necesarios para la organización de la consulta popular.
- 5) El texto de proyecto de constitución del área metropolitana será sometido a consulta popular la cual se entenderá aprobada por el voto afirmativo de la mayoría de los sufragantes.

6) Cumplida la consulta popular y si el resultado fuere favorable los alcaldes y los presidentes de los respectivos consejos municipales protocolizarán la conformación del área en la Notaría Primera del municipio núcleo o metrópoli.

(...)

Parágrafo 3º – las áreas metropolitanas ya constituidas continuarán vigentes sin el lleno de los requisitos señalados en este artículo para su creación y seguirán funcionando con las atribuciones, financiación y autoridades establecidas en esta ley (Colombia, 1994).

FIGURA 1  
Cronología de la expedición de normas sobre áreas metropolitanas



Elaboración de los autores.

En 2013 se expide la Ley nº 1.625, derogando la Ley Orgánica nº 128, de 1994. Esta ley es la que en la actualidad regula la creación de las áreas metropolitanas, y la que establece la vigencia del objeto, naturaleza, competencias y funciones de las áreas metropolitanas, definiendo así las características integradoras de los municipios que la conforman:

las áreas metropolitanas 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 (Colombia, 2013).



Respecto de la conformación, la Ley n° 1.625 estableció que las áreas metropolitanas podrían integrarse por municipios de un mismo departamento o por municipios pertenecientes a varios departamentos, en torno a un municipio definido como núcleo.

La Ley n° 1.625, de 2013, define las condiciones para la constitución de las áreas metropolitanas y relación con los municipios integrantes, en los siguientes términos.

Art. 8º – Constitución: cuando dos o más municipios formen un conjunto con características de área metropolitana podrán constituirse como tal de acuerdo con las siguientes normas:

- a) Tendrán iniciativa para promover su creación los alcaldes de los municipios interesados, la tercera parte de los concejales de dichos municipios, el cinco por ciento (5%) de los ciudadanos que integran el censo electoral totalizados de los mismos municipios y el gobernador o los gobernadores de los departamentos a los que pertenezcan los municipios que se pretendan integrar a un área metropolitana;
- b) Los promotores del área metropolitana elaborarán el proyecto de constitución en donde se precise como mínimo: los municipios que la integrarán, el municipio núcleo y las razones que justifican su creación;
- c) El proyecto se entregará a la Registraduría Nacional del Estado Civil, para que, dentro de los diez días hábiles siguientes a la fecha de recibo, esa entidad realice la verificación de los requisitos exigidos en los literales (a) y (b), y en caso de certificar que la propuesta cumple con los mismos, procederá a convocar la consulta popular. La Registraduría Nacional del Estado Civil proveerá los medios necesarios para la organización de la consulta popular;
- d) La fecha para realizar la consulta popular en ningún caso será inferior a tres meses, ni superior a cinco meses a partir de que se haya decretado la convocatoria y sea publicada en la página *web* de la Registraduría Nacional del Estado Civil. En este lapso deberá difundir periódicamente el llamamiento a consulta popular a través de los medios masivos de comunicación que tengan mayor impacto en los municipios interesados;
- e) Se entenderá aprobado el proyecto sometido a consulta popular cuando la mayoría de votos de cada uno de los municipios interesados sea favorable a la propuesta y la participación ciudadana haya alcanzado al menos la cuarta parte de la población registrada en el respectivo censo electoral de cada uno de los municipios intervinientes;
- f) Cumplida la consulta popular, en cada uno de los municipios donde fuera aprobado el proyecto de conformidad con el literal (e), los respectivos alcaldes y los presidentes de los concejos municipales protocolizarán en la Notaría Primera del municipio núcleo, la conformación del área metropolitana o el ingreso a una ya existente en un plazo no mayor de treinta días calendario; y

- g) Previamente a la radicación del proyecto ante la Registraduría Nacional del Estado Civil, los promotores remitirán el proyecto a la Comisión Especial de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, para que en un término no mayor a un mes, emitan concepto sobre la conveniencia, oportunidad y demás aspectos relevantes de la constitución de un área metropolitana o anexión de uno o varios municipios (Colombia, 2013).

### 3 DIRECTRICES PARA LA PLANEACIÓN EN LAS ÁREAS METROPOLITANAS

La Ley nº 1.625 establece claramente las competencias de las áreas metropolitanas, las cuales se relacionan con la capacidad para incidir tanto en el desarrollo de los municipios que la integran, como en el ordenamiento del territorio. Las siguientes son las competencias definidas por la Ley nº 1.625 sobre el territorio puesto bajo la jurisdicción de las áreas metropolitanas:

- programar y coordinar el desarrollo armónico, integrado y sustentable de los municipios que la conforman;
- 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;
- ejecutar obras de infraestructura vial y desarrollar proyectos de interés social del área metropolitana; y
- 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.

Y, en concordancia con las competencias previamente enunciadas, la ley establece las funciones de las áreas metropolitanas, en las que se concretan sus principales ejecuciones relacionadas con la planeación del desarrollo, el ordenamiento territorial, la formulación de las políticas de vivienda, la gestión del suelo y de los servicios públicos de carácter metropolitano, así como la ejecución de las obras de carácter metropolitano, la formulación de la política de movilidad regional, el ejercicio de la función de autoridad de transporte público y adopción de los instrumentos para la planificación y desarrollo de transporte metropolitano.

#### 4 FUNCIONES DE LAS ÁREAS METROPOLITANAS, SEGÚN LA LEY N° 1.625, DE 2013

- Identificar y regular los hechos metropolitanos, de conformidad con lo establecido en la presente ley.
- Formular y adoptar el PIDM con perspectiva de largo plazo incluyendo el componente de ordenamiento físico territorial de conformidad con las disposiciones legales vigentes, como una norma general de carácter obligatorio a las que deben acogerse los municipios que la conforman al adoptar los planes de ordenamiento territorial en relación con las materias referidas a los hechos metropolitanos. La formulación y adopción del PIDM deben efectuarse en consonancia con los planes nacionales de desarrollo y de las entidades territoriales, de manera que se articulen con los lineamientos del Sistema Nacional de Planeación.
- Formular y adoptar el Plan Estratégico Metropolitano de Ordenamiento Territorial (Pemot), el cual será el marco al cual deberán acogerse cada uno de los municipios que conforman el área, al adoptar los planes de ordenamiento territorial.
- Coordinar en su respectivo territorio el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social y adoptar las políticas para el desarrollo de programas metropolitanos de vivienda.
- Crear y/o participar de la conformación de bancos inmobiliarios para la gestión del suelo en los municipios de su jurisdicción.
- Coordinar, racionalizar y gestionar los servicios públicos de carácter metropolitano; si a ello hubiere lugar, 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.
- Participar en la constitución de entidades públicas, mixtas o privadas destinadas a la prestación de servicios públicos, cuando las necesidades de la región así lo ameriten.
- Empezar las acciones a que haya lugar para disponer de los predios necesarios para la ejecución de obras de interés metropolitano.
- Ejecutar las obras de carácter metropolitano de conformidad con lo establecido en el PIDM, el Pemot y los planes y programas que lo desarrollen o complementen.
- Ejercer las funciones y competencias de autoridad ambiental en el perímetro urbano de conformidad a lo dispuesto en la Ley n° 99, de 1993.

- Apoyar a los municipios que la conforman en la ejecución de obras para la atención de situaciones de emergencia o calamidad, en el marco de sus competencias.
- Suscribir contratos o convenios plan, en el marco de las disposiciones legales vigentes.
- Formular la política de movilidad regional, en el marco del Pemot, de conformidad con la jurisdicción de los hechos metropolitanos.
- 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 y adoptar instrumentos para la planificación y desarrollo del transporte metropolitano, en el marco del Pemot.
- 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 con los diferentes sistemas de transporte masivo, los sistemas integrados de transporte y los sistemas estratégicos de transporte, donde existan.
- Formular, adoptar e implementar planes para la localización, preservación y uso adecuado de espacios libres para parques y zonas verdes públicas.

## **5 HECHOS METROPOLITANOS Y CRITERIOS PARA SU DETERMINACIÓN (FUNCIONES PÚBLICAS DE INTERÉS COMÚN)**

Sobre las competencias para planear el desarrollo del territorio, la Ley nº 1.625 establece que las áreas metropolitanas identifiquen los hechos metropolitanos para que, en consecuencia, se formule el PIDM y el Pemot. La misma ley propone las siguientes definiciones.

- Hechos metropolitanos: constituyen hechos metropolitanos aquellos fenómenos económicos, sociales, tecnológicos, ambientales, físicos, culturales, territoriales, políticos o administrativos, que afecten o impacten simultáneamente a dos o más de los municipios que conforman el área metropolitana.
- PIDMs: es un marco estratégico general de largo plazo con visión metropolitana y regional integrada, que permite 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.

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 en lo referido a hechos metropolitanos.

- Pemot: el Pemot deberá contener como mínimo lo siguiente, en función del modelo de ocupación territorial: i) definición de la estrategia y el sistema para la gestión integral del agua (captación, almacenamiento, distribución y tratamiento); ii) definición del sistema metropolitano de vías y transporte público urbano (colectivo, mixto, masivo, individual tipo taxi); iii) definición del sistema de equipamientos metropolitanos; su dimensionamiento conforme a los planes o estrategias para la seguridad ciudadana; iv) 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; v) ordenamiento del suelo rural y suburbano; y vi) establecimiento de mecanismos que garantice el reparto equitativo de cargas y beneficios, generados por el ordenamiento territorial y ambiental.
- A su vez, la formulación del PIDM, se compone de: i) la definición de la visión, la misión y los objetivos en relación con los hechos metropolitanos y las competencias otorgadas a las áreas metropolitanas; como también las políticas, estrategias, programas y proyectos mediante los cuales se lograrán dichos objetivos; ii) definición de las metas encaminadas al alcance de los objetivos y los indicadores que evalúen la gestión del PIDM, con una periodicidad mínima cuatrienal; iii) la definición de lineamientos para la localización de la infraestructura de transporte, servicios públicos, equipamientos y espacios públicos de escala metropolitana; iv) definición de las áreas de reserva para la protección del medio ambiente, de los recursos naturales y del paisaje, la determinación de áreas estratégicas susceptibles a ser declaradas como áreas protegidas, la definición de las directrices para su ejecución u operación cuando se definan como hechos metropolitanos; v) las directrices físico-territoriales, sociales, económicas y ambientales, relacionadas con los hechos metropolitanos; vi) la determinación de la estructura urbano-rural para horizontes de mediano y largo plazo; vi) la definición de políticas, estrategias y directrices para la localización de programas y proyectos de vivienda de interés social a escala metropolitana; vii) el establecimiento de mecanismos que garantice el reparto equitativo de cargas y beneficios, generados por el ordenamiento territorial y ambiental; al igual de los mecanismos para la gestión de suelo por parte del área metropolitana; y viii) definir las normas obligatoriamente generales que definan 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, de acuerdo con lo previsto en la presente ley.

