

LA ASOCIATIVIDAD TERRITORIAL EN COLOMBIA. UNA CARACTERIZACIÓN DE LAS ASOCIACIONES DE MUNICIPIOS Y LAS ÁREAS METROPOLITANAS, EN CUANTO A SU FUNCIÓN E IMPACTO SOBRE EL TERRITORIO.

Autor de Tesis: ALBERTO JOSÉ RODRÍGUEZ MARÍA
albertojrmaria@arquitecto.com

Director de Tesis: Arq. Investigador Rolando Biere Arenas
rolando.biere@upc.edu

Máster Universitario en Gestión y Valoración Urbana
Curso 2012-2013

Universidad Politécnica de Cataluña
Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Barcelona
Centro de Política de Suelo y Valoraciones



Barcelona, 13 de septiembre de 2013

Índice

1. Introducción.....	3
2. Antecedentes	4
3. Hipótesis y Objetivos	8
3.1 Hipótesis	8
3.2 Objetivo General	8
3.3 Objetivos Específicos	8
4. Marco Teórico	10
4.1 Implicaciones del Ordenamiento Territorial	10
5. Estado del Arte	13
5.1 La Asociatividad Territorial	13
5.2 Criterios Generales para la Asociatividad Territorial en Colombia	13
5.3 Los Esquemas de Asociatividad Territorial en Colombia	14
5.4 La Asociatividad Territorial y el Contexto Internacional: Una mirada a <i>España y sus esquemas asociativos para la gestión territorial</i>	15
6. Desarrollo.....	19
6.1 Comparativo de la Dimensión Jurídica	20
6.2 Comparativo de la Dimensión Territorial	25
6.3 Casos de Estudio y Criterios de selección	29
8. Conclusiones.....	48
9. Bibliografía	51
9.1 Bibliografía Complementaria.....	52



1. Introducción

Con el presente documento se hace una revisión sobre las prácticas de Asociación Territorial que realizan las entidades territoriales básicas (municipios) en Colombia, teniendo en cuenta que la Asociatividad Territorial está pensada para que las entidades territoriales (municipios, distritos o departamentos) gestionen el desarrollo endógeno de sus territorios¹, y para esto se ha fijado como objetivo principal de esta investigación “Determinar la validez en la coexistencia de dos esquemas de Asociatividad Territorial como las Asociaciones de Municipios – AdeM y las Áreas Metropolitanas – AM, considerando sus escasas diferencias y que el propósito ulterior de ambos esquemas es el desarrollo territorial de los municipios que las constituyen”, con lo cual, se espera que los datos de estudio permitan probar la ineficiencia en la coexistencia de ambos esquemas de Asociatividad Territorial como independientes.

Para evaluar dicha situación e intentar demostrar lo inconveniente e innecesario de esta duplicidad, se realizó un análisis comparativo integral de las AdeM y las AM desde el marco jurídicos que rige su conformación y funcionamiento así como de ciertas características territoriales de los municipios que las componen y que son de carácter más cuantitativo, por ejemplo: cantidad de suelo rural y urbano, población, densidades brutas por municipio y número de municipios que conforman las asociaciones; esto sin dejar a un lado los alcances de sus actuaciones tras el despliegue de sus competencias dentro del ámbito territorial puesto bajo su jurisdicción; con el fin de determinar el grado de incidencia que tienen las entidades asociadas en los procesos de crecimiento y desarrollo urbano de los municipios que se acogen a ellas.

Como complemento de lo anterior, se realiza también un análisis interpretativo por medio de la creación de matrices DOFA que se basan en los marcos jurídicos de cada esquema, y tienen en cuenta además los resultados de gestión obtenidos por las entidades asociadas que fueron caso de estudio, de tal suerte que se concluye proponiendo criterios de unificación de los dos esquemas de Asociatividad Territorial estudiados y una modificación estructural y de fondo sobre sus marcos jurídicos a modo de hacerlos más eficientes y eficaces en cuanto a los alcances de sus actuaciones sobre el territorio pero también a la definición del esquema asociativo pertinente según sea el caso particular de los municipios que deseen asociarse.

¹ Referente básico y común del principio de asociatividad territorial en el cual se basan todas las naciones indistintamente de su modelo estatal y su división político-administrativa.



2. Antecedentes

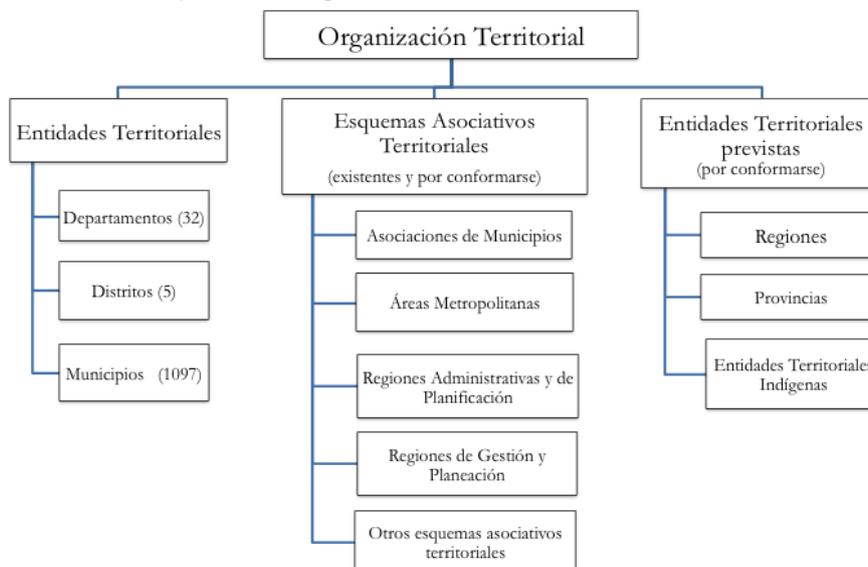
Es pertinente comenzar diciendo que en lo referente al Territorio y su Ordenación, todas las acciones del Estado Colombiano propenden por el desarrollo, apostándole en mayor medida a la descentralización y otorgándole competencias a los municipios para garantizar el cumplimiento de las funciones estatales teniendo como vínculo para la trasmisión y ejecución de las directrices que vayan en pro de éstas, a los departamentos; pero también, busca generar y apoyar procesos asociativos entre las ET para una mayor eficiencia en la oferta de servicios de interés común y mayor rendimiento de los recursos en cuanto a costes de funcionamiento.

Luego, profundizando sobre el tema de la *Asociatividad Territorial*, ésta se encuentra pensada para que las ET (departamentos, distritos o municipios) gestionen el desarrollo endógeno de sus territorios o regiones y es por esto, que el estado colombiano pone a su disposición esquemas de asociación como las AdeM y las AM entre otros, teniendo como objetivo común estos dos esquemas asociativos, el ejercicio de competencias y funciones otorgadas por el estado y la ley en lo referente a:

- Prestación de servicios públicos.
- Ejecución de obras de interés público.
- Ejercicio de la gestión pública.
- Promoción del desarrollo local.

En lo referente a la estructura territorial del estado colombiano, en la Constitución Política de Colombia de 1991 y la relativamente nueva Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial – LOOT de 2011 se presenta una división político-administrativa del territorio correspondiente con el siguiente organigrama:

Esquema 1. Organización territorial en Colombia



Fuente: DNP-DDTS, 2011, con base en la Constitución Política de 1991 y la LOOT 2011.

Es así como se tiene un **Marco Normativo** con un compendio de leyes que regulan todo lo relacionado con el Ordenamiento Territorial – OT en el país, y a continuación se citan las que a juicio de este autor son de especial relevancia y pertinencia para el desarrollo del presente estudio, mencionando de manera general algunas de ellas y de manera específica los artículos de unas leyes que sólo se relacionan de manera puntual con la Asociatividad Territorial en Colombia. Cabe decir también que el primer referente normativo encontrado en cuanto a esquemas de asociación se tiene en el Acto Legislativo número 1 de 1968 (artículo 63) en el que se plantea la posibilidad de agrupación de dos o más municipios bajo la denominación de “Áreas Metropolitanas” o su asocio para la prestación de servicios a través de la “Asociación de Municipios”.

Entrando en materia, como primera instancia normativa tenemos la Constitución Política de Colombia², donde haciendo una diferenciación entre reglamentación referente al Ordenamiento Territorial – OT y Asociatividad Territorial, específicamente sobre las AdeM y las AM, existen artículos específicos que se deben observar tales como:

- Relacionados con Ordenamiento Territorial – OT y Asociatividad:
 - *Sobre Ordenamiento Territorial*
 - Art. 298 reconoce al *Departamento* como la instancia articuladora entre la Nación y sus Municipios y desempeña un papel fundamental en el procesos de desarrollo económico y social de sus territorios.
 - Art. 311 concibe al *Municipio* como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado y como tal le corresponde prestar los servicios públicos que establece la ley, ordenar el desarrollo de su territorio, construir las obras necesarias para el progreso local, entre otras.
 - *Sobre Asociatividad*
 - Art. 38 garantiza el derecho a la libre asociación de las personas que habitan en el territorio, haciéndose este derecho extensible a las personas jurídicas de derecho público o privado³.
 - Art. 285 establece que en la división general del territorio pueden haber otras secciones del territorio, entendiéndose estas como divisiones administrativas que la ley determina (p.ej. Asociaciones de Municipios, Áreas Metropolitanas) las cuales serán capaces de dar cumplimiento a funciones y servicios a cargo del Estado, reflejados mayormente en efectos administrativos y de planificación.

² Constitución Política de Colombia de 1991 y sus respectivas reformas.

³ Siendo las entidades territoriales personas jurídicas de derecho público, con este artículo se les garantiza la libertad de asociación, permitiendo así la creación y existencia de las AdeM, las AM y demás esquemas asociativos contemplados por la ley.



- Art. 319 prevé la conformación de Áreas Metropolitanas para organizar y articular los esfuerzos de las entidades territoriales locales que tienen relaciones comunes con un gran centro o núcleo urbano.

Luego, en segunda instancia tenemos Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial – LOOT⁴, 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.”*
- 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.

También existe un conjunto de leyes específicas en las que se precisan los requisitos de creación, la organización y funcionamiento de dichas figuras asociativas territoriales y son:

- Ley 1 de 1975, Sobre las Asociaciones de Municipios.
- Ley 128 de 1994, Ley Orgánica de las Áreas Metropolitanas.

Por último, tenemos la siguiente normativa relacionada:

- La Ley 715 de 2001⁵, que en relación con el establecimiento de esquemas asociativos territoriales para la prestación de servicios, la promoción del desarrollo y el apoyo al sector empresarial establece una serie de competencias para los Departamentos y los Municipios.
- La Ley 617 del 2000⁶, con esta ley se puso límite a los presupuesto de los municipios con lo cual se plantea la posibilidad de recurrir a la conformación de Asociaciones de Municipios como una estrategia para reducir dichas recortes presupuestales, optimizando el uso de los recursos y mejorando la calidad en la provisión de bienes y en la prestación de servicios.
- La Ley 489 de 1998⁷, que para la pertinencia de este trabajo se extrae de su Art. 96 respectivamente lo siguiente:

⁴ Ley 1454 de 2011, Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial – LOOT.

⁵ Ley 715 de 2001, Que reglamenta el Sistema General de Participaciones – SGP.

⁶ Ley 617 de 2000, mediante la cual se establecieron límites a los gastos de las entidades territoriales.

⁷ 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*



- Prevé la constitución de asociaciones y fundaciones para el cumplimiento de las actividades propias de las entidades públicas con participación de particulares, al señalar que: *“Las entidades estatales, cualquiera sea su naturaleza y orden administrativo podrán, con la observancia de los principios señalados en el artículo 209 de la Constitución, asociarse con personas jurídicas particulares, mediante la celebración de convenios de asociación o la creación de personas jurídicas, para el desarrollo conjunto de actividades en relación con los cometidos y funciones que les asigna a aquéllas la ley.*
- La Ley 136 de 1994⁸, define los términos generales para la conformación, funcionamiento y órganos de las *Asociaciones de Municipios* en los artículos del 148 al 153, donde plantea a grandes rasgos las siguientes disposiciones en cuanto a materia de Asociatividad así:
 - Reglamentación en lo relacionado con la organización y funcionamiento de las Asociaciones de Municipios, las cuales se conciben como: una asociación voluntaria de dos o más municipios, de uno o más departamentos (Ley 136, art. 149), que se organizan como una entidad administrativa de derecho público, con personería jurídica y patrimonio propio e independiente de los entes que la conforman, que se rige por sus propios estatutos y goza para el desarrollo de su objetivo, de los mismos derechos, privilegios, excepciones y prerrogativas otorgadas por la Ley a los municipios (DNP, 2010).
- La Ley 61 de 1978⁹, determina que el desarrollo de las áreas urbanas se regulará dentro de una política nacional de equilibrio entre las diversas regiones del territorio y entre las zonas rurales, urbanas y de conservación ecológica. Así mismo se procurará la óptima utilización del suelo urbano y de los limitados recursos de inversión en vivienda, infraestructura y equipamiento y la participación de la sociedad en el valor de la tierra que se deba exclusivamente al crecimiento de las ciudades o al gasto público.

3. Hipótesis y Objetivos

3.1 Hipótesis

Reflexionando sobre lo anteriormente mencionado, donde las AdeM y las AM se plantean como dos esquemas asociativos diferentes surgen interrogantes como:

- a. ¿Es mejor un esquema asociativo sobre otro?
- b. ¿Influyen factores como la cantidad de población y la relación de ésta con la clasificación de suelo (rural o urbano) de los municipios en la elección de un esquema asociativo?

...Y si en función de la gestión territorial que realiza una AdeM se agiliza el proceso de urbanización del suelo en alguno o algunos de sus municipios, entonces:

- c. ¿Cómo y de qué manera influye la pluralidad de líneas de actuación de una AdeM en los procesos de urbanización de los municipios que las constituyen?
- d. ¿Cabría la posibilidad que las AdeM sean en algún caso, una suerte de paso previo a las AM?

Debido a los anteriores interrogantes y en general a la normativa que rige estos esquemas de asociación surge la siguiente hipótesis:

“La coexistencia de las AdeM y las AM como dos esquemas de Asociatividad Territorial es ineficiente, en tanto que la diferencia entre las funciones territoriales de ambas es casi inexistente”.

Ahora bien, considerando las características o parámetros que rigen los dos esquemas asociativos estudiados; el grado de similitud entre estos es demasiado alto, habiendo variables que en algunos casos son limitantes y otros potenciadores del proceso de implementación de un esquema asociativo y la posterior gestión del territorio en función del esquema seleccionado, con lo cual surge el cuestionamiento principal sobre si: ¿Es realmente necesario que existan las AdeM y las AM como esquemas asociativos independientes? Y partiendo de esta pregunta surge el siguiente objetivo general y los subsecuentes objetivos específicos.

3.2 Objetivo General

Determinar la validez en la coexistencia de dos esquemas de Asociatividad Territorial como las AdeM y las AM, considerando sus escasas diferencias y que el propósito ulterior de ambas es el desarrollo territorial de los municipios que las constituyen.

3.3 Objetivos Específicos

Con base en el objetivo general se han determinado como necesarios para su cumplimiento los siguientes objetivos específicos:



- O-1. Analizar detalladamente la normativa que rige las AdeM y las AM para determinar el nivel de duplicidad entre estas.
- O-2. Definir los aspectos positivos y negativos inherentes a los dos esquemas de asociación territorial estudiados; así como las posibles medidas de potenciación o mitigación de los mismos según sea el caso.
- O-3. Determinar el nivel de incidencia de la gestión territorial de las AdeM en los procesos de crecimiento urbano en los municipios que las conforman.
- O-4. Revisar la relación existente entre población y clases de suelo (rural-urbano) y su incidencia en la elección de esquemas asociativos por parte de los municipios.

Para el desarrollo de estos objetivos se plantea **Metodología** de investigación cualitativa y documental donde se analizan los Esquemas de Asociatividad Territorial existentes en Colombia realizando un estudio comparativo entre las Asociaciones de Municipios – AdeM y las Áreas Metropolitanas – AM, revisando sus dimensiones Jurídicas y Territoriales que contienen todo lo relacionado a su conformación y funcionamiento.

Así las cosas, el trabajo se desarrolla en dos fases, en la primera fase se realiza el análisis de su *Dimensión Jurídica*, comparando las leyes específicas de cada una y finalmente se realiza una matriz de similitudes y disparidades de los dos esquemas asociativos a fin de validar lo expuesto en los objetivos específicos O-1 y O-2.

En la segunda fase se hará el análisis de la *Dimensión Territorial*, se revisan dos aspectos, el primero en cuanto a la gestión territorial y el segundo que se refiere propiamente a la territorialidad, realizando una revisión cartográfica con herramientas SIG para determinar la cantidad de clases de suelo existente para dichas entidades; con lo cual se desarrollará lo contenido en los objetivos específicos O-3 y O-4.

A causa de lo anterior se han seleccionado 3 casos de áreas metropolitanas y 4 casos de asociaciones de municipios sobre los cuales realizar la verificación cartográfica y los criterios de selección se explican más detalladamente en el desarrollo del trabajo, en el apartado sobre casos de estudio, y posterior a esto y previo a las conclusiones se realizarán matrices DOFA sobre cada esquema asociativo planteando las relaciones: *Debilidades-Oportunidades* y *Fortalezas-Amenazas*, con lo cual se cierra el trabajo.



4. Marco Teórico

Las consideraciones sobre la pertinencia de utilizar instrumentos para la gestión del territorio como la “Asociatividad de Municipios” que va en función del Desarrollo Territorial – DET puede estar más relacionado con el esquema de AdeM, pero estas, también se dan en función del Desarrollo Urbano – DEU¹⁰ que está más relacionado con las AM, pero enmarcadas ambas bajo el precepto de Desarrollo Endógeno, cada vez que con la utilización de cualquiera de estos dos esquemas asociativos, lo que se busca es el beneficio común de cierto número de municipios con un determinado grado de interrelación geográfica, funcional y productiva; donde aunando esfuerzos y de manera comunitaria aportan capital humano cualificado, suficiente y necesario para su desarrollo, intentan solucionar problemáticas que los aquejan o bien, buscan optimizar el funcionamiento de determinados sistemas con los que ya cuentan, obteniendo como valor añadido dentro de los resultados esperados un Desarrollo del Territorio de manera “Local, Conjunta y Sostenible”.

4.1 Implicaciones del Ordenamiento Territorial

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.*”

También tenemos que el ordenamiento territorial se trata de 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. Lo anterior pone en evidencia que en el ordenamiento territorial confluyen las políticas ambientales, las políticas de desarrollo regional, espacial o territorial y las políticas de desarrollo social y cultural, cuya naturaleza es determinada por el modelo de desarrollo económico dominante en cada país, Massiris (2004).

¹⁰ La interpretación que se tiene de todo lo estudiado hasta el momento respecto al tema, es que el *Desarrollo Urbano* está contenido dentro del *Desarrollo Territorial – DET* y por tanto la distinción entre instrumentos que lo procuran, repercute entre otras en la duplicidad de estructuras administrativas y los alcances territoriales mayores o menores de las actuaciones que puede realizar cada esquema asociativo.

En el contexto internacional, específicamente en Europa, su ordenamiento territorial está guiado por la “Carta Europea de Ordenación del Territorio” y en ésta el OT se define como “la expresión espacial de las políticas económica, social, cultural y ecológica de cualquier sociedad. Disciplina científica, técnica administrativa y acción política, concebida como práctica interdisciplinaria y global para lograr el desarrollo equilibrado de las regiones y la organización física del espacio”. Dada en Conferencia de Ministros responsables de la Ordenación del Territorio en 1993.

4.1.1 Sobre el Desarrollo Territorial

En lo concerniente con el presente trabajo, la aproximación al desarrollo territorial se mirará bajo la óptica de las asociaciones territoriales, por tanto que éstas a través de procesos de participación que pueden ser de tipo social, físico o económico, o porque no, el conjunto de los tres, toman como base el territorio para procesos de desarrollo continuo, impulsado a través de buenas prácticas de gobernanza en los ámbitos locales y regionales.

El enfoque territorial es complementario a las estrategias sectoriales y nacionales de desarrollo puesto que presta singular atención a sus procesos según los activos y los actores que se tienen e intervienen.¹¹

4.1.2 Sobre el Desarrollo Urbano

Entendiendo el desarrollo urbano como una política de enfoque territorial, esta tiene una aplicación definida dentro de un territorio caracterizado como urbano o urbanizado y se corresponde con actuaciones sectoriales que determinan los lineamientos y alcances de desarrollo esperado. Tiene como uno de sus pilares el planeamiento estratégico, que en muchos casos rebasa las fronteras urbanas e incorpora ámbitos rurales, donde el nivel de urbanización es menor y normalmente se habla de desarrollo local.

Gracias a esto se definen sistemas de relaciones dinámicas que se enfocan en el proceso de desarrollo rural, entendiéndose este a nivel de mayor productividad y consecuentemente mejoramiento de las condiciones económicas y sociales de sus habitantes, tomando esto como un indicador de desarrollo, por lo cual estas relaciones se vuelven complementarias impulsando el desarrollo bilateral de suelo dentro de un ámbito territorial.

Es así como la concepción y aplicación de estrategias que propenden al desarrollo matizadas bajo el enfoque territorial, pueden suponer externalidades inducidas en el territorio gracias a su implementación estimulando el florecimiento de clústeres productivos o la ejecución de grandes obras de infraestructura.¹²

¹¹ 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.

¹² PROTERRITORIOS, Políticas Públicas. “*Desarrollo Regional y Urbano*”. Artículo electrónico. [Consulta el 12 de marzo de 2013] En PROTERRITORIOS – Programa Iberoamericano de cooperación en gestión territorial.

4.1.3 Sobre la Asociatividad

A través de la historia se han proferido varios conceptos o apreciaciones relacionados con la asociatividad desde diferentes áreas o sectores del conocimiento así:

Para Bustamante (2008), la asociatividad por sí sola no es suficiente, no es asociarse por asociarse, primero defines los objetivos que rigen el principio y los participantes de éste; luego con base en ellos defines 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 el sector empresarial se han emitido apreciaciones sobre el proceso asociativo que por ende, tienen implicaciones sobre los esquemas asociativos que fácilmente se vuelven aplicables en el ámbito territorial puesto que las entidades territoriales del país se conciben en general como empresas que propenden al desarrollo territorial basado en aspectos sociales y económicos; por tanto se tienen conceptos de la siguiente índole:

- *“...un mecanismo de cooperación entre empresas pequeñas y medianas, en donde cada empresa participante conservando su independencia jurídica y autonomía gerencial, decide voluntariamente participar en un esfuerzo conjunto con los otros participantes para la búsqueda de un objetivo común”* (Rosales, 1997).
- *“Una serie de coaliciones formales entre dos o más organizaciones a fin de llevar a cabo empresas en el corto plazo, originadas en relaciones oportunistas o permanentes que se desarrollan como una forma de sociedad entre los participantes”* (Perales, 2003).

Pero hay que tener en cuenta también las implicaciones de la asociatividad desde un punto de vista social, por lo cual tenemos otra apreciación de la misma:

“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).



5. Estado del Arte

5.1 La Asociatividad Territorial

Las AdeM, dentro de los diferentes tipos de esquemas asociativos son en particular un “colectivo territorial”, que busca propiciar el trabajo mancomunado entre municipios circunvecinos, constituyéndose en un importante instrumento de cooperación entre estos entes públicos. En Colombia, desde sus orígenes legales, en la reforma constitucional de 1968, esta especie de consorcio entre entidades territoriales se concibió como un instrumento para la gestión conjunta de algunos servicios públicos de carácter marcadamente local y como un instrumento de planificación territorial, Bustamante (2006).

En ésta misma línea, es decir, considerando la asociatividad como un instrumento para la gestión del territorio, María Elisa Pinto (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.

Claro está, que 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 OT 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.

5.2 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 de los gobernantes y *respaldo social*.

Ahora bien, 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.
- Planeación estratégica de la asociación para el desarrollo territorial, que a su implica niveles:
 - Social
 - Técnico
 - Instrumental.

5.3 Los Esquemas de Asociatividad Territorial en Colombia

En Colombia desde hace años se viene impulsando la cooperación entre entidades territoriales proporcionando y propiciando el uso de esquemas de Asociatividad Territorial que les permitan llevar a cabo fines comunes, debido a lo cual surgen diversos esquemas de asociación en función de su finalidad.

Según Rosales (1997), los esquemas asociativos pueden ser clasificados de acuerdo a diferentes criterios como:

- Según el alcance de la asociación (p. ej.: cobertura geográfica, sectorial, integral, etc.).
- Los actores involucrados (p. ej. esquemas asociativos: empresariales, comunitarios, territoriales). En particular, los principales actores territoriales están representados por las organizaciones públicas (administraciones públicas de los diferentes niveles de gobierno), las organizaciones privadas-productivas (representadas en empresas), la academia (universidades, centros de investigación, colegios) y la comunidad organizada (de la cual pueden hacer parte asociaciones de pequeños productores, ONGs, entre otros).
- En función de las fases del proceso en el que se encuentren los actores involucrados.
- Las funciones básicas que cumple cada uno de los miembros del esquema asociativo (p. ej. para el caso de Departamentos, Distritos y Municipios: gestión conjunta del desarrollo territorial, implementación de proyecto para la competitividad territorial, prestación conjunta de servicios públicos domiciliarios, cumplimiento de competencias sectoriales, aumento de coberturas, ordenamiento territorial, gestión del riesgo, etc.).

5.4 La Asociatividad Territorial y el Contexto Internacional: Una mirada a España y sus esquemas asociativos para la gestión territorial

Haciendo a un lado la coyuntura política y económica que se vive actualmente en España y que está llevando a la toma de decisiones como la supresión de las Mancomunidades de Municipios, acto que tiene relación a su vez con el sobredimensionamiento del Aparato Estatal en cuanto a asuntos territoriales se refiere; es decir, del Régimen Local y la duplicidad de competencias entre las distintas entidades territoriales locales existentes; sería propio decir que el sistema de gestión bajo la premisa de asociación cuenta con dos figuras de interés para este trabajo, las **Áreas Metropolitanas** y las **Mancomunidad de Municipios**, que además de gozar del carácter de Entidad Local Territorial podrán poseer las mismas competencias que los municipios en el caso que estos se las deleguen o transfieran y estas queden establecidas en sus estatutos de constitución y funcionamiento; siempre y cuando estas sean necesarias para el cumplimiento de su finalidad¹³. De otra parte, también se establece en esta ley, que serán siempre las Comunidades Autónomas las que en sus estatutos determinen los procedimientos de conformación, determinación de competencias y funcionamiento y procesos administrativos de las Áreas Metropolitanas y las Mancomunidades de Municipios¹⁴.

Adentrándonos más en el detalle sobre el tema de la Asociatividad Territorial en España, tenemos que en lo referente a las Áreas Metropolitanas, la discusión ha girado en torno al método más apropiado para delimitarlas y determinar su ámbito territorial, sobre el cual muchos autores aún no se ponen de acuerdo, lo que sí es común a muchos de ellos es la utilización de método basado en la movilidad Residencia-Trabajo (*Commuting*) que fuese empleado por primera vez por el Cesus Boureau de Estados Unidos en la delimitación de ámbitos urbanos funcionales para efectos estadísticos; es así como autores tales como: Boix (2007), Feria (2008) y Roca, Moix, Arellano (2012) entre muchos otros, utilicen este mismo sistema, afectándolo con variables del Censo español y en lo que a su criterio debían ser la porcentajes de autocontención de habitantes de los municipios respecto a los puestos de trabajo localizados ofertados, los tamaños mínimos de los municipios (número de habitantes), cantidad de desplazamientos, parque de vivienda y oferta de servicios en el que sería el municipio núcleo de la aglomeración urbana, lo que en la práctica conlleva a que solo existan tres áreas metropolitanas legalmente constituidas y estas son: El Área Metropolitana de Madrid creada en 1963, Área Metropolitana de Barcelona creada en 2010 y el Área Metropolitana de Vigo creada en 2012 pero que aún no está funcionando¹⁵, los demás centros urbanos de

¹³ Esto basado en la Ley 7 de 1985, “Reguladora de las Bases del Régimen Local” que en su artículo 3 determina cuales son las entidades locales territoriales y en su artículo 4 determina cuáles son sus competencias básicas.

¹⁴ Tomado también de la Ley de Bases del Régimen Local (LBRL de 1985 + Reformas posteriores) que en su Título IV Sobre otras entidades locales habla de las Áreas Metropolitanas y las Mancomunidades de Municipios en sus artículos 43 y 44 respectivamente.

¹⁵ El Área Metropolitana de Madrid fue creada por decreto estatal con la Ley 121 de 1963, El Área Metropolitana de Barcelona fue creada por interés de los municipios adscritos y aprobada en el



España que en algunos casos hacen referencia al término de metropolitanos no están legalmente definidos como tal y en algunos casos lo que se ha logrado es la definición de un área de planificación conjunta mal llamada o bien llamada metropolitana y en la cual funcionan consorcios que se encargan de ciertas funciones de esta índole.

Ahora bien, en lo referente a las Mancomunidades de Municipios, Riera F.P., *et al.* 2005, mostraron en su análisis histórico el proceso por el que han pasado las mancomunidades, realizando una primera aproximación al marco legal estructurado desde el gobierno central que las define y que determina como se constituyen y la poca complejidad para este proceso; su “geografía variable” como la definen algunos autores de acuerdo con la facilidad para integrarse o separarse que tienen los municipios asociados, sus amplios alcances en cuanto al ámbito territorial jurisdiccional puesto a su cargo (*intermunicipales o supramunicipales*) y la versatilidad de funciones y objetivos bajo los cuales se pueden constituir o adaptar para la inclusión de servicios nuevos a prestar, así mismo, hacen referencia a como la política administrativa de las comunidades autónomas determina qué tipo de entidades de cooperación municipal son viables, apoyando o desincentivando su constitución, que algunos casos sugieren la creación de mancomunidades como paso previo a la constitución de entidades locales territoriales de mayor rango, ya sean áreas metropolitanas o comarcas; finalmente, estos autores discuten sobre el proceso histórico de conformación de mancomunidades y la forma como éstas han evolucionado a través de los años, la cantidad de ellas que existen hoy sobre el territorio español, cuáles son las que mejor se aproximan a la gestión integral de funciones conjuntas para los municipios bajo su jurisdicción, una categorización y clasificación en cuanto a sus objetivos de constitución y una crítica de los procesos que llevan a cabo en cuanto a la duplicidad de competencias que presentan con respecto a otras entidades locales.

Teniendo en cuenta la anterior información, a continuación se muestran dos ejemplos de estos esquemas asociativos en España, una mancomunidad de municipios y un área metropolitana que son equiparables en cuanto a sus niveles de organización y competencias a las AdeM y las AM Colombianas respectivamente o el ideal de estas.

5.4.1 La Mancomunidad de la Comarca de Pamplona

Esta mancomunidad fue creada en el año de 1982 y su actual ámbito territorial comprende los términos municipales de 50 municipios diferentes entre ellos en cuanto a población y territorio se refiere. Su finalidad inicialmente fue la prestación del servicio público de suministro de agua potable bajo el nombre de “Mancomunidad del Agua de la Comarca de Pamplona”, posteriormente surge la iniciativa de ampliar el espectro de prestación de servicios, con lo cual modifica sus estatutos para incluir los nuevos servicios que va a gestionar, cabe destacar que

parlamento de Cataluña con la Ley 31 de 2010, por último el Área Metropolitana de Vigo fue creada por la Ley 4 de 2012 de la Junta de Galicia, sin embargo ésta sólo existe en el papel pues no se ha podido designar un presidente ni determinar con claridad sus medios de Financiación con lo cual no ha entrado a funcionar cabalmente; sumado a esto, también está el conflicto jurídico por la duplicidad de competencias con la Comarca de Vigo.



para cada servicio existe un ámbito territorial distinto; es decir, el número de municipios a los que se les da cobertura varía según el servicio así:

- Ciclo integral del agua: Abastecimiento, Saneamiento y Depuración de las aguas residuales **(40 municipios)**
- Recogida y tratamiento de los residuos **(48 municipios)**
- Transporte urbano comarcal **(17 municipios)**
- Servicio de taxi **(19 municipios)**
- Parque Fluvial de la Comarca **(8 municipios)¹⁶**

Figura No. 1. **Ámbito Territorial de la Mancomunidad de la Comarca de Pamplona**



Fuente: Web oficial de la Mancomunidad de la Comarca de Pamplona. [Fecha de consulta: agosto 03 de 2013]
Disponible en: <http://www.mcp.es/sites/default/files/memorias/memoria2008/es/perfil-de-la-entidad/Ambito-territorial.htm>

En la figura 1 se observa la cantidad de municipios que integran la mancomunidad y esta es citada como ejemplo de evolución en el tiempo en cuanto a las competencias asignadas y/o transferidas a ella por los municipios bajo su jurisdicción. Otro aspecto importante a tener en cuenta la actual crisis económica de España, desde el gobierno central se está planteando la supresión de las mancomunidades de municipios debido a su alta proliferación dentro del Estado Español, donde muchas de ellas son sólo un lastre económico para los municipios que las constituyen pero que en vista de las medidas que desea adoptar el gobierno central de

¹⁶ Datos tomados de la web oficial de la Mancomunidad Comarca de Pamplona sobre su funcionamiento, historia y competencias. [Fecha de consulta: Disponible en: 14 de agosto de 2013]
Disponible en: <http://www.mcp.es/>

6. Desarrollo

Con esta investigación de tipo cualitativo y documental se analizan dos de los *Esquemas de Asociatividad Territorial* existentes en Colombia realizando un estudio comparativo entre las Asociaciones de Municipios – AdeM y las Áreas Metropolitanas – AM, revisando sus dimensiones Jurídicas y Territoriales donde están contenidos todos los aspectos establecidos para su conformación y funcionamiento así como sus características territoriales.

A continuación se citan los parámetros de análisis para cada una de las dimensiones constitutivas de los esquemas asociativos estudiados:

- *Dimensión Jurídica*, reglamentación general de cada una de ellas en cuanto a su Objeto, Requisitos de Conformación, Estructura Administrativa y Patrimonio; en base a lo cual se construirá una ficha resumen de Disparidades y Similitudes de los dos esquemas asociativos a fin de validar lo expuesto en los objetivos específicos 1 y 2.
- *Dimensión Territorial*, en cuanto a la gestión se refiere, se miraran los alcances territoriales y sus funciones y/o competencias en el marco de las actuaciones que estas asociaciones pueden realizar ya sea a nivel supramunicipal, departamental o supra departamental a través de la observación de proyectos implementados y/o desarrollados por ellas dentro de los municipios que las constituyen.

En cuanto a la territorialidad propiamente dicha, se realizará una revisión cartográfica con herramientas SIG para determinar la cantidad de clases de suelo existente para dichas entidades; dícese de suelo urbano y rural, y otros aspectos endógenos que propicien la existencia de una tipología de suelo sobre la otra, así como también datos poblacionales y sus características, con lo cual se desarrollará lo contenido en los objetivos específicos 3 y 4.

Con base en lo anterior se realizarán distintas fichas comparativas respondiendo a la siguiente temática:

- Similitud y Disparidad en cuanto a la Normativa general como resultado final.
- Características Físicas (suelo) y Poblacionales (Densidad) de las AdeM y la AM seleccionadas para el análisis (Casos de Estudio).
- Similitud y Disparidad en cuanto a sus ámbitos territoriales como resultado final.
- Paralelo entre AdeMs y AMs, características físicas, territoriales y funcionales comunes que prueben la duplicidad de los instrumentos en función de sus resultados sobre el territorio bajo su jurisdicción.

Habiendo concluido el proceso de caracterización y definición de similitudes y disparidades entre ambos esquemas asociativos se realizarán matrices DOFA para cada esquema, de tal suerte se pueda empezar a definir parámetros de unificación entre ambas figuras.



6.1 Comparativo de la Dimensión Jurídica

En la tabla No. 1, se observan cuáles son los objetivos a los cuales apuntan los dos esquemas de asociatividad territorial estudiados.

Tabla No.1. **Caracterización por Objetivos de Asociación**

Aspecto	Asociaciones de Municipios	Áreas Metropolitanas
Norma	Ley 1 del 75 y LOOT 1454 de 2011, Art. 14.	LOAM del 94 y LOOT 1454 de 2011, Art. 15.
Objetivos	Prestación de servicios públicos: tales como acueducto, alcantarillado, electrificación, recolección y disposición de basuras, gestión de centros o puestos de salud en red, gestión y dotación de escuelas (TIC), gestión para el mantenimiento, rehabilitación y construcción de vías secundarias y terciarias, asistencia técnica agropecuaria, entre otros.	Racionalizar la prestación de servicios públicos a cargo de los municipios que la integran, y si es del caso, prestar en común algunos de ellos; podrá participar en su prestación de manera subsidiaria, cuando no exista un régimen legal que regule su prestación o cuando existiendo tal regulación, se acepte que el área metropolitana sea un prestador oficial o autorizado.
	Ejecución de obras: construcción de obras públicas que por su complejidad, impliquen altos costos, pero que generen utilidad común, sean de carácter supramunicipal y puedan ejecutarse con mayor economía y eficiencia por vía asociativa. La Asociación de Municipios puede gestionar la realización de estudios y procesos de contratación para la ejecución e interventoría de obras con entidades públicas, privadas o comunitarias. Generar espacios para la concertación, discusión, coordinación, ejecución y evaluación de proyectos de alcance regional.	Ejecutar obras de interés metropolitano, que deben tener como beneficiarios a mínimo dos de los municipios que la constituyen.
	Ejercicio de competencias: la Asociación de Municipios constituye una figura a través de la cual pueden ejercerse competencias municipales de manera conjunta, integrando o articulando los respectivos planes de desarrollo municipal en un modelo de planificación integral conjunto.	
	Promoción del desarrollo local: la Asociación de Municipios puede participar en los procesos y ejercicios de planificación e integración regional para la identificación de los potenciales y limitaciones territoriales, así como en la organización de actores, el establecimiento de objetivos comunes de desarrollo, y la gestión ante otros niveles de gobierno de programas sectoriales de impacto territorial (por ejemplo fomento productivo y empresarial, comercialización rural etc.)	Programar y coordinar el desarrollo armónico, integrado y sostenible de los municipios que la conforman.

Fuente: Elaboración propia a partir de las fichas descriptivas de cada esquema asociativo elaboradas por el DNP-DDTS con base en la legislación vigente para cada una de ellas.

Como se observa; los objetivos que a efectos prácticos son realmente las principales funciones que pueden y deben realizar las AdeM o las AM según la norma que las regula, son comunes a ambos esquemas asociativos, haciendo la salvedad que para las AdeM son razón de constitución y solo puede ser uno de los objetivos mencionados, mientras que para las AM es un deber cumplir con todos los objetivos planteados pues forman parte de un único paquete.

Ahora bien, siguiendo con la caracterización en la tabla No. 2 se revisan los requisitos de conformación así:



Tabla No. 2. **Caracterización por Requisitos de Conformación**

Aspecto	Asociaciones de Municipios	Áreas Metropolitanas
Norma	Ley 1 del 75 y LOOT 1454 de 2011, Art. 14.	LOAM del 94 y LOOT 1454 de 2011, Art. 15.
Requisitos de conformación	Para la constitución de una Asociación de Municipios se requiere que los Municipios no estén incorporados en un Área Metropolitana, aunque si pueden pertenecer a diferentes Departamentos.	Tienen iniciativa para promover su creación: los Alcaldes de los Municipios interesados, la tercera parte de los Concejales de dichos Municipios, o el 5% de los ciudadanos que integran el censo electoral totalizado de los mismos Municipios.
	De manera general, una vez hecha expresa la intención y voluntad asociativa por parte de los Alcaldes de dos o más municipios, pertenecientes a uno o más departamentos, los aspectos a tener en cuenta para la conformación de una AM son los siguientes:	Los promotores del Área Metropolitana deben elaborar el proyecto de constitución de nueva entidad administrativa, donde se precise al menos los siguientes aspectos: Municipios que integrarían el área; Municipio núcleo o metrópoli; razones que justifican su creación; y fuentes de los aportes de las entidades territoriales que la conformarían.
	Identificar problemáticas comunes, la cual se constituye en el objeto de la asociación.	El proyecto se entregará a la Registraduría quien someterá a consulta popular el proyecto, el cual se entenderá aprobado por el voto afirmativo de la mayoría de los votantes. Cumplida la consulta popular y si el resultado fuere favorable, los Alcaldes y los Presidentes de los respectivos Concejos Municipales protocolizarán la conformación del Área Metropolitana. En dicha protocolización deberán definir las atribuciones, financiación y autoridades del Área, de acuerdo con lo establecido en la Ley 128 de 1994, así como las funciones generales que cumplirá el ente metropolitano, particularmente en materia de planeación, obras, servicios públicos y obras de desarrollo económico y social.
	Hacer expresa la voluntad de las entidades territoriales de asociarse.	
	La autorización de los Concejos municipales al respectivo Alcalde, para suscribir el convenio de asociación o contrato plan de conformación de la AdeM.	

Fuente: Elaboración propia a partir de las fichas descriptivas de esquema asociativo elaboradas por el DNP-DDTS con base en la legislación vigente para cada una de ellas.

Observando lo anterior, notamos que la mayor diferencia radica en quienes pueden solicitar la asociación de los municipios para conformar una AM y la posterior consulta popular de la misma, cosa que no es necesaria para las AdeM cuyo proceso de constitución es mucho más rápido, fácil y menos costoso en vista que no se tiene que realizar una consulta popular, pues basta con el consentimiento de los alcaldes y la autorización de los respectivos consejos municipales a cada alcalde para firmar el acuerdo de asociación.

Tabla No. 3. **Caracterización por su Estructura Administrativa**

Aspecto	Asociaciones de Municipios	Áreas Metropolitanas
Norma	Ley 1 del 75 y LOOT 1454 de 2011, Art. 14.	LOAM del 94 y LOOT 1454 de 2011, Art. 15.
Estructura Administrativa	Las asociaciones de municipios podrán tener los siguientes órganos de administración:	La dirección y administración del Área Metropolitana está a cargo de una Junta Metropolitana, un Alcalde Metropolitano, un Gerente Metropolitano y las unidades técnicas que según sus estatutos, fuesen indispensables para el cumplimiento de sus funciones.



	<p>La Asamblea General de Socios: máxima autoridad de la Asociación. Está conformada por los Alcaldes, como representantes legales de los Municipios asociados, los cuales suscriben el convenio asociativo y aprueban sus estatutos. Entre las funciones de la Asamblea se encuentran: aprobar los estatutos y sus modificaciones; definir las condiciones para la prestación de los servicios; y designar los representantes de la Junta Administradora.</p>	<p>La Junta Metropolitana estará integrada por: los Alcaldes de cada uno de los Municipios que la integran, el Gobernador del Departamento o el Secretario o Jefe de Planeación Departamental como su representante, un representante del Concejo Municipal que constituya el núcleo principal, un representante de los Concejos Municipales distintos al núcleo –elegido por los Presidentes de los respectivos Concejos-. La Junta metropolitana será presidida por el Alcalde Metropolitano.</p>
	<p>La Junta Administradora: instancia conformada por los representantes que designe la Asamblea. Sus funciones generales son: autorizar la celebración de contratos para la ejecución de proyectos; nombrar al Director Ejecutivo; y elaborar informes sobre las acciones de la asociación.</p>	<p>En el evento que el Área Metropolitana tuviese Municipios pertenecientes a más de un Departamento, formarán parte de la Junta los correspondientes Gobernadores o los Secretarios o Jefes de Planeación Departamental.</p>
	<p>El Director Ejecutivo: es el representante legal de la Asociación, nombrado por la Junta Administradora. Una de sus funciones principales es celebrar los actos y convenios necesarios para la ejecución de proyectos a cargo del ente asociativo.</p>	<p>La Junta Metropolitana tiene como funciones, en materia de planificación: Adoptar el Plan Integral de Desarrollo Municipal, de conformidad con lo que disponga la ley (la LOOT, la cual aún no ha sido expedida). Este Plan deberá prevalecerá sobre los planes que adopten los municipios que integran el Área. Dictar normas sobre uso del suelo urbano y rural en el Municipio y definir los mecanismos necesarios que aseguren su cabal cumplimiento. Adoptar el plan vial y los planes maestros de servicios y de obras de carácter municipal. Fijar el perímetro urbano, suburbano y sanitario del municipio.</p>
		<p>Adicionalmente, la Junta Metropolitana tiene funciones en materia de obras públicas y vivienda; recursos naturales, manejo y conservación del ambiente; prestación de servicios públicos; valorización; y asuntos fiscales y administrativos.</p>

Fuente: Elaboración propia a partir de las fichas descriptivas de cada esquema asociativo elaboradas por el DNP-DDTS con base en la legislación vigente para cada una de ellas.

Continuando en la misma línea de caracterización de los dos esquemas asociativos, ahora pasamos a revisar la Estructura Administrativa, donde en la tabla No.3 se visualiza como las instancias administrativas de cada esquema son las mismas pero con distinto nombre, presentándose la principal diferencia en cuanto a los miembros de la Junta Metropolitana, en la cual también deben estar los Gobernadores o Jefes de Planeación Departamental en su representación o un delegado que designe el gobernador de los departamentos a los cuales pertenezcan los municipios miembros de la AM.

El siguiente aspecto a verificar en el proceso de caracterización es el de Patrimonio y Financiación de los esquemas asociativos, tal como lo vemos en la tabla No. 4.

Tabla No. 4. **Caracterización por su Patrimonio y Financiación**

Aspecto	Asociaciones de Municipios	Áreas Metropolitanas
Norma	Ley 1 del 75 y LOOT 1454 de 2011, Art. 14.	LOAM del 94 y LOOT 1454 de 2011, Art. 15.
Patrimonio y Financiación	El patrimonio de la Asociación, el cual debe especificarse en el contenido de los estatutos, puede estar compuesto por:	El patrimonio y renta de las áreas metropolitanas están constituidos, según la Ley 128 de 1994, así:



Los aportes de los Municipios asociados.	El producto de la sobretasa del dos por mil (2x1000) sobre el avalúo catastral de las propiedades situadas dentro de la jurisdicción de cada área metropolitana.
Los bienes que conforman la Asociación.	Las sumas recaudadas por concepto de la contribución de valorización para obras metropolitanas.
Las rentas que les cedan o aporten, total o parcialmente, la Nación, los Departamentos y otras entidades públicas o privadas.	Los derechos o tasas que puedan percibir por la prestación de servicios públicos metropolitanos.
Los recursos provenientes de las tarifas de servicios prestados y/o las contribuciones que cobre por valorización.	Las partidas presupuestales que se destinen para el área metropolitana en los presupuestos nacionales, departamentales, distritales, municipales o de las entidades descentralizadas del orden nacional, departamental, distrital o municipal.
Los bienes que adquiera por cualquier otro concepto.	El producto o rendimiento de su patrimonio o de la enajenación de sus bienes.
Los bienes y, en general, los recursos de las asociaciones de municipios solo podrán destinarse a la creación, mejoras y sostenimiento de sus servicios o a obras de interés colectivo. La responsabilidad de los municipios que se asocien estará limitada a sus respectivos aportes patrimoniales.	Los recursos provenientes del crédito.
	Los recursos que establezcan las leyes, ordenanzas y acuerdos.
	Las donaciones que reciban de entidades públicas o privadas.
	Las sumas que reciba por contrato de prestación de servicios.
	La sobretasa a la gasolina que se cobre dentro de la jurisdicción de cada área metropolitana acorde con lo establecido por la Ley 86 de 1989.
	Los ingresos que reciba el área por la ejecución de obras por concesión
	Los demás bienes muebles e inmuebles que adquiera a cualquier título.

Fuente: Elaboración propia a partir de las fichas descriptivas de cada esquema asociativo elaboradas por el DNP-DDTS con base en la legislación vigente para cada una de ellas.

Para culminar esta primera fase del análisis comparado se ha generado una primera *Matriz de Similitudes y Disparidades* con el fin de ver detalladamente cuáles son esas características en lo referente a los aspectos de caracterización *Objetivos*, *Requisitos de Conformación*, *Estructura Administrativa* y *Patrimonio y Financiación* que tienen en común las AdeM y las AM, de tal suerte que se pueda tener una primera aproximación a su nivel de duplicidad determinado desde su marco jurídico.

A continuación en la tabla No. 5 se puede ver dicha información.

Tabla No. 5. **Matriz de Similitudes y Disparidades No. 1 – Dimensión Jurídica**

Aspecto	Asociaciones de Municipios	Áreas Metropolitanas
Norma	Ley 1 del 75 y LOOT 1454 de 2011, Art. 14.	LOAM del 94 y LOOT 1454 de 2011, Art. 15.
Objetivos	Prestación de servicios públicos de manera racional y si es el caso conjunta entre los municipios que la conforman.	
	Ejecución de obras con todas sus arandelas (estudios técnicos, financieros e impactos), que benefician a mínimo 2 de los municipios asociados sino es que a todos los municipios asociados.	
	Ejercicio de competencias en lo referente a la planificación y desarrollo conjunto tanto territorial como económico de los distintos municipios que las conforman articulando sus planes de ordenamiento y sus planes de desarrollo.	



	Promoción del desarrollo local, entendiendo este último como desarrollo rural conjunto de tipo sectorial y económico antes las distintas instancias del gobierno nacional presentando planes y proyectos productivos.	Promoción del desarrollo urbano, encaminado a la planificación de manera conjunta y ordenada de los centros urbanos que la constituyen que en muchos casos sufren el fenómeno de la conurbación.	
Requisitos de conformación	Deben estar conformadas por mínimo dos municipios		
	Su conformación se hace mediante la manifestación de voluntad expresa de los alcaldes de los municipios que las integrarían.		
	Definición de los estatutos que regirán la AdeM o AM		
	Para pertenecer a una AdeM, los municipios que deseen conformarla no pueden pertenecer a una AM	Un municipio que se encuentre adscrito a una AM no puede asociarse con otros bajo ningún modelo de esquema asociativo.	
	Sólo es necesaria la autorización de los concejos municipales a los respectivos alcaldes de los municipios para crearlas.	También los concejos municipales o el 5% del censo electoral de los municipios que la conformarías pueden solicitar su creación.	
	Su creación puede ser de carácter obligatorio según lo determinen las asambleas departamentales o el gobernador respectivo lo determines para el mejor funcionamiento y prestación de servicios en los municipios correspondientes.	Su creación debe ser sometida a consulta popular entre los habitantes de los municipios que las conformarían.	
Estructura Administrativa	Asamblea general de socios para las AdeM y Junta metropolitana para las AM, en ambas los miembros son los alcaldes o su representante de cada municipio miembro, un representante de los concejos municipales de cada municipio miembro, Entre otros. En ambos casos es la misma figura con distinto nombre		
	Junta administradora para las AdeM y representantes de las unidades técnicas que componen la AM, ambos elegidos por la AGS en el caso de las AdeM y la JM en el caso de las AM		
	Director ejecutivo para las AdeM y Gerente Metropolitano para las AM, en ambos casos la misma figura.		
Patrimonio y Financiación	Su patrimonio debe quedar especificado en los estatutos de la AdeM como de la AM.		
	Los aportes de las entidades territoriales que la conforman		
	Las rentas o partidas presupuestales que le cedan o aporten total o parcialmente otras entidades territoriales e instancias del gobierno y otras entidades públicas descentralizadas.		
	Los derechos o tasas que perciban por la prestación de sus servicios.		
	Los bienes que adquiera bajo cualquier concepto.		
		Las sumas recaudadas por valorización debido a obras metropolitanas.	
		Sobretasa de la Gasolina en los municipios bajo su jurisdicción.	

Fuente: Elaboración propia a partir de las fichas de caracterización por aspectos constitutivos contemplados en el marco normativo vigente para cada esquema asociativo.

Algunas reflexiones sobre el comparativo de la dimensión jurídica en lo referente al cumplimiento de los objetivos específicos O-1 y O-2, señalan a que en las caracterizaciones de *Objetivos, Estructura Administrativa y Patrimonio y Financiación*; se observa un alto grado de similitud o duplicidad entre ambos esquemas asociativos – AdeM y AM – en cuanto a su estructura general se refiere. No obstante, las diferencias que se presentan en estos aspectos se inclinan en favor de las *Áreas Metropolitanas – AM*, más concretamente, en lo referente a su parte de Patrimonio y financiación, puesto que se les otorgan partidas presupuestales para su funcionamiento, las cuales están garantizadas desde el gobierno central; caso distinta para las *Asociaciones de Municipios – AdeM*, que dependen de las partidas presupuestarias voluntarias



acordadas por parte de los municipios que las conforman y plasmadas en sus estatutos, con las cuales en muchos casos se incumple las fechas de entrega o incluso no se llegan a entregar los dineros en algunos periodos.

6.2 Comparativo de la Dimensión Territorial

Después de lo anterior, en esta instancia se hace una revisión de los aspectos más importantes que caracterizan a las AdeM y las AM conociendo sus competencias específicas y su nivel de alcance territorial en cuanto a gestión en función de estas. De este modo en la tabla No. 6 tenemos la descripción funcional de los esquemas asociativos.

Tabla No. 6. **Caracterización por Funciones y Competencias**

Aspecto	Asociaciones de Municipios	Áreas Metropolitanas
Norma	Ley 1 del 75 y LOOT 1454 de 2011, Art. 14.	LOAM del 94 y LOOT 1454 de 2011, Art. 15.
Principales Funciones	Reconociendo que las Asociaciones de Municipios tienen como principal propósito el desarrollo integral de sus territorios, se destacan las siguientes funciones de dicho tipo de figuras	Identificar y regular los Hechos Metropolitanos, de conformidad con lo establecido en la presente Ley.
	Dinamizar los procesos regionales impulsados por el Estado.	Programar y coordinar el desarrollo armónico e integrado del territorio colocado bajo su jurisdicción.
	Generar espacios para la concertación, discusión, coordinación, ejecución y evaluación de proyectos de carácter regional.	Racionalizar la prestación de los servicios públicos a cargo de los municipios que la integran, y si es el caso, prestar en común alguno de ellos.
	Formulación de planes de ordenamiento territorial.	Ejecutar obras de interés para el Área (obras de interés metropolitano).
	Generar políticas que permitan apoyar y fortalecer a los Municipios asociados.	Formular y adoptar el Plan Integral de Desarrollo Metropolitano con perspectiva de largo plazo incluyendo el componente de ordenamiento físico territorial de conformidad con las disposiciones legales vigentes, como una norma general de carácter obligatorio a las que deben sujetarse los municipios que la conforman al adoptar los planes de ordenamiento territorial en relación con las materias referidas a los hechos metropolitanos, el cual debe desarrollarse en consonancia con los POT de las entidades territoriales que la conforman y los PND.
	Apoyar interinstitucionalmente tanto al Municipio asociado como al Departamento y a la Nación.	Formular y adoptar el Plan Estratégico Metropolitano de Ordenamiento Territorial, figura que se entenderá equivalente al Proyecto Estratégico Regional de que trata el artículo 8 de la Ley 1454 de 2011. Este plan será el marco al cual deberán sujetarse cada uno de los municipios que conforman el área, al adoptar los planes de ordenamiento territorial.
	Orientar la tecnificación de las administraciones municipales.	Coordinar en su respectivo territorio el sistema nacional de vivienda de interés social y adoptar las políticas para el desarrollo de programas metropolitanos de vivienda, de conformidad con las normas vigentes, en concordancia con la Ley 3 de 1991 y con las políticas y programas de la nación en materia de vivienda de interés social y prioritario.
Elaborar programas de estudios técnicos de obras y servicios y prestar asesoría técnica y jurídica a los Municipios que la requieran.	Crear y/o participar de la conformación de bancos inmobiliarios para la gestión del suelo en los municipios de su jurisdicción.	

Prestar los servicios públicos esenciales.	Coordinar, racionalizar y gestionar los servicios públicos de carácter metropolitano; si a ello hubiere lugar, podrá participar en su prestación de manera subsidiaria cuando no exista un régimen legal que regule su prestación o cuando existiendo tal regulación, se acepte que el área metropolitana sea un prestador oficial o autorizado.
Realizar gestión y contratación de vías con departamentos o entidades nacionales.	Participar en la constitución de entidades públicas, mixtas o privadas destinadas a la prestación de servicios públicos, cuando las necesidades de la región así lo ameriten.
Gestionar y realizar interventoría a obras de infraestructura y administrar peajes en la región.	Emprender las acciones a que haya lugar para disponer de los predios necesarios para la ejecución de obras de interés metropolitano.
Adelantar planes de producción y comercialización rural intermunicipal.	Ejecutar las obras de carácter metropolitano de conformidad con lo establecido en el Plan Integral de Desarrollo Metropolitano, el Plan Estratégico Metropolitano de Ordenamiento Territorial y los planes y programas que lo desarrollen o complementen.
Adelantar proyectos de "laboratorios de paz".	Ejercer la función de máxima autoridad ambiental en la totalidad del territorio de los Municipios que la conforman, con sujeción a lo dispuesto en la Ley 99 de 1993 y demás normas que la desarrollen complementen o sustituyan.
Adelantar planes de producción y comercialización rural intermunicipal.	Formular la política de movilidad regional, en el marco del Plan Estratégico Metropolitano de Ordenamiento Territorial y de conformidad con la jurisdicción de los hechos metropolitanos.
Prestar servicios de salud intermunicipal.	Ejercer la función de autoridad de transporte en el área de su jurisdicción de acuerdo con la Ley y las autorizaciones y aprobaciones otorgadas conforme a ella.
Asumir mediante contratación con la Policía Nacional los servicios especializados de tránsito, turismo, control de menores, control de drogas, ecológicos, de ornato y salubridad.	Formular y adoptar instrumentos para la planificación y desarrollo del transporte metropolitano, en el marco del Plan Estratégico Metropolitano de Ordenamiento Territorial.
Prestar el servicio público de transferencia tecnológica y asistencia técnica a pequeños y medianos productores rurales.	Organizar la prestación del servicio de transporte público en lo que sea de su competencia, para la integración física, operacional y tarifaria de los distintos modos de transporte.
Desarrollar políticas y planes de vivienda de interés social y reforma urbana.	Suscribir contratos o convenios plan, en el marco de las disposiciones legales vigentes.
Designar los curadores urbanos con jurisdicción en todos los municipios que conforman la asociación.	
Asumir el servicio de bomberos.	

Fuente: Elaboración propia a partir de las fichas descriptivas de cada esquema asociativo elaboradas por el DNP-DDTS con base en la legislación vigente para cada una de ellas.

En general las funciones delegadas a las AdeM y a las AM están relacionadas con la coordinación del desarrollo endógeno de los territorios puestos bajo su jurisdicción siguiendo las disposiciones del gobierno central en la materia, razón por la cual sus cuatro funciones principales (las cuatro primeras funciones para cada esquema asociativo señaladas en la tabla 6 sobre dinamización, programación y coordinación de procesos de desarrollo conjunto, racionalización de la prestación de servicios públicos y formulación e implementación de políticas para el desarrollo a través de planes integrales, son las directrices para el compendio de funciones específicas que las suceden y que se diferencian en cuanto al nivel de complejidad y profundidad de sus alcances según lo complejo del territorio de su jurisdicción,



entendiendo que los territorios urbanos de mayor complejidad representan un reto mayor en su planificación; con lo cual, visto lo anterior y como aspecto principal de este apartado, se hace la caracterización por alcance territorial para cada esquema asociativo, la cual se puede apreciar en la tabla No. 7.

Tabla No. 7. **Caracterización por Alcances Territoriales**

Aspecto	Asociaciones de Municipios	Áreas Metropolitanas
Norma	Ley 1 del 75 y LOOT 1454 de 2011, Art. 14.	LOAM del 94 y LOOT 1454 de 2011, Art. 15.
Alcance Territorial	Estarán conformadas por dos o más municipios pertenecientes a la misma o distinta entidad territorial de mayor jerarquía (Departamentos). Para el caso de las áreas metropolitanas, estas estarán conformadas por al menos 2 municipios cuyas áreas urbanas sufran del fenómeno de la conurbación urbana.	
	Un municipio podrá formar parte de varias asociaciones siempre y cuando sus objetivos de funcionamiento sean distintos.	Un municipio que este asociado bajo el esquema de una AM no podrá asociarse con otros municipios bajo ningún otro esquema de asociatividad.
	Los municipios asociados seguirán conservando su autonomía fiscal, política y administrativa, pero responderán a las directrices generales de planeamientos dispuestas para el territorio en el caso de las áreas metropolitanas y en el de las asociaciones que hayan sido creadas con fines de planificación.	
	Articulación entre los distintos niveles de gestión territorial (nacional-departamental-municipal) para evitar la duplicidad en las funciones.	Los municipios asociados deberán ser colindantes entre sí.
	La sede de la asociación será aquel municipio que tenga el mayor número de población. Para el caso de las áreas metropolitanas, el municipio capital de departamento será el municipio núcleo o sede si este formase parte de la asociación.	

Fuente: Elaboración propia a partir de la legislación vigente para cada esquema asociativo.

Como se observa en la tabla, las dos diferencias más significativas son la necesidad de colindancia obligatoria entre los municipios que conforman las AM que no es un condicionante excluyente para el caso de las AdeM cuyos municipios asociados no necesitan ser colindantes para poder estar asociados; y la otra gran diferencia es la restricción de asociación con otros municipios los que ya se hayan asociado en una AM, que para el caso de las AdeM no hay restricción en este sentido y un municipio puede pertenecer a cuantas asociaciones considere necesario a fin generar procesos de desarrollo en su territorio siempre y cuando este pueda hacer frente a las cuotas de mantención que debe pagar para el funcionamiento de cada asociación y los objetivos de funcionamiento de cada una sean diferentes.

A partir de esta información, se procede con la elaboración de la matriz de similitudes y disparidades sobre la dimensión territorial que se puede apreciar en la tabla No. 8.

Tabla No. 8. **Matriz de Similitudes y Disparidades No. 2 – Dimensión Territorial**

Aspecto	Asociaciones de Municipios	Áreas Metropolitanas
Norma	Ley 1 del 75 y LOOT 1454 de 2011, Art. 14.	LOAM del 94 y LOOT 1454 de 2011, Art. 15.
Alcances Territoriales	Estarán integradas mínimamente por 2 municipios.	
	Podrán estar integradas por municipios de 1 o más departamentos, con lo cual pueden ser de carácter supramunicipal o supra departamental.	
	Ningún municipio pierde su autonomía fiscal, política o administrativa al estar afiliado a una AdeM o una AM, sin embargo si deben cumplir con las reglamentaciones en materia de planificación para el desarrollo territorial conjunto que desde estas se adopten.	
	Todos los municipios que integren la asociación deben ser colindantes entre sí.	

	Pueden existir asociaciones de carácter internacional cuando las relaciones físicas, sociales y económicas con municipios de un país vecino así lo demuestren, y para tal efecto se recurrirá además, a formalizar acuerdos bilaterales a modo de oficializar las labores que realizarán de manera conjunta.	
	Bajo cualquier circunstancia deberá existir un municipio núcleo en el cual se instalará la sede de la asociación y siempre será el municipio que tenga el mayor número de habitantes.	
	El tema de la colindancia entre los municipios que conforman una AdeM no es excluyente, puesto que estos pueden no ser colindantes cuando el objeto de conformación es desarrollo económico o laboratorios de paz.	Inicialmente era requisito que existiese el fenómeno de la conurbación urbana entre al menos dos de los municipios que conformaban la AM, ya no es el caso.
	En el nivel supramunicipal, podrán asociarse todos los municipios de un mismo departamento.	Aunque no hay una restricción en cuanto al número de municipios que pueden conformar una AM, las condicionantes de relaciones físicas, sociales y económicas muy estrechas entre los municipios a conformar la AM tienden a limitar el número de municipios que se asocian.
	En el nivel supra departamental, podrán asociarse todos los municipios de hasta 2 departamentos.	
Principales Funciones y/o Competencias	Identificación de hechos y/o problemáticas comunes a los municipios que conforman la asociación para tratarlos de manera conjunta.	
	Racionalizar la prestación de servicios públicos y si es necesario prestarlos de manera conjunta.	
	Formulación de políticas que permitan un desarrollo armónico y conjunto de los municipios asociados como lo son los planes de desarrollo	
	Formulación de planes de ordenamiento territorial con políticas de desarrollo regional que deben seguir e implementar en sus respectivos planes de ordenamiento los municipios que constituyen la asociación.	
	Elaboración de los estudios técnicos necesarios para las obras de interés general a las que hubiese lugar o la necesidad de ejecutar.	
	Ejecutar las obras de carácter regional cuya realización afecte como mínimo a dos de los municipios asociados.	
	Desarrollar y Adoptar en el territorio de su jurisdicción las políticas y planes de vivienda de interés social establecidos por la ley.	
	Suscribir contratos y convenios plan siempre que se requiriese y según lo establecido en la ley.	
	Implementar planes de comercialización y desarrollo rural.	Ejercer como autoridad ambiental en el territorio de su jurisdicción según lo dispuesto por la ley.
	Ofrecer el servicio público de tecnificación de las administraciones de los municipios que las constituyen.	Ejercer como autoridad de movilidad y transportes urbanos
Adelantar proyectos de laboratorios de paz.	Determinar y gestionar el sistema de plusvalías por las obras realizadas en los municipios de su jurisdicción.	

Fuente: Elaboración propia a partir de las fichas de caracterización por aspectos constitutivos contemplados en el marco normativo vigente para cada esquema asociativo.



6.3 Casos de Estudio y Criterios de selección

Para el caso de las AdeM se han considerado cinco de ellas a modo de muestra de las 46 existentes que actualmente hay en Colombia y los criterios para ésta elección son los siguientes:

- La tipología de proyectos desarrollados en cuanto a gestión territorial se refiere.
- La diversidad de líneas de actuación o servicios que ofrecen.
- Su distinto objeto de constitución.
- La cooperación interadministrativa que hayan llevado a cabo en cuanto a convenios nacionales e internacionales con otras entidades u asociaciones de municipios.
- Su valoración como ejemplos de AdeM exitosas en cuanto a gestión y manejo de los recursos asignados tanto por evaluadores externos como por la Contraloría General de la Republica de Colombia.
- Su distinto ámbito territorial como muestra de la variedad que las entidades que se conforman bajo este esquema.

Por otro lado, para las áreas metropolitanas, se estudiarán 3 a modo de muestra de las 6 existentes y legalmente conformadas, que por cronología son: la primera de ellas que se conformó en Colombia en 1980, la segunda en conformarse y anexar municipios a su jurisdicción y la última en conformarse hace poco más de 10 años y los criterios de selección son los siguientes:

- Nivel de éxito en cuanto a gestión integral del territorio se refiere.
- Antigüedad, con lo cual se espera encontrar variables distintas en cuanto al aspecto jurídico de conformación teniendo en cuenta que las primeras AM en crearse, se dieron previamente a la existencia de la Ley Orgánica de las Áreas Metropolitanas de 1994.
- La cantidad de población versus clases de suelo (rural y urbano) versus cantidad de municipios que las conforman, entre otros.

Otros dos aspectos importantes que cabe señalar son:

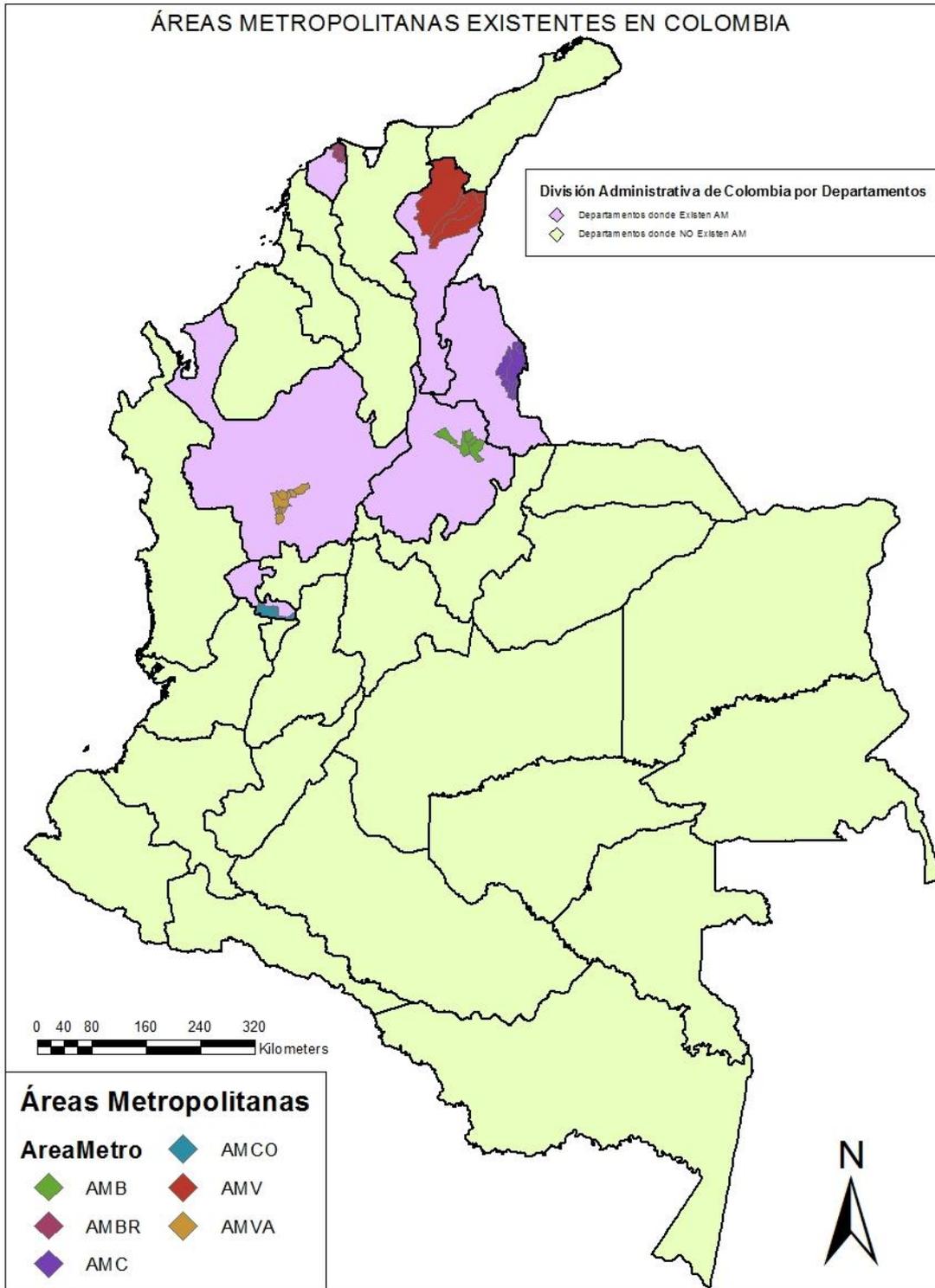
1. La relación de adyacencia entre estos dos esquemas de asociación (AdeM-AM), con lo cual se podrá verificar el nivel de sinergia entre ellas.
2. La posibilidad de un análisis comparativo directo entre una AdeM y una AM con escalas territoriales similares.

Ahora bien, para entrar en el contexto nacional territorial de Colombia y la manera como estos esquemas asociativos han sido utilizados por los municipios, revisamos primero la distribución de áreas metropolitanas dentro del territorio colombiano como se aprecia en el Mapa No. 1. Y luego pasaremos a revisar la distribución de asociaciones de municipios.



6.3.1 Áreas Metropolitanas

Mapa No. 1. Localización de Áreas Metropolitanas de Colombia por Departamento

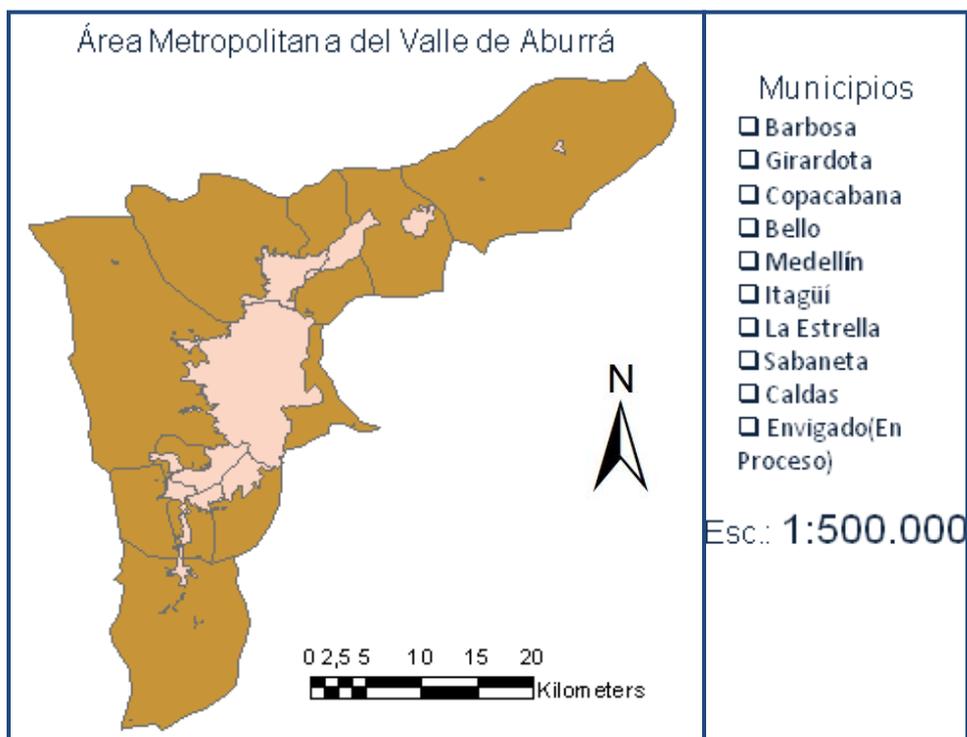


Fuente: Elaboración propia basado en cartografía existente sobre los límites político-administrativos de Colombia.



Empezando por el Área Metropolitana del Valle de Aburrá – AMVA¹⁹, Es la primera AM en conformarse en el año de 1980, administrativamente está constituida por 9 municipios y un decimo (Envigado) que se encuentra en proceso de anexión; el porcentaje de conurbación entre las áreas urbanas de los municipios que la constituyen es del 90%, puesto que actualmente solo el municipio de Barbosa no se encuentra conurbado. Hasta 2012 era la única AM en ejercer sus competencias como autoridad ambiental en su territorio jurisdiccional, sin embargo desde principios de 2013 ha firmado un acuerdo de cooperación con la AMB para implementar el desarrollo de esa competencia también en esa AM. Al ser la más antigua y con mayor experiencia en el proceso de desarrollo y practicas metropolitanas, es el referente de todas las demás en cuanto manejo de procesos de implementación de políticas metropolitanas, a la vez que brinda asesorías técnicas y acompañamiento a las municipios que desean hacer del mismo esquema asociativo en sus territorios. En el Mapa No. 2 se puede diferenciar lo que corresponde a suelo urbano o urbanizado y lo que corresponde a suelo rural en los municipios que la constituyen.

Mapa No. 2. **División Política y Caracterización del Suelo de los Municipios de la AMVA**



Fuente: Elaboración propia basado en cartografía existente sobre los límites político-administrativos de Colombia y los datos censales del 2005 que determinan los centros urbanos.

Así mismo, en la Tabla No. 9 se observan datos relacionados con su densidad poblacional a nivel metropolitano y la densidad neta para cada municipio que la constituye. De igual manera se observa la cantidad de suelo rural y urbano del que dispone y las principales competencias que desarrolla en el territorio bajo su jurisdicción.

¹⁹ Área Metropolitana del Valle de Aburrá. Página web: www.aredigital.gov.co



Tabla No. 9. **Caracterización Municipal de la AMVA**²⁰

AMBITO	OBJETO	MUNICIPIOS	AREA RURAL (Km ²)	AREA URBANA (Km ²)	AREA TOTAL (Km ²)	POBLACION TOTAL	DENSIDAD (Hab./Km ²)
SUPRAMUNICIPAL	Gestión y Desarrollo Urbano Integral, Planificación y Ejecución de Obras; Autoridad del Transporte y Medio Ambiente	Barbosa	203,0	3,0	206,0	43.547	211,4
		Girardota	73,7	4,3	78,0	47.055	603,3
		Copacabana	64,6	5,4	70,0	61.421	877,4
		Bello	122,7	19,7	142,4	421.576	2.961,3
		Medellín	270,8	110,2	381,0	2.515.328	6.601,9
		Itagüí	8,9	17,1	21,0	271.768	12.941,3
		La Estrella	32,3	3,7	36,0	52.763	1.465,6
		Sabaneta	7,0	10,1	17,0	44.874	2.639,6
		Caldas	131,6	1,9	133,4	70.140	525,8
	Envigado (En Proceso de anexión)	66,6	12,2	78,8	192.646	2.444,7	
TOTAL		AMVA	981,1	187,5	1.163,6	3.721.118	3.198,0^(*)

Fuente: Elaboración propia.

(*) Este valor es la densidad total de la AMVA que se obtiene al dividir el valor de la sumatoria total de población entre el valor de la sumatoria total de áreas de todos los municipios del área metropolitana.

Analizando la tabla No. 9, observamos que **Medellín** siendo el municipio núcleo de la AMVA, además de ser el que posee mayor extensión territorial, tiene el 27,6% del total del área rural; el 58,8% del total del área urbana, el 32,7% del área total de la AM, 67,6% de la población total del AM y una densidad específica que representa dos veces el valor de la densidad total del área metropolitana que es **3.198,0 Hab/km²** y se obtuvo como se indica en la nota al pie de la tabla.

Es importante observar también como **Itagüí**, siendo el penúltimo municipio en tamaño dentro de la AMVA, territorialmente hablando claro está, es el tercero en cantidad de población y cuenta con una densidad que casi quintuplica el valor de la densidad total del área metropolitana, teniendo un 81,4% de su suelo urbanizado.

Continuando con el Área Metropolitana de Bucaramanga – AMB²¹, esta fue la segunda AM en constituirse en 1981 y cuatro años más tarde es anexado exitosamente el municipio de Piedecuesta para obtener así la configuración territorial actual que se puede apreciar en el Mapa No. 3, aunque previo a su constitución lo que existía era la Asociación de Municipios del Área Metropolitana de Bucaramanga – AMAB, la cual fue creada para estructurar la planificación estratégica y desarrollo subregional basándose en el componente físico de interrelación del conjunto de municipios con dos ejes estructurantes según densidades poblacionales de los municipios así: una estructura urbana central que comprendía los

²⁰ Datos obtenidos de la web oficial del Área Metropolitana del Valle de Aburrá y de la web oficial de cada uno de los municipios que la conforman.

²¹ Sitio web oficial del Área Metropolitana de Bucaramanga. [Fecha de consulta: agosto 02 de 2013].

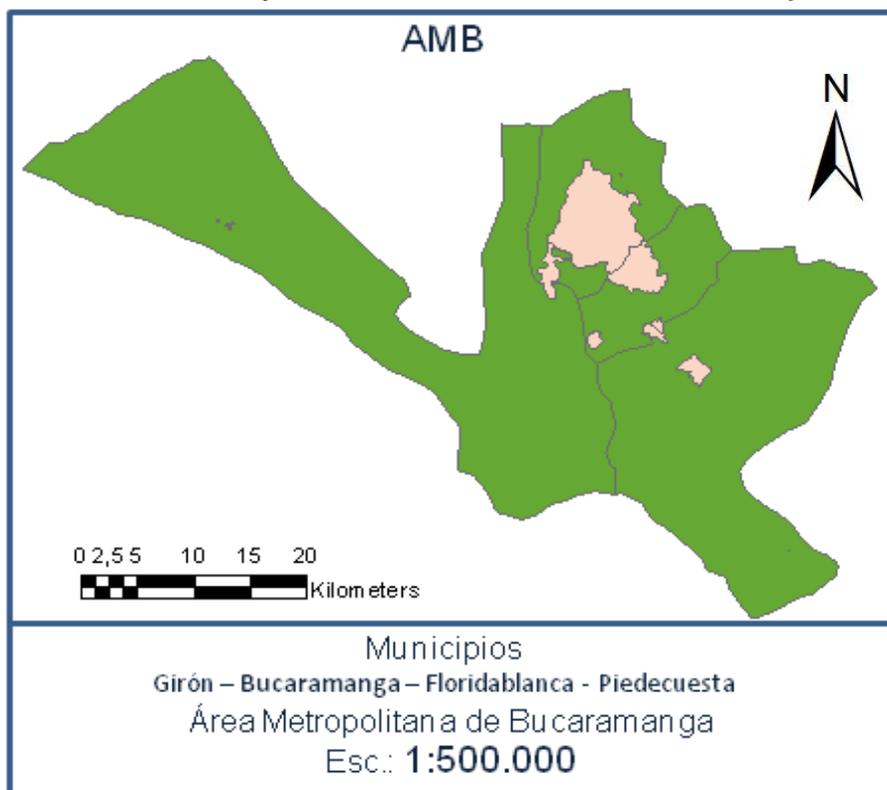
Disponible en: <http://www.amb.gov.co>



municipios de Bucaramanga, Floridablanca y Girón con densidades altas y medias; y una estructura urbana periférica conformada por los municipios de Toná, Piedecuesta, Lebrija y Río Negro con densidades medias y bajas. Con esto se sienta el precedente del proceso mediante el cual las Asociaciones de Municipios pueden evolucionar hacia Áreas Metropolitanas en Colombia, aún cuando la ley no lo tenga contemplado y no provea herramientas para hacer este proceso más seguro.

En la actualidad la AMB tiene un acuerdo de cooperación con la AMVA para implementar y desarrollar las competencias ambientales en el territorio bajo su jurisdicción así como la gestión ambiental de residuos sólidos implementando inicialmente campañas de capacitación.

Mapa No. 3. **División Política y Caracterización del Suelo de los Municipios de la AMB²²**



Fuente: Elaboración propia basado en cartografía existente sobre los límites político-administrativos de Colombia y los datos censales del 2005 que determinan los centros urbanos.

Por otra parte, en la Tabla No. 10 se observan datos relacionados con su densidad a nivel metropolitano y la densidad neta para cada municipio que la constituye. De igual manera se observa la cantidad de suelo rural y urbano del que dispone y las principales competencias que desarrolla en el territorio bajo su jurisdicción.

²² La cartografía relacionada con los centros urbanos al estar basada en el Censo Poblacional de 2005 tiene un ligero desfase con realidad actual donde existe una conurbación total entre Bucaramanga, Floridablanca y Girón, además de que el todo mayor crecimiento en suelo urbano del área urbano lo ha tomado el municipio de Floridablanca.

Tabla No. 10. **Caracterización Municipal de la AMB²³**

AMBITO	OBJETO	MUNICIPIOS	AREA RURAL (Km ²)	AREA URBANA (Km ²)	AREA TOTAL (Km ²)	POBLACION TOTAL	DENSIDAD (Hab./Km ²)
SUPRA-MUNICIPAL	Gestión y Desarrollo Urbano Integral, Planificación y Ejecución de Obras; Autoridad del Transporte y de Reciente implementación Medio Ambiente	Bucaramanga	81,6	83,4	165,0	526.940	3.193,6
		Floridablanca	57,4	39,6	97,0	260.042	2.680,8
		Girón	464,1	11,3	475,4	170.770	359,2
		Pedecuesta	334,8	9,2	344,0	129.000	375,0
TOTAL		AMB	937,9	143,5	1.081,4	1.086.752	1.004,9^(*)

Fuente: Elaboración propia.

(*) Este valor es la densidad total de la AMB que se obtiene al dividir el valor de la sumatoria total de población entre el valor de la sumatoria total de áreas de todos los municipios del área metropolitana.

Analizando la tabla No. 10, observamos que **Bucaramanga** aunque es el municipio núcleo de la AMB, no es el de mayor extensión territorial pero sí el que tiene la mayor área urbana que ocupa el 50,5% del área del municipio y el 58,1% del total del área urbana de la AMB, lo que hace contraste con el peso de su área rural que es un 8,7% sobre el total de la AMB y además de esto solo tiene el 48,7% de la población total del AM y una densidad específica de 3.193,6 Hab/km² que representa tres veces el valor de la densidad total del área metropolitana que es **1.004,9 Hab/km²**, la cual se obtuvo como se indica en la nota al pie de la tabla.

En este punto, es prudente resaltar que el municipio de Bucaramanga ha agotado casi todo su suelo urbanizable, con lo cual está reutilizando su suelo ya urbanizado y realizando procesos de renovación urbanística; aunque el crecimiento urbano no se ha detenido, este ha sido absorbido en su mayor parte por el municipio de Floridablanca que es donde se están dando los grandes desarrollos de vivienda y equipamientos comerciales; situación que se ve reflejada en la densidad específica de este municipio que es 2.680,8 Hab/Km² y es 2,5 veces mayor a la densidad total de la AMB.

Por último; pero no menos importante, para pasar a los casos de estudio sobre las AdeM, tenemos el Área Metropolitana de Valledupar – AMV²⁴, Conformada administrativamente por los municipios Valledupar, Manaure, La Paz, San Diego y Agustín Codazzi, en general estos municipios tienen gran extensión territorial que en su mayoría es suelo rural.

Organizados en torno a Valledupar como municipio núcleo y además capital del departamento del Cesar, ésta AM fue creada bajo la ya existente Ley Orgánica de Áreas Metropolitanas a diferencia de todas las otras áreas existentes, de ahí su valor para la revisión como caso de estudio y a continuación en el Mapa No. 4 podemos apreciar su magnitud territorial y lo ínfimo de su cantidad de suelo urbano.

²³ Datos obtenidos de la web oficial del Área Metropolitana de Bucaramanga y de la web oficial de cada uno de los municipios que la conforman.

²⁴ Sitio web oficial del Área Metropolitana de Valledupar. [Fecha de consulta: 5 de julio 2013] Disponible en: <http://www.metropoliupar.gov.co>

Mapa No. 4. **División Política y Caracterización del Suelo de los Municipios de la AMV**



Fuente: Elaboración propia basado en cartografía existente sobre los límites político-administrativos de Colombia y los datos censales del 2005 que determinan los centros urbanos.

Las características en común de esta AM con sus predecesoras son: a) El municipio núcleo es la capital del departamento y aunque esta característica se describe en la LOAM del 94, no es excluyente, pues en dicha ley se aclara que otros municipios distintos de la capital departamental pueden ser el núcleo de una AM siempre y cuando se presenten las condiciones para serlo y b) Que la población del municipio núcleo supera el umbral del 50% de la población metropolitana tal como ocurre con las otras AM revisadas; con lo cual pasemos a describir las características con las cuales difiere de las otras AM existentes así:

1. Los municipios que la constituyen son tan masivos en cuanto a su área que la suma de todas las otras cinco AM existentes en el país cabrían perfectamente dentro de su ámbito territorial.
2. Su municipio núcleo no supera el umbral de los 500.000 habitantes en su área urbana principal.
3. La población total de la AMV no supera el 1.000.000 de habitantes.
4. Los suelos rurales de los municipios superan ampliamente el 90% del área rural para cada municipio y en general para la AMV.

Partiendo de lo anterior se realiza la caracterización municipal de la AMV en la Tabla No. 11.

Tabla No. 11. **Caracterización Municipal de la AMV²⁵**

AMBITO	OBJETO	MUNICIPIOS	AREA RURAL (Km ²)	AREA URBANA (Km ²)	AREA TOTAL (Km ²)	POBLACION TOTAL	DENSIDAD (Hab./Km ²)
SUPRA-MUNICIPAL	Gestión y Desarrollo Urbano Integral - Planificación y Obras, Autoridad del Transporte	Valledupar	4.447,7	45,3	4.493,0	403.414,0	89,8
		Manaure	1.697,3	2,7	1.700,0	11.075,0	6,5
		La Paz	1.076,8	4,2	1.081,0	26.000,0	24,1
		San Diego	667,4	2,6	670,0	14.201,0	21,2
		Codazzi	1.733,5	5,5	1.739,0	65.844,0	37,9
TOTAL		AMV	9.622,7	60,3	9.683,0	520.534,0	53,8^(*)

Fuente: Elaboración propia.

(*) Este valor es la densidad total de la AMV que se obtiene al dividir el valor de la sumatoria total de población entre el valor de la sumatoria total de áreas de todos los municipios del área metropolitana.

Si observamos la tabla No. 11, tenemos datos coherentes con el resto de AM, por ejemplo, el área urbana del municipio núcleo; en este caso Valledupar, representa el 75,1% del área total urbanizada de la AMV además que su densidad bruta es 89,8 Hab/Km², valor que es casi el doble de densidad total de la AMV mostrando así un grado de correspondencia con las demás AM del país, sin embargo en otros aspectos también bastante significativos y que en general suelen ser características de los municipios que integran las AdeM; encontramos una relación del 99,4% del suelo de la AMV es rural mientras que solo el 6% de este es urbano y en cuanto a densidades, ninguno de los municipios por separado ni el AMV en conjunto supera los 1.000 Hab/km² alcanzando sólo una densidad bruta máxima de **53,8 Hab/km²**, densidad que no representa ni el 10% de las densidades de las demás AM del país que superan los 1.000 Hab/km² y sumado a esto, en ésta AM no se ha presentado el fenómeno de la conurbación urbana entre sus municipios y lo masivo de su área rural con respecto a su área urbana, casi que estamos hablando de una AdeM en vez de una AM.

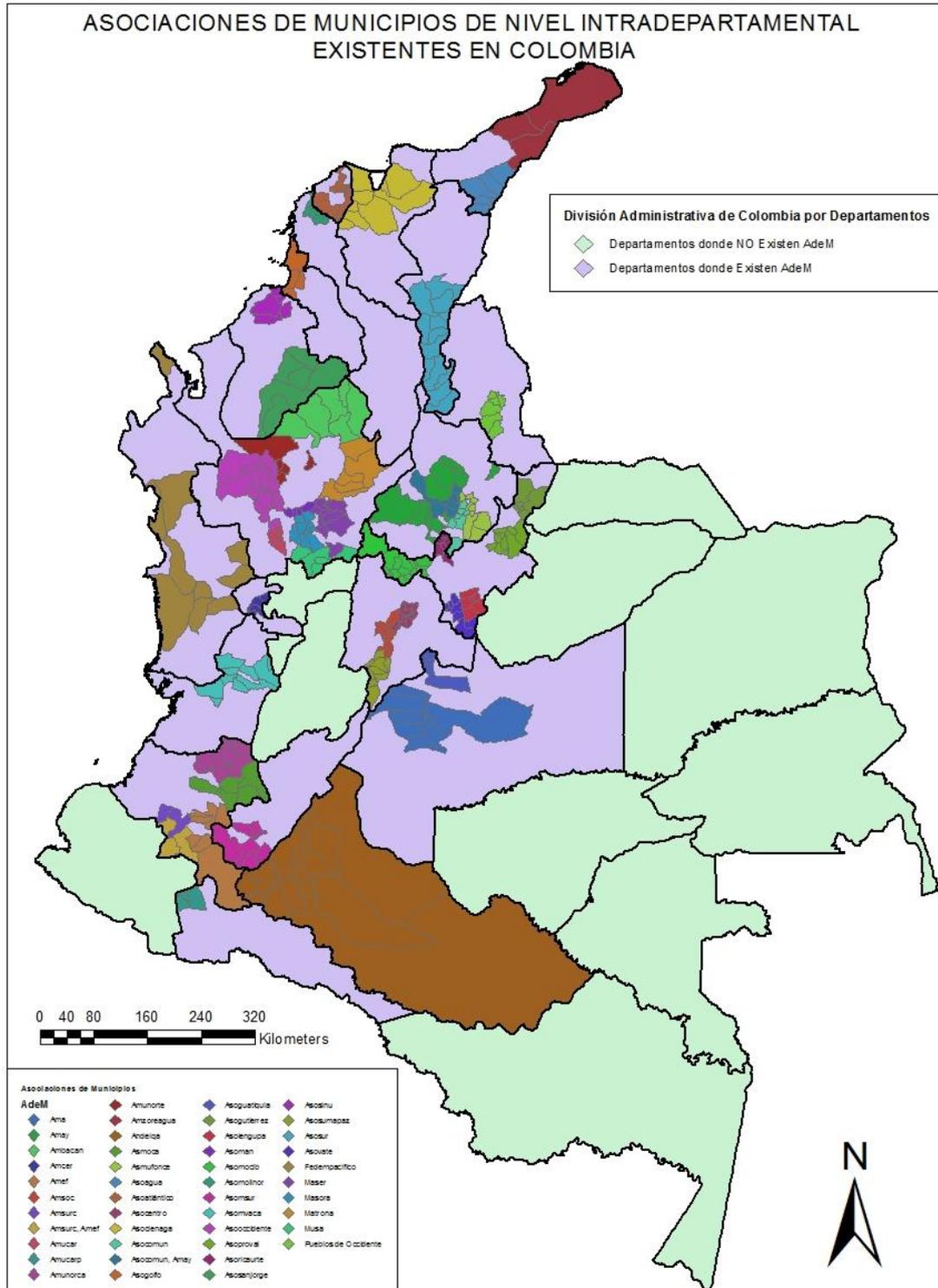
²⁵ Datos obtenidos de la web oficial del Área Metropolitana de Valledupar y de la web oficial de cada uno de los municipios que la conforman.



6.3.2 Asociaciones de Municipios

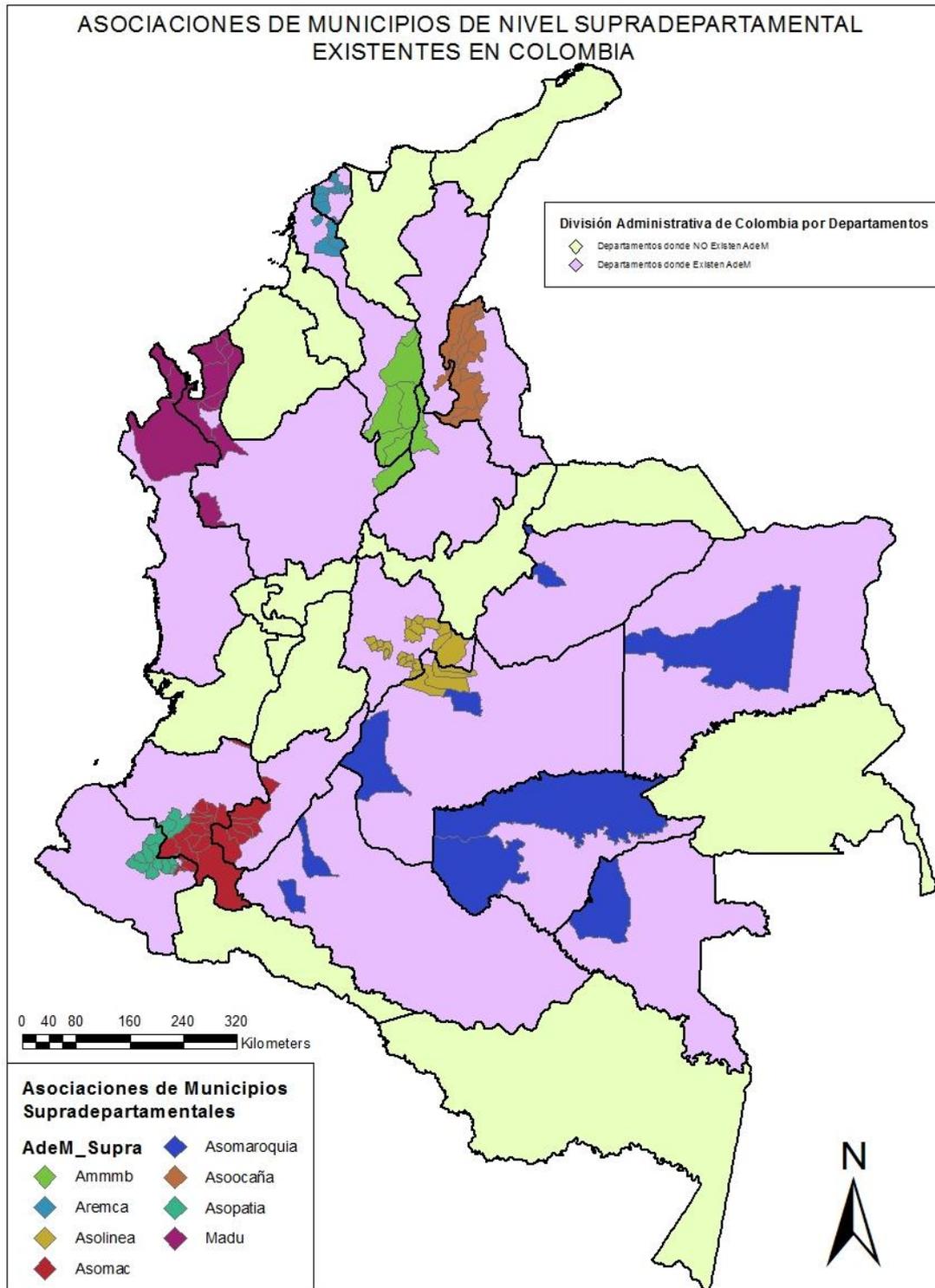
Prosiguiendo con el ejercicio de contextualización sobre el territorio nacional de Colombia a continuación los Mapas No. 5 y No. 6. Se observa la distribución de Asociaciones de municipios supra municipales y supra departamentales existentes.

Mapa No. 5. Localización de AdeM Supra-Municipales de Colombia por Departamento



Fuente: Elaboración propia basado en cartografía existente sobre los límites político-administrativos de Colombia

Mapa No. 6. Localización de AdeM Supra-Departamentales de Colombia



Fuente: Elaboración propia basado en cartografía existente sobre los límites político-administrativos de Colombia

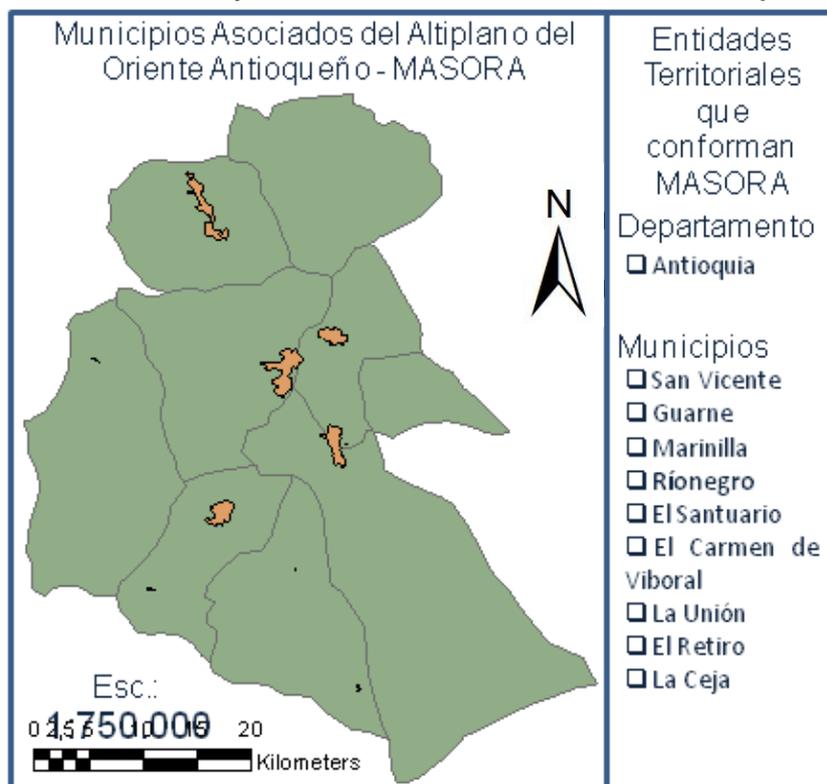
Los mapas anteriores nos dejan ver la gran cantidad de asociaciones supramunicipales que existen en Colombia, con un total de 42 puesto que 4 de las 46 que habían ya han sido liquidadas o están en ese proceso, y por otra parte nos muestran la poca cantidad de asociaciones supra-departamentales, de las cuales sólo hay 8 y representan el 19% del total de asociaciones existentes, mientras que las AdeM supramunicipales suman el 81% de total de

las asociaciones existentes, con lo cual a simple vista se podría inferir que las asociaciones supramunicipales son más eficaces y en consecuencia es el tipo de asociación que más han preferido crear los municipios al momento de asociarse.

Ahora bien, para abordar de manera más específica la caracterización de las asociaciones de municipios, se harán unas breves descripciones de las AdeM caso de estudio que responden a los criterios de selección en cuanto a ámbito territorial y a objetivos de conformación y nivel de éxito alcanzado en el ejercicio de sus funciones, y para ello empezaremos con los Municipios Asociados del Altiplano del Oriente Antioqueño – MASORA²⁶; cuya región presenta una posición geoestratégica que brinda la comunicación internacional con el Aeropuerto José María Córdova, la Zona Franca, la Zona Industrial, la oferta turística, la producción agropecuaria, el desarrollo tecnológico y educativo. Se encuentra unida a grandes problemáticas sociales y económicas: la pobreza, el desempleo, el cambio acelerado de los usos del suelo, la subdivisión de predios, el déficit de vivienda, entre otros.

El objetivo de asociación que mueve los municipios integrantes de MOSAORA es la Planificación social, económica y territorial a través del fortalecimiento municipal impulsando procesos productivos con infraestructuras como vías y otros.

Mapa No. 7. **División Política y Caracterización del Suelo de los Municipios de MASORA**



Fuente: Elaboración propia basado en cartografía existente sobre los límites político-administrativos de Colombia y los datos censales del 2005 que determinan los centros urbanos.

²⁶ BUSTAMANTE, Sergio. (2007) "Asociaciones de Municipios en Colombia. Su Importancia, aproximaciones a su diagnóstico, propuestas para su fortalecimiento, casos seleccionados". Federación Colombiana de Municipios (FCM) y GTZ. Bogotá D.C.

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.

Dentro de sus logros se encuentra: impulsar proyectos de ordenamiento territorial con enfoque subregional y local, elaborar estudios de carácter ambiental, social y económico, preliminares de plusvalías, y actualización catastral mediante sistemas de información geográfica SIG.

Tabla No. 12. **Caracterización Municipal de MASORA**²⁷

AMBITO	OBJETO	MUNICIPIOS	AREA RURAL (Km ²)	AREA URBANA (Km ²)	AREA TOTAL (Km ²)	POBLACION TOTAL	DENSIDAD (Hab/Km ²)
SUPRA-MUNICIPAL	Planificación social, económica y territorial, fortalecimiento o municipal, obras y vías.	Ríonegro	178,4	17,6	196,0	110.329	562,9
		Guarne	147,0	4,0	151,0	43.576	288,6
		San Vicente	241,3	1,7	243,0	18.552	76,3
		Marinilla	112,5	11,5	124,0	50.161	404,5
		El Santuario	72,8	2,2	75,0	25.052	334,0
		El Carmen	446,3	1,7	448,0	44.175	98,6
		La Unión	196,5	1,5	198,0	20.301	102,5
		La Ceja	130,7	2,9	133,6	48.879	365,9
	El Retiro	242,5	1,5	244,0	18.281	74,9	
TOTAL		MASORA	1.768,0	44,6	1.812,6	379.306	209,3^(*)

Fuente: Elaboración propia.

(*) Este valor es la densidad total de MASORA que se obtiene al dividir el valor de la sumatoria total de población entre el valor de la sumatoria total de áreas de todos los municipios de la asociación.

Lo relevante de esta tabla es que muestra claramente como los municipios cuyos centros urbanos están más cercanos al área urbana principal de Ríonegro que es el municipio núcleo, son los que poseen mayor población y por ende mayor densidad, que en orden de mayor a menor son Marinilla, La Ceja y el Santuario, y que además son municipios con densidades superiores a la densidad total neta de MASORA en un porcentaje cercano al 15% y 20% para el Santuario y la Ceja respectivamente y un 50% para Marinilla, el cual tiene un proceso de conurbación urbana bastante adelantado con Ríonegro, proceso que se está presentando pero de manera más incipiente con La Ceja.

En segundo lugar tenemos la Asociación de Municipios del Caquetá – AMDELCA²⁸, conformada por todos los municipios del departamento, donde adicionalmente algunos tienen la característica de ser de los municipios más grandes de Colombia en lo que se refiere a su extensión territorial, relacionado a la zona del país donde está localizada (Amazonía); es la única en su clase, puesto que en ningún otro departamento todos sus municipios se han visto en la necesidad de asociarse completamente y mucho menos bajo el objetivo de realizar labores administrativa y tener representación ante la entidad local de mayor rango (Departamento) para el impulso de proyectos de desarrollo de cada municipio, donde además

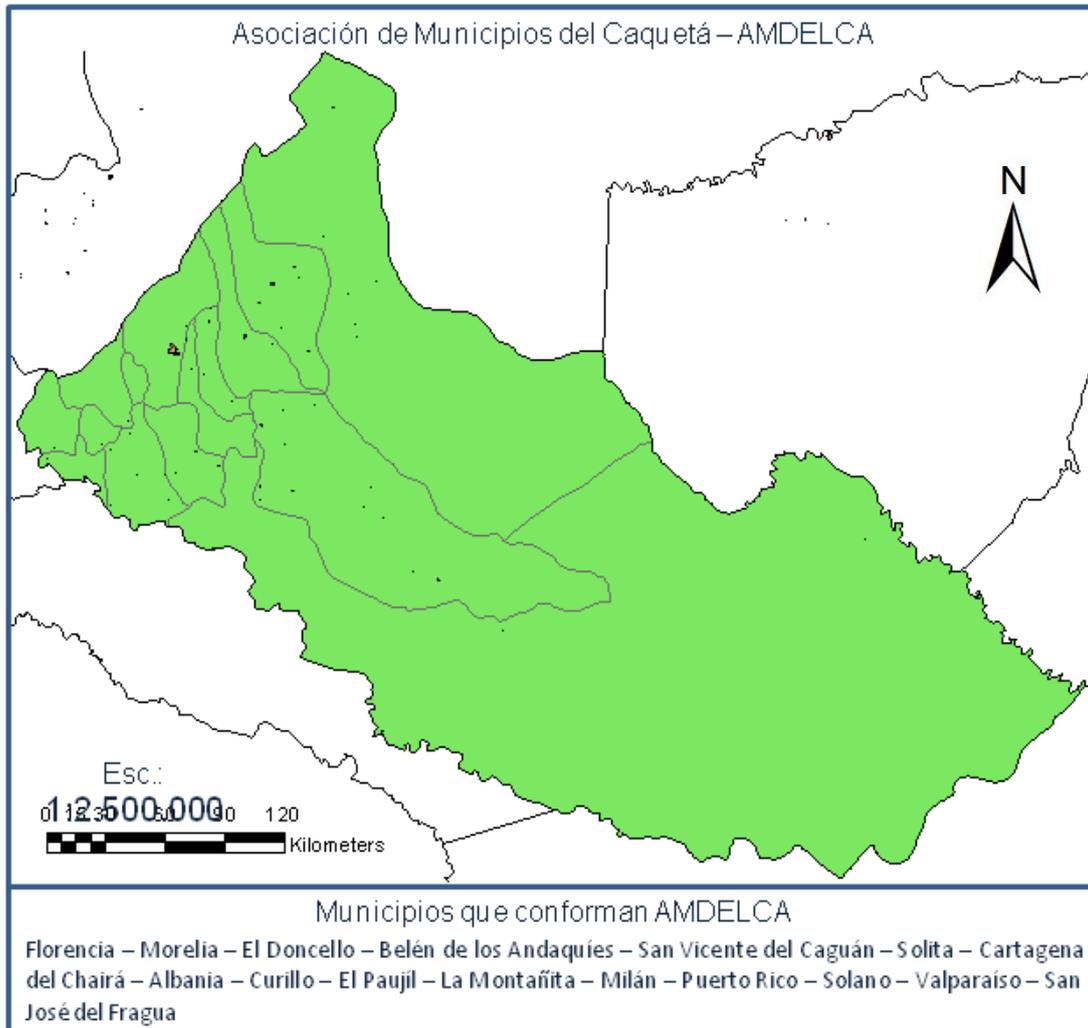
²⁷ Datos obtenidos de la web oficial de MASORA y de la web oficial de cada uno de los municipios que la conforman.

²⁸ La información referente a esta asociación es bastante escasa, aunque figura en los informes de las asociaciones existentes y en algunos diarios regionales del Caquetá debido mayormente a sus problemas más que a su gestión.



al parecer lo único que tiene esta asociación son problemas de funcionamiento y financiación²⁹, pues no ha desarrollado o ejecutado ningún proyecto importante o con un grado de éxito relativo y presenta una estructura administrativa cambiante debido a problemas judiciales de algunos de sus integrantes, con lo cual su junta administrativa se ve forzada a re-estructurarse de manera un poco frecuente.

Mapa No. 8. **División Política y Caracterización del Suelo de los Municipios de AMDELCA**



Fuente: Elaboración propia basado en cartografía existente sobre los límites político-administrativos de Colombia y los datos censales del 2005 que determinan los centros urbanos.

Sus características territoriales se observan en el Mapa No. 8, donde visualmente se hace evidente lo ínfimo de sus áreas urbanas en comparación con el área total de cada municipio y que cuantitativamente sus valores se expresan con mayor claridad y precisión en la Tabla No. 13 sobre su caracterización municipal.

²⁹ Información relacionada en múltiples artículos del diario regional “El Líder” del departamento del Caquetá, puesto que esta asociación no cuenta con página web oficial



Tabla No. 13. **Caracterización Municipal de AMDELCA**³⁰

AMBITO	OBJETO	MUNICIPIOS	AREA RURAL (Km ²)	AREA URBANA (Km ²)	AREA TOTAL (Km ²)	POBLACIÓN TOTAL	DENSIDAD (Hab/Km ²)
SUPRA-MUNICIPAL	Contratar la prestación de servicios a su cargo, ejecución de obras públicas y cumplimiento de toda tarea administrativa asignada	Florencia	2.277,4	14,6	2.292,0	163.323	71,3
		Morelia	464,2	0,5	464,7	3.580	7,7
		El Doncello	1.038,8	4,2	1.043,0	20.955	20,1
		Belén de los Andaquíes	1.179,0	2,0	1.181,0	11.282	9,6
		San Vicente del Caguán	28.295,5	4,5	28.300,0	63.239	2,2
		Solita	609,9	1,1	611,0	7.397	12,1
		Cartagena del Chaira	12.902,7	3,3	12.906,0	20.219	1,6
		Albania	416,1	1,0	417,0	6.422	15,4
		Curillo	457,2	1,8	459,0	10.253	22,3
		El Paujil	1.327,0	11,0	1.338,0	14.852	11,1
		La Montañita	1.483,2	0,4	1.483,6	22.988	15,5
		Milán	1.237,0	6,4	1.243,4	11.635	9,4
		Puerto Rico	2.787,0	3,0	2.790,0	32.683	11,7
		Solano	41.651,6	1,5	41.653,0	10.625	0,3
		Valparaíso	12.999,1	0,9	13.000,0	11.100	0,9
San José del Fragua	1.227,3	1,4	1.228,7	14.400	11,7		
TOTAL	AMDELCA	110.352,8	57,6	110.410,4	424.953	3,8^(*)	

Fuente: Elaboración propia.

(*) Este valor es la densidad total de AMDELCA que se obtiene al dividir el valor de la sumatoria total de población entre el valor de la sumatoria total de áreas de todos los municipios de la asociación.

Los valores que vemos en la tabla nos muestran como sólo cuatro municipios del departamento que son Albania, Curillo, Morelia y Solita, presentan extensiones territoriales más cercanas a la media de extensión territorial de los municipios del país que está alrededor de los 350km², sin embargo, su extensión territorial es de valores que superan el doble de la media nacional y ni hablar de los otros municipios que superan los 1000km² de extensión y podrían contener fácilmente algunas de las áreas metropolitanas existentes.

Por último tenemos el caso especial de dos asociaciones supra-departamentales donde se vislumbran tres de las múltiples variables territoriales que pueden tener las asociaciones de municipios y estas son:

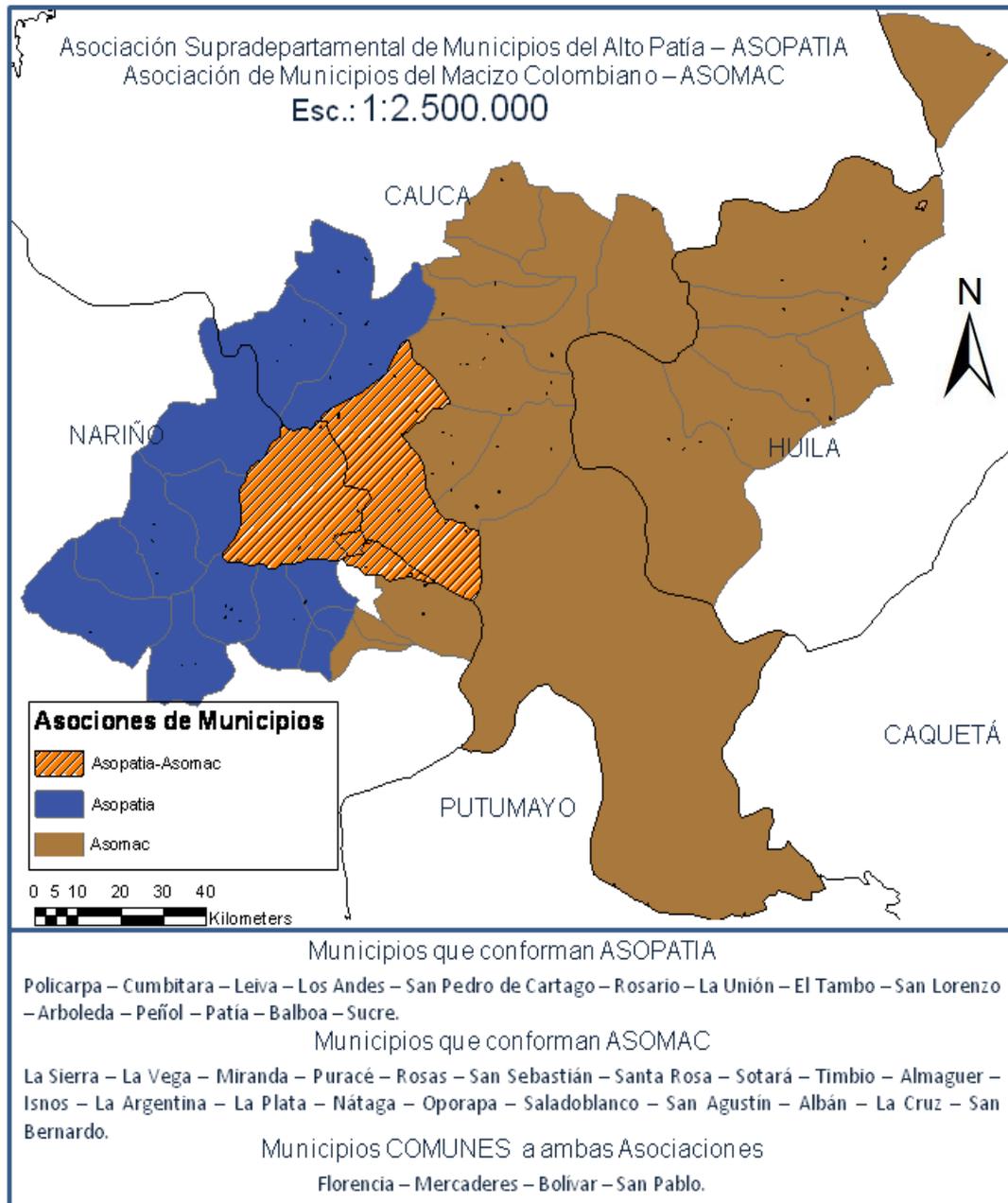
1. Sus municipios pertenecen a más de 2 departamentos
2. Municipios comunes a ambas asociaciones
3. La no colindancia de municipios que las integran

³⁰ Datos obtenidos de la web oficial de la Gobernación del Caquetá y de la web oficial de cada uno de los municipios que la conforman.



Es así como tenemos la Asociación Supradepartamental de Municipios de la región del Alto Patía – ASOPATIA y Asociación Supradepartamental de Municipios del Macizo Colombiano – ASOMAC³¹ y de las cuales se aprecia su ámbito territorial en el Mapa No. 10.

Mapa No. 10. **División Política y Caracterización del Suelo de los Municipios de ASOPATIA y ASOMAC**



Fuente: Elaboración propia basado en cartografía existente sobre los límites político-administrativos de Colombia y los datos censales del 2005 que determinan los centros urbanos.

En primer lugar tenemos ASOPATIA, conformada por 18 municipios distribuidos en la cuenca alta del río Patía y en el Macizo pertenecientes a los departamentos del Cauca y Nariño. Además se creó para promover el desarrollo regional, trabajando coordinadamente entre las

³¹ Aparte tomado también del documento de “Sergio Bustamante sobre *Asociaciones de Municipios en Colombia. Su Importancia, aproximaciones a su diagnóstico, propuestas para su fortalecimiento, casos seleccionados*”.

autoridades locales y la comunidad en la búsqueda y ejecución de las acciones para la recuperación social, ambiental y económica de la región.

Dentro de sus logros se encuentra: transformación al enfoque de acompañamiento al sector productivo, integralidad en el trabajo comunitario, involucrando el individuo, la familia, la comunidad, el entorno ambiental y su contexto regional, canalización de recursos y asistencia técnica a través de proyectos de cooperación internacional y en la Tabla No. 15 se observa su caracterización territorial.

En segundo lugar tenemos ASOMAC, conformada por 24 municipios pertenecientes a los departamentos del Cauca, Huila y Nariño; fue creada en 1996 y su objetivo es la prestación de servicios públicos y como complemento la ejecución de las obras que fuesen necesarios para esta labor, con lo cual ha realizado proyectos como la construcción de redes eléctricas interveredales o municipales y la reposición y ampliación de redes de acueducto así como también la construcción de una planta de tratamiento de aguas residuales.

Tabla No. 15. **Caracterización Municipal de ASOPATIA**³²

AMBITO	OBJETO	MUNICIPIOS	AREA RURAL (Km ²)	AREA URBANA (Km ²)	AREA TOTAL (Km ²)	POBLACION TOTAL	DENSIDAD (Hab/Km ²)
SUPRA-DEPARTAMENTAL	Desarrollo rural conjunto a través del apoyo, gestión y desarrollo de proyectos productivos en la subregión del Alta Patía	Policarpa	463,8	3,2	467,0	14.373,0	30,8
		Cumbitara	341,6	3,0	344,6	7.896,0	22,9
		Los Andes	781,0	2,8	809,0	14.870,0	18,4
		Leiva	370,6	3,6	374,2	11.825,0	31,6
		Rosario	563,7	2,3	566,0	11.204,0	19,8
		San Pedro de Cartago	58,4	1,3	59,6	7.047,0	118,2
		La Unión	161,7	1,3	163,0	27.914,0	171,3
		San Pablo	109,8	3,9	113,7	17.849,0	157,0
		El Tambo	3.278,3	2,7	3.280,0	50.000,0	15,2
		San Lorenzo	248,1	0,9	249,0	18.389,0	73,9
		Arboleda	113,2	1,8	115,0	7.480,0	65,0
		Peñol	182,0	2,0	184,0	9.266,0	50,4
		Mercaderes	823,5	3,5	827,0	17.670,0	21,4
		Florencia	55,6	0,7	56,3	6.028,0	107,1
		Patía	752,8	2,2	755,0	33.195,0	44,0
		Balboa	401,8	1,2	403,0	23.602,0	58,6
		Sucre	54,5	1,8	56,3	7.292,0	129,5
Bolívar	753,8	1,2	755,0	43.461,0	57,6		
TOTAL	ASOPATIA	9.514,1	38,4	9.577,7	329.361	34,4^(*)	

Fuente: Elaboración propia.

(*) Este valor es la densidad total de ASOPATIA que se obtiene al dividir el valor de la sumatoria total de población entre el valor de la sumatoria total de áreas de todos los municipios de la asociación.



³² Datos obtenidos de la web oficial de cada uno de los municipios que la conforman.

Tabla No. 16. Caracterización Municipal de ASOMAC³³

AMBITO	OBJETO	MUNICIPIOS	AREA RURAL (Km ²)	AREA URBANA (Km ²)	AREA TOTAL (Km ²)	POBLACION TOTAL	DENSIDAD (Hab/Km ²)
SUPRA-DEPARTAMENTAL	Promover el desarrollo sostenible y el fortalecer el núcleo regional del macizo colombiano a través de la prestación de servicios que comprenden la asesoría, consultoría, control, planificación, administración y gestión, ejecución e interventoría que le sean contratadas.	San Pablo	74,0	3,9	113,7	17.849,0	157,0
		Mercaderes	823,5	3,5	827,0	17.670,0	21,4
		Bolívar	748,5	6,5	755,0	43.461,0	57,6
		Florencia	55,6	0,7	56,3	6.028,0	107,1
		La Sierra	216,2	0,8	217,0	10.844,0	50,0
		La Vega	491,4	0,7	492,0	33.133,0	67,3
		Miranda	195,9	3,7	199,6	36.237,0	181,5
		Puracé	706,6	0,4	707,0	16.892,0	23,9
		Rosas	41,4	0,6	42,0	12.705,0	302,5
		San Sebastián	435,4	0,6	436,0	3.278,0	7,5
		Santa Rosa	948,8	1,2	950,0	9.272,0	9,8
		Sotará	517,3	0,6	517,8	16.264,0	31,4
		Timbio	203,7	1,3	205,0	32.010,0	156,1
		Almaguer	319,1	0,9	320,0	21.009,0	65,7
		Isnos	359,8	1,2	361,0	21.160,0	58,6
		La Argentina	318,8	1,3	320,0	12.526,0	39,1
		La Plata	1.267,1	3,9	1.271,0	56.226,0	44,2
		Nátaga	132,4	0,4	132,9	5.807,0	43,7
		Oporapa	182,0	6,0	188,0	10.839,0	57,7
		Salado Blanco	447,0	1,0	448,0	10.262,0	22,9
San Agustín	1.308,1	2,0	1.310,0	30.064,0	22,9		
Albán	42,5	0,9	43,5	19.367,0	445,5		
La Cruz	232,5	2,5	235,0	18.542,0	78,9		
San Bernardo	206,2	0,8	207,0	14.487,0	70,0		
TOTAL	ASOMAC	10.314,8	39,9	10.354,7	475.932	46,0^(*)	

Fuente: Elaboración propia.

(*) Este valor es la densidad total de ASOMAC que se obtiene al dividir el valor de la sumatoria total de población entre el valor de la sumatoria total de áreas de todos los municipios de la asociación.

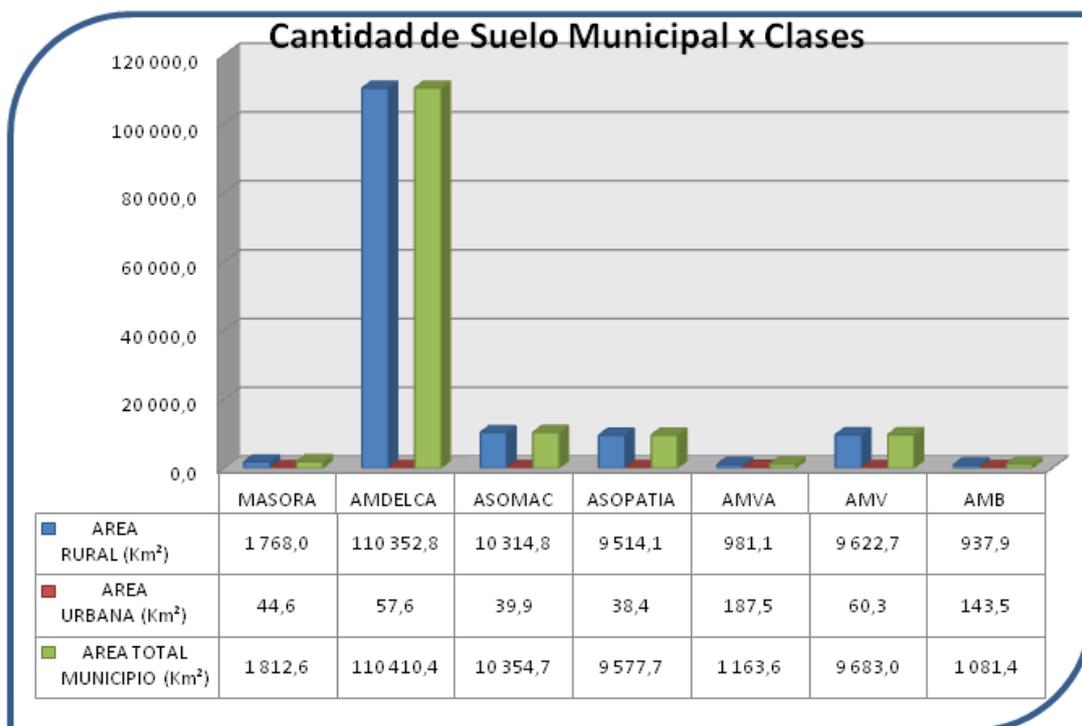
En las Tablas No. 15 y 16 se observa la caracterización territorial de los municipios de conforman estas dos asociaciones, las cuales presentan grandes similitudes poblacionales, de densidad y de cantidad de suelo tanto rural como urbanizado, con una ligera variación con tendencias a ser superior en Asomac con un 6% más en promedio con respecto de Asopatía refiriéndonos a las clases de suelo rural y urbano, y una variación de un 25% más en promedio en el aspecto poblacional y densidad.

Las similitudes de estas dos asociaciones van más allá, su municipios núcleos rebasan el umbral de los 50.000 habitantes, y aunque sus densidades brutas varían conforme al tamaño de los municipios, sus densidades netas si son bastante semejantes.

³³ Datos obtenidos de la web oficial de cada uno de los municipios que la conforman.

Pero en un análisis comparado más específico de todos los casos de estudio, el tema de los tipos de suelo (rural y urbano) es bastante homogéneo tal y como se aprecia en la Grafica No. 1; donde se ve una clara relación entre la AdeM Masora con la AMVA y AMB, las cuales cuentan con ámbitos territoriales bastante similares, y luego tenemos la relación entre la AMV y las AdeM Asomac y Asopatía, donde la extensión del territorio rural es casi igual para las tres entidades variando solamente la cantidad de suelo urbano, siendo esta superior en la AMV por un margen aproximado del 42%, pero también se observa como el caso especial de Amdelca siendo una de las asociaciones con mayor extensión territorial al abarcar todos los municipios del departamento presenta valores de suelo urbanizado similares e incluso superiores a los de las demás asociaciones pero continuando dentro de la media.

Grafica No. 1. **Comparativo General – Clases de Suelo**

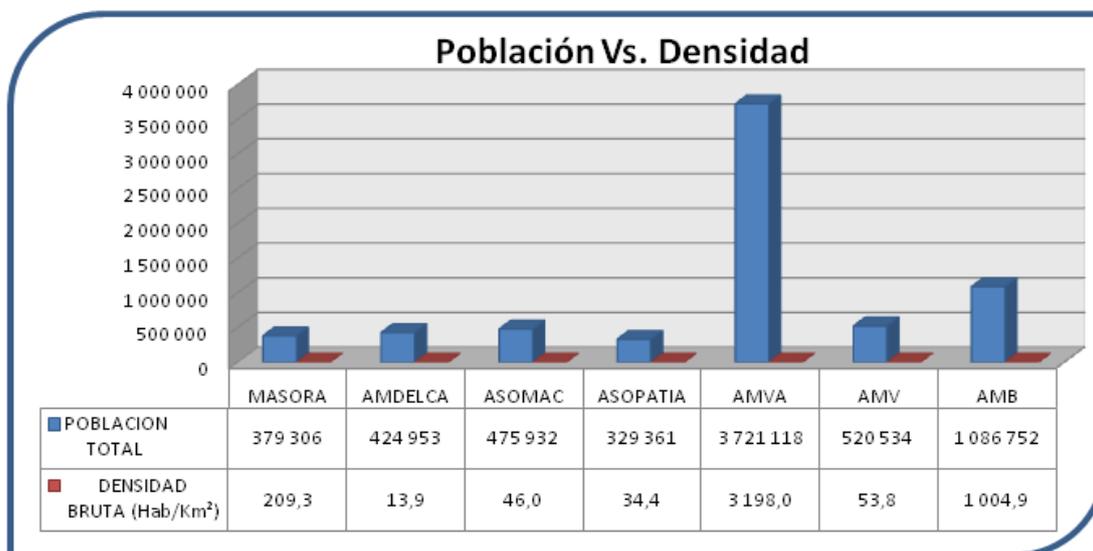


Fuente: Elaboración propia.

Por otra parte en la Grafica No. 2, se ve como el tema de la homogeneidad esta mucho más acentuado entre todas las asociaciones de municipios y el área metropolitana de Valledupar, que como ya se explico con anterioridad es un caso especial dentro de las AM colombianas, lo interesante de esta grafica es que nos muestra como Masora tiene una población que representa el 65% de la población del área metropolitana de Valledupar, pero su densidad es cuatro veces mayor a la de esta, a lo que si sumamos las características territoriales de Masora, en la que 3 de sus municipios ya se encuentran conurbados y a que en el ámbito competencial esta ha desarrollado funciones de carácter urbanístico, pareciera más claro pensar que Masora si comporta las características que por excelencia identifican a las áreas metropolitanas, mientras que el área metropolitana de Valledupar a pesar de su mayor cantidad

de población y baja densidad, sumado a las condiciones territoriales de sus municipios (véase mapas 4 y 7) tiene una configuración más acorde con las asociaciones de municipios.

Grafica No. 2. **Comparativo General – Población Vs. Densidad**



Fuente: Elaboración propia.

Es así como tras todo este análisis comparativo realizado previamente, se elabora una Matriz DOFA para cada uno de los esquemas asociativos y que vemos en las Tablas No. 17 y 18, señalando de manera clara y puntal la relación Debilidades-Oportunidades y la relación Fortalezas-Amenazas que adicionalmente nos ayudan a generar las conclusiones tanto específicas como generales del presente trabajo.

Tabla No. 17. **Matriz DOFA Asociaciones de Municipios**

Esquema	DEBILIDADES	OPORTUNIDADES
Asociaciones de Municipios (AdeM)	La restricción en cuanto a un único objetivo para su constitución limita su campo de acción.	Su proceso de conformación sólo obedece a la manifestación de voluntades de los dirigentes municipales, lo cual reduce costos en cuanto a trámites de consulta popular.
	Incluso cuando su territorio de jurisdicción es pequeño presentan problemas para dar cobertura con los servicios que ofrecen a todos los municipios que las conforman.	Una de sus principales fuentes de financiación es el crédito a través de ACCION SOCIAL, con lo cual se asegura que los recursos invertidos realmente se destinen al mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes.
	FORTALEZAS	AMENAZAS
	La ampliación de los objetivos e conformación permitiría a los municipios realizar mayores inversiones en una sola asociación para que desarrolle sus proyectos, con lo cual se ahorraría en gastos de mantención de varias asociaciones.	El hecho de que no exista una veeduría ciudadana o un proceso de consulta popular para su conformación o adhesión de municipios puede propiciar ciertos fraudes y detrimento patrimonial a la nación.
Controlar el número de municipios que las integran puede suponer una atención y beneficio más equitativo para los municipios que las conformen según cuál sea su objetivo de conformación y funcionamiento.	El incumplimiento de las obligaciones de mantención por parte de los municipios asociado dificulta el desarrollo de proyectos y limita el campo de acción de las asociaciones.	

Fuente: Elaboración propia.

Tabla No. 18. **Matriz DOFA Áreas Metropolitanas**

ESQUEMA	FORTALEZAS	AMENAZAS
Áreas Metropolitanas (AM)	Tienen asignadas un espectro de competencias que no están siendo utilizadas en la actualidad por muchas de ellas y que podrían hacer su funcionamiento mucho más relevante.	La rigurosidad en su proceso de conformación o adhesión de municipios hacen que sean entidades más estables por mínima variación territorial que pueden sufrir después de conformadas.
	Muchas de sus acciones se ven orientadas al fortalecimiento del municipio núcleo teniendo menor impacto en los municipios periféricos.	El tener como media un intervalo entre el 40% y el 60% de suelo de sus municipios urbanizado se hace más fácil la gestión en cuanto a que políticas adoptar por parte de los municipios que las conforman.
	FORTALEZAS	AMENAZAS
	En la utilización de todas sus competencias y facultades se pueden producir mayores beneficios que permitan ampliar los alcances de sus actuaciones en el territorio bajo su jurisdicción.	La lentitud durante todos los pasos para el proceso de su conformación desalienta a los municipios en muchos casos a crearlas y ponerlas en funcionamiento.
Implementando planes de acción en los municipios periféricos se puede lograr una homogenización del territorio con respecto al municipio núcleo.	Las altas densidades que se manejan en estas aglomeraciones urbanas generan problemas de tipo vehicular y peatonal al no tener suficientes áreas para ambos usos.	

Fuente: Elaboración propia.

Aunque se podría hacer una clasificación más extensa por el método de matriz DOFA para cada uno de los esquemas asociativos, se han enumerado sólo las más se consideran más relevantes para el desarrollo de este trabajo, y que van en concordancia con las conclusiones y todas las inferencias que se han hecho a lo largo del documento sobre las Asociaciones de Municipios y las Áreas Metropolitanas.



8. Conclusiones

En lo relacionado con el análisis jurídico de las asociaciones de municipios y las áreas metropolitanas, se ha encontrado que las asociaciones de municipios están un poco castigadas en materia de gestión puesto que al limitar su objetivo de conformación se limita también el despliegue de funciones y competencias que estas pueden hacer, situación que si bien no es grave, afecta a los municipios en la medida que se ven obligados a pertenecer a varias asociaciones para intentar resolver distintas problemáticas que podrían estar atendidas por una sola asociación, con lo que reducirían así en cuotas de mantención para varias asociaciones y realizarían mayores aportes para gestión directa y el mejoramiento sus condiciones territoriales, pero como esto no es el caso, lo que se genera es un mayor coste para las administraciones de los municipios asociados, que en muchos casos no llegan a ver los beneficios directos de la asociación con proyectos u obras que se materialicen directamente sobre sus territorios; y por otra parte, las áreas metropolitanas están dotadas de ciertas competencias que les permiten realizar una gestión territorial más integral pero de la cual en muchos casos no hacen uso, pudiendo esto deberse a meros intereses económicos de las administraciones municipales o bien por falta de iniciativa administrativa para empezar dichas gestiones.

En lo concerniente al análisis territorial, la comparación entre los términos territoriales de las asociaciones de municipios y áreas metropolitanas que fueron caso de estudio muestran cantidades de suelo rural muy similares para ambos esquemas asociativos, presentándose una ligera variación en cuanto a las cantidades de suelo urbano, que se ve principalmente reflejado en unas densidades mucho más altas en los municipios núcleos de las áreas metropolitanas, que si bien suelen ser los más grandes, también es cierto que sus suelos se encuentran urbanizados en un 50% como media y una máxima del 80% según sea del caso; pero en general esto tiene explicación en el significativo menor tamaño en sus áreas brutas, tanto de los municipios como de las asociaciones en conjunto (AdeM ó AM por igual) exceptuando la AMV y la mayoría de municipios de las AdeM que al encontrarse en zonas más llanas del país tienden a ser más grandes y el porcentaje de suelo urbanizado en muchos casos no supera el 10% del área del municipio y menos del 5% del total de la asociación.

Por otro lado, aunque los criterios para delimitar las áreas metropolitanas o las asociaciones de municipios están perfectamente definidos en el marco jurídico que rige cada esquema asociativo, la principal diferencia encontrada es aquella sobre la contigüidad exigida para los municipios que deseen conformar un área metropolitana y que no es necesaria para conformar una asociación; donde viendo lo visto, se podría inferir que los asociaciones con términos municipales similares a los de las áreas metropolitanas actuales y cuyos municipios sean todos contiguos entre sí, pueden aspirar a convertirse en área metropolitana siempre y cuando se demuestren las fuertes relaciones económicas entre estos, pues está claro que las físicas y las sociales ya existen de manera intrínseca.



En consecuencia, con respecto a la HIPOTESIS DE PARTIDA y basándonos en las grandes similitudes que desde el marco jurídico y las características territoriales presentan las asociaciones de municipios y las áreas metropolitanas, se considera que ambos esquemas asociativos si son necesarios; aunque tras su revisión en el desarrollo de este trabajo, se considera que están mal formulados y requieren de una reforma jurídica estructural que los unifique y con la cual se les otorgue una mayor eficiencia a la hora de ejercer las competencias que les sean establecidas por la ley o le transfiriesen los municipios asociados..

Por tanto, si bien es cierto que existe una dualidad en lo que al tema competencial se refiere para estos esquemas asociativos, las asociaciones de municipios se encuentran más limitadas en cuanto al despliegue de funciones que pueden realizar y sufren de cierto grado de inseguridad fiscal que en muchos casos se traduce en un funcionamiento irregular, mientras que las áreas metropolitanas, aunque gozan de un régimen especial en el que además tienen mayores competencias y mayor independencia presupuestaria, éstas se están viendo infrautilizadas pues en muchos no realizan un despliegue completo de toda su capacidad como entidad ya que en muchos casos limitan su nivel competencial a ejercer sólo como autoridad del transporte y ejecutar obras relacionadas con este tema.

En vista de lo anterior, se propone un proceso de unificación y mejoramiento de ambos esquemas asociativos, donde el 1er paso debe ser la creación de un verdadero marco jurídico común para ambas figuras, en el que se mejoren las condiciones de asignación presupuestaria y despliegue de competencias para las asociaciones de municipios y el 2do paso debe ser el establecer un procedimiento de transición de una AdeM hacia una AM mediante el cumplimiento de ciertos criterios y garantizando la integridad de la asociación durante dicho proceso de evolución, permitiendo que este conserve su configuración territorial inicial y ningún municipios se vea excluido en dicho proceso evolutivo como ya ha ocurrido en el pasado.



9. Bibliografía

Área Metropolitana de Barcelona. Presentación del Área Metropolitana de Barcelona. [Fecha de consulta: 15 de agosto de 2013]. Disponible en: <http://www.amb.cat/web/quest/quisom/presentacio>

BOIX, R. *Concepto y delimitación de áreas metropolitana: una aplicación a las áreas metropolitanas de España*. En: *Seminario las grandes áreas metropolitanas españolas en una perspectiva comparada* (2007, Sevilla – España) Centro de Estudios Andaluces, Consejería de la Presidencia. 11 de abril de 2007.

BUSTAMANTE, S. (2007). *“Asociaciones de municipios en Colombia. Su importancia, aproximaciones a un diagnóstico, propuestas para su fortalecimiento, casos seleccionados”*. Federación Colombiana de Municipios (FCM), GTZ, Bogotá D.C.

BUSTAMANTE, S. (2006). *“Hacia una política pública de asociatividad en Colombia: Propuestas para el fortalecimiento de las asociaciones de municipios”*. FCM, GTZ, Bogotá D.C.

CHAMORRO, L. *“Esquemas asociativos como instrumentos para la integración y el desarrollