

ALCANCES DE LA ASOCIATIVIDAD TERRITORIAL COMO EJE DE DESARROLLO
LOCAL Y REGIONAL, PARA LOS MUNICIPIOS DEL VALLE DE TENZA, EN EL
DEPARTAMENTO DE BOYACÁ

Martha Cecilia Holguín Holguín

Johana Rodríguez Huertas

UNIVERSIDAD NACIONAL ABIERTA Y A DISTANCIA “UNAD”
ESCUELA DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS, CONTABLES,
ECONÓMICAS Y DE NEGOCIOS

2015

ALCANCES DE LA ASOCIATIVIDAD TERRITORIAL COMO EJE DE DESARROLLO
LOCAL Y REGIONAL, PARA LOS MUNICIPIOS DEL VALLE DE TENZA, EN EL
DEPARTAMENTO DE BOYACÁ.

Martha Cecilia Holguín Holguín
Johana Rodríguez Huertas.

Directora
Dra. María Consuelo Mora

Proyecto de Trabajo a ser presentado para optar al título de
Especialistas en Gestión Pública.

UNIVERSIDAD NACIONAL ABIERTA Y A DISTANCIA “UNAD”
ESCUELA DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS, CONTABLES,
ECONÓMICAS Y DE NEGOCIOS

2015

Dedicatoria

A mi hijos, mi esposo que me han brindado el apoyo para realizar esta proceso de mi vida
profesional y personal

A mi hija y mi familia que siempre me han apoyado incondicionalmente

Agradecimientos

A Dios, que me brindado la oportunidad y los medios para desarrollar este proyecto, a la Universidad Nacional Abierta y a Distancia, al Dr. Francisco Rojas Mendoza y a la Dra. Tania Fonseca, por su apoyo, colaboración, asesoría y tiempo para construir este documento.

TABLA DE CONTENIDO

	Página
1. Antecedentes del problema	13
1.1 Importancia de la investigación	13
1.2 Planteamiento del Problema	13
1.3 Formulación del Problema	14
1.4 Sistematización del Problema	14
1.5 Justificación de la Investigación	15
1.6 Alcances y límites de la Investigación	16
1.6.1 Línea de Investigación	16
2. Marco Referencial	16
2.1 Antecedentes	16
2.2 Marco Teórico	18
2.2.1 El Principio de la Asociatividad Territorial en Colombia	18
2.2.1.1 Criterios Generales para la Asociatividad Territorial en Colombia	20
2.2.1.2 Implicaciones del Ordenamiento Territorial	21
2.2.1.3 Instrumentos para la Asociatividad Territorial	22
2.3 Marco Conceptual	28
2.4 Marco Legal	30
2.5 Marco Espacial	31
2.6 Marco Temporal	32
2.7 Hipótesis del Trabajo	32
2.7.1 Operacionalización de Variables	33
3. Metodología de la Investigación	34
3.1 Objetivo General	34
3.2 Objetivos Específicos	34
3.3 Tipo de Estudio	34

3.4 Método	35
3.4.1 Población Objetivo	35
3.4.2 Fuentes y Técnicas de Recolección de Información	35
3.4.2.1 Fuentes de Información secundaria	35
3.4.2.2 Fuentes de Información Primaria	35
3.4.3 Instrumentos para la recolección de la Información	36
3.4.4 Instrumentos para el análisis de la información.	36
4. Generalidades de la Asociatividad Territorial en Colombia, como instrumento para el desarrollo regional y local en el Valle de Tenza.	37
5. Descripción las condiciones actuales para el desarrollo de la asociatividad entre entidades territoriales de la región del Valle de Tenza enmarcada en la LOOT ley 1454 de 2011 y el CONPES 3287	41
5.1 Características generales del Valle de Tenza	41
5.2 Condiciones actuales de la Asociatividad territorial en la Región del Valle de Tenza	43
5.2.1 ASOVATE- Asociación de Municipios del Valle de Tenza	43
5.2.2 DELCO en el Valle de Tenza	43
5.2.2.1 Integración de la cadena de valor del Ecoturismo del Valle de Tenza	44
5.2.2.2 GAL Valle de Tenza	44
5.2.2.3 Café Valle de Tenza	45
5.2.2.4 CANNOR	45
5.2.2.5 Diseño participativo como estrategia de competitividad en la cestería de la comunidad artesanal del Valle de Tenza	45
5.2.3 ASONEIRA – Asociación de Municipios de la Provincia de Neira y ASORIENTE – Asociación de Municipios de la Provincia de Oriente	46
5.3 Aplicación de la modalidad de contratos plan - CONPES 3287 en el Valle de Tenza	47
6. Conveniencia y oportunidad de la aplicación de los contratos plan y asociatividad territorial en la región del Valle de Tenza, identificando los principales ejes temáticos	48

6.1 Transporte individual de pasajeros y sus actuales condiciones de ilegalidad.	48
6.2 El Servicio de prevención de Incendios y los Cuerpos de Bomberos.	51
6.3 Asistencia técnica agropecuaria	53
6.4 Manejo de Residuos Sólidos	56
6.5 Proyectos de vivienda	58
Conclusiones	61
Recomendaciones	63
Bibliografía	65

Lista de Figuras

Figura 1. Esquemas asociativos como instrumento para la integración y el desarrollo regional.	18
Figura 2. Instrumentos e incentivos para la Asociatividad LOOT	19

Lista de Cuadros

Cuadro No. 1 Normatividad para la Asociatividad territorial en Colombia	24
Cuadro No. 2 Operacionalización de variables	25

RESUMEN

En el presente documento se trata el tema de la Asociatividad Territorial, como una herramienta de las entidades territoriales para propender por el desarrollo de sus municipios y regiones, a través de estrategias eficaces, teniendo en cuenta las nuevas realidades geográficas y las figuras de organización territorial.

Este proyecto se desarrolla en la región del Valle de Tenza, que comprende las provincias de Oriente y Neira del departamento de Boyacá, teniendo en cuenta que en esta zona hay limitaciones de tipo político, cultural, institucional y financieros que han afectado el desarrollo de la región, por ende se acude al principio de asociatividad, figura que se encuentra en el marco de la Constitución Nacional de 1991, sus correspondientes desarrollos normativos y a la Ley 1454 de 2011 o LOOT.

De otro lado en este escrito se analizaron las generalidades de la Asociatividad Territorial en Colombia como un instrumento de desarrollo regional y local, con el fin de aplicarlos a las condiciones actuales de la región de Valle de Tenza, y posteriormente determinar la conveniencia y oportunidad de la aplicación de los diferentes instrumentos que brinda la ley 1454.

ABSTRACT

In this document the issue of territorial associativity was treated as a tool for local authorities to tending to the development of their municipalities and regions, through effective strategies, taking into account geographical realities and new forms of territorial organization.

This project is located in the Valle de Tenza, comprising the provinces of East and Neira of Boyacá, considering that in this area there are limitations of political, cultural, institutional and financial nature that have affected the development of the region, therefore it comes to the principle of partnership, which is contained within the Constitution of 1991 and corresponding regulatory developments and certainly Act 2011 or LOOT 1454.

On the other hand in this paper an overview of the Territorial associativity in Colombia as an instrument of regional and local development, in order to apply them to the current conditions in the region of Valle de Tenza, they analyzed and then determine the appropriateness and timing of the application of the different instruments provided by the 1454 law.

INTRODUCCION

Con la siguiente monografía se revisará la temática de la Asociatividad Territorial, en Colombia y especialmente en la Región del Valle de Tenza, como una estrategia creada por el gobierno nacional para el desarrollo económico y social, con el propósito de cumplir con los fines del estado de forma eficiente, acudiendo a la ley 1454 de 2011 en la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento y asociatividad territorial, bajo los principios de integración, solidaridad, flexibilidad, gradualidad, buen gobierno, y regionalización administrativa, con diversos instrumentos como los convenios interadministrativos, contratos plan, asociaciones público privadas, entre otras.

Por lo anterior se abordará la importancia para los municipios ubicados en esta zona de las formas asociativas, a las que pueden acudir y las cuales son una alternativa viable para lograr una integración con el fin de mejorar su desarrollo económico y competitividad en la prestación de los servicios públicos.

Con el presente documento se pretende analizar en primer lugar los esquemas asociativos de las entidades territoriales, como una herramienta para fortalecer a los municipios pequeños a través de la planeación regional y una gerencia pública efectiva; en segundo lugar analizar la situación actual de la asociatividad territorial en la región del Valle de Tenza y como a lo largo de los años estos municipios han aplicado la normatividad y herramientas que esta figura brinda para propender por el desarrollo local; finalmente se plantean 5 ejes donde se ha evidenciado que puede ser factible su aplicación.

1. ANTECEDENTES DEL PROBLEMA

1.1 Importancia de la Investigación

Determinación de los alcances que la asociatividad territorial como estrategia central en el marco de la nueva ley orgánica de ordenamiento territorial en Colombia y los contratos plan, son eficaces instrumentos de gerencia pública y desarrollo regional y local, para fortalecer los procesos de gestión.

1.2 Planteamiento del problema

La región del Valle de Tenza, carece de desarrollo económico local y convergencia desde un enfoque territorial, no se ha dado aplicación en su totalidad a la ley 1454 de 2011 o nueva ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, la cual impulsa el tema de Asociatividad Territorial en Colombia.

Esta región no se ha dado cuenta de la importancia de las formas asociativas a las que pueden acudir y las cuales serán una alternativa viable y necesaria para la planificación territorial, la prestación de servicios públicos y la eficiencia en los procesos de gestión pública.

En los municipios ubicados en esta zona, existen limitaciones de tipo político, económico, ciudadano, cultural, institucional y financiero que han afectado un adecuado desarrollo económico y social, derivando así una precaria prestación de los servicios públicos, baja competitividad y poco aprovechamiento de los recursos disponibles.

De acuerdo con lo mencionado por Cañizares (2006) y Hernández (2003), algunos de problemas de la débil Asociatividad territorial que aplican a esta región son:

- Fragilidad institucional y tendencia a la insostenibilidad financiera
- Limitaciones fiscales que impiden u obstaculizan la prestación eficiente de los servicios básicos y la realización de las inversiones físicas requeridas, generando problemas de ineficiencia e insostenibilidad

- La limitada capacidad de obtener recursos propios, mediante la organización administrativa para la actualización y recaudo de los tributos municipales, pues la mayoría de los municipios viven de las transferencias de la nación
- La pérdida de confianza y credibilidad de la población en la institucionalidad pública y en los mandatarios locales, fomentada por los escándalos de corrupción y por la poca participación ciudadana en la planeación y en el diseño del presupuesto
- La falta de planeación y la insuficiente capacidad de dar respuesta a las demandas de la ciudadanía, que se origina en el predominio de la visión cortoplacista que caracteriza el ejercicio del gobierno y en el desconocimiento del entorno en que se inscribe el territorio en consideración¹

1.3 Formulación del problema.

¿Será que con la Asociatividad territorial los municipios de Valle de Tenza aumentarán su desarrollo económico y social en la región?

1.4 Sistematización del problema:

¿A través de las herramientas de la LOOT se impulsará un desarrollo integral del territorio?

¿La formulación y ejecución de proyectos con los instrumentos dados por la ley 1454 y el CONPES 3822 impulsará el desarrollo regional y mejora de la planificación territorial en el Valle de Tenza?

¿El marco de la nueva ley orgánica de ordenamiento territorial en Colombia y los Contratos Plan pueden ser eficaces instrumentos de gerencia pública en esta zona del país?

¹ Bustamante S. (2006) *Hacia una política pública de Asociatividad en Colombia: Propuesta para el fortalecimiento de las asociaciones de municipios*. Bogotá D.C Federación Colombiana de Municipios

1.5 Justificación de la Investigación

La Ley 1454 de 2011 o nueva Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (en adelante LOOT) es una ley de mínimos y de principios, que impulsa en mayor medida el tema de la Asociatividad territorial en Colombia y reduce el concepto de la descentralización al de la Asociatividad. Así, bajo la tendencia de varios estados unitarios, se sobrepone en Colombia el concepto de Asociatividad al de la descentralización territorial². Se puede decir que con la nueva normativa, se concibe la descentralización como sinónimo de Asociatividad, la cual se debe desarrollar de la mano de los principios de integración, solidaridad, flexibilidad, gradualidad, buen gobierno y regionalización administrativa.

Por lo anterior, la presente investigación pretende estudiar el alcance del principio de Asociatividad territorial en Colombia, aplicado a la región del Valle de Tenza, con el fin de analizar los alcances para mejorar el desarrollo económico y social, a partir de la expedición de la Ley 1454 de 2011 o LOOT, mediante la revisión de sus antecedentes dentro del marco de la Constitución de 1986, la adopción de figuras asociativas en la Constitución Política de 1991 y sus correspondientes desarrollos normativos.

Como quiera que desde la perspectiva de lo local se ve como imperiosa la necesidad de que los municipios de la región conocida como el Valle de Tenza que tantas afinidades y problemas comunes tienen, se asocien para resolverlos, acudiendo a la referida Asociatividad y a la novedosa figura de los Contratos Plan creados por la Ley 1450 de 2010 y que pretende modificar la nueva Ley del Plan de Desarrollo para el presente cuatrienio, cuyos lineamientos de política y estrategia de expansión dio a conocer el Departamento Nacional de Planeación a través del CONPES 3822 publicado el pasado 22 de Diciembre de 2014.

En la necesidad de contribuir al análisis de la problemática que aqueja a esta región, y de cara a los retos y desafíos de la moderna administración pública, se estima que es urgente propiciar nuevos escenarios para la solución de la compleja problemática que afecta a las comunidades del país.

Para el caso puntual de esta zona, resulta de vital importancia asumir la asociatividad como eficaz instrumento para ahondar en la búsqueda de satisfacciones para las urgentes y

² Castro N; López C (2011) Propuesta de Integración territorial Zona suburbana Santaguada y Corregimiento Arauca al caso urbano

apremiantes necesidades de una región con inmensas posibilidades de crecimiento y desarrollo económico.

1.6 Alcances y límites de la Investigación

El presente documento se centra en analizar como la Asociatividad territorial y los contratos Plan en las entidades territoriales, son una herramienta para el desarrollo estratégico a nivel regional, con el fin de articular el territorio y propender por una adecuada gestión territorial, para la promoción y ejecución de proyectos de desarrollo estratégico para los municipios la región del Valle de Tenza en el departamento de Boyacá, con el fin de lograr una mayor eficiencia de la función pública y oferta de servicios

1.6.1 Línea de investigación:

La línea de investigación de la escuela a la cual aplica esta investigación es Gestión y Políticas Públicas, debido a que contribuye a analizar los resultados y evaluaciones de las mismas en el ámbito nacional, territorial y local y demás órganos o entidades del estado.

Este proyecto se convertirá en un instrumento para la articulación de gestión y desarrollo organizacional en el sector público a nivel de la región del Valle de Tenza, con el fin de realizar aportes concretos a la gestión pública de esta zona.

2. MARCO REFENCIAL

2.1 Antecedentes

El estado Colombiano ha propendido por la descentralización territorial y ha otorgado a los municipios para garantizar el cumplimiento de los fines estatales y por ende apoya los procesos de Asociatividad territorial para mayor eficiencia de la función pública, oferta de servicios y reducción de costos de funcionamiento.

La Constitución de 1886 había consagrado en su artículo 198 que “La ley establecerá las condiciones y las normas bajo las cuales los municipios podrían asociarse

entre sí para la prestación de los servicios públicos. Las Asambleas Departamentales, 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”³.

Con posterioridad, y por expresas facultades de la Ley 11 de 1986, el Gobierno Nacional expidió el Decreto No. 1333 (aún vigente) que respecto la figura de las asociaciones de Municipios estableció claros preceptos para regular el funcionamiento de tales entidades de derecho público.

Años después, en 1994, la Ley 136 de 1994 sobre el mismo tema dice al pie de la letra:

“Artículo 148. Asociación de municipios. Dos o más municipios de uno o más departamentos podrán asociarse para organizar conjuntamente la prestación de servicios públicos, la ejecución de obras o el cumplimiento de funciones administrativas, procurando eficiencia y eficacia en los mismos, así como el desarrollo integral de sus territorios y colaborar mutuamente en la ejecución de obras públicas”.

Como se puede ver, el Decreto 1390 las describió como entidades descentralizadas de derecho público y del orden intermunicipal, el Decreto No. 1333 las define como entidades administrativas de derecho público y la Ley 136 las asume como entidades administrativas de derecho público. A juicio de Mónica Ayala, “Esta diferencia corrige el hecho de que no se trata de entes descentralizados, en tanto que, si bien su creación es concertada por los municipios que así lo han decidido y ellos ‘ceden’ el cumplimiento de algunas de sus competencias, esa cesión no significa que la responsabilidad residirá definitivamente en la asociación, esta última suscribe un contrato con el municipio, pero él sigue siendo el directo responsable de la provisión del servicio, quien busca una figura concertada de desarrollo, creada con otros municipios para cumplir con este fin en condiciones más ventajosas para todos sus miembros” (Ayala, 2005).

En cuanto tiene que ver con los Contratos Plan, fueron concebidos como instrumentos idóneos para la ejecución conjunta de proyectos de importancia estratégica para

³ Código Régimen Municipal

la nación y las entidades territoriales. Y es clara también la Ley 1450 de 2010 al decir que es posible la delegación por medio de los susodichos instrumentos, para el ejercicio de competencias y facultades propias de las entidades y organismos del sector central de la administración nacional, junto con sus institutos descentralizados.

2.2 Marco teórico.

El acelerado proceso transformador del Estado en Colombia, inmerso en la inevitable globalización del mundo contemporáneo; impone la toma de decisiones desde el municipio como célula fundamental de la organización política, respecto al cabal cumplimiento de sus cometidos esenciales.

Una alternativa viable para afrontar tamaño reto es la prestación de servicios públicos bajo esquemas de asociatividad, según los lineamientos trazados desde las Leyes 489 de 1998, 617 de 2001, 715 de 2001, 1454 de 2011 y 1551 de 2012 entre otras. Los municipios y departamentos no han aprovechado suficientemente esta valiosa figura legal, que con todas sus potencialidades resulta ser una excelente estrategia para atender los desafíos del cambiante panorama político-administrativo.

2.2.1 El principio de Asociatividad Territorial en Colombia

El principio de Asociatividad está ligado a otros fenómenos y modelos de gestión de las entidades territoriales, que incluye nuevos paradigmas, que inciden y transforman el nuevo concepto tradicional de la descentralización territorial.

La teoría de gerencia pública (New Public Management) y el nuevo paradigma de la gobernanza, expone la participación de diversos actores y procesos de integración para la construcción de lo público, llevando a la tendencia del principio de asociatividad entre lo público y lo público; lo público, lo privado y la sociedad civil, entre locales e intermediarios de gobierno o entre entidades trasfronterizas⁴

⁴ Estupiñan L (2013)

Para Bustamante (2008), la asociatividad por sí sola no es suficiente, no es asociarse por asociarse, primero se define los objetivos que rigen el principio y los participantes de éste; luego con base en ellos se determina los esquemas que más se ajusten a cada objetivo, por tanto dice: “...una forma de cooperación que involucra a actores de diferente naturaleza en torno a procesos de carácter colectivo, los cuales parten del convencimiento de que „solos no salimos adelante”; de naturaleza social y cultural, permite activar y canalizar fuerzas dispersas y latentes hacia el logro de un fin común.”

Desde la perspectiva normativa colombiana también se tiene una posición al respecto, en tanto que la Asociatividad es considerada como uno de los principios rectores del Ordenamiento Territorial en la nueva Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial – LOOT, y bajo éste precepto el ordenamiento territorial propiciará la formación de asociaciones entre las entidades territoriales e instancias de integración territorial para producir economías de escala, generar sinergias y alianzas competitivas, para la consecución de objetivos de desarrollo económico y territorial comunes.

Las implicaciones de la asociatividad desde un punto de vista social, se aprecian: “la asociatividad es un atributo comunitario que engloba aspectos de la vida social como son redes sociales, normas y confianza mutua, las cuales son formas más efectivas de alcanzar objetivos y metas comunes de los individuos que gozan de ese capital social”, Villarán (2000).

Pinto M (2006) habla de la “Asociatividad entre Municipios” como instrumento para impulsar el Desarrollo Económico Local partiendo del fortalecimiento de los procesos de asociación entre municipios de un mismo territorio, o entre aquellos con características comunes, tomando como punto de partida: las sinergias que pueden surgir del proceso; la unión de recursos y esfuerzos; la reducción de costes de transacción, y de otro tipo, que se obtienen con este mecanismo; con lo cual la asociatividad se convierte en una herramienta para lograr una gestión más adecuada, eficiente y de amplia cobertura, ya que se atienden colectivamente problemas comunes, se alcanza un nivel óptimo de utilización de capacidades en bienes públicos y en infraestructuras, y se pueden lograr economías de escala. Esta herramienta adquiere mayor importancia en municipios con escasos ingresos propios, los

cuales por lo general presentan mayores dificultades para realizar la gestión territorial correspondiente.

La asociatividad entonces, está presente en todos los procesos de reforma y modernización del Estado tales como la regionalización y la descentralización, y es uno de los temas centrales de la reforma territorial.

la Ley 1454 de 2011, Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial -LOOT-, contempla la asociatividad como una herramienta que permite abordar de manera mancomunada, el diseño, implementación y ejecución de políticas, programas, proyectos y acciones de desarrollo de interés común, tanto a las autoridades territoriales como las nacionales, aplicando los principios de coordinación, concurrencia, subsidiariedad y complementariedad para contribuir en el desarrollo sostenible, equitativo, competitivo y de gobernabilidad de los territorios.

2.2.1.1 Criterios Generales para la Asociatividad Territorial en Colombia

Según Bustamante (2006), en cuanto a los criterios básicos que se deben tener en cuenta para que las entidades territoriales puedan asociarse están los siguientes:

- ✓ Cierta grado de homogeneidad geográfica y ambiental.
- ✓ Identidad socioeconómica y cultural.
- ✓ Facilidades de comunicación y cercanía física entre los diferentes municipios que integrarían la asociación.
- ✓ Condiciones administrativas y categorías similares
- ✓ Voluntad política expresa por los gobernantes y respaldo social⁵

Desde el Departamento Nacional de Planeación – DNP de Colombia (2012), se emiten otros criterios basados en las buenas prácticas institucionales y las disposiciones legales y las políticas nacionales relacionadas con el tema así:

- ✓ Conservación de la biodiversidad para el bienestar humano.
- ✓ Equidad territorial.
- ✓ Responsabilidad territorial.
- ✓ Política común de corte inter-jurisdiccional.
- ✓ Perspectiva global para el desarrollo.

⁵ Rodríguez. A (2013) *La Asociatividad Territorial en Colombia. Una caracterización de las Asociaciones de Municipios y Áreas Metropolitanas en cuanto a sus funciones e impacto sobre el territorio.*

Planeación estratégica de la asociación para el desarrollo territorial, que a su implica niveles:

- ✓ Social
- ✓ Técnico
- ✓ Instrumental.

2.2.1.2 Implicaciones del Ordenamiento Territorial

Massiris (2005), señala que el ordenamiento territorial se concibe como una política de Estado y un proceso planificado de naturaleza política, técnica y administrativa, cuyo objeto central es el de organizar, armonizar y administrar la ocupación y uso del espacio, de modo que éstos contribuyan al desarrollo humano ecológicamente sostenible, espacialmente armónico y socialmente justo. Por ello, este concepto se asocia en el país a la necesidad de contar con políticas integrales de naturaleza urbana, ambiental, económica y cultural, desde una mirada territorial, es decir, se percibe como una nueva forma de intervenir en el territorio a través de políticas, planes y proyectos que va más allá de las formas tradicionales de planeación..⁶

En la Ley colombiana se lo define como:

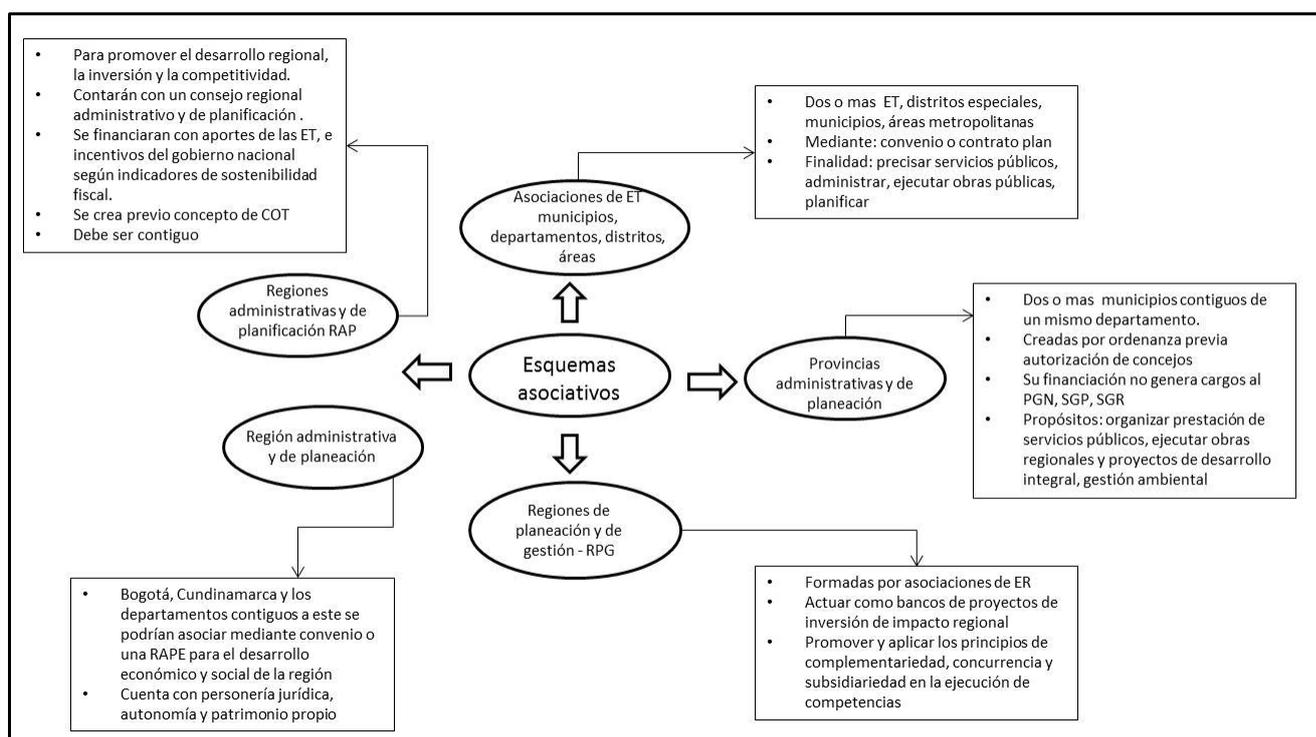
En su Art. 2 de la LOOT, define el *ordenamiento territorial (OT)* como: “*un instrumento de planificación y de gestión de las entidades territoriales (municipios) y un proceso de construcción colectiva de país, que se da de manera progresiva, gradual y flexible, con responsabilidad fiscal, tendiente a lograr una adecuada organización político-administrativa del Estado en el territorio, para facilitar el desarrollo institucional, el fortalecimiento de la identidad cultural y el desarrollo territorial, entendido este como desarrollo económicamente competitivo, socialmente justo, ambiental y fiscalmente sostenible, regionalmente armónico, culturalmente pertinente, atendiendo a la diversidad cultural y físico-geográfica de Colombia.*”

La nueva LOOT, desarrolló el artículo 285 de la Constitución Política, el cual hace referencia a que fuera de la división general de territorio se construirán otras divisiones territoriales para el cumplimiento de las funciones y servicios a cargo del estado. En este

⁶ Carrión G (2008) *Debilidades del nivel regional en el ordenamiento territorial colombiano. aproximación desde la normatividad política administrativa y de usos del suelo.*

contexto se impulsan en Colombia los siguientes esquemas asociativos: Regiones de planeación y gestión, provincias administrativas y de planeación áreas metropolitanas y entidades económicamente desarrolladas para que se asocien con las más débiles y se creen o fortalezcan diversos instrumentos jurídicos para llevar a cabo el nuevo modelo.

Figura 1. Esquemas asociativos como instrumento para la integración y el desarrollo regional.



Fuente: Chamorro (2012)

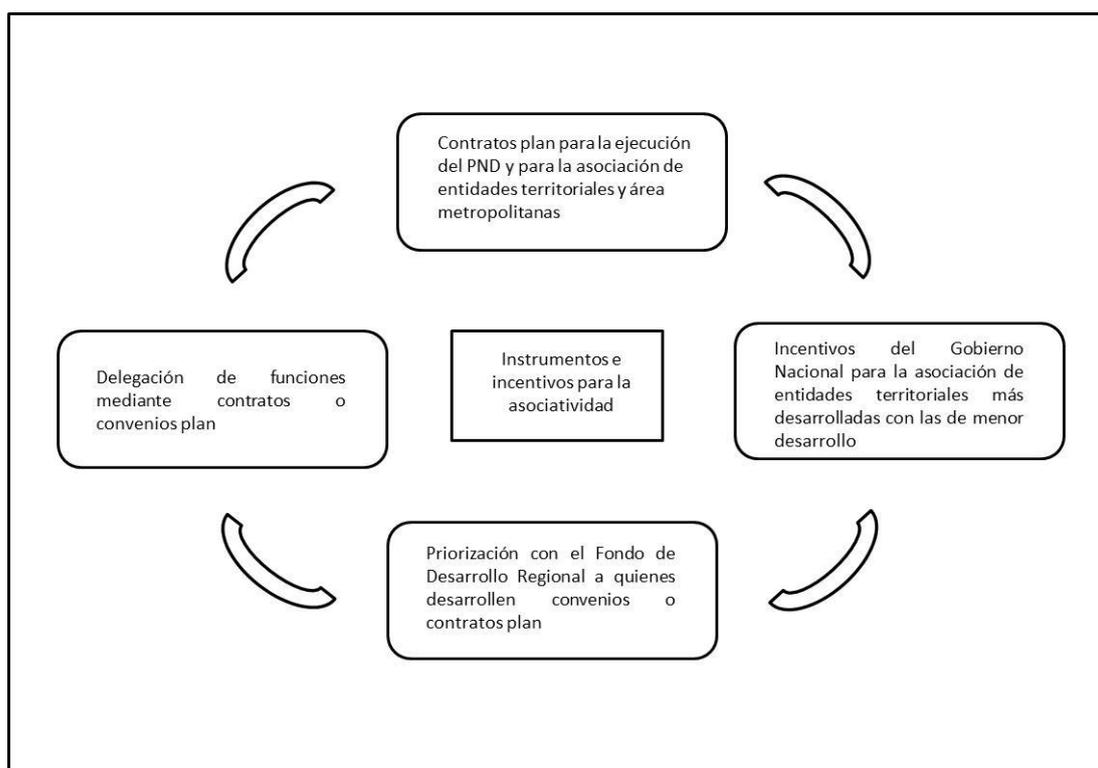
2.2.1.3 Instrumentos para la asociatividad territorial

Actualmente, los municipios y departamentos, con la elaboración y ejecución de sus planes de desarrollo y de ordenamiento territorial son conscientes de la importancia de establecer asociaciones, hacer alianzas y acuerdos con otras entidades territoriales con el fin de realizar proyectos y programas de interés común, que generan impacto en sus territorios⁷.

⁷ Departamento de Planeación Nacional (2013) Definición Legal y Funcional de los esquemas asociativos de entidades territoriales en Colombia

La Ley 136 de 1994,⁸ modificada por la Ley 1551 de 2012,⁹ regula de manera general la institución de la asociatividad como la potestad de las entidades territoriales, particularmente los municipios, para asumir, de manera conjunta la prestación de servicios públicos y el desarrollo de obras de carácter local, la que se expresa en la conformación de una entidad de derecho público.

Figura 2. Instrumentos e incentivos para la Asociatividad LOOT



Fuente: Departamento Nacional de Planeación (2011, p7)

Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial -LOOT- que brinda a las entidades territoriales “una amplia gama de posibilidades de establecer esquemas asociativos territoriales para promover procesos de desarrollo asociativos y concertad y propicia la formación de asociaciones entre las entidades territoriales e instancias de integración territorial para producir economías de escala, generar sinergias y alianzas competitivas, para la consecución de objetivos de desarrollo económico y territorial comunes.”

⁸ Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.

⁹ Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.

Por lo anterior, el artículo 9 de la LOOT establece que es posible conformar: Asociaciones de Entidades Territoriales: asociaciones de Municipios, asociaciones de Departamentos, asociaciones de Distritos, y asociaciones de Áreas Metropolitanas. Estas últimas, si bien no constituyen una entidad territorial, si conforman una categoría de persona jurídica derecho público, integrada por entidades territoriales, facultada para conformar asociaciones para los propósitos previstos en la LOOT.

Para incentivar la conformación de esquemas asociativos la legislación nacional ha previsto instrumentos de apoyo, que permitan hacer efectiva y faciliten la asociatividad de las entidades territoriales, cuya aplicación surge de la voluntad de las entidades territoriales. Dentro de estas herramientas se encuentran los convenios interadministrativos y el Contrato Plan, así como el Sistema General de Regalías -SGR- y las APP

Convenios interadministrativos

Es fundamental para las entidades públicas, incluyendo las entidades territoriales, mantener relaciones de tipo jurídico las cuales son necesarias para el normal funcionamiento del Estado. En la administración pública existen relaciones de coordinación, de cooperación, de jerarquía, consultivas, de control, etc. Además, el ordenamiento normativo ha contemplado diversas formas jurídicas mediante las cuales se instrumentalizan esas relaciones entre las entidades.¹⁰

Para materializar estos propósitos, la Ley 489 de 1998 prevé los convenios interadministrativos celebrados entre dos o más entidades públicas con dos objetivos específicos: *concertar la asociación entre entidades públicas,*¹¹ *así como constituir asociaciones y fundaciones para el cumplimiento de las actividades propias de las entidades públicas con participación de particulares.*¹² En relación con las asociaciones, esta tiene como finalidad servir de instrumento para cooperar en el cumplimiento de funciones administrativas o de prestar conjuntamente servicios que se hallen a su cargo, mediante la

¹⁰ Comité Especial Interinstitucional y Técnico Intersectorial de Asociatividad Territorial. “Definición Legal y Funcional de los Esquemas Asociativos de Entidades Territoriales en Colombia”. Departamento Nacional de Planeación – Colombia. 2012.

¹¹ Artículo 95, Ley 489 de 1998.

¹² Artículo 96, Ley 489 de 1998.

celebración de convenios interadministrativos o la conformación de personas jurídicas sin ánimo de lucro.

Contratos - Plan

El contrato-plan se halla previsto en los artículos 18 de la Ley 1450 de 2011 y 8 de la Ley 1454 de 2011, reglamentados por el Decreto 819 de 2012,¹³ y el CONPES 3822 de Diciembre de 2014 que en su conjunto prevén como objetivo la concertación de esfuerzos estatales para la planeación integral con visión de largo plazo.

Conforme con la normatividad que lo desarrolla, el contrato-plan se concibe como un acuerdo marco de voluntades entre la Nación y las entidades territoriales, o entre las asociaciones de estas, o entre una entidad territorial y otra de su misma naturaleza, en el cual se establecen mecanismos y compromisos por las partes intervinientes, para ejecutar programas establecidos dentro de los respectivos planes de desarrollo, que por su naturaleza sea conveniente ejecutar en forma conjunta. Para ello, se presentan diversas posibilidades para su suscripción:

- Entre la nación con una o varias entidades territoriales
- Entre entidades territoriales.
- Entre las autoridades ambientales con las anteriores

En materia de Contratos Plan, la Ley 1450 de 2010 los definió como acuerdos de voluntades que sirven como herramienta de coordinación interinstitucional entre diferentes niveles de gobierno para realizar y cofinanciar proyectos estratégicos de desarrollo territorial con proyección a mediano y largo plazo, mediante acuerdos y compromisos entre el Gobierno nacional y las entidades territoriales, entre estas independientemente, y eventualmente con la participación de otros actores públicos o privados del desarrollo territorial.

El Contrato Plan es el resultado de un proceso de acuerdos progresivos sobre:

¹³ Por el cual se dictan disposiciones sobre la elaboración e implementación de los Contratos Plan.

- Los objetivos que buscan el desarrollo integral de la población y trascienden la urgencia inmediata o los intereses de cada socio.

- Los proyectos que superan las necesidades coyunturales y pueden llegar a tener perspectivas de ejecución durante más de un solo periodo de gobierno.

- Los recursos que los firmantes destinarán a la realización de los proyectos

Este proceso de entendimiento permite establecer un territorio pertinente y durable para la acción pública concertada y articulada.

Para la elaboración, ejecución, seguimiento y evaluación del Contrato Plan, se deberán adelantar las siguientes etapas:

1. Precontractual: En la que las partes involucradas construyen un "Acuerdo Estratégico para el Desarrollo del Territorio" y adelantan todos los trámites previos necesarios para su ejecución;
2. Contractual: En la que se suscribe el Contrato Plan por las partes interesadas, se procede a la ejecución de los programas y proyectos, así como su seguimiento y evaluación;
3. Post contractual: En la cual se liquida el Contrato Plan y se efectúa la evaluación ex post del mismo. Las iniciativas por parte de las entidades u organismos del nivel territorial, áreas metropolitanas, autoridades ambientales y esquemas asociativos territoriales, estarán a cargo de los gobernadores, los alcaldes, los directores, los representantes de los órganos de dirección de los esquemas asociativos territoriales y los directores o representantes legales de las autoridades ambientales, respectivamente.

Los Contratos Plan pueden suscribirlos las entidades y organismos del orden nacional con entidades territoriales y/o esquemas asociativos de entidades territoriales; las entidades

territoriales entre ellas para conformar esquemas asociativos o entre áreas metropolitanas y; las autoridades ambientales con cualquiera de las anteriores.

De acuerdo con las previsiones de la Ley 1454 de 2010, la suscripción de Contratos Plan ofrece entre otros, los siguientes incentivos y ventajas:

1. Acceso preferencial a las acciones de fortalecimiento institucional que desarrolle la Nación, en especial a través del “Programa para la Generación y Fortalecimiento de Capacidades Institucionales para el Desarrollo Territorial”.
2. Cofinanciación a través de otros niveles de gobierno de iniciativas enmarcadas dentro del Contrato Plan o sus herramientas de ejecución, de conformidad con las normas respectivas;
3. Priorización de proyectos de conformidad con la ley del Sistema General de Regalías.
4. Posibilidad de delegar funciones por parte de las entidades nacionales a las entidades territoriales, especificando las funciones y los recursos para su adecuado cumplimiento, así como la duración de la delegación. Previamente el delegante deberá verificar la capacidad del delegado, con el fin de propender por el adecuado cumplimiento de las funciones delegadas.

Asociaciones público – privadas

Las asociaciones público privadas -APP- son una alternativa de colaboración entre el sector público y el sector privado orientadas a la ejecución de macroproyectos. Es una estrategia dinámica y encaminada hacia el futuro planteado por el gobierno nacional, que busca alentar la posición que ocupa el país en contexto internacional de la producción y la

exportación, garantizando la aplicación de los tratados de libre comercio y el desarrollo del país especialmente en infraestructura.¹⁴

Con esta herramienta, el Gobierno Nacional busca coordinar las acciones colectivas tendientes a alcanzar objetivos nacionales o sectoriales y a estimular las inversiones. Así, cuando el Gobierno, las entidades territoriales y el sector privado trabajan en conjunto, es posible incrementar su potencial para la transformación y el crecimiento económico, lo cual es más eficaz y presenta mejores resultados, que si actuaran solos o aisladamente.

Para este efecto, la Ley 1508 de 2012 definió las APP como un instrumento de vinculación de capital privado, que se materializa en un contrato entre una entidad estatal y una persona natural o jurídica de derecho privado, para la provisión de bienes públicos y de sus servicios relacionados, que involucra la retención y transferencia, riesgos entre las partes y mecanismos de pago, relacionados con la disponibilidad el nivel de servicio de la infraestructura y/o servicio.

2.3 Marco conceptual.

Tal y como se ha planteado desde el comienzo, la Ley 1454, ya referida como LOOT; plantea con carácter de principio esencial la asociatividad territorial, junto a otros postulados como los de Integración, Regionalización, Solidaridad y equidad Territorial entre otros.

Tales preceptos deberán ser tenidos como normas rectoras a la luz de las cuales deberán acometer los entes territoriales la solución de las necesidades insatisfechas de sus habitantes y el cabal cumplimiento de los cometidos que tanto la Constitución como la Ley le asigna a cada uno de ellos.

Por Asociatividad territorial de acuerdo a lo enmarcado por la ley mencionada anteriormente se entiende que es una necesidad que presentan hoy en día los municipios o

¹⁴ Comité Especial Interinstitucional y Técnico Intersectorial de Asociatividad Territorial. *“Definición Legal y Funcional de los Esquemas Asociativos de Entidades Territoriales en Colombia”*. Departamento Nacional de Planeación – Colombia. 2012.

regiones de espacio geográfico, con el fin de generar espacios de articulación y desarrollo territorial para mejorar sus procesos de gestión estratégica, operativa y de planificación, de una manera coordinada y efectiva

El Ordenamiento Territorial se ha concebido generalmente en Colombia como un instrumento de apoyo a la gestión planificadora y una política estatal para lograr la descentralización (Borja, 2000), por ende debe ser una política de estado que busque el bienestar general cuyo objeto central es el de organizar, armonizar y administrar la ocupación y uso del espacio, de modo que éstos contribuyan al desarrollo humano ecológicamente sostenible, espacialmente armónico y socialmente justo. Por ello, este concepto se asocia en el país a la necesidad de contar con políticas integrales de naturaleza urbana, ambiental, económica y cultural, desde una mirada territorial, es decir, se percibe como una nueva forma de intervenir en el territorio a través de políticas, planes y proyectos que va más allá de las formas tradicionales de planeación.¹⁵

Los *Contratos y Convenios Plan* se convertirán en un excelente instrumento para la materialización de los propósitos antedichos, sobre la base de que son la herramienta ideal para concertar las voluntades de los gobiernos territoriales con el orden nacional, y sacar adelante sus planes, programas y proyectos de desarrollo.

Otro aspecto a tener en cuenta es la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial – LOOT, cuyas características más importantes de esta ley y de pertinencia de la nombrada ley, relevantes para el presente trabajo son:

- Determina que dentro de los principios rectores del OT se encuentra *la Asociatividad*, haciendo referencia con esto a que el OT: *“propiciará la formación de asociaciones entre las entidades territoriales e instancias de integración territorial para producir economías de escala, generar sinergias y alianzas competitivas, para la consecución de objetivos de desarrollo económico y territorial comunes.”*

¹⁵ Carrión B. Gustavo A (2008) *Debilidades del nivel regional en el ordenamiento territorial colombiano. aproximación desde la normatividad política administrativa y de usos del suelo*

- En su Art. 11 precisa que las asociaciones de entidades territoriales se conformarán libremente por dos o más entes territoriales con funciones entre las cuales se encuentra de planificación y procurar el desarrollo integral de sus territorios.
- Define la naturaleza de los esquemas asociativos de entidades territoriales de naturaleza flexible, voluntaria, y gradual para promover el desarrollo de sus territorios.

2.4 Marco legal.

Cuadro No. 1 Normatividad para la Asociatividad territorial en Colombia

Norma	Alcances
Constitución Política de 1991.	Máxima ley Colombiana. Art. 38 Art. 285 Art. 298 Art. 311 Art. 319
Decreto – Ley 1333 de 1986.	Por el cual se expide el Código de Régimen Municipal.
Ley 136 de 1994.	Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.
Ley 489 de 1998.	Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones
Ley 617 de 2000.	Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la ley orgánica de presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional
Ley 715 de 2001.	Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288,

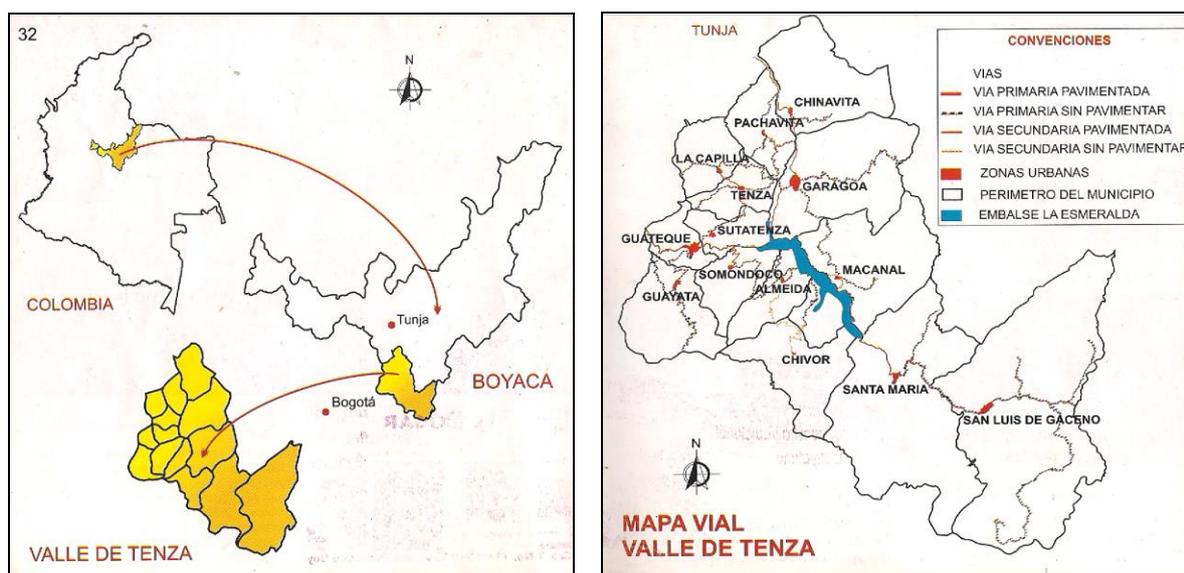
	356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de servicios de educación y salud, entre otros
Ley 1450 de 2010.	Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014.
Ley 1454 de 2011.	Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones.
Documento CONPES 3822.	Contratos plan: lineamientos de política y plan de expansión 2014 -2018
Ley 1753 de 2015	Plan Nacional de Desarrollo.

Fuente: Las Autoras

2.5 Marco Espacial

El presente proyecto se realizará en la República de Colombia, Departamento de Boyacá, Región suroriental conocida como Valle de Tenza, y conformada por las provincias de Neira y Oriente.

Figura No. 1: Localización Región del Valle de Tenza



Fuente: Guía Turística Valle de Tenza año 2009. Corporación Turística Valle de Tenza

2.6 Marco Temporal

El desarrollo presente proyecto de grado se llevó a cabo durante el tiempo comprendido entre Febrero y Agosto del presente año.

2.7 Hipótesis del trabajo

Por variable se entiende cualquier característica o cualidad del fenómeno de estudio, susceptible de asumir diferentes valores. Es un concepto que identifica el un rasgo que puede ser observado, interpretado, medido o cuantificado.

Para la metodología de la investigación, una variable representa cualquier propiedad, característica o atributo dado en grados o modalidades diferentes en los objetos, los hechos o las personas, y por derivación, en los grupos y categorías sociales (Sabino, 1978); de modo que la realidad puede ser conocida a través de sus variables.

Las variables están directamente relacionadas con las hipótesis. El investigador busca con su trabajo, corroborar o refutar las hipótesis para dar respuesta al problema de investigación, pero esta tarea requiere que previamente exista plena claridad sobre cómo se definen las variables teórica y operativamente.

Hernández R; Fernández C; Baptista L (2003) señalan que la definición de las variables sirve para unificar un mismo criterio para entenderlas y asegurarse de que éstas puedan ser medidas, observadas, evaluadas o inferidas, “es decir que de ellas se pueden obtener datos de la realidad”.

Para los propositos en la presente investigación, se plantean las siguientes hipotesis contenidas en cuadro inserto en el siguiente apartado.

2.7.1 Operacionalización de variables.

Cuadro No. 2 Operacionalización de variables.

VARIABLE	INDICADOR
<p>Independiente:</p> <p>Aplicación práctica de la normatividad legal vigente.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Número de Asociaciones existentes en la región. • Número de Contratos Plan suscritos hasta la fecha.
<p>Dependientes:</p> <p>Operatividad de las formas asociativas.</p> <p>Eficiencia administrativa.</p> <p>Gestión administrativa desplegada por las entidades territoriales.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Número de Proyectos conjuntos ejecutados. • Resultados fiscales. • Proyectos a ejecutar financiados mediante Contratos Plan.

Fuente: Las Autoras

3. METODOLOGIA DE LA INVESTIGACIÓN

3.1 Objetivo general.

Determinar los alcances de la Asociatividad Territorial como eje para el desarrollo local y regional, para los municipios de la región del Valle de Tenza, en el Departamento de Boyacá.

3.2 Objetivos específicos:

- Analizar las generalidades de la Asociatividad Territorial en Colombia como instrumento para desarrollo regional y local
- Describir las actuales condiciones para el desarrollo de la asociatividad entre entidades territoriales de la Región del Valle de Tenza enmarcada en la LOOT Ley 1454 de 2011
- Determinar la conveniencia y oportunidad de la aplicación de la Asociatividad territorial y los contratos Plan en la región del Valle de Tenza, identificando los principales ejes temáticos

3.3 Tipo de estudio.

El presente trabajo será una monografía sobre el tema de Asociatividad Territorial en Colombia y el Valle de Tenza, en la cual se realiza un estudio profundo luego de haber hecho una selección cuidadosa de la información para ser analizada, con el propósito de generar o plantear soluciones a problemáticas que se tienen en este momento.

La presente investigación es de tipo descriptivo-analítica. Lo anterior, en la medida en la cual se analiza una información primaria y secundaria describiendo detalladamente la situación encontrada en campo de estudio escogido.

Se partirá de la descripción de la situación actual de los municipios de la región, haciendo un análisis de los esfuerzos asociativos hasta ahora realizados y los que igualmente se adelantan, y su necesaria relación con los resultados de dicha gestión administrativa.

De acuerdo con el tipo de investigación, se trabajará bajo un enfoque cualitativo, tratando de identificar la naturaleza profunda de las realidades propias de cada entidad territorial, sus relaciones y nexos con los vecinos. Necesario será utilizar elementos cuantitativos de estadística para hacer las interpretaciones y análisis que se requieren dentro de la investigación.

Se utilizará como método de análisis el inductivo, es decir, se parte de hechos particulares para llegar a una conclusión general, tomando en cuenta la conceptualización de categorías a partir del análisis del problema y de la población a la cual va dirigida.

3.4 Método

3.4.1 Población Objetivo

Municipios de Guateque, Tenza, Sutatenza, La Capilla, Guayatá, Somondoco, Almeida y Chivor (Provincia de Oriente); Garagoa, Pachavita, Chinavita, Macanal, Santa María y San Luis de Gaceno (Provincia de Neira), todos en el Departamento de Boyacá, zona suroriental, en colindancia con los departamentos de Cundinamarca y Casanare. Total: 14 municipios y un Departamento.

3.4.2 Fuentes y Técnicas de recolección de la información.

3.4.2.1 Fuentes de información secundaria.

Anuarios Estadísticos del Departamento Nacional de Planeación, de la Secretaría Departamental de Planeación de Boyacá y de las Secretarías Municipales de Planeación de cada una de las entidades territoriales objeto del estudio.

3.4.2.2 Fuentes de información primarias

Investigación de documentos existentes en las alcaldías municipales como planes de desarrollo, planes de ordenamiento territorial y actos administrativos.

3.4.3 Instrumentos para recolección de la información.

- Observación Directa.
- Entrevistas no estructuradas.
- Revisión Documental y Bibliográfica.

3.4.4 Instrumentos para el análisis de la información.

- **Observación Directa:** La observación se define como el uso sistemático de nuestros sentidos en la búsqueda de los datos que necesitamos para resolver el problema objeto de la investigación. Se realizarán observaciones en las Alcaldías Municipales para obtener información primaria que permita analizar el problema planteado.

- **Entrevista no estructurada:** Consiste en una conversación oral entre el entrevistado y el entrevistador con la finalidad de obtener información fidedigna y valiosa para la investigación. Se realizarán cada vez que sea posible con los Alcaldes o con el personal encargado de las diferentes oficinas de Gobierno, Planeación o Desarrollo Social de las alcaldías municipales de la región.

- **Revisión Documental y Bibliográfica:** Es un análisis realizado sobre el material bibliográfico y de soporte seleccionado para efectos de recolectar información secundaria. Se hará revisión de los recursos bibliográficos disponibles en nuestro medio que traten de manera amplia y profunda el tema de la asociatividad territorial, la contratación interadministrativa y los Contratos Plan, recientemente creados por el legislador.

4. GENERALIDADES DE LA ASOCIATIVIDAD TERRITORIAL EN COLOMBIA, COMO INSTRUMENTO PARA EL DESARROLLO REGIONAL Y LOCAL EN EL VALLE DE TENZA.

En Colombia son relativamente pocos los estudios sobre el alcance y la profundidad de las reformas de descentralización de las últimas décadas, y los ejercicios de evaluación que se han realizado ponen en evidencia cuanto se ha avanzado en provisión de servicios, infraestructura y democratización, al tiempo que se mantiene cierta controversia sobre los alcances y las verdaderas pretensiones de los sucesivos ajustes que se han venido introduciendo.¹⁶

Para contextualizar de nuevo, la Constitución Política de 1991 reiteró el modelo territorial unitario. La Asamblea Nacional Constituyente, si bien tuvo propuestas generales y regionales, optó por un modelo unitario, para lo cual se argumentaron severos temores de fragmentación y cooptación de los territorios por parte de los grupos ilegales. Al final, la constante centralista, característica de nuestra organización territorial, fue confirmada en este último proceso constitucional, eso sí, atemperada por los principios de autonomía y de descentralización territorial (Estupiñán, 2012).

La expresión “autonomía” aparece en la mayoría de las gacetas constitucionales; sin embargo, dicho término quedó relativizado debido al contexto del Estado unitario, en general, hace referencia a los atributos consignados en el Artículo 287 de la Constitución Política, esto es las atribuciones que tienen las entidades territoriales de:

- a) Gobernarse por autoridades propias
- b) Ejercer las competencias que les correspondan
- c) Administrar los recursos y establecer los atributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones
- d) Participar en las rentas nacionales

¹⁶ Hacía una Política Pública de Asociatividad en Colombia: Propuestas para el fortalecimiento de las Asociaciones de Municipios, elaborado por: Bustamante Pérez, Sergio – Consultor GTZ/FCM. Diciembre de 2006.

Para el Valle de Tenza una estrategia de asociatividad territorial, resulta importante en la noción de ‘desarrollo estratégico territorial’ para que a partir del mismo, puedan abordarse las posibilidades que esta puede tener, para la formulación de una propuesta de asociatividad interterritorial en esta importante región del suroriente boyacense.

La Ley de 1454 de 2011 estableció como esquemas asociativos territoriales las regiones administrativas y de planificación, las regiones de planeación y gestión, las áreas metropolitanas, las provincias administrativas y de planificación y las asociaciones de departamentos, distritos especiales y municipios.

Estas asociaciones de entidades territoriales se pueden conformar para prestar conjuntamente servicios públicos, funciones administrativas propias o asignadas al ente territorial por el nivel nacional, ejecutar obras de interés común o cumplir funciones de planificación, así como para procurar el desarrollo integral de sus territorios.

Por ello, les resulta necesario recurrir a la previsión contemplada en la Ley 1454, que permite a las entidades territoriales continuar asociándose mediante la celebración de convenios interadministrativos o mediante la conformación de personas jurídicas de derecho público o derecho privado.

En relación con los convenios interadministrativos de asociación, Chávez (2008) sostiene que la Ley 489 de 1998 que lo regula, incorporó el concepto de asociación y basado en el mismo adoptó una serie de figuras, tipificando diversas modalidades de unos y organización de nuevas personas jurídicas por parte de entidades públicas ya existentes, que se puede llevar a cabo con el fin de ejecutar las actividades atribuidas a las entidades estatales.

El empleo de los convenios de asociación como esquema de asociatividad para el nivel territorial de la administración pública, de acuerdo con lo previsto en la Ley 489 de 1998, está limitado a cooperar en el cumplimiento de funciones administrativas o la prestación conjunta de servicios públicos a su cargo, pero no involucra un objeto que pueda ser más amplio como el de la promoción de proyectos de desarrollo estratégico territorial. Ello obliga a que el objetivo de promover el desarrollo integral del territorio, se tenga que

llevar a cabo mediante la conformación de personas jurídicas de derecho público o de derecho privado.

Es conveniente recordar que la estructura de la administración pública tanto en el ámbito nacional como en el territorial se conforma por entidades de primer grado, que son aquellas creadas o cuya creación es autorizada por los órganos de representación popular; y entidades de segundo grado, que son las que surgen por la voluntad de entidades de primer grado de asociarse entre sí por particulares a partir de la autorización con que cuentan desde el acto de creación o dada en un acto posterior para concurrir a la conformación de las entidades asociativas resultantes.

Importa señalar además, que de acuerdo con el ordenamiento jurídico colombiano, existen dos estructuras que responden a la noción de centralización indirecta o de segundo grado que podrían servir a la finalidad de promoción del desarrollo estratégico territorial en el Valle de Tenza, que son las asociaciones de empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades públicas, cuyas características, frente a las ventajas o desventajas que puedan ofrecer para esta finalidad, se reseñan brevemente a continuación.

Las asociaciones de empresas industriales y comerciales del Estado son formas societarias de las cuales, al menos, debe hacer parte una entidad que tenga esta naturaleza la cual se pueda asociar con otra u otras empresas, pero también con entidades descentralizadas territorialmente o por servicios, cuyo régimen jurídico corresponde al estatuto mercantil y al acto de creación.

Por su parte, las sociedades públicas se pueden conformar por la expresión de la voluntad de asociarse de dos o más entidades públicas debidamente autorizadas por las asambleas y los concejos, pueden concurrir a su conformación, bajo una forma societaria mercantil, administrada con el mismo régimen de las empresas industriales y comerciales del Estado. Ello significa que los municipios de la región que se hallen interesados, puedan concurrir directamente a crear la nueva entidad, sin entrar a depender de la existencia de otra distinta de ellas que le sirva de “ancla”, pero con un menor grado de flexibilidad derivado de la sujeción a un régimen jurídico que combina elementos de derecho privado con contenidos de derecho público.

De acuerdo con lo anterior y en función del objeto pretendido, ambas estructuras descentralizadas indirectas podrían servir para constituir una empresa de desarrollo interterritorial, con fines estratégicos para los municipios socios, independientemente de su envergadura económica.

Se trata entonces de que con la creación de una empresa de desarrollo interterritorial constituida como una asociación de empresas industriales y comerciales del Estado o como una sociedad pública, se identifiquen y desarrollen proyectos de interés general que causen un claro beneficio social en el Valle de Tenza, a partir de su gestión directa por los inversionistas privados.

Bajo estas formas posibles de asociación, se tiene que una estructura jurídica pública, al obrar totalmente o en buena medida bajo un régimen de derecho privado, especialmente en sus relaciones con terceros, a la vez que tiene mayor flexibilidad para poder operar, sigue las directrices de la política pública que le imponen sus socios, que no son otros que los mismos municipios de la región.

5. CONDICIONES ACTUALES PARA EL DESARROLLO DE LA ASOCIATIVIDAD ENTRE ENTIDADES TERRITORIALES DE LA REGIÓN DEL VALLE DE TENZA ENMARCADAS EN LA LOOT LEY 1454 DE 2011 Y EL CONPES 3287

5.1 Características generales del Valle de Tenza

La región del Valle de Tenza, es una región geográfica y cultural ubicada entre los departamentos Colombianos de Cundinamarca y Boyacá, La población que habita en los municipios es de 86.663 habitantes que representan el 7% de la población del departamento de Boyacá, ubicada en la cabecera el 42% y en el sector rural el 58%,¹⁷ a la vez estos municipios comparten características homogéneas como las socioeconómicas, biofísicas, poblacionales y culturales lo que permite, buscar y alcanzar objetivos básicos para impulsar el desarrollo económico, social y ambiental de los territorios y comunidades con el fin de lograr el desarrollo sostenible e integral de las comunidades y territorios.

De acuerdo al Incoder en su investigación: sobre los parámetros para la creación de un área de desarrollo rural, *“En este momento el territorio no cuenta con una base económica sólida que permita la consolidación de un proceso productivo ampliado y auto sostenible, capaz de generar importantes excedentes comercializables en los sectores primario y secundario y ofertas significativas en el sector de los servicios para el mercado nacional y externo”*

*Se observa una baja productividad en las actividades de la provincia debido al bajo índice de escolarización, difícil acceso a tecnologías, baja capacitación, difícil acceso a la financiación y a la escasa integración entre el sector público y privado con el fin de desarrollar apuestas productivas.*¹⁸

Las principales actividades económicas de la región están conformadas por productos del sector primario (agricultura y ganadería), el sector de servicios y agricultura con un 43.7%. Por la proximidad del mercado Bogotano y por ser paso hacia la Orinoquía, esta

¹⁷ Incoder. Caracterización socioeconómica del Valle de Tenza

¹⁸ Incoder (2011) Desarrollo rural con enfoque territorial, *propuesta inicial de posibles áreas de desarrollo rural en el departamento de Boyacá*

región se ha desarrollado la agricultura y el comercio como los principales soportes de su actividad económica.

Por las condiciones de infraestructura, la dinámica de la actividad económica del territorio es muy lenta y frágil, estos aspectos limitan el desarrollo de la estructura productiva y la consolidación de un proceso continuo de acumulación, que se traduzca en crecimiento, empleo, ingreso y bienestar social bajo condiciones de sostenibilidad económica, social y ambiental.

La cobertura de servicios públicos en el valle de Tenza es alta en energía, alcantarillado y acueducto en los centro urbanos con un promedio del 90%, sin embargo en el sector rural la cobertura, está en el 38%, destacándose los municipios de San Luis de Gaceno, Chivor, Macanal, Santa María, Sutatenza y Tenza, lo que generado condiciones de vida precaria en el sector rural.

En educación, la tasa de cobertura es en el 105.3% y la tasa de deserción escolar es alrededor del 75%, siendo más alta en el sector rural que en el urbano, esta situación se da de acuerdo a las expectativas de los jóvenes, lo que genera un costo de oportunidad social a largo plazo.

En el sector salud el 80% del total de población de los municipios se encuentran afiliados al régimen subsidiado, este porcentaje corresponde a la población registrada en el SISBEN, que incluye a la población en condición de pobreza y vulnerabilidad, el cual es mayor al presentado en el departamento de Boyacá que es del 63%; El régimen contributivo tiene el 20% de cubrimiento para todos los municipios, pero la gran mayoría tiene niveles menores al 10%, excepto para los municipios de Garagoa, Guateque, que presenta un cubrimiento del 47% y 55%. Estos municipios que tienen un desarrollo económico relativamente más alto.¹⁹

¹⁹ Incoder (2011) Desarrollo rural con enfoque territorial, *propuesta inicial de posibles áreas de desarrollo rural en el departamento de Boyacá*

Sobre el estado de las vías, el Valle de Tenza cuenta con una red vial importante que se une a las principales regiones del país, la capital del departamento, Bogotá y los llanos orientales, las cuales permiten el intercambio de bienes y servicios, sin embargo estas presentan condiciones regulares de mantenimiento y señalización lo que ha impedido un desarrollo competitivo y déficit en la productividad del sector económico.

5.2 Condiciones actuales de la asociatividad territorial en la región del Valle de Tenza

En la región del valle de Tenza en el departamento de Boyacá, al igual que ha sucedido en el resto del país, persisten las deficiencias estructurales de la gobernabilidad local, asociado al bajo nivel de desarrollo y a la debilidad de las organizaciones políticas y sociales, siendo particularmente notable esta situación en los pequeños municipios como es el caso de esta región.

A continuación se realiza un análisis de las asociaciones de municipios que existen o han existido en la región como estrategia para ejecutar proyectos, programas o herramientas para desarrollar y fortalecer la gestión pública.

5.2.1 ASOVATE- Asociación de Municipios del Valle de Tenza

Esta asociación fue creada en el año 2007, con el objetivo de prestar el servicio de asistencia técnica en los municipios de Garagoa, Pachavita, Chinavita, Macanal, Santa María, San Luis de Gaceno, Tenza y La Capilla, a la fecha la asociación continua formalizada y registrada en la federación nacional de Municipios. Sin embargo los municipios de Pachavita y Macanal se han retirado aludiendo razones, como que la asociación no ha dado resultado, no es fuerte administrativamente y no genera resultados.

5.2.2 DELCO en el Valle de Tenza

Actualmente en el Valle de Tenza la Delegación de la Unión Europea en Colombia y el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo –Mincomercio–, en asocio con la Gobernación de Boyacá, vienen ejecutando el proyecto “Desarrollo Económico Local y

Comercio en Colombia –DELCO–”, cuyo objetivo fundamental es la adaptación e implementación de la metodología de desarrollo rural denominada LEADER.

Se fundamenta en los enfoques: territorial, ascendente, asociativo, innovador, integrado, multisectorial, cooperativo y con variedad de modalidades de gestión y financiación. Se aplica creando medios locales, reuniendo y articulando a los agentes locales, diagnosticando el territorio, determinando las actividades e iniciativas existentes, promoviendo la asociación (Grupo de Acción Local –GAL–) y preparando la estrategia de desarrollo local, dentro de esta se han desarrollado proyectos como los siguientes, en cual se han asociado varios municipios:

5.2.2.1 Integración de la cadena de valor del Ecoturismo del Valle de Tenza:

Como un aporte a la cohesión social, la generación de empleo y la reactivación económica desde el desarrollo humano: Integrar, Articular y Fortalecer la cadena ecoturística en los municipios de Campohermoso, Chinavita, Chivor, Garagoa, Guateque, Guayatá, La Capilla, Macanal, Pachavita, Santa María, Somondoco, Sutatenza y Tenza. Ejecutor: Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia –UPTC-, en asocio con: Corporación Autónoma Regional de Chivor –CORPOCHIVOR.

5.2.2.2 GAL Valle de Tenza

Genera acciones destinadas al fortalecimiento y consolidación de las instituciones y el GAL en el Valle de Tenza para el desarrollo local en el marco del enfoque LEADER. Ejecutor: Cámara de Comercio de Tunja, en asocio con: Universidad Pedagógica Nacional, Asociación municipal de Juntas de Acción Comunal municipio de Garagoa, Emisora Santa Bárbara, Junta de Acción Comunal, municipio de Guayatá y las Alcaldías de San Luis de Gaceno, Almeida, Chinavita, Garagoa, La Capilla, Sutatenza, Pachavita, Chivor, Guateque, Guayatá, Macanal, Santa María, Tenza y Somondoco.

5.2.2.3 Café Valle de Tenza

Ha mejorado la competitividad y los ingresos de los productores de café asociados a la Cooperativa Coop Valle de Tenza y la Asociación de Mujeres Campesinas de Guayatá, en 6 municipios de la Región del Valle de Tenza – Boyacá – Colombia: Aumentar la competitividad y los ingresos de la Coop. Valle de Tenza, la Asociación de Mujeres Campesinas de Guayatá y los (las) productores(as) cafeteros afiliados. Ejecutor: CORPORACION AUTONOMA REGIONAL DE CHIVOR “CORPOCHIVOR”, en asocio con: Cooperativa agroindustrial de producción y comercialización del Valle de Tenza “CoopValle de Tenza”, Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia-Tunja, Programas de Administración de Empresas, Química de Alimentos y Agronomía a través del grupo de investigación “IDEAS”, Alcaldías de Guayatá, Somondoco, Guateque, Almeida, Chinavita y Pachavita, Asociación de Mujeres Campesinas de Guayatá y Inconexos Ltda. (Comercializadora de Café Orgánico y mercado justo).

5.2.2.4 CANNOR:

Contribuye a mejorar los ingresos y el crecimiento socioeconómico de 105 asociados de CANNOR, productores de café de Origen Regional Valle de Tenza: Apoya el establecimiento de la acción, mediante el fortalecimiento del tejido social de base y el acompañamiento en el cambio del sistema de beneficio del café, pasando del proceso individual que se realiza en la finca a un proceso ecológico colectivo y empresarial. Ejecutor: Corporación Agropecuaria del Oriente-CANNOR.

5.2.2.5 Diseño participativo como estrategia de competitividad en la cestería de la comunidad artesanal del Valle de Tenza

Incrementa la competitividad de los productos artesanales de cestería de la comunidad artesanal a través de la incorporación del diseño participativo, el fortalecimiento de la capacidad productiva, la implementación de estrategias de comercialización y autogestión, de acuerdo a los requerimientos de los mercados verdes. Ejecutor: Universidad Javeriana, en

asocio con: Organización Cooperativa Revivir O.C. y Corporación Arte y Cultura Sutatenzano.

5.2.3 ASONEIRA – Asociación de Municipios de la Provincia de Neira y ASORIENTE – Asociación de Municipios de la Provincia de Oriente

Creadas por el gobierno departamental, mediante ordenanza 037 del 19 de diciembre de 1990, para las provincias de Oriente y Neira beneficiando a 14 municipios; con el objetivo de prestar servicios públicos en la región.

A lo largo de los años su labor se vio impedida por la falta de dinero, apoyo gubernamental, voluntad política y falta de reconocimiento de su condición constitucional.

Las principales acciones de Asoriente que se destacan son consecución de créditos para la creación del banco de maquinaria, que aporta a los municipios los aparatos necesarios para apertura, arreglo y mantenimiento de vías. Ofrecía asesoría a los municipios para la creación de las Umatas, realización de foros municipales y regionales sobre vías y el sector educativo. También, organizó las veedurías ciudadanas y el trabajo comunitario.

Por su parte, Astoneira logró un comodato con el Instituto Nacional de Vías para la instalación de la planta de trituración de material de recebo o premezcla para pavimento. Se creó el banco de maquinaria y la Asociación se integró al Consejo Ejecutivo Federal de las Asociaciones de municipios del país.

“La ausencia de recursos, el gestionamiento de empréstitos, las trabas que ponen los concejos, el desconocimiento de funciones y la falta de apoyo del mismo Gobierno son los principales inconvenientes que frenaron la labor de las dos Asociaciones de Municipios del Valle de Tenza.”²⁰

A nivel regional las asociaciones se constituyen como una estrategia para aprovechar recursos y mejorar la eficiencia administrativa con el propositivo de prestar servicios

²⁰ Nulvallue (1996) Asociaciones nadie las Oye. El tiempo.com recuperado de <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-349837>

públicos, erradicación de la pobreza, satisfacción de necesidades básicas de la población, el incremento de la producción y productividad de la región.

5.3 Aplicación de la modalidad de contratos Plan - CONPES 3287 en el Valle de Tenza

El Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 “Prosperidad para Todos” (Ley 1450 de 2011) y la Ley 1454 de 2011 de Ordenamiento Territorial establecieron el marco jurídico e institucional para la creación e implementación de los Contratos Plan, como herramienta de buen gobierno dirigida a impulsar el desarrollo territorial, mejorar la priorización de acciones y la concurrencia de esfuerzos y fuentes de inversión entre la Nación y los gobiernos territoriales; En el mismo sentido, el instrumento busca mejorar los mecanismos de colaboración y “gobernanza multinivel”.

En la región del Valle de Tenza, en este momento se está ejecutando un contrato Plan, firmado entre el gobierno nacional y el departamento de Boyacá, en noviembre de 2012, el cual tiene como principal objetivo “Desarrollar capacidades y establecer condiciones para mejorar el Ranking de Competitividad Territorial, generando conectividad para la promoción de la productividad en general...”. Parte de este Contrato Plan contempla la inversión en infraestructura de vial, para la reconstrucción y pavimentación de la vía Tunja – Las Juntas, desde Puente Camacho y Las Juntas, con recursos por \$ 79 mil millones.

Este contrato Plan se firmó teniendo en cuenta El Plan de Desarrollo Departamental de Boyacá 2012 a 2015 “Boyacá se Atreve” el cual contempla dentro de sus Estrategias Financieras del Plan de Desarrollo; la realización de Contratos Plan con el propósito de “...realizar y cofinanciar proyectos estratégicos de desarrollo territorial con proyección a mediano y largo plazo, mediante acuerdos y compromisos entre el gobierno nacional y las entidades territoriales...”.

A la fecha en los municipios del Valle de Tenza, no se han desarrollado más contratos Plan, los cuales son una herramienta valiosa para el desarrollo de proyectos de interés general que apunten a desarrollo y competitividad de la región a largo plazo.

6. CONVENIENCIA Y OPORTUNIDAD DE LA APLICACIÓN DE LOS CONTRATOS PLAN Y ASOCIATIVIDAD TERRITORIAL EN LA REGIÓN DEL VALLE DE TENZA, IDENTIFICANDO LOS PRINCIPALES EJES TEMÁTICOS

Como ya se indicó, los Convenios Plan o Contratos Plan a que se refieren las Leyes 1450 y 1454 de 2011, tienen como objetivo esencial lograr la concertación de esfuerzos estatales para la planeación integral del desarrollo territorial con visión de largo plazo, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 339 de la Constitución Política y en la Ley 152 de 1994.

Los Contrato Plan entre entidades territoriales y áreas metropolitanas en los términos de los artículos del 9 al 15 de la Ley 1454 de 2011, permiten prestar conjuntamente servicios públicos, ejercer funciones administrativas propias de las partes o delegadas al ente territorial por el nivel nacional, ejecutar obras públicas de interés común o de ámbito regional, así como procurar el desarrollo integral de los territorios.

Son muy variadas las posibilidades que la figura analizada ofrece, de cara a la necesidad que tienen los entes territoriales de atender cabalmente los cometidos estatales a su cargo.

Revisada la problemática que aqueja al Valle de Tenza, se plantean los siguientes campos en los cuales es propicio poder trabajar mediante esquemas asociativos o contratos plan según lo determinen las autoridades interesadas en el tema:

6.3 Transporte individual de pasajeros y sus actuales condiciones de ilegalidad.

Una política sobre sistemas de servicio público urbano de transporte individual o masivo de pasajeros debe orientarse a asegurar la prestación de un servicio eficiente que permita el crecimiento ordenado de las ciudades, sin afectar sus relaciones socio-comerciales en general.

Tal y como lo había dejado definido la Ley 86 de 1989, los principios que orientan una política pública en tal sentido son:

- Desestimular la utilización superflua del automóvil particular.
- Mejorar la eficiencia en el uso de la infraestructura vial actual mediante la regulación del tránsito; y
- Promover la masificación del transporte público a través del empleo de equipos eficientes en el consumo de combustibles y el espacio público.

Un sistema de servicio público de transporte masivo de pasajeros debe ser entendido como el conjunto de equipos e infraestructura vial utilizados para satisfacer la demanda de transporte por los medios legalmente autorizados.

Cuando los municipios, como en el caso del Valle de Tenza; en su gran mayoría no cuentan con sistemas propios de transporte, los que actualmente operan devienen en frecuentes casos de ilegalidad toda vez que las empresas de taxis habilitadas por las Alcaldías Municipales disponen de un radio de acción que no puede trascender su jurisdicción territorial, so pena de incurrir en las graves sanciones económicas impuestas por el Código Nacional de Transito, y que van desde comparendos y multas hasta la revocatoria de sus actos administrativos de habilitación.

Mientras tuvo vigencia la citada Ley 86 de 1989, la solución consistía en definir y adoptar las llamadas áreas de influencia, que estaban comprendidas por una ciudad principal y los municipios servidos directamente por el sistema de transporte, los conectados a ese y éste por otros servicios de transporte colectivo urbano o metropolitano y por la red vial urbana. En tales casos, las autoridades de transito señalaban el área de influencia con base en los estudios técnicos elaborados por la respectiva empresa que ejecutara el proyecto. Desafortunadamente dicho esquema fue expresamente derogado por la Ley 310 de 1996.

De acuerdo al nuevo Plan Nacional de Desarrollo contenido en la Ley 1753 de 2015 plantea una solución frontal para el citado problema, por medio de las llamadas Autoridades Regionales de Transporte.

Dice el Artículo 183 de la norma invocada:

Artículo 183, Autoridades regionales de transporte. El Gobierno Nacional, a solicitud de las entidades territoriales, podrá crear y fortalecer Autoridades Regionales de Transporte en las aglomeraciones urbanas o en aquellos municipios*

cuya movilidad urbana se desarrolle más allá de sus propios límites jurisdiccionales. Para tal efecto, las entidades territoriales interesadas deberán constituir previamente esquemas asociativos territoriales, en concordancia con el artículo 100 de la Ley 1454 de 2011. La Autoridad Regional de Transporte, será la encargada de regular el servicio de transporte público de pasajeros, otorgar permisos y habilitaciones, integrar operacional y tarifariamente los diferentes modos y modalidades, y garantizar la articulación de planes, programas y proyectos contenidos en los Planes Maestros de Movilidad de cada uno de los municipios, así como los incluidos en sus instrumentos de planeación territorial que influyan en la organización de la movilidad y el transporte, de acuerdo con los lineamientos del Ministerio de Transporte.

Parágrafo.- *Las entidades territoriales, con el acompañamiento del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Transporte definirán las directrices de ordenamiento regional en concordancia con los instrumentos normativos existentes, con el fin de contar con un marco de acción que contemple estrategias regionales integrales que permitan formular, a su vez, las propuestas de movilidad regional que deberán ser desarrolladas por la Autoridad Regional de Transporte.*

Significa lo anterior, que los esquemas de asociatividad, tienen plena cabida y puntual aplicación.

“las entidades territoriales interesadas deberán constituir previamente esquemas asociativos territoriales, en concordancia con el artículo 100 de la Ley 1454 de 2011”, lo cual en la práctica significa que es de exigente cumplimiento asociarse para formalizar la solicitud ante el Gobierno Nacional. Si bien la Ley defiere el funcionamiento legal de dichas autoridades a lo que sea objeto de reglamentación por el Ministerio de Transporte, se está frente a una opción clara y concreta para resolver el problema que en el caso analizado, genera inconvenientes y conflictos entre conductores y pasajeros o entre empresas de transporte, con las graves consecuencias que ello aqueja sobre todo en lo relacionado con la calidad del servicio y sus efectivas condiciones de prestación.

Concretamente, la opción de asociación podrían materializarse agrupando de Garagoa, Guateque, Chinavita, Macanal, Pachavita, Santa María, San Luis de Gaceno,

Campohermoso, Sutatenza, Tenza, La Capilla, Guayatá, Somondoco, Almeida, Chivor, Machetá, Tibirita y Manta.

6.4 El Servicio de prevención de Incendios y los Cuerpos de Bomberos.

De acuerdo con la Ley 1575 de 2012, la gestión integral del riesgo contra incendios, los preparativos y atención de rescates en todas sus modalidades así como la atención de incidentes con materiales peligrosos es responsabilidad de todas las autoridades, en especial, los Municipios, los Departamentos y la Nación. Esto sin perjuicio de las atribuciones de las demás entidades que conforman el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres.

En cumplimiento de esta responsabilidad, los organismos públicos y privados deben contemplar la contingencia de este riesgo en sus bienes muebles e inmuebles tales como parques naturales, construcciones, programas de desarrollo urbanístico e instalaciones y adelantar planes, programas y proyectos tendientes a disminuir su vulnerabilidad.

La gestión integral del riesgo contra incendios, los preparativos, atención de rescates en todas sus modalidades y la atención de incidentes con materiales peligrosos, están a cargo de las instituciones Bomberiles y para todos sus efectos, constituyen un servicio público esencial a cargo del Estado, a quien le corresponde asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional, en forma directa a través de Cuerpos de Bomberos Oficiales y Voluntarios.

Ese servicio público esencial se debe prestar con fundamento en los principios de subsidiariedad, coordinación y concurrencia, cumpliendo lo dispuesto en el artículo 288 de la Constitución Nacional.

Le corresponde a la Nación adoptar las políticas, la planeación, las regulaciones generales y la cofinanciación de la gestión integral del riesgo contra incendios, los preparativos y atención de rescates en todas sus modalidades y la atención de incidentes con materiales peligrosos. Los departamentos ejercen funciones de coordinación, de complementariedad de la acción de los distritos y municipios, de intermediación de estos ante

la Nación para la prestación del servicio y de contribución a la financiación tendiente al fortalecimiento de los cuerpos de bomberos.

Los entes territoriales por su parte, deben garantizar la inclusión de políticas, estrategias, programas, proyectos y la cofinanciación para la gestión integral del riesgo contra incendios, rescates y materiales peligrosos en los instrumentos de planificación territorial e inversión pública.

Es obligación de los municipios la prestación del servicio público esencial a través de los cuerpos de bomberos oficiales o mediante la celebración de contratos y/o convenios con los cuerpos de bomberos voluntarios. En cumplimiento del principio de subsidiariedad, los municipios de menos de 20.000 habitantes cuentan con el apoyo técnico del departamento y la financiación del fondo departamental y/o nacional de bomberos para asegurar la prestación de este servicio.

Para financiar la actividad bomberil, los municipios pueden aportar recursos para la gestión integral del riesgo contra incendios, los preparativos y atención de rescates en todas sus modalidades y la atención de incidentes con materiales peligrosos, estableciendo sobretasas o recargos a los impuestos de industria y comercio, impuesto sobre vehículo automotor, demarcación urbana o predial según sus propios estatutos locales de rentas.

En este caso, es igualmente posible acudir a formas asociativas para implementar a nivel regional los Cuerpos de Bomberos, siendo en este caso, los Municipios del Valle de Tenza agrupados en sus dos provincias, los socios. Actualmente solo opera el cuerpo de Bomberos Voluntarios de Garagoa, con quien las Alcaldías celebran contratos de prestación de servicios.

Contando como cabeceras a las ciudades de Guateque y Garagoa, en cada uno de ellos operaría una organización bomberil para atender en el primer caso a los Municipios de Sutatenza, Tenza, La Capilla, Somondoco, Guayatá, Almeida, Chivor y en el segundo, a Chinavita, Pachavita, Macanal, Santa María y San Luis de Gaceno.

Una solución de tipo asociativo, le ahorraría recursos a los municipios que individualmente considerados no pueden asumir los elevados costos de funcionamiento y operación de un cuerpo de Bomberos en cada entidad territorial.

6.5 Asistencia técnica agropecuaria

La Asistencia Técnica Agropecuaria ha sido considerada como uno de los procesos clave para orientar el desarrollo productivo y tecnológico del sector rural en general y del sector agropecuario en particular, puesto que este proceso se ha enmarcado en dos importantes propósitos:

- proponer y validar alternativas tecnológicas que permitan optimizar la producción agraria partiendo de las potencialidades y limitantes de los actores rurales y de sus condiciones de vida.
- promover procesos organizativos y de gestión comunitaria, con el firme propósito de gestionar modelos de producción agraria competitivos, sostenibles y equitativos, y así contribuir a mitigar los problemas tecnológicos, gerenciales y organizativos más sentidos de los productores rurales.

Desde que se instauró en Colombia, hace más de medio siglo, el sistema de extensión rural y asistencia técnica agropecuaria, este siempre ha sido responsabilidad del Estado. Inicialmente se crearon una serie de entidades encargadas de atender al sector agropecuario, algunas centradas en actividades productivas específicas de tipo agrícola, pecuario, forestal, agroindustrial, de comercialización, como es el caso del Instituto Colombiano Agropecuario –ICA-, el Instituto de Recursos Naturales –INDERENA-, el Instituto de Mercadeo Agropecuario –IDEMA-, la Corporación para la Investigación Agropecuaria –CORPOICA-, Caja Agraria, el Instituto Colombiano para la Reforma Agraria –INCORA-, entre otras.

Tras la reforma y desaparición de la mayoría de estas entidades, se crearon entidades con una función y un papel más dinámico, participativo, directo e integral en el sector agropecuario: las Unidades Municipales de Asistencia Técnica Agropecuaria –UMATA-, que fueron establecidas con el propósito no solo de ofrecer asesoría y acompañamiento técnico a los pequeños y medianos productores rurales, sino también orientar el desarrollo potencial del sector rural, basado en sus potencialidades y limitantes.

La creación de la UMATA es una de las expresiones más claras de los procesos de descentralización administrativa, fiscal y financiera que inició el Estado colombiano hace algo más de 25 años, puesto que le asignó la responsabilidad a las administraciones municipales, de continuar atendiendo las necesidades y demandas de los productores rurales

en términos de extensión rural y asistencia técnica agropecuaria, así como determinar los requerimientos económicos, técnicos y administrativos necesarios para que ello se cumpla a cabalidad.

Al amparo de ese proceso de descentralización política y administrativa del país, el servicio de asistencia técnica agropecuaria (desde 1987 reglamentado por el decreto ley 077), pasó a ser responsabilidad de las entidades territoriales municipales, para lo cual se crearon dichas unidades Municipales de Asistencia Técnica Agropecuaria, que entraron en funcionamiento en el año 1991, cuando se reglamentó el proceso de prestación del servicio de asistencia técnica agropecuaria dirigida a pequeños y medianos productores. No obstante lo anterior, el punto máximo en el orden legal se dio con la promulgación de la Ley 607 de 2000 que expresamente regula la materia y cuyo primer artículo expresamente señala que su objeto es

“Garantizar la asistencia Técnica Directa Rural Agropecuaria, Medio ambiental, asuntos de aguas y pesquera, al ordenar la prestación de los servicios de asistencia técnica directa rural por parte de los entes municipales, racionalizar y coordinar las actividades correspondientes con miras a asegurar la ampliación progresiva de la cobertura, calidad y pertinencia del servicio de asistencia técnica, así como el seguimiento, orientación y acompañamiento en la prestación del servicio por parte de las entidades del orden departamental y nacional, en condiciones que permitan la libre escogencia por los beneficiarios de dichos servicios. Con la prestación de la asistencia técnica directa rural se crean las condiciones necesarias para aumentar la competitividad y la rentabilidad de la producción, en un contexto de desarrollo regional y en el marco de la internacionalización de la economía, a la par que se garantiza el acceso equitativo a los servicios estatales y a los beneficios de la ciencia y la tecnología a todos los productores rurales”.

La misma norma citada establece que las entidades territoriales del orden municipal, financiarán el servicio de asistencia técnica directa rural, con el fin de garantizar su cobertura y calidad; el cual estará a cargo de los municipios su prestación, la administración de los recursos que se destinen para el efecto y el pago de los gastos que ésta genere. Para tales efectos los municipios elaborarán un plan general de la asistencia técnica directa rural que

será prestado por las entidades prestadoras de dichos servicios, los cuales serán asumidos de sus propios presupuestos.

Con la expedición del Decreto 2980 de 2004, se autorizó a los municipios para asociarse a fin de prestar el servicio obligatorio de asistencia técnica directa rural, fortaleciendo los encadenamientos productivos con enfoque agroempresarial mediante la creación de Centros Provinciales de Gestión Agroempresarial, CPGA que son los organismos responsables de la coordinación, organización y gestión de los proyectos, negocios y planes generales de asistencia técnica directa rural, por encadenamientos productivos, que por su adecuada formulación garantizan el acceso a las entidades financieras, al capital de riesgo y a los instrumentos de política del Estado.

El servicio de asistencia técnica se presta a través de las Empresas Prestadoras de Servicios de Asistencia Técnica Agroempresarial, EPSAGRO; debidamente acreditadas e inscritas ante las autoridades competentes y escogidas bajo principios de idoneidad, transparencia y libre escogencia.

Los Centros Provinciales de Gestión Agroempresarial estarán conformados por los municipios que voluntariamente se asocien, para lo cual deberá incluirse la prestación del servicio de asistencia técnica directa rural en el objeto del convenio de asociación y en los estatutos correspondientes. Dichos centros son organizaciones de gestión que agrupan municipios con características homogéneas y potencialidades comunes, para el desarrollo de la competitividad y el fortalecimiento del mercado de servicios de asistencia técnica directa rural, con enfoque agroempresarial.

Con el fin de apoyar la conformación de los CPGA, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural consolida los procesos de planificación regional y subregional, en función de la competitividad de los encadenamientos productivos, considerando los siguientes elementos:

- Las estructuras y oportunidades del mercado y de sus encadenamientos productivos.
- Las áreas de desarrollo rural identificadas
- Las prioridades de los planes de ordenamiento territorial y de los planes e instancias de participación y planeación.

- El impacto social, económico y ambiental de los programas, negocios y proyectos priorizados en cada territorio municipal.
- El fortalecimiento de la participación de los productores, transformadores y comercializadores en los procesos de planeación del desarrollo rural y en el acceso a recursos e instrumentos de política del Estado.
- Los acuerdos suscritos entre el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA, las alcaldías y los actores públicos y privados relacionados con el desarrollo rural, con la intención de conformar Centros Provinciales de Gestión Agroempresarial.

Así las cosas, en esta materia se cuenta entonces con otra posibilidad cierta de asociación, que como antes se mencionó; ya había sido implementada en el Valle de Tenza a través de ASOVATE, cuyos resultados no fueron los esperados, y que como se indicó en su momento, estaba conformada por los municipios de Garagoa, Pachavita, Chinavita, Macanal, Santa María, San Luis de Gaceno, Tenza y La Capilla. Su fracaso obedeció a la inexistencia de una clara política de alcance regional, lo cual condujo a su inevitable disolución y liquidación.

Se estima entonces, que contando previamente con dicha política pública; los municipios de la región pueden atender su obligación legal en este importante aspecto, para lo cual debe incluirse en sus estatutos, puntual y específicamente la asistencia técnica como objeto de la asociación que al efecto vuelva a crearse.

6.6 Manejo de Residuos Sólidos.

El manejo integral y la correcta disposición de los residuos sólidos y los desechos peligrosos en Colombia está suficientemente documentado y reglamentado a partir de las leyes 09 de 1979, 142 de 1994, 430 de 1998, el Documento Conpes 2750 de 1994, los decretos 2462 de 1989 y 605 de 1996, varias resoluciones y el reciente Decreto 2981 de 2013 expedido por el actual Gobierno, reglamentario de la prestación del servicio público de aseo, que incluye la actividad de recolección y transporte de residuos aprovechables, y prevé que

en la formulación de los Planes de Gestión Integral de Residuos Sólidos PGIRS, debiéndose dar participación efectiva a la población recicladora. El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio junto con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, expidieron el 25 de noviembre del 2014, la Resolución 0754, por la cual se establece la metodología para la formulación, implementación, evaluación, seguimiento, control y actualización de los mismos planes de gestión y que incluyen la una metodología que debe ser adoptada por los alcaldes de todos los municipios del país, como herramienta de planeación orientada a asegurar el adecuado manejo de los residuos sólidos.

Uno de los cambios significativos con respecto a la metodología expedida en el año 2003, es que se tiene en cuenta el tamaño del municipio. Así, para los pequeños como en el caso del Valle de Tenza, se simplifica la formulación, de manera que puedan enfocarse en el diseño de programas y proyectos acordes con sus capacidades administrativas, y de esta forma ser más efectivos en el momento de su implementación. De otra parte, a nivel regional, se podrán aunar esfuerzos y formular PGIRS entre dos o más municipios, asociaciones de distritos especiales, áreas metropolitanas y regiones de planificación y gestión.

Lo anterior representa un avance en la planificación de la gestión integral de residuos sólidos en el país, que busca que los proyectos tengan definida su viabilidad financiera e institucional, permitiendo que con alcance regional, las entidades territoriales puedan incluir dentro de sus planes de desarrollo las acciones y presupuestos requeridos para lograr los objetivos de calidad, continuidad y sostenibilidad de la prestación del servicio público de aseo.

De modo tal que aquí se abre otro interesante espacio para aunar esfuerzos a nivel regional, y acometer de manera conjunta y asociada la solución de tan delicado problema que a la fecha se maneja de modo individual, con los elevados costos que ello implica, toda vez que la Planta de Residuos Sólidos de Garagoa prácticamente copó su capacidad debiendo ser necesario que los municipios lleven sus basuras a sitios distantes como la Planta de Pirgua en Tunja, Mondoñedo en Mosquera Cundinamarca y Villanueva en Casanare.

Una vez conformada la asociación de municipios, se puede gestionar proyectos para disposición final de residuos sólidos, con el fin de evitar daños ambientales en todos los

municipios y centralizarlo, así mismo gestionar recursos y disminuir el impacto ambiental generado.

6.5 Proyectos de vivienda

Cuando nos referimos a las generalidades de la asociatividad territorial en Colombia²¹, señalamos que las sociedades públicas se pueden conformar por la expresión de la voluntad de asociarse de dos o más entidades públicas debidamente autorizadas por las asambleas y los concejos, bajo una forma societaria mercantil, administrada con el mismo régimen de las empresas industriales y comerciales del Estado.

Para el caso, puede realizarse la creación de una empresa de desarrollo interterritorial constituida como una asociación de empresas industriales y comerciales del Estado o como una sociedad pública, se identifique, desarrolle y provea el suelo urbanizado necesario para adelantar aquellos proyectos de vivienda de interés general que causen un claro beneficio social, a partir de su gestión directa por los inversionistas privados.

En ese orden de ideas, se parte de la base de que la creación de la institución pretendida busca como objetivo principal la promoción urbanística a través de la gestión del suelo para toda clase de usos, mediante la tramitación de la planeación urbanística, la realización de proyectos, servicios urbanos, obras de urbanización, infraestructuras y equipamiento, así como la promoción y divulgación inmobiliaria de vivienda, lo que incluye la realización de actividades de comercialización.

Para tal efecto, la entidad que se cree, puede promover la realización de estudios, así como el diseño y la gestión de programas regionales generadores de suelo urbanizado, enmarcados dentro de la normativa de protección ambiental, que, en coordinación con las administraciones municipales, se constituya en una herramienta para el desarrollo territorial, mediante el cual los municipios del Valle de Tenza puedan acometer proyectos de desarrollo urbanístico.

²¹ Cf. Núm. 4 Generalidades de la asociatividad territorial en Colombia, como instrumento para el desarrollo regional y local en el Valle de Tenza

Para lograr estos objetivos es necesario involucrar tanto a los actores públicos como a los privados en la formulación y ejecución de tales proyectos, dentro de instituciones que permitan formalizar los acuerdos que se alcancen.

Con base en las consideraciones anteriores, se lograría una forma asociativa que permite una gestión integrada de instrumentos de planificación y programas de desarrollo y defina adecuadamente los roles de todos los actores involucrados. En esa medida, el desarrollo económico territorial debe articular necesariamente la cooperación público-privada, de manera que la institución cuya creación se pretende pueda cumplir con las siguientes funciones, claramente señaladas por Restrepo (2013):

- a) *La realización en el territorio de toda clase de actuaciones relacionadas con la preparación de suelo para cualquier uso u sus diversos aspectos y etapas de planeación urbanística, mediante la realización de estudios y proyectos, obras de infraestructura, urbanización y equipamientos, así como conservación de obras e instalaciones. Todo ello enmarcado en los objetivos estratégicos territoriales que determinen las administraciones publicas participantes en la empresa y los proyectos de desarrollo urbanístico*
- b) *La promoción inmobiliaria de oficinas, centros y locales comerciales, parques temáticos, tecnológicos, zonas industriales y viviendas, incluyendo su comercialización.*
- c) *La realización de estudios de necesidades de vivienda, industria y otros usos terciarios; así como el diseño y la gestión de programas de ayudas y fomentos de la vivienda protegida y la realización de acciones informativas y divulgativas en cualquiera de estas materias.*
- d) *La adquisición y enajenación de terrenos y de toda clase de inmuebles.*
- e) *La gestión y prestación de toda clase de servicios urbanos o cualquier otro que sean necesarios para el desarrollo de las diversas promociones inmobiliarias, así como la creación d entidades o la participación de otras ya existentes bajo cualquier forma jurídica, que contribuyan o sean precisas para el cumplimiento de estos fines.*

f) El desarrollo, la conservación y explotación de obras y edificios públicos, instalaciones y servicios cuya ejecución se estime adecuada para el interés público en el ámbito territorial de la región. Esta actividad comprenderá la formulación y ejecución de proyectos de urbanización y plantaciones, proyectos de edificación, de construcción, de instalación y prestaciones de servicios, así como la financiación, gestión y explotación de obras, instalaciones y servicios resultantes, mediante recursos correspondientes a los presupuestos de inversiones de las promociones urbanísticas de la sociedad, y aportes de las administraciones públicas con participación en el capital social o de otras instituciones, en su caso

g) La constitución, operación y gestión directa o indirecta de funciones y otras asociaciones sin ánimo de lucro para el desarrollo, fomento y apoyo a interés de carácter social dignos de protección, a través de la ejecución y divulgación de programas, estudios y cualesquiera otras actividades de cooperación, formación, asistencia e incluso social, educativas, de investigación científica, desarrollo tecnológico, culturales y de fomento de valores para la convivencia, tales como economía social, integración, solidaridad e interculturalidad, dirigidos especialmente a grupos sociales desfavorecidos o discapacitados, en coordinación con otros estamentos de las administraciones públicas que desarrollen aspectos similares.

h) La realización de cualquier actividad complementaria, conexas o útiles para el desarrollo de las anteriores.

Las actividades anteriormente enumeradas las podrá ejercitar la entidad asociativa directa o indirectamente, de manera total o parcial, a través de su participación en sociedades, consorcios urbanísticos o entidades de conservación con objeto social igual, similar, conexo, complementario, necesario o útil para el desarrollo del objeto social de la sociedad.

Opciones asociativas como estas, le pueden permitir a ciudades como Garagoa y Guateque organizar sus planes de desarrollo urbanístico, lo mismo que municipios como Guayatá, Somondoco, Macanal, San Luis de Gaceno o Almeida; cuenten con una excelente opción para satisfacer la demanda de vivienda urbana, especialmente de interés social y prioritario.

CONCLUSIONES

A través de la figura de la asociatividad, las entidades territoriales del Valle de Tenza pueden mejorar la prestación de servicios públicos y elevar sus niveles de eficiencia administrativa, planificación y Gestión, mediante la conformación de personas jurídicas de derecho público.

Muchas de las asociaciones municipales a nivel nacional y en la región del Valle de Tenza no han tenido éxito; existen varios elementos que las pueden fortalecer como lograr una prestación eficiente de los servicios públicos, realizar inversiones en obras físicas requeridas, dinamizar procesos regionales apoyados por el Estado, con la integración y participación de la comunidad.

Existe un gran vacío en la normatividad que impide el desarrollo de las asociaciones, a lo cual se suma la ausencia de recursos y falta de voluntad política. Por eso es importante el apoyo del gobierno nacional a través de convenios administrativos con asociaciones, capacitación en formulación de proyectos de carácter regional y motivar a los alcaldes y concejos municipales frente a la importancia de la Asociatividad territorial como eje estratégico de la descentralización en Colombia. La asociatividad en muchos casos debe tener un carácter imperativo, en consideración al enunciado de carácter principal que tiene en la nueva Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial.

El fortalecimiento de los esquemas asociativos en los terrenos local y regional, favorece la descentralización y desconcentración del poder público, a través de esta herramienta es posible fortalecer a los municipios pequeños cuyas capacidades económicas e institucionales son insuficientes y no les permite tener una gestión pública efectiva frente al reto de elevar la calidad de vida de sus habitantes, como es el caso de esta región.

Para el caso puntual examinado, el estado actual de la asociatividad en la región del Valle de Tenza se concluye que su precario desarrollo tiene como causas estructurales:

- La falta de identidad territorial alrededor de la cual se puedan construir sólidos proyectos asociativos.

- La inexistencia de proyectos de desarrollo que trasciendan los periodos de gobierno de los mandatarios de elección popular. Esa carencia de políticas públicas regionales, gravita negativamente sobre la gestión asociativa que como se viene diciendo, debiera tener carácter imperativo.
- Las pocas experiencias asociativas regionales (Astoneira, Asovate, etc). resultaron ser más una asociación de gobiernos municipales pero no de municipios.
- No todos los esfuerzos asociativos examinados atendieron el criterio de la continuidad territorial entre los municipios agrupados, lo cual dificulta la elaboración de proyectos de infraestructura y servicios que tiene como soporte natural el territorio.
- No existe la suficiente claridad respecto a los alcances y bondades de los Contratos Plan entre Municipios. Pareciera ser que solo tienen validez los que se suscriban con la Nación y el Departamento.

Los problemas puntuales propuestos como áreas específicas de trabajo asociativo (Transporte Individual de pasajeros, Prevención de Incendios, Asistencia Técnica Agropecuaria, Manejo de Residuos Sólidos y Proyectos de Vivienda) permitirían incursionar en modelos particulares de gestión asociativa en el Valle de Tenza, sus resultados concretos se verían traducidos en el mejoramiento de las condiciones de vida de un importante conglomerado social, junto con la consecuente e inevitable dinamización de todo su circuito económico.

RECOMENDACIONES

Es importante que exista voluntad política de los alcaldes, concejos municipales y las entidades del orden departamental y local, para apoyar y fortalecer las asociaciones como estrategia de desarrollo local y regional.

Las asociaciones territoriales que se conformen deben contar con personal idóneo y capacidad de gestión en formulación de proyectos y estrategias de mediano y largo plazo que involucre a todos los actores para la promoción de un desarrollo estratégico. Y tener claro que como se indicó en el acápite de conclusiones, se trata es de impulsar asociatividad entre municipios y no solo entre gobiernos municipales.

Con el propósito de suplir las necesidades de habitabilidad en los municipios asociados pueden realizar alianzas público – privadas para promover proyectos de vivienda de las asociaciones de familias vulnerables que llevan muchos años esperando por una solución.

Como asociación de municipios se pueden gestionar recursos a nivel nacional para disposición final de residuos sólidos y mitigación de impactos y así mejorar la calidad de vida sus habitantes.

La asociatividad entre municipios del Valle de Tenza debe contemplarse como una oportunidad y no como la solución a todos los problemas, estas deben tener un propósito de lograr el mejoramiento de vida de la población y de crecimiento económico de la región.

Cualquiera que sea la asociación que se forme es importante no darle un enfoque holístico y sino enfocarse en los principales ejes, puede ser los contemplados de este documento, como inicio.

Al plantear el objetivo de la asociación, es especial que se diferencie entre el ejercicio de funciones administrativas y las prestación de servicios públicos ya que las funciones administrativas están sujetas al criterio de eficacia mientras que los servicios deben seguir los principios del mercado.

Finalmente, se estima que un buen instrumento a través del cual se pueden materializar los objetivos y propósitos de la acción gubernamental colectiva, es el de implementar en la práctica escenarios de planeación regional. Si los gobernantes asumen que la planeación de su accionar público puede trascender las fronteras de sus propios territorios jurisdiccionales, gran camino podrá recorrerse. Y coyunturas como la que se acercan a propósito de los comicios de octubre próximo, constituyen un excepcional escenario para la puesta en escena de los esquemas de trabajo en red examinados a lo largo de este trabajo.

BIBLIOGRAFÍA.

- Ayala, M. (2005). Las Asociaciones de Municipios en Colombia. *Revista Opera, Volúmen 5, No. 5*, 47-54.
- Betancur García, M. (1998). *Notas sobre Ordenamiento territorial y desarrollo en Colombia*. Bogotá, D.C. : Utopía.
- Blanco Cruz, L. A. (2001). *Las alianzas municipales, el desarrollo local y la perspectiva regional*. . Bogotá D.C. : Unviersidad Externado de Colombia.
- Bustamante Perez, S. (s.f.). *Asociaciones de Municipios en Colombia*. Bogotá, D.C. : F.C.M.
- Casagne, J. C. (2000). *El Contrato Administrativo*. Buenos Aires: Abeledo Pérot.
- Castro, J. (2002). *La Cuestiòn Territorial*. Bogotá, D.C. : La Oveja Negra.
- Castro N; López C (2011) Propuesta de Integración territorial Zona suburbana Santagueda y Corregimiento Arauca al caso urbano Recuperado en agosto de 2015 de http://repositorio.autonoma.edu.co/jspui/bitstream/11182/185/2/Propuesta_Integración_Territorial_Zona_Suburbana_Santagueda_y_Corregimiento_Arauca_al_Casco_Urban.pdf
- Carrión G (2008) *Debilidades del nivel regional en el ordenamiento territorial colombiano. Aproximación desde la normatividad política administrativa y de usos del suelo*.
- Cerda, H. (2000). *Los elementos de la Investigación. Cómo reconocerlos, diseñarlos y construirlos*. . Bogotá, D.C.. : El Buho.
- Código Régimen Municipal recuperado en agosto de 2015 de <http://encolombia.com/derecho/CodigoRegimeMunicipal/C%F3dRegimenMuni14.htm>*
- Departamento Nacional de Planeación – Colombia. (2012) Comité Especial Interinstitucional y Técnico Intersectorial de Asociatividad Territorial. “*Definición Legal y Funcional de los Esquemas Asociativos de Entidades Territoriales en Colombia*”.

Departamento de Planeación Nacional (2013) *Definición Legal y Funcional de los esquemas asociativos de entidades territoriales en Colombia*. Bogotá D. C

Estupiñan Achury, L., & Restrepo Medina, M. A. (2013). *Asociatividad Territorial. Enfoque comparado y análisis del nuevo contexto de la organización territorial colombiana*. . Bogotá, D.C. : Universidad del Rosario.

Hernández R; Fernández C; Baptista L (2003) *Metodología de la Investigación*. McGrawHill. Bogota D.C

Hernández Becerra, A. (2001). *Ordenamiento y Desarreglo Territorial en Colombia*. Bogotá, .D.C. : Universidad Externado de Colombia.

Hernandez, S., Fernández C, C., & Baptista L, P. (2003). *Metodología de la Investigación* . Mexico: McGrawHill.

Pinto M (2006) *Asociatividad entre Municipios* recuperado de pintoekonomialternativa.blogspot.com/.../acopi-y-el-desarrollo-regional.htm.

Pino Ricci, J. (2001). *Los Convenios Interadministrativos*. . Bogotá, D.C.: Universidad Externado de Colombia.

Bustamante S. (2006) *Hacia una política pública de Asociatividad en Colombia: Propuesta para e fortalecimiento de las asociaciones de municipios*. Bogotá D.C Federación Colombiana de Municipios

Ramirez J. (2012) *Caracterización socio-demográfica del área de Desarrollo Rural de Valle de Tenza*. Incoder recuperado en Julio de 2015 de http://www.incoder.gov.co/documentos/Estrategia%20de%20Desarrollo%20Rural/Perfiles%20Territoriales/ADR_VALLE%20DE%20TENZA/Perfil%20Territorial/CARACTERIZACION%20SOCIO-DEMOGRAFICA%20VALLE%20DE%20TENZA.pdf

Federación Latinoamericana de Ciudades, Municipios y Asociaciones de Gobiernos Locales – FLACMA. *El asociativismo municipal en América Latina*, Quito. FLACMA, 2005

Sabino, C. (1978). *El proceso de investigación*. Bogotá : El Cid.

JURISPRUDENCIA

CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera, Auto del 13 de Noviembre de 2003, Expediente 22.480. M.P. Ricardo Hoyos Duque.

CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencias:

C-671 de 1999, M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

C-040 de 2000. Expediente D-2457. M.P. Dr. Fabio Morón Díaz.