## **6 ÓRGANOS DE DIRECCIÓN Y ADMINISTRACIÓN EN LAS ÁREAS METROPOLITANAS (INSTANCIAS QUE ASUMEN LA TITULARIDAD DE LAS FUNCIONES PÚBLICAS DE INTERÉS COMÚN)**

La Ley n° 1.625, de 2013, además de formular los instrumentos de planeación territorial, avanzó en la definición de los órganos de dirección y administración de las áreas metropolitanas. Para el caso, definió la figura de junta metropolitana y su conformación. Así mismo definió las atribuciones del presidente de la junta metropolitana y del director del área metropolitana, a la vez que definió el alcance de los consejos metropolitanos.

En ese sentido, la ley estableció que la dirección y administración del área metropolitana estaría a cargo de la junta metropolitana, el presidente de la junta metropolitana, y el director apoyado en las unidades técnicas indispensables para el cumplimiento de sus funciones.

Entre las más importantes atribuciones de la junta metropolitana están las siguientes.

- 1) En materia de planificación del desarrollo armónico, integral y sustentable del territorio:
  - a) declarar los hechos metropolitanos de conformidad con lo expuesto en la ley;
  - b) adoptar el PIDM con perspectiva de largo plazo que incluya el componente de ordenamiento físico territorial de conformidad con las disposiciones legales vigentes, como una norma general de carácter obligatorio a la que deben acogerse los municipios que la conforman en relación con las materias referidas a los hechos metropolitanos; armonizar el PIDM, con el Pemot;
  - c) establecer las políticas y planes para el desarrollo de programas metropolitanos de vivienda y *habitat*, de conformidad con las normas vigentes;
  - d) autorizar la creación y/o participación en la conformación de bancos inmobiliarios para la gestión del suelo en los municipios de su jurisdicción;
  - e) aprobar la concertación de los aspectos referidos a hechos metropolitanos, PIDM y las normas obligatoriamente generales,

contenidos en los planes de ordenamiento territorial, planes integrales de desarrollo urbano y macroproyectos de interés social nacional; y

f) autorizar la suscripción de convenios o contratos plan.

- 2) En materia de racionalización de la prestación de los servicios públicos:
  - a) autorizar, cuando a ello hubiere lugar, la participación en la prestación de servicios públicos de manera subsidiaria, siempre que la regulación legal del respectivo servicio público así lo prevea o autorice; y
  - b) autorizar la participación en la constitución de entidades públicas, mixtas o privadas destinadas a la prestación de servicios públicos, cuando las necesidades de la región así lo ameriten.
- 3) En materia de obras de interés metropolitano:
  - a) declarar de utilidad pública o de interés social aquellos inmuebles necesarios para atender las necesidades previstas en el PIDM; y
  - b) decretar el cobro de la participación en plusvalía por obra pública o la contribución de valorización de acuerdo a lo establecido en la ley.
- 4) En materia de recursos naturales, manejo y conservación del ambiente:
  - a) adoptar en el centro urbano de los municipios de su jurisdicción, un plan metropolitano para la protección de los recursos naturales y defensa del ambiente, de conformidad con las disposiciones legales y reglamentarias sobre la materia.
- 5) En materia de transporte:
  - a) adoptar las políticas de movilidad metropolitana y los instrumentos de planificación en materia de transporte metropolitano a las que deben sujetarse las áreas respectivas;
  - b) fijar las tarifas del servicio de transporte público de acuerdo a su competencia; y
  - c) las competencias en materia de transporte se fijarán en coordinación con los diferentes sistemas de transporte masivo donde existan.
- 6) En materia fiscal:
  - a) expedir el presupuesto anual de gasto e ingresos del área;
  - b) formular recomendaciones en materia de política fiscal y financiera a los municipios que hacen parte del área, procurando en especial la unificación integral o la armonización de los sistemas tributarios locales; y

- c) aprobar el Plan de Inversiones y el Presupuesto Anual de Rentas y Gastos de la entidad.
- 7) En materia administrativa:
  - a) en concordancia con la ley, fijar los límites, naturaleza y cuantía dentro de las cuales el director puede celebrar contratos, así como señalar los casos en que requiere obtener autorización previa de la junta para el ejercicio de esta facultad;
  - b) autorizar al director para negociar empréstitos, contratos de fiducia pública o mercantil; y la ejecución de obras por el sistema de concesión, según la ley;
  - c) adoptar o modificar los estatutos del área metropolitana;
  - d) aprobar la planta de personal al servicio del área metropolitana, así como las escalas de remuneración correspondientes;
  - e) disponer la participación del área metropolitana en la constitución y organización de sociedades, asociaciones, corporaciones y/o fundaciones o el ingreso a las ya existentes; y
  - f) nombrar al director del área metropolitana de conformidad con el procedimiento y lleno de los requisitos de esta ley.

En correspondencia con las atribuciones de la junta metropolitana, el presidente de la junta ejercerá las siguientes atribuciones más importantes.

- 1) Convocar a los presidentes de los concejos municipales dentro de los treinta días siguientes a la instalación de los mismos para elegir el representante de dichas corporaciones ante la junta metropolitana.
- 2) Presentar a la junta metropolitana los proyectos de acuerdo de su competencia para el normal desarrollo de la gestión metropolitana.
- 3) Adoptar mediante decreto metropolitano, el PIDM, el Plan de Inversiones y el Presupuesto Anual de Rentas y Gastos, cuando luego de ser presentados en debida forma no hayan sido aprobados por la junta metropolitana.
- 4) Promover la formulación del Pemot y constituir el expediente metropolitano que permita hacer seguimiento a su implementación y desarrollo.
- 5) Reglamentar por medio de decretos metropolitanos los acuerdos que expida la junta metropolitana cuando fuere necesario.



- 6) Presentar a la junta metropolitana los proyectos de acuerdo a su competencia para el normal desarrollo de la gestión metropolitana, así como los demás acuerdos que considere necesarios en el marco de las competencias y atribuciones fijadas en la ley.
- 7) Velar por la ejecución del PIDM y por la formulación y aplicación de indicadores que permitan el proceso de seguimiento y ajuste del mismo.
- 8) Celebrar los contratos necesarios para la administración de los servicios, la ejecución de las obras metropolitanas, y en general, para el buen desempeño y cumplimiento de las funciones propias de la entidad, de acuerdo a las autorizaciones, límites y cuantías que al respecto le fije la junta metropolitana.
- 9) Presentar los proyectos de acuerdo relativos al PIDM, al Plan de Inversiones y el Presupuesto Anual de Rentas y Gastos.
- 10) Convocar a la junta metropolitana a sesiones ordinarias y ejercer las funciones de secretario de ella, en la que actuará con voz pero sin voto.
- 11) Presentar a la junta metropolitana y a los concejos municipales, los informes que le sean solicitados sobre la ejecución de los planes y programas del área metropolitana, así como de la situación financiera, de acuerdo a los estatutos.

Por último, los consejos metropolitanos harán las veces de asesores para la preparación, elaboración y evaluación de los planes de la entidad y para recomendar los ajustes que deban introducirse, los cuales se denominarán consejos metropolitanos. Cada área metropolitana tendrá el Consejo Metropolitano de Planificación pero, además, se podrán conformar los de movilidad y transporte, servicios públicos, medio ambiente y los demás que se consideren necesarios, de acuerdo a los hechos metropolitanos definidos y a las funciones atribuidas por la ley o delegadas conforme a ella.

Como se observa, la elaboración y posterior adopción del PIDM que incluye el componente de ordenamiento físico territorial y su armonización con el Pemot, se perciben como las dos actividades estratégicas más importantes de la institucionalidad metropolitana. En ambos planes se sintetizan la aplicación de los instrumentos de planificación y de gestión territorial, así como las indicaciones para armonizar dichos planes con lo dispuesto en la norma nacional sobre planificación urbana.

Las decisiones de la junta metropolitana son consensuadas con los representantes de los municipios que hacen parte de las áreas metropolitanas y por representantes del gobierno nacional y de las organizaciones sin ánimo de lucro, según la conformación de la junta metropolitana que establece en la ley.

En efecto, la junta metropolitana estará conformada por los siguientes miembros:

- los alcaldes de cada uno de los municipios que integran el área metropolitana;
- un representante del concejo del municipio núcleo;
- un representante de los demás concejos municipales designado entre los presidentes de las mencionadas corporaciones;
- un delegado permanente del gobierno nacional con derecho a voz pero sin voto; y
- un representante de las entidades sin ánimo de lucro que tengan su domicilio en el área de su jurisdicción y cuyo objeto principal sea la protección del medio ambiente y los recursos naturales renovables, elegido por ellas mismas.

Además, la junta metropolitana tendrá como invitados permanentes, con derecho a voz pero sin voto a los presidentes de los consejos asesores metropolitanos. Así mismo podrá tener invitados especiales u ocasionales, de conformidad con las necesidades temáticas en ejercicio de sus competencias. Y a conveniencia, la junta metropolitana podrá invitar a personas pertenecientes al sector público o privado para que asistan con voz pero sin voto a sus sesiones.

La Ley nº 1.625 definió que los actos de la junta metropolitana se denominarán acuerdos metropolitanos en los que se tratarían los asuntos que por la Constitución y la ley serían de atribución al área metropolitana, y que se constituirían de superior jerarquía respecto de los actos administrativos municipales dentro de su jurisdicción.

Y algo de suma importancia para la toma de decisiones es que los acuerdos metropolitanos, podrán originarse en los miembros de la junta metropolitana, el representante legal del área metropolitana, los concejales de los municipios que la integran, y en la iniciativa popular de conformidad con el art. 155 de la Constitución Política,<sup>3</sup> en lo relacionado con el censo electoral.

## **7 FUENTES DE FINANCIAMIENTO DE LAS ÁREAS METROPOLITANAS**

De acuerdo con la Ley nº 1.625, de 2013, las rentas de las áreas metropolitanas estarán constituidas por:

---

3. "Podrán presentar proyectos de ley, un número de ciudadanos igual o superior al 5% del censo electoral existente en la fecha respectiva o el 15% de los concejales o diputados del país" (Colombia, 1991, art. 155).

- el producto de la sobretasa del 2 por 1 mil sobre el avalúo catastral de los inmuebles ubicados en la jurisdicción de la respectiva área metropolitana, de conformidad con el art. 317 de la Constitución Política;<sup>4</sup>
- el porcentaje de los aportes de participación con destino a la financiación de las funciones de las áreas metropolitanas que establezcan los acuerdos municipales, de conformidad con el art. 25 de la Ley nº 1.454, de 2011;<sup>5</sup>
- las contribuciones, tasas, derechos, tarifas y multas por concepto del uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables;
- las sumas recaudadas por concepto de la contribución de valorización por la ejecución de obras de carácter metropolitano;
- 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; y
- 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.

Como se puede apreciar, existen diversas fuentes de financiamiento para el desarrollo de las actividades asignadas a las áreas metropolitanas, siendo dos las más importantes: i) la sobretasa del 2 por 1 mil sobre el avalúo catastral de los inmuebles ubicados en la jurisdicción de la respectiva área metropolitana; y ii) el porcentaje de los aportes de participación con destino a la financiación de las funciones de las áreas metropolitanas que establezcan los acuerdos municipales (Colombia, 2011a, art. 25).

---

4. "Solo los municipios podrán gravar la propiedad inmueble. Lo anterior no obsta para que otras entidades impongan contribución de valorización. La ley destinará un porcentaje de estos tributos, que no podrá exceder del promedio de las sobretasas existentes, a las entidades encargadas del manejo y conservación del ambiente y de los recursos naturales renovables, de acuerdo con los planes de desarrollo de los municipios del área de su jurisdicción" (Colombia, 1991, art. 137).

5. "Del régimen fiscal especial para las áreas metropolitanas. En desarrollo de lo previsto en el art. 319 de la Constitución Política, además de los recursos que integran el patrimonio y renta de las áreas metropolitanas, el proyecto de constitución de la misma regulado por el art. 5º de la Ley nº 128, de 1994, debe precisar las fuentes de los aportes de las entidades territoriales que formarán parte de la misma, así como los porcentajes de tales aportes, de conformidad con lo previsto en el art. 22 de la Ley nº 128, de 1994. En las áreas metropolitanas que se encuentren constituidas a la fecha de entrada en vigencia la presente ley, 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. El acto administrativo que constituya un área metropolitana se considerará norma general de carácter obligatorio a la que tendrá que regirse cada concejo municipal al momento de aprobar el presupuesto anual de la respectiva entidad miembro" (Colombia, 2011a, art. 25).

La financiación de las áreas metropolitanas tiene mayor certidumbre cuando ejercen las funciones y competencias de autoridad ambiental en el perímetro urbano (Colombia, 1993;<sup>6</sup> 2013). En este caso el área metropolitana obtendrá recursos provenientes de la sobretasa ambiental. Además, si ejerce la función de autoridad de transporte público en el área de su jurisdicción, recibirá recursos adicionales (Colombia, 2013, art. 7). El requisito para acceder a las funciones de autoridad ambiental urbana establece que el área metropolitana debe tener una población superior a 1 millón de habitantes. Si se cumple el área metropolitana ejercerá en el perímetro urbano las mismas funciones atribuidas a las corporaciones autónomas regionales.

### **8 PAPEL DEL GOBIERNO CENTRAL EN LA PROVISIÓN DE RECURSOS PARA APOYAR LA GESTIÓN DE LA PLANEACIÓN Y PARA LA EJECUCIÓN DE PROYECTOS METROPOLITANOS (FUNCIONES PÚBLICAS DE INTERÉS COMÚN)**

El gobierno central no está obligado a destinar recursos para apoyar la ejecución de proyectos metropolitanos, pero tampoco tiene prohibido financiar proyectos fundamentados en hechos metropolitanos. En general, de manera obligatoria el gobierno nacional destina recursos en forma de financiación a las entidades territoriales a través del Sistema General de Participaciones, y a través de los diferentes ministerios y de las entidades descentralizadas puede realizar inversiones en el territorio, dentro de las cuales podrían estar proyectos de inversión de carácter metropolitano.

La Constitución Política de 1991 estableció las reglas de distribución de los ingresos corrientes de la nación (ICN) que debían ser transferidos a las entidades territoriales. Se consideró la necesidad de reglamentar a través de ley los criterios de distribución del Sistema General de Participaciones de los departamentos, distritos, y municipios, así como las disposiciones necesarias para poner en operación el Sistema General de Participaciones, incorporando principios objetivos sobre su distribución.

### **9 ¿EXISTE UN FONDO DE DESARROLLO METROPOLITANO NACIONAL?**

No existe la figura de un fondo de desarrollo metropolitano nacional, en tanto la norma vigente sobre áreas metropolitanas (Colombia, 2013) ha dispuesto los mecanismos por los cuales las áreas metropolitanas pueden activar distintas formas para su financiamiento sin necesidad de recurrir a fondos nacionales.

---

6. Se hace referencia a los requisitos incluidos en el art. 66 de la Ley n° 99, de 1993, que establece la competencia de grandes centros urbanos: "Los municipios, distritos o áreas metropolitanas cuya población urbana fuere igual o superior a 1 millón de habitantes ejercerán dentro del perímetro urbano las mismas funciones atribuidas a las corporaciones autónomas regionales, en lo que fuere aplicable al medio ambiente urbano (...)" (Colombia, 1993).

El gobierno nacional puede destinar recursos del presupuesto nacional como contrapartida de los recursos de las áreas metropolitanas en sectores como educación (colegios), agua potable (acueductos) o transporte (sistema de transporte masivo), siempre que se muestre la viabilidad pública de los proyectos.

## **10 ¿LA LEGISLACIÓN NACIONAL REGULA LA INSERCIÓN DE INICIATIVA PRIVADA EN OBRAS DE INTERÉS PÚBLICO?**

### **10.1 ¿Está reglamentada esta participación? ¿La iniciativa privada ha participado del financiamiento del desarrollo urbano y metropolitano? ¿Cuáles son los principales mecanismos de financiamiento presentes?**

Hasta inicios de la década de 1990, la prestación de servicios públicos estaba a cargo del Estado, generalmente a través de monopolios públicos nacionales o municipales, creados para garantizar el bienestar de la sociedad.

La Constitución Política de 1991 impulsó reformas económicas e institucionales de libre mercado, con el fin de pasar de un Estado empresario hacia un Estado regulador de las acciones de inversionistas privados, un Estado promotor de la competencia y controlados de la formación de monopolios.

En 2009, el documento del Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes), define así a la Asociación Público-Privada (APP).

Es una tipología general de relación público-privada materializada en un contrato entre una organización pública y una compañía privada para la provisión de bienes públicos y de sus servicios relacionados en un contexto de largo plazo, financiados parcial o totalmente con pagos por resultados diferidos en el tiempo por parte del Estado (Conpes, 2009, p. 13).

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) (Ley n° 1.450, de 2011), reconoció la importancia del sector privado para dar cumplimiento a los objetivos que se planteados. En el capítulo de *Competitividad y crecimiento de la productividad* del PND, se concluye que

en Colombia la participación del sector privado en la financiación y desarrollo de la infraestructura pública económica y social aún es escasa. Lo anterior debido a: i) la deficiente estructuración de proyectos; ii) la debilidad del marco normativo que reglamenta los proyectos; iii) la debilidad institucional en diversos sectores; y iv) la falta de incentivos adecuados que permitan vincular inversionistas de largo plazo que presenten un servicio de calidad (Colombia, 2011b). Con el fin de dar cumplimiento a los objetivos del PND y de aumentar la participación del sector privado en inversiones en la infraestructura tanto como productiva como social, se promulgó la Ley n° 1.508, de 2012, Ley de Asociaciones Público-Privadas, y se expidieron sus decretos reglamentarios n°s 1.467, de 2012, y 100, de 2013. Este marco normativo incentiva a inversionistas privados para diseñar, construir, operar y mantener infraestructura

que ofrezca servicios públicos de calidad a la población y la iniciativa puede originarse desde el sector público o desde el sector privado.

La ley de APP colombiana incluye una novedad en nuestra legislación y es la de permitir que grupos privados puedan presentarle al Estado iniciativas de APP para el desarrollo de la infraestructura pública. Estas iniciativas deben ser analizadas por la entidad pública del Estado quien tiene a cargo las funciones relacionadas con dicha infraestructura y definir si acepta o no la propuesta, la cual debe formularse en términos técnicas, jurídicos y financieros por parte del privado.

### 11 ÁREAS METROPOLITANAS EXISTENTES, MUNICIPIOS QUE LAS CONFORMAN Y FECHA DE CONSTITUCIÓN

En Colombia existen 6 áreas metropolitanas creadas a partir de 1980, las cuales agrupan 33 municipios alrededor de 6 ciudades núcleo.

CUADRO 1

Áreas metropolitanas en Colombia: fecha de Constitución y municipios que las componen

Entidad	Fecha de Constitución	Autoridad de Transporte	Autoridad Ambiental	Anexión de municipios
Área Metropolitana de Bucaramanga – AMB Bucaramanga Floridablanca Girón Piedecuesta	1981	Autorización transporte terrestre automotor de pasajeros y mixto: <b>2001</b> Autorización transporte masivo: <b>2003</b>	2012	Piedecuesta (autorización asamblea de Santander): <b>1984</b>
Área Metropolitana de Barranquilla – AMBQ Barranquilla Galapa Malambo Puerto Colombia Soledad	1981	Delegación de funciones por parte de los municipios: <b>2001-2003</b> Autorización transporte masivo: <b>2003</b> Autorización transporte individual: <b>2016</b>	No es autoridad ambiental	Galapa (consulta popular): <b>1998</b>
Área Metropolitana de Cúcuta Cúcuta – AMC El Zulia Los Patios Puerto Santander San Cayetano Villa del Rosario	1991	Autorización transporte masivo: <b>2001</b> Autorización transporte individual: <b>2014</b>	No es autoridad ambiental	Puerto Santander (consulta popular): <b>2004</b>

(Continúa)

(Continuación)

Entidad	Fecha de Constitución	Autoridad de Transporte	Autoridad Ambiental	Anexión de municipios
Área Metropolitana de Centro Occidente – AMCO Pereira Dosquebradas La Virginia	1981	Autorización transporte público colectivo, individual y mixto: <b>2001</b> Autorización transporte masivo: <b>2002</b>	No es autoridad ambiental	La Virginia (autorización Asamblea de Risaralda): <b>1991</b>
Área Metropolitana del Valle de Aburrá – AMVA  Medellín Barbosa Bello Caldas Copacabana Girardota Itagui Envigado La Estrella Sabaneta	1980	Autorización de transporte masivo de mediana capacidad: <b>2003</b> Autorización de transporte masivo (Metro y Metrocable): <b>2006</b> Autorización administración del sistema integrado de transporte (todos los componentes): <b>2008</b>	1993	Envigado (consulta popular): <b>2016</b>
Área Metropolitana de Valledupar – AMV Valledupar, Agustín Codazzi, La Paz, Manaure Balcón del Cesar, y San Diego.	Consulta popular: <b>1998</b> Se protocoliza la creación del área: <b>2002</b> Entra en funcionamiento: <b>2013</b>	Autorización de transporte colectivo e individual: <b>2015</b>	No es autoridad ambiental	NA

Elaboración de los autores.

Obs.: 1. AMB – creada por la Ordenanza nº 20, de 1981; AMBQ – creada por la Ordenanza nº 28, de 1981; AMC – creada por el Decreto nº 508, de 1991; AMCO – creada por la Ordenanza nº 1, de 1981; AMVA – creada por la Ordenanza nº 34, de 1980; y AMV – creada mediante Escritura Pública nº 2.709, de 2002.

2. Figura cuya maquetación y textos no pudieron ser estandarizados y revisados debido a las condiciones técnicas de los originales (nota Editorial).

## 12 CONCLUSIONES

Revisado el antecedente normativo relacionado con la creación de un área metropolitana en Colombia, se encuentra que es en el año 1968 (Acto Legislativo nº 1) en el que por primera vez se declara la existencia de áreas metropolitanas como el resultado de la organización de dos o más municipios con el propósito principal de la mejor administración o prestación de servicios públicos.

El enunciado de áreas metropolitanas de 1968 debió esperar once años para que mediante la Ley nº 3.104, de 1979, se configurara una normativa completa para las áreas metropolitanas al dictar las normas para la organización y funcionamiento de éstas, así como las disposiciones sobre el financiamiento. En particular, se establecieron los requisitos para que dos o más municipios de un mismo departamento pudieran constituirse en área metropolitana y, así mismo, se formularon las funciones de planificación, de prestación de servicios públicos, las relativas a la contribución de valorización, de coordinación administrativa y de política fiscal.

La Ley nº 3.104 autorizó la constitución de las áreas metropolitanas cuyo núcleo principal fueran los municipios de Medellín, Cali, Barranquilla, Bucaramanga y Pereira, siempre que se cumpliera con las dos condiciones indicadas: el concepto positivo del Departamento Nacional de Planeación, y el requisito según el cual el conjunto de municipios tuviera una población no inferior a 300 mil habitantes y que la población del municipio principal no fuera inferior a 250 mil habitantes. Como resultado, a inicios de la década de los ochenta se crearon las AMVA (Medellín), AMCO (Pereira), AMBQ y AMB.

Con la expedición del Código de Régimen Municipal contenido en el Decreto Ley nº 1.333, de 1986, se ratificó lo establecido por el Decreto nº 3.104, de 1979, y, por primera vez, se propusieron los medios para la sostenibilidad financiera creando una sobretasa del 1 por 1 mil (0,1%) sobre el avalúo catastral para las propiedades situadas dentro de la jurisdicción de cada área.

Más tarde en 1994 se expide la Ley nº 128 – Ley Orgánica de las Áreas Metropolitanas –, manteniendo el objeto, jurisdicción y naturaleza jurídica de las mismas, pero introduciendo nuevos requisitos para su constitución, en los siguientes términos: tendrían iniciativa para promover su creación los alcaldes de los municipios interesados, la tercera parte de los concejales de dichos municipios, o el 5% de los ciudadanos que integran el censo electoral totalizado de los mismos municipios.

Por último, en esta cadena de hechos normativos, en 2013 se expide la Ley nº 1.625, de 2013, régimen para las áreas metropolitanas, derogando la Ley Orgánica nº 128, de 1994. Esta ley es la que en la actualidad regula la creación de las áreas metropolitanas, y la que establece la vigencia del objeto, naturaleza, competencias y funciones de las áreas metropolitanas. Define las principales condiciones para la constitución de las áreas metropolitanas, introduciendo la consulta popular que hará que la propuesta de constitución de una área metropolitana sea favorable cuando la mayoría de votos de cada uno de los municipios interesados sea favorable a la propuesta y la participación ciudadana haya alcanzado al menos la cuarta parte de la población registrada en el respectivo censo electoral de cada uno de los municipios intervinientes.



La Ley n° 1.625 introduce elementos muy importantes relacionados con la capacidad de las áreas metropolitanas para incidir tanto en el desarrollo de los municipios que la integran como en el ordenamiento del territorio. Incorpora el concepto de hechos metropolitanos con incidencia en los planes de ordenamiento territorial, planes de desarrollo y demás instrumentos de planificación. Así mismo, instituye lo que en adelante serán los órganos de dirección y administración en las áreas metropolitanas, así como las nuevas fuentes de financiamiento de las áreas metropolitanas.

Es evidente que después de la expedición de la Ley n° 1.625, de 2013, no se han creado nuevas áreas metropolitanas, en parte importante porque se cree que dicha norma dificulta la constitución de un área metropolitana, en razón a que el umbral que se establece obliga a que la participación ciudadana que participe en la consulta debe alcanzar al menos la cuarta parte de la población registrada en el respectivo censo electoral de cada uno de los municipios intervinientes.

Asociado a lo anterior, se exponen argumentos desfavorables a la constitución de las áreas metropolitanas tales como los altos costos asociados a la organización de una consulta popular, así como los riesgos políticos inherentes al proceso. En efecto, alcanzar la participación ciudadana de al menos la cuarta parte de la población registrada en el respectivo censo electoral de cada uno de los municipios intervinientes implicaría el desarrollo de actividades de promoción de la iniciativa que inevitablemente incurriría en altos costos no disponibles en los presupuestos municipales y que, en su ausencia, probablemente no garantizarían la participación de la cuarta parte de la población registrada en el censo electoral.

Se puede concluir, entonces, que la condición impuesta por la Ley n° 1.625, de 2013, desincentiva la creación de áreas metropolitanas y ello es evidente en la dificultad que enfrentan iniciativas en ciudades como Cali, Cartagena, Tunja, Armenia, Bogotá y Villavicencio, entre las más importantes.

De ahí que en Colombia se discutan actualmente iniciativas para modificar el porcentaje de participación para la conformación de las áreas metropolitanas, pues se piensa que el legislador puso umbrales más altos de los que normalmente un alcalde alcanza para salir elegido. La idea es que, conservando la figura de la consulta popular, se pueda disminuir el porcentaje de participación ciudadana, en un entorno en el que la abstención es alta y en el que, en ocasiones, los alcaldes resultan elegidos con cifras menores al porcentaje del 25% requerido para la constitución de las áreas metropolitanas (DNP, 2017).

Se propone también que, en lugar de la condición de realizar una consulta popular como requisito para la conformación de áreas metropolitanas, se establezca un procedimiento de aprobación por parte de los concejos municipales, sin deslegitimar los procedimientos establecidos para la adecuada participación de las

autoridades municipales del área metropolitana en los órganos de administración, así como las reglas de funcionamiento y financiación de común acuerdo con lo establecido en la Ley nº 1.625, de 2013. De hecho, esta propuesta implica un reordenamiento de la norma vigente (DNP, 2017, p. 11).

En este sentido, la discusión vigente en Colombia gira en torno a la necesidad de facilitar la constitución de áreas metropolitanas sobre criterios más técnicos que políticos, toda vez que los primeros son los que otorgan claridad a la necesidad de gestionar de manera efectiva las relaciones funcionales entre municipios.

Un segundo problema es el de financiamiento de las áreas metropolitanas. En la actualidad no existe una regla que establezca los aportes obligatorios para los municipios que integran las áreas metropolitanas. Tal como se encuentra consignado en la ley, estas rentas son establecidas por medio de acuerdos municipales, lo que deja a la voluntad de los alcaldes y concejos municipales los montos a definir y la decisión final de pago o no a las áreas metropolitanas. Así mismo, los criterios de definición de aportes son heterogéneos entre municipios de una misma área metropolitana y entre las diferentes existentes. Esto ha llevado a la heterogeneidad en términos de capacidad y de recursos financieros disponibles entre áreas metropolitanas y el hecho de que estas no están recibiendo recursos suficientes de los municipios.

Se considera necesario que las áreas metropolitanas se fortalezcan por medio del aporte de recursos adicionales y permanentes que garanticen su sostenibilidad en el tiempo. También es importante que aquellas nuevas que se conformen cuenten con recursos que les permita iniciar operaciones con una estructura adecuada. En ese sentido, algunos estudios recomiendan reglamentar la Ley nº 1.625, de 2013, para incluir una regla de aportes municipales que aplique para todas las áreas metropolitanas (DNP, 2017, p. 16).

### **13 GOBERNANZA METROPOLITANA EN AMÉRICA LATINA: COLOMBIA – ESTUDIO DE CASO DA AMVA**

El AMVA es una entidad administrativa de derecho público, con personalidad jurídica, autonomía administrativa, patrimonio propio, autoridades y régimen administrativo y fiscal especial, autorizada por el Decreto nº 3.104, de 1979, puesta en funcionamiento mediante las ordenanzas departamentales nºs 34, de 1980, y 61, de 1983, Decreto nº 11, de 1994, y enmarcada en el art. 319 de la Constitución Política y la Ley Orgánica nº 1.625, de 2013.

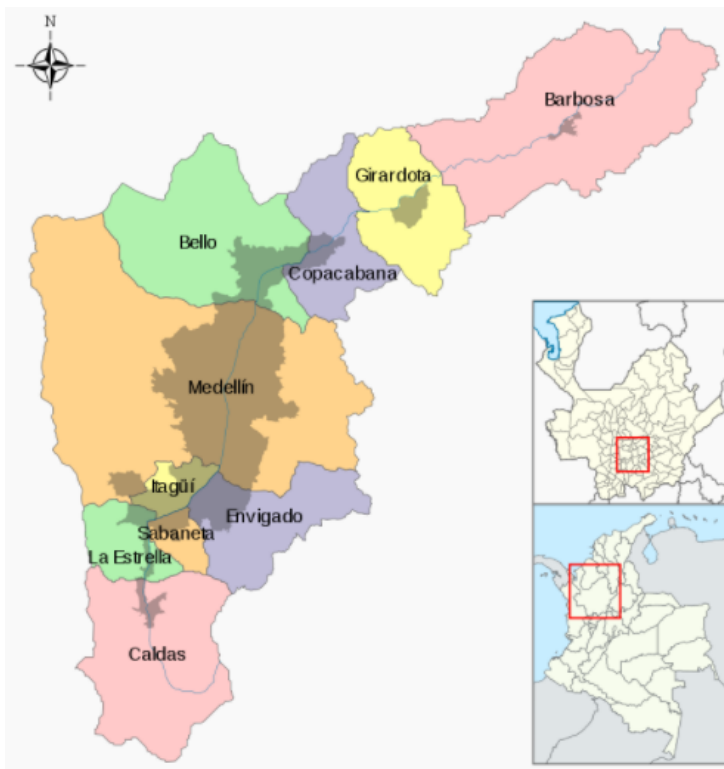
Ha sido creada con el compromiso de consolidar el progreso y el desarrollo armónico de la gran región metropolitana, con funciones de planeación estratégica, ordenamiento territorial, autoridad ambiental, autoridad de movilidad y transporte público; y con funciones de coordinación en la prestación de servicios

públicos, en el sistema de vivienda de interés social, en la ejecución de obras de infraestructura vial, y para la formulación de proyectos de interés metropolitano.

El AMVA reúne a diez municipios de la subregión del Valle de Aburrá del departamento de Antioquia, Colombia. Dichos municipios se encuentran vinculados entre sí por dinámicas e interrelaciones territoriales, ambientales, económicas, sociales, demográficas, culturales y tecnológicas.

Su ciudad núcleo es Medellín (capital del departamento, con 2.373.330 habitantes) y los otros miembros son (de sur a norte): Caldas, La Estrella, Sabaneta, Itagüí, Envigado, Bello, Copacabana, Girardota y Barbosa. El área metropolitana se asienta en el Valle de Aburrá a una altitud promedio de 1.538 m, y su población total asciende a 3.726.219 habitantes en 2018 según el censo nacional de población realizado por el Dane, con lo cual se constituye como el área metropolitana más poblada de Colombia.

MAPA 1  
Municipios del AMVA



Fuente: AMVA.

Obs.: Figura cuya maquetación y textos no pudieron ser estandarizados y revisados debido a las condiciones técnicas de los originales (nota Editorial).

### 13.1 Estructura de gobernanza

Existe una legislación específica que le otorga institucionalidad al AMVA, la cual está contenida en los llamados acuerdos metropolitanos, en los que se establecen las diversas decisiones de orden normativo que regulan la gestión del territorio metropolitano.

Es por medio de los acuerdos metropolitanos que se gestionan los más importantes aspectos ambientales, de transporte, se determina el presupuesto anual de rentas y gastos, se fija el Plan Operativo Anual de Inversiones, se adoptan lineamientos y determinaciones en torno a la gestión del espacio público verde urbano, se fijan las tarifas del Sistema Integrado de Transporte, se adopta el Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos y se toman las más importantes decisiones de orden administrativo.

El acto administrativo más relevante para el ejercicio de la gestión de la administración metropolitana es el Acuerdo Metropolitano n° 10, de 2013,<sup>7</sup> por el cual se modifican y adoptan los estatutos del AMVA.

Los aspectos centrales de la gobernanza del AMVA están muy asociados a las competencias y funciones que le han sido asignadas, tales como:

- programar, planificar y coordinar el desarrollo armónico, integrado y sustentable de los municipios que la conforman;
- racionalizar la prestación de los 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;
- ejecutar obras de infraestructura vial y desarrollar proyectos de interés social del AMVA; y
- 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 de la jurisdicción, con el fin de promover y facilitar la armonización de sus planes de ordenamiento territorial.

En particular, el art. 7º determina las funciones del AMVA, entre las que se encuentran las siguientes:

---

7. Disponible en: <<https://www.medellin.gov.co/normograma/docs/arbol/113761.htm>>.

- identificar y regular los hechos metropolitanos, de conformidad con lo establecido en la ley;
- formular y adoptar el PIDM con perspectiva de largo plazo incluyendo el componente de ordenamiento físico territorial de conformidad con las disposiciones legales vigentes, como una norma general de carácter obligatorio a las que deben acogerse los municipios que conforman la entidad al adoptar los planes de ordenamiento territorial en relación con las materias referidas a los hechos metropolitanos;
- la formulación y adopción del PIDM debe efectuarse en consonancia con los planes nacionales de desarrollo y de las entidades territoriales, de manera que se articulen con los lineamientos del Sistema Nacional de Planeación;
- formular y adoptar el Pemot, el cual será el marco al que deberán acogerse los municipios del AMVA, al adoptar los planes de ordenamiento territorial;
- coordinar en su jurisdicción, el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social y adoptar las políticas para el desarrollo de programas y planes metropolitanos de vivienda, de conformidad con las normas vigentes;
- crear y/o participar de la conformación de bancos inmobiliarios para la gestión del suelo en los municipios de la jurisdicción de la entidad;
- coordinar, racionalizar y gestionar los servicios públicos de carácter metropolitano, si a ello hubiere lugar, y 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;
- ejecutar las obras de carácter metropolitano de conformidad con lo establecido en el PIDM, el Pemot;
- ejercer las funciones y competencias de autoridad ambiental en el perímetro urbano de conformidad a lo dispuesto en la Ley n° 99, de 1993;
- formular la política de movilidad regional, en el marco del Pemot;
- ejercer la función de autoridad de transporte público en el área de su jurisdicción;
- formular y adoptar instrumentos para la planificación y desarrollo del transporte metropolitano, en el marco del Pemot; y
- promocionar programas y proyectos de naturaleza social en el marco de la gestión pública metropolitana, en materia de salud, educación,

cultura, saneamiento básico ambiental, recreación y deporte, la estructura productiva, generación de empleo y políticas de población que sean relevantes a nivel supramunicipal.

El Acuerdo Metropolitano n° 10, de 2013, que adopta los estatutos del AMVA, establece la estructura y funciones de los órganos de dirección y administración (art. 17) y determina que la máxima autoridad del AMVA es la junta metropolitana, presidida por el alcalde de Medellín, la cual está integrada de la siguiente manera:

- los alcaldes de los municipios que la integran;
- un representante del concejo del municipio de Medellín (ciudad núcleo);
- un representante de los concejos de los municipios distintos al núcleo y que conforman el AMVA, elegido entre los presidentes de las respectivas corporaciones;
- un delegado permanente del gobierno nacional con derecho a voz, pero sin voto; y
- un representante de las entidades sin ánimo de lucro que tengan domicilio en cualquiera de los municipios de la jurisdicción, cuyo objeto principal sea la protección del medio ambiente y los recursos naturales renovables, elegido por ellas mismas, de acuerdo a la reglamentación que expida para el efecto el director de la entidad.

Como se puede observar, la representación de las entidades sin ánimo de lucro se limita a aquellas cuyo objeto principal sea la protección del medio ambiente y los recursos naturales renovables, condición que se flexibiliza al establecer que la junta metropolitana podrá invitar a personas pertenecientes al sector público o privado para que asistan con voz pero sin voto a sus sesiones, siempre que lo considere conveniente o necesario, de conformidad con las necesidades temáticas en ejercicio de las competencias de la entidad.

Además, en la junta metropolitana pueden participar con voz pero sin voto, el secretario general y los demás funcionarios y personas a quienes el presidente de la junta metropolitana les otorgue esta facultad. De otra parte, se podrá citar a sus reuniones a cualquier servidor público de la entidad para que rinda los informes que le solicite.

La junta metropolitana tendrá como invitados cuando sean requeridos para tratar temas específicos a los presidentes y/o integrantes de los consejos asesores metropolitanos, los cuales tendrán derecho a voz pero sin voto. De igual forma, será invitado permanente a la junta metropolitana el director de planeación del Departamento de Antioquia, con derecho a voz pero sin voto.

Dada esta estructura de los órganos de dirección y administración del AMVA, se concluye que no existe en los respectivos estatutos que organiza la junta metropolitana una mención específica que promueva la participación social y empresarial, de la sociedad civil o de los movimientos sociales. Así, debe interpretarse que son la junta metropolitana y sus órganos de dirección y administración los únicos mecanismos con competencias para gestionar el alcance y las funciones del AMVA.

En relación con la rutina de trabajo de la junta metropolitana, el Acuerdo nº 10 establece que ésta se reunirá en sesiones ordinarias por lo menos una vez trimestralmente y en sesiones extraordinarias, cuando lo solicite, el presidente de la junta metropolitana o en su ausencia el vicepresidente, el director, o la tercera parte de sus miembros, en el día, hora y sitio que se determinen. Se ordena que las reuniones sean presenciales y por excepción podrán ser virtuales, pero en todo caso deberán previamente ser citados e informados.

Para cerrar la parte de la estructura de gobernanza del AMVA, es preciso mencionar las principales atribuciones de la junta metropolitana en materia de gobernanza y planificación del territorio.

- Declarar los hechos metropolitanos de conformidad con lo expuesto en la ley.
- Adoptar el PIDM con perspectiva de largo plazo que incluya el componente de ordenamiento físico territorial de conformidad con las disposiciones legales vigentes, como una norma general de carácter obligatorio a la que deben acogerse los municipios que la conforman en relación a las materias referidas a hechos metropolitanos.
- Adoptar el Pemot para una vigencia de largo plazo que permita su armonización con los contenidos estructurales de largo plazo de los planes de ordenamiento territorial.
- Establecer las políticas y planes para el desarrollo de programas metropolitanos de vivienda y *habitat*, de conformidad con las normas vigentes.
- Aprobar la concertación de los aspectos referidos a hechos metropolitanos desarrollados en el PIDM, Pemot y demás normas obligatoriamente generales, contenidos en los planes de ordenamiento territorial, planes integrales de desarrollo urbano y macroproyectos de interés social nacional.

Por último, el AMVA contará con instancias asesoras para la recomendación de ajustes, preparación, elaboración, evaluación de los planes, programas de la entidad, las cuales se denominarán consejos metropolitanos. Ejercerán al menos los siguientes consejos metropolitanos (art. 42).

- **Planificación:** el Consejo Metropolitano de Planificación será el organismo asesor del AMVA en la preparación, elaboración y evaluación de los instrumentos de planificación de la entidad y en la recomendación de ajustes que deban introducirse.
- **Transporte:** el Consejo Metropolitano de Transporte Público de Pasajeros será un organismo asesor de las autoridades administrativas del Valle de Aburrá en los asuntos relacionados con el servicio público de transporte que sea competencia de la entidad.
- **Vivienda y *habitat*:** el Consejo Asesor Metropolitano de Vivienda y *Habitat* promoverá de manera concertada con los entes territoriales y demás actores del sistema de vivienda de interés social la implementación de los objetivos y estrategias en torno a la vivienda y el desarrollo de las herramientas definidas en el Plan Estratégico de Vivienda y *Habitat* con perspectiva ambiental.
- **Ambiental:** el Consejo Ambiental Metropolitano es una instancia de coordinación del Sistema Ambiental Metropolitano del Valle de Aburrá.

En la conformación de los consejos metropolitanos se advierte una mayor diversificación de la participación de la sociedad civil y de organismos de carácter público y mixto.

Por ejemplo, al Consejo Metropolitano de Vivienda y *Habitat* podrán ser invitados los representantes legales o sus delegados de las cajas de compensación familiar, el subdirector de relaciones con entes territoriales de empresas públicas de Medellín y un representante de la Cámara Colombiana de la Construcción de Antioquia.

La mayor diversidad de representación de la sociedad civil se encuentra en el Consejo Metropolitano Ambiental, al cual podrán ser invitados un representante de las universidades del AMVA con programas afines con el tema ambiental elegidos por ellas mismas; dos representantes de organizaciones de base: grupos ecológicos, comités cívicos, juntas de acción comunal, mesas ambientales, entre otros, elegidos por ellas mismas; dos representantes de organizaciones no gubernamentales que tengan su domicilio en los municipios del AMVA y cuyo objeto principal sea la protección del medio ambiente y los recursos naturales renovables, elegidos por ellas mismas; los directores de las corporaciones autónomas regionales de Corporación Autónoma Regional de las Cuencas de los Ríos Negro y Nare (Cornare) o su delegado y de Corporación Autónoma Regional del Centro de Antioquia (Corantioquia) o su delegado; el subgerente ambiental de empresas públicas de Medellín o su delegado; el procurador agraria y ambiental para Antioquia; el director de la



policía ambiental y un representante de las contralorías de los municipios del área metropolitana, elegido por ellas mismas.

De forma complementaria a los principales órganos de dirección y administración del AMVA, el Acuerdo n° 10, de 2013, establece que se pueden organizar comisiones para dar trámite a los proyectos de acuerdo y demás asuntos de competencia de la junta metropolitana, en los que se deban resolver asuntos que por la materia y complejidad requieran de conocimientos y análisis especiales. Instituye que sea el presidente de la junta metropolitana quién designe comisiones, las cuales podrán ser conformadas, aún por personas que no sean miembros de la junta metropolitana (art. 26). En todos aquellos casos en los que se considere conveniente o necesario, los consejos metropolitanos podrán invitar a sus reuniones a personas pertenecientes al sector público o privado, que estén en capacidad de aportar a los asuntos que son objeto del estudio de dicha instancia.

Los actos administrativos expedidos por la junta metropolitana se denominarán acuerdos metropolitanos, los del presidente de la junta se denominarán decretos metropolitanos y los del director del área metropolitana se denominarán resoluciones metropolitanas. Los acuerdos y decretos metropolitanos serán, únicamente en los asuntos atribuidos al AMVA por la Constitución y la ley, de superior jerarquía respecto de los actos administrativos municipales dentro de su jurisdicción.

La autonomía es importante, pues los asuntos atribuidos al AMVA no estarán sujetos a las disposiciones de la Asamblea Departamental, ni de la gobernación de Antioquia. Y, en ningún caso, los actos que profiera el AMVA, dada su condición de instancia de planeación y gestión, podrán vulnerar la autonomía de los municipios que la conforman.

De acuerdo con los resultados de un estudio del DNP (2018), existe una sinergia muy positiva entre los consejos metropolitanos y la junta metropolitana, y la forma como se discuten los proyectos primero en los consejos para ser aprobados luego por la junta. Existen dos vías en la discusión y formulación de proyectos, del municipio al área (proyectos de carácter micro) y del área al municipio (proyectos de carácter macro).

Cuando son proyectos de carácter macro, el área metropolitana los elabora, pero se busca que los resultados de dichos proyectos impacten positivamente a varios municipios. Cuando son proyectos micro, después del establecimiento de directrices por parte del área metropolitana, los municipios formulan los proyectos y presupuestos y se envían al área metropolitana. Durante el proceso de formulación, el área pone al servicio su equipo técnico y, así, los técnicos (del área y del municipio) se reúnen para definir los presupuestos y especificaciones del proyecto. En cuanto a los recursos para proyectos micro, en algunos casos es una combinación de recursos locales y del área metropolitana y, en otros casos,

es el área la que gestiona los recursos. Todos los proyectos están articulados a los planes de desarrollo municipales y desde el área lo articulan al PIDM. Una vez se aprueba el proyecto, hay dos supervisores en el proceso de ejecución, uno del área metropolitana y otro del municipio.

Es por esta razón, y de acuerdo con el mismo estudio, que los municipios pertenecientes al AMVA consideran que la gestión realizada por el área metropolitana ha sido buena y de forma general perciben que pertenecer al área metropolitana ha representado beneficios para cada municipio. Así mismo, los municipios destacan de forma positiva el apoyo técnico recibido por el AMVA tanto en la formulación como en la ejecución de proyectos, y así mismo resaltan la asesoría técnica brindada en torno a los procesos de actualización de los planes de ordenamiento territorial que se han llevado a cabo en algunos municipios.

### **13.2 Instrumentos de planeación y gestión en el AMVA**

De acuerdo con lo definido en la Ley nº 1.625, de 2013, las áreas metropolitanas deben formular un PIDM, el cual es “un marco estratégico general de largo plazo con visión metropolitana y regional integrada, que permite 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” (Colombia, 2013, art. 12), y un Pemot (art. 22), el cual debe incluir temas como: i) definición de la estrategia y el sistema para la gestión integral del agua (captación, almacenamiento, distribución y tratamiento); ii) definición del sistema metropolitano de vías y transporte público urbano (colectivo, mixto, masivo, individual tipo taxi); iii) definición del sistema de equipamientos metropolitanos; su dimensionamiento conforme a los planes o estrategias para la seguridad ciudadana; iv) 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; y v) ordenamiento del suelo rural y suburbano.

Como se mencionó, el Acuerdo nº 10, de 2013 determina las funciones del AMVA, entre las que además de identificar y regular los hechos metropolitanos se encuentran las siguientes, en materia de planeación.

- Formular y adoptar el PIDM con perspectiva de largo plazo incluyendo el componente de ordenamiento físico territorial de conformidad con las disposiciones legales vigentes.
- Formular y adoptar el Pemot, el cual será el marco al que deberán acogerse los municipios del AMVA, al adoptar los planes de ordenamiento territorial.

En la actualidad el AMVA cuenta con el PIDM que es, por ley, el instrumento fundamental para el accionar de estos esquemas asociativos, en tanto establece la visión, la misión y las formas de operar para abordar las soluciones a los problemas y necesidades identificadas en el territorio. Así, está establecido que la planeación estratégica en el área metropolitana se rige por lo planteado y acordado en el PIDM, considerado como la carta de navegación para la subregión y el territorio metropolitano, y define claramente los programas y proyectos de carácter metropolitano y dirige el cumplimiento de las funciones del AMVA como entidad planificadora, como autoridad ambiental urbana en los diez municipios asociados, y como autoridad de transporte masivo y autoridad metropolitana de transporte.

Es importante observar que el PIDM, en sus proyectos estratégicos y en la formulación de los objetivos y estrategias, retoma los lineamientos definidos en el acuerdo sobre directrices metropolitanas de ordenamiento territorial (Alcaldía de Medellín, 2006). Además, se basa en los planes sectoriales que mantienen relación directa con el ordenamiento territorial del ámbito metropolitano del Valle de Aburrá: i) Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos; ii) Plan Maestro de Espacios Verdes Urbanos del AMVA; iii) la formulación del Plan Maestro de Movilidad para la región metropolitana; y, iv) el Plan de Manejo y Ordenación de la Cuenca del Río Aburrá, la estrategia de gestión para el Parque Central de Antioquia (PCA).

El Pemot del Valle de Aburrá continúa su etapa de avances del diagnóstico y formulación. El Pemot se ha definido como un ejercicio de planificación del territorio con un enfoque sistémico, y en favor de la sostenibilidad, que buscará armonizar los planes de ordenamiento de los diez municipios frente a temas estratégicos. De acuerdo con las propias autoridades municipales, el Pemot es un plan estratégico que trazará la ruta y el modelo de ocupación de estos diez municipios, para alcanzar territorios integrados y así poder tener un área metropolitana sostenible y sustentable en el futuro. El propósito fundamental es alcanzar la armonización de los planes de ordenamiento territorial de los diez municipios, teniendo en cuenta la existencia de relaciones a escala territorial en temas como la estructura natural, los servicios públicos, los sistemas de movilidad, y las estructuras sociales y económicas. Se trata de definir un modelo definido de ocupación que permita armonizar el territorio metropolitano y regional.

En lo que va corrido de la formulación, el Pemot, ha contado con la participación de sectores competentes con los temas del ordenamiento territorial metropolitano: gabinetes municipales, concejos municipales, mesas y colectivos ambientales, concejos territoriales de planeación, medios alternativos de comunicación, academia, gobernación de Antioquia, Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (Andi), consejo metropolitano de planificación, personal directivo y profesional del área metropolitana.

En síntesis, la estrategia se dirige a implementar la articulación de la planeación y gestión del desarrollo sobre la base de los contenidos y recomendaciones contenidas en el PIDM, en un escenario de planificación en el que los lineamientos del Pemot aunque están en fase de elaboración, recoge aspectos trascendentales para la sostenibilidad tales como:

- definición de la estrategia y el sistema para la gestión integral del agua;
- definición del sistema metropolitano de vías y transporte público urbano;
- definición del sistema de equipamientos metropolitanos;
- 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; y
- ordenamiento del suelo rural y suburbano.

Todo lo anterior se fundamenta también el diagnóstico y recomendaciones del ejercicio de planeación definido como BIO 2030, el cual se propone contribuir al logro de estos grandes objetivos desde la perspectiva del ordenamiento territorial metropolitano, consciente de que estos retos requieren multiplicidad de políticas, acciones, instrumentos y el consenso de todos los actores e instituciones metropolitanas. De acuerdo con BIO 2030, estos desafíos son:

- fortalecer el rol económico y la competitividad del AMVA en el contexto nacional e internacional;
- integrarse con la región y contribuir a su desarrollo;
- disminuir la huella ecológica hacia las subregiones vecinas, concertando acciones y aprovechando mejor los recursos propios del Valle de Aburrá;
- disminuir los desequilibrios territoriales, la inequidad y cerrar la brecha de la segregación espacial (socioeconómica y funcional);
- proteger y mejorar la calidad del medio ambiente metropolitano; y
- construir un nuevo regionalismo basado en la cooperación y la confianza entre municipios, sociedad e instituciones.

Por último, nos referimos al *Plan de Gestión 2016-2019: territorios integrados*, que se considera un documento estratégico de corto y mediano plazo que sirve de carta de navegación para guiar y coordinar la planeación y gestión metropolitana. El foco de atención del plan de gestión es la consolidación de territorios integrados en el Valle de Aburrá, coherentemente con la visión prospectiva definida desde el PIDM. Así, el objetivo principal del Plan de Gestión 2016-2019 es “lograr un alto nivel de articulación y concertación para el desarrollo sostenible y

sustentable, la equidad humana y territorial, la convivencia y la paz en el territorio metropolitano” (AMVA, 2016).

Este plan de gestión, en correspondencia con las diferentes directrices estratégicas consignadas en el PIDM, se propone la consolidación de la integración territorial, y la articulación de los diferentes actores, instancias, instrumentos, estrategias y esfuerzos de planeación formulados en el área metropolitana.

El Plan de Gestión de Territorios Integrados 2016-2019 está estructurado en seis líneas estratégicas y cuatro ejes transversales para la planeación territorial.

FIGURA 2

**Seis líneas estratégicas: Plan de Gestión de Territorios Integrados (2016-2019)**

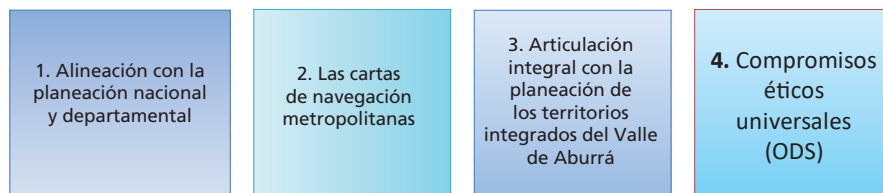


Elaboración de los autores.

Obs.: Figura cuya maquetación y textos no pudieron ser estandarizados y revisados debido a las condiciones técnicas de los originales (nota Editorial).

FIGURA 3

**Cuatro ejes transversales**



Elaboración de los autores.

Obs.: Figura cuya maquetación y textos no pudieron ser estandarizados y revisados debido a las condiciones técnicas de los originales (nota Editorial).

### 13.3 Las funciones públicas de interés común en el AMVA y su gestión

Es en el Plan de Gestión de Territorios Integrados 2016-2019 en dónde mejor se identifican las funciones públicas de interés común (FPICs). El plan parte de la consideración de que existen problemas ambientales a nivel local y regional que son comunes: la contaminación atmosférica, el agua, el cambio climático y la adaptación al mismo, y sobre los cuales el AMVA encuentra una línea estratégica para su desempeño.

Además, los municipios asociados se encuentran en la necesidad de replantear, estructurar e integrar los sistemas de movilidad, con una mirada ambiental, toda vez que el sector del transporte representa uno de los que mayor impacto tiene en el mejoramiento de la calidad ambiental (en especial del aire), así como en la economía y el acceso a los territorios integrados. Se propone entonces la implementación de sistemas de movilidad activos y sostenibles, apoyado en la red de medios que conforman el Sistema Integrado de Transporte del Valle de Aburrá: el metro, el *metrocable*, la el tranvía, entre otros, que configuran un sistema que nutre y complementa el transporte en todo el Valle de Aburrá.

Es el Plan de Gestión de Territorios Integrados 2016-2019 a partir de las seis líneas estratégicas, el encargado de gestionar las FPICs, enunciando los objetivos y los programas asociados a cada línea, tal y como se muestra a continuación.

- 1) Planeación y gestión para la equidad: propender por la equidad humana y territorial, el mejoramiento del *habitat* afectivo y efectivo y una adecuada articulación, programación y coordinación del desarrollo armónico, integrado, sostenible y sustentable del territorio metropolitano.
- 2) Calidad ambiental y desarrollo sostenible: fortalecer la función como autoridad ambiental de la entidad, a partir de la articulación interinstitucional sobre la gestión de la calidad ambiental, para garantizar la sustentabilidad en el uso y aprovechamiento de recursos naturales por parte de la sociedad metropolitana, a la vez que se promueve una cultura de apropiación y cuidado del territorio habitado, así como el cumplimiento de exigencias en el Valle de Aburrá.
- 3) Movilidad sostenible, segura y amable: articular la gestión institucional para propiciar el diálogo y la concertación de acciones conjuntas, buscando consolidar una movilidad eficiente, equitativa, sustentable y segura a partir de la integración de los diferentes modos de transporte en el Valle de Aburrá, así como fomentar una cultura ciudadana responsable frente a sus decisiones de movilidad y desplazamiento por el territorio metropolitano.
- 4) Seguridad, convivencia y paz: articular los esfuerzos institucionales, públicos y privados, con la voluntad y colaboración de la ciudadanía metropolitana, para aumentar la capacidad de respuesta efectiva

antes recurrentes informalidades, ilegalidades y violencias, buscando fomentar una incluyente y participativa alianza social por la seguridad, la convivencia, la reconciliación y la construcción de paz en los territorios integrados del Valle de Aburrá.

- 5) Soporte institucional, gestión y cooperación: generar procesos de articulación de las acciones que contribuyan a soluciones de equidad social y territorial, brindando apoyo a los procesos de desarrollo de gestión del área metropolitana y de los municipios por medio de procesos de soporte, cooperación y alianzas.
- 6) Comunicación pública y movilización social: propiciar un proceso de comunicación pública y movilización social que favorezca la relación y el diálogo permanente entre los diferentes actores que intervienen en el desarrollo del Valle de Aburrá para la generación de acuerdos comunes para la acción y la transformación positiva de nuestras condiciones de vida.

Y los siguientes son los programas asociados a cada una de las líneas estratégicas.

- 1) Línea 1: planeación y gestión para la equidad.
  - Programa 1: planeación metropolitana integral para la articulación regional.
  - Programa 2: planeación corporativa para el fortalecimiento institucional.
  - Programa 3: intervenciones integrales del modelo de ordenamiento territorial.
  - Programa 4: gestión social, educación y cultura.
  - Programa 5: equipamientos y espacios públicos sostenibles.
  - Programa 6: estrategia territorial metropolitana de vivienda y *habitat*.
  - Programa 7: desarrollo económico, innovación y turismo sustentables.
  - Programa 8: promoción y coordinación de la prestación racional de los servicios públicos a nivel metropolitano.
  - Programa 9: estrategias territoriales de salud pública.
- 2) Línea 2: calidad ambiental y desarrollo sostenible.
  - Programa 10: fortalecimiento de la autoridad ambiental urbana y colaboración interinstitucional para la gestión territorial rural.
  - Programa 11: biodiversidad y servicios biodiversidad y ecosistémicos.
  - Programa 12: producción y consumo sostenible.
  - Programa 13: gestión integral de residuos sólidos.

- Programa 14: gestión integral del recurso hídrico.
  - Programa 15: calidad del aire, prevención y control de calidad del aire la contaminación atmosférica.
  - Programa 16: conocimiento y reducción del riesgo.
  - Programa 17: manejo del desastre, gobernanza, manejo de desastres, educación y comunicación del riesgo.
- 3) Línea 3: movilidad sostenible, segura y amable.
- Programa 18: infraestructura segura e incluyente.
  - Programa 19: sistema de bicicletas públicas.
  - Programa 20: promoción, educación y cultura de educación y cultura la movilidad.
  - Programa 21: mejoramiento de la calidad y cobertura del transporte público.
  - Programa 22: integración del transporte público.
  - Programa 23: fortalecimiento y modernización empresarial del transporte público.
  - Programa 24: organización logística del territorio.
  - Programa 25: Plan Metropolitano de Seguridad Vial con visión cero.
  - Programa 26: mejoramiento de la conectividad vial con infraestructura física.
- 4) Línea 4: seguridad, convivencia y paz.
- Programa 27: gestión de la seguridad metropolitana.
  - Programa 28: promoción de la convivencia para la integración social.
  - Programa 29: construcción de paz territorial.
- 5) Línea 5: soporte institucional, gestión y cooperación.
- Programa 30: fortalecimiento de la institucionalidad metropolitana.
  - Programa 31: fortalecimiento de la capacidad de gestión metropolitana.
  - Programa 32: generación de alianzas y sinergias para la cooperación.
- 6) Línea 6: comunicación pública y movilización social.
- Programa 33: direccionamiento estratégico de la comunicación para el fortalecimiento y posicionamiento institucional.



- Programa 34: creación y sostenimiento de una agencia metropolitana de información pública.
- Programa 35: dinamización de la participación ciudadana en el ámbito metropolitano.

El Plan de Gestión 2016-2019 define 6 líneas estratégicas donde se centra la inversión a través de programas estratégicos, que guiarán el desarrollo e implementación de proyectos y acciones en los territorios integrados del Valle de Aburrá. Las 6 líneas estratégicas que se despliegan en 35 programas tiene asignado un monto de recursos por 1,1 billón de pesos (US\$ 345.3390.971).

TABLA 1

**Inversión por líneas estratégicas del Plan de Gestión Metropolitano (2016-2019)**

Líneas estratégicas	Valor (pesos)	Valor (US\$)
L1: planeación y gestión para la equidad	198.741.207.693	62.718.525
L2: calidad ambiental y desarrollo sostenible	233.378.889.536	73.649.445
L3: movilidad sostenible, segura y amable	543.795.000.000	171.610.210
L4: seguridad, convivencia y paz	39.750.000.000	12.544.160
L5: soporte institucional, gestión, y cooperación	53.952.902.951	17.026.396
L6: comunicación pública y movilización social	24.850.000.000	7.842.135
<b>Total</b>	<b>1.094.468.000.000</b>	<b>345.390.971</b>

Fuente: AMVA (2016).

En síntesis, el PIMD, junto con el Plan de Gestión de Territorios Integrados 2016-2019 aportan los elementos básicos para la planificación territorial de los municipios asociados en el que se implementan las FPICs en el AMVA.

Por último, en este recorrido por los principales instrumentos de planeación de orden metropolitano, es necesario referirse al Acuerdo nº 15, de 2006, de directrices metropolitanas para el ordenamiento territorial, el cual establece los objetivos y criterios para el ordenamiento territorial, en el que el objetivo principal es lograr un modelo concertado y coordinado, entre todos los municipios del AMVA que promueva el desarrollo sostenible, competitivo y equilibrado del AMVA.

Así mismo, se propone un modelo que permita regular el ordenamiento territorial urbano y rural del AMVA; en el que los municipios estén sujetos a una planificación integral y continua en materia urbanística; un modelo de ocupación fundamentado en la sostenibilidad ambiental, competitiva regional, solidaridad y equilibrio funcional del territorio; un modelo que haga posible la consolidación de un a ciudad compacta.

Un modelo que se propone los objetivos de: i) reducir los desequilibrios entre los municipios del Valle de Aburrá; ii) inducir un proceso de desarrollo armónico;

iii) generar instrumentos que permitan el mejoramiento de la calidad de vida de la población; y iv) establecer condiciones para la distribución racional de los usos del suelo y la infraestructura básica.

### **13.4 Apoyo técnico y financiero para el desarrollo metropolitano en el AMVA**

El Acuerdo Metropolitano nº 10, de 2013, en su capítulo de *Patrimonio y rentas* (art. 44), indica que las rentas del AMVA, estarán constituidas por:

- el producto de la sobretasa del 2 por 1 mil (2 x 1.000) sobre el avalúo catastral de los inmuebles ubicados dentro de la jurisdicción del AMVA; el porcentaje de los aportes de participación con destino a la financiación de las funciones del AMVA, que debe establecer los acuerdos municipales (Colombia, 2011a, art. 25);
- las contribuciones, tasas, derechos, tarifas y multas por concepto del uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables; las sumas recaudadas por concepto de la contribución de valorización por la ejecución de obras de carácter metropolitano; los recursos provenientes de tasas, tarifas, derechos, multas o permisos que perciba en ejercicio de la autoridad de transporte, ambiental u otras autoridades que le hayan sido otorgadas o reconocidas;
- las partidas presupuestales que se destinen para el AMVA en los presupuestos nacionales, departamentales, distritales, municipales o de las entidades descentralizadas del orden nacional, departamental, distrital o municipal; y
- los recursos provenientes de la participación en plusvalía que se generen por la ejecución de obras que adelante el AMVA, según el PIDM y de conformidad con las leyes vigentes.

Y para garantizar el aporte de los municipios asociados al áreas metropolitanas, en el art. 9º del citado acuerdo metropolitano que regula las relaciones entre el AMVA y los municipios que la conforman, se establece que le corresponde a cada concejo municipal a iniciativa de su alcalde expedir un acuerdo en el que se señalen las fuentes y los porcentajes de los aportes a los que se compromete el respectivo municipio con destino a la financiación de las funciones del AMVA, de conformidad con lo previsto en las leyes nºs 1.454, de 2011, y 1.625, de 2013.

Por ser autoridad ambiental, el AMVA recibe los recursos de sobretasa ambiental y los recursos asociados al ejercicio de autoridad ambiental urbana.

El análisis del presupuesto de rentas y recursos del AMVA (Acuerdo Metropolitano nº 17, de 2017) indica que del presupuesto total de 334,804 millones de pesos, los recursos obtenidos en razón a ser autoridad ambiental representan el 65,5% del total de rentas para la vigencia 2018.

**TABLA 2**  
**Presupuesto de rentas y recursos de capital del AMVA (2018)**  
(Miles de pesos)

Tipo recursos	Ingresos corrientes	Ingresos de capital	Total aprobación	US\$	Fuentes (%)
Recursos ambientales	204.171.800	14.978.000	<b>219.149.800</b>	67.435.895	65,5
Recursos libre destinación	96.755.200	5.055.000	<b>100.810.200</b>	31.020.909	30,1
Recursos de tasas retributivas y tasas de uso	7.164.000	4.559.000	<b>11.723.000</b>	3.607.543	3,5
Cofinanciación	-	3.121.000	<b>3.121.000</b>	960.382	0,9
<b>Total aplicación de recursos</b>	<b>307.091.000</b>	<b>27.713.000</b>	<b>334.804.000</b>	<b>103.024.540</b>	<b>100,0</b>

Fuente: Alcaldía de Medellín, 2019.

Se debe observar que los recursos del AMVA se obtienen de fuentes asociadas a su intervención territorial descritas y que el gobierno nacional no asigna presupuesto alguno que pudiera aumentar los ingresos corrientes. En este sentido, se puede afirmar que el gobierno nacional no transfiere recursos que pudieran destinarse al financiamiento de las inversiones en el nivel territorial en el que influye el AMVA.

Un análisis de la evolución de los ingresos de las áreas metropolitanas constituidas en Colombia indica que el AMVA explica el 71,2% de los ingresos, seguida del AMB con el 10,1% y el AMBQ con el 10,5%. Las razones del mayor volumen de ingresos del AMVA se explican en función de ser autoridad ambiental y en función del aporte diligente de los municipios asociados.

**TABLA 3**  
**Evolución de los ingresos totales de las áreas metropolitanas (2010-2016)**  
(Millones de pesos constantes)

Área metropolitana	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Total	Total (US\$ millones)	%
Valle de Aburrá	277.596	252.400	236.949	339.062	432.260	433.098	357.091	<b>2.328.456</b>	<b>776,2</b>	71,2
Bucaramanga	20.809	15.939	24.808	62.212	58.808	82.783	65.747	<b>331.106</b>	<b>110,4</b>	10,1
Barranquilla	34.028	55.247	46.637	52.920	24.681	84.211	44.251	<b>341.975</b>	<b>114,0</b>	10,5
Centro Occidente	32.604	31.985	29.492	28.004	28.745	30.685	31.705	<b>213.220</b>	<b>71,1</b>	6,5
Cúcuta	2.759	4.024	10.433	16.693	5.573	8.927	3.732	<b>52.141</b>	<b>17,4</b>	1,6
Valledupar	0	0	0	0	690	485	562	<b>1.737</b>	<b>0,6</b>	0,1
<b>Total</b>	<b>367.796</b>	<b>359.595</b>	<b>348.318</b>	<b>498.890</b>	<b>550.756</b>	<b>503.089</b>	<b>503.089</b>	<b>3.268.633</b>	<b>1.090</b>	<b>100,0</b>

Fuente: DNP (2018).

Tampoco existe un fondo presupuestal de origen estatal que respalde las actividades del AMVA. Como puede constatarse en la legislación nacional (Ley n° 3.526, de 2013), no existe disposición alguna que sugiera que el Estado tiene compromisos presupuestales con las áreas metropolitanas constituidas en Colombia, y que no existe ninguna norma que obligue al estado a formular instrumentos de financiación a las actividades ejecutadas por las áreas metropolitanas.

Por último, no es claro que existan iniciativas de carácter privado que se propongan complementar el ejercicio de inversión en programas de desarrollo territorial propio del AMVA. El principal desafío de financiamiento metropolitano está en la necesidad de diversificar sus fuentes de financiamiento distintas de las fuentes convencionales que limitan el grado de inversión frente a la magnitud de las propuestas de orden metropolitano. Por lo pronto, no se tiene conocimiento de que el AMVA sea proclive a la promoción de opciones como son las APPs que traerían mayores oportunidades de inversión del sector privado, especialmente en el campo de la infraestructura.

#### 14 CONCLUSIONES

Como se ilustró a lo largo de la sección, la institucionalidad al AMVA está contenida en los llamados acuerdos metropolitanos, en los que se establecen las diversas decisiones de orden normativo que regulan la gestión del territorio metropolitano.

Es a través de los acuerdos metropolitanos que el AMVA gestiona los más importantes aspectos ambientales, de transporte, el presupuesto anual de rentas y gastos, se fijan las tarifas del Sistema Integrado de Transporte, se adopta el Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos y se toman las más importantes decisiones de orden administrativo.

El acuerdo más relevante es el Acuerdo Metropolitano n° 10, de 2013, por el cual se adoptan los estatutos del AMVA, y en el que se establecen los aspectos centrales de la gobernanza del AMVA. En el Acuerdo Metropolitano n° 10, de 2013, se determinan: i) las funciones del AMVA; ii) la estructura y funciones de los órganos de dirección y administración: presidente de la junta metropolitana, director, subdirecciones, secretaría general, oficina de control interno y demás dependencias que conforma la planta de personal de la entidad; iii) las principales atribuciones de la junta metropolitana en materia de planificación del territorio; y iv) los consejos metropolitanos.

El Acuerdo n° 10, de 2013, también determina las funciones del AMVA, entre las que además de identificar y regular los hechos metropolitanos, se le indica que debe formular y adoptar el PIDM y formular y adoptar el Pemot.

En síntesis, el Pemot y el PIMD, junto con el Plan de Gestión de Territorios Integrados 2016-2019 aportan los elementos básicos para el ordenamiento territorial de los municipios asociados en el que se implementan las FPICs en el AMVA.

Se constata que los acuerdos metropolitanos y los decretos metropolitanos son de superior jerarquía respecto de los actos administrativos municipales dentro de su jurisdicción.

Se observa que el conjunto de disposiciones de carácter metropolitano se expresa en mecanismos que regulan el ordenamiento territorial, a la vez que fomentan circuitos de coordinación entre el conjunto de autoridades municipales que se proponen objetivos y metas de desarrollo que son comunes a los municipios asociados al áreas metropolitanas. La existencia de determinados órganos de decisión (junta metropolitana, dirección del área metropolitana, consejo metropolitano, y comités asesores), hace posible la coordinación de las estrategias, programas y proyectos de desarrollo metropolitano en los diferentes ámbitos del desarrollo económico, social, ambiental y cultural del conjunto de municipios que hacen parte del áreas metropolitanas. Las instancias de decisión establecidas hacen posible la participación de los distintos actores municipales y metropolitanos, y aseguran la comunicación de los avances de los principales planes de desarrollo del orden metropolitano.

Una característica sobresaliente de la institucionalidad del AMVA es su bajo nivel de relacionamiento con el Estado central colombiano. Las instituciones del AMVA muestran que son lo suficientemente aptas para gestionar el desarrollo del territorio compuesto por diez municipios. Su grado de autosuficiencia financiera le da independencia para desarrollar las principales estrategias de desarrollo territorial.

## REFERENCIAS

ALCALDÍA DE MEDELLÍN. Acuerdo Metropolitano n° 15, de 2006. Por medio del cual se adoptan las normas obligatoriamente generales en materia de planeación y gestión del suelo y se dictan otras disposiciones. **Gaceta Oficial**, n. 2834, oct. 2006.

AMVA – ÁREA METROPOLITANA DEL VALLE DE ABURRÁ. **Plan de Gestión 2016-2019**: territorios integrados. Medellín: AMVA, 2016.

COLOMBIA. Acto Legislativo n° 1, de 1968. Por el cual se reforma la Constitución Política de Colombia. **Diario Oficial**, n. 32673, dic. 1968.

\_\_\_\_\_. Decreto n° 3.104, de 1979. Por el cual se dictan normas para la organización y funcionamiento de las áreas metropolitanas. **Diario Oficial**, n. 35432, 1979.

\_\_\_\_\_. Constitución Política de Colombia 1991. **Gaceta Constitucional**, n. 116, 20 jul. 1991.

\_\_\_\_\_. Ley nº 99, de 1993. Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, y se organiza el Sistema Nacional Ambiental, Sina y se dictan otras disposiciones. **Diario Oficial**, n. 41146, 1993.

\_\_\_\_\_. Ley nº 128, de 1994. Por la cual se expide la Ley Orgánica de las Áreas Metropolitanas. **Diario Oficial**, n. 41236, 1994.

\_\_\_\_\_. Ley nº 1.454, de 2011. Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones. **Diario Oficial**, n. 48115, 2011a.

\_\_\_\_\_. Ley nº 1.450, de 2011. Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014. **Diario Oficial**, n. 48102, 2011b.

\_\_\_\_\_. Ley nº 1.625, de 2013. Por la cual se expide el régimen actual de las áreas metropolitanas. **Diario Oficial**, n. 48776, 2013.

CONPES – CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL. **Iniciativa para la modernización y gestión de activos fijos públicos**. Bogotá: Conpes, 28 sept. 2009. p. 13.

DNP – DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. **Evaluación institucional y de resultados de las áreas metropolitanas y otros esquemas asociativos territoriales, con el fin de determinar los efectos de la asociatividad en términos de desarrollo económico y social**. [s.l.]: SEI, 2017.

\_\_\_\_\_. **Evaluación institucional y de resultados de las áreas metropolitanas y otros esquemas asociativos territoriales, con el fin de determinar los efectos de la asociatividad en términos de desarrollo económico y social**. [s.l.]: SEI, 2018.

MELO, J. O. La constitución de 1886. *In*: MEJÍA, A. T. *et al.* **Nueva historia de Colombia**. Bogotá: Editorial Planeta, 1989.

## BIBLIOGRAFÍA COMPLEMENTARIA

ALCALDÍA DE MEDELLÍN. Acuerdo Metropolitano no 18, de 2001. En virtud del cual se adopta el “Proyecto Metrópoli 2002-2020: hacia una ecorregión, metropolitana educadora, gobernable, sostenible, competitiva, confiable e integrada social y globalmente”, como instrumento de actualización y re formulación del Plan Integral de Desarrollo de 1985 “Para la consolidación de la metrópoli”. **Gaceta Oficial**, n. 1612, 2001.

\_\_\_\_\_. Acuerdo Metropolitano nº 40, de 2007. **Gaceta Oficial**, n. 3123, 2007.

\_\_\_\_\_. Acuerdo nº 14, de 2011. Por medio del cual se adopta una política de descentralización educativa a comunas y corregimientos de la ciudad de Medellín de los programas académicos ofrecidos por las Instituciones Universitarias Instituto Tecnológico Metropolitano, Tecnológico Pascual Bravo y Colegio Mayor de Antioquia. **Gaceta Oficial**, n. 3853, 2011.

\_\_\_\_\_. Acuerdo Metropolitano nº 10, de 2013. Por medio del cual se modifican y adoptan los estatutos del área metropolitana del Valle de Aburrá. **Gaceta Oficial**, n. 4174, jul. 2013.

AMVA – ÁREA METROPOLITANA DEL VALLE DE ABURRÁ. **Plan de Gestión 2012-2015: pura vida**. Medellín: AMVA, 2012.

COLOMBIA. Decreto Ley nº 1.333, de 1986. Por el cual se expide el código de régimen municipal. **Diario Oficial**, n. 37466, 1986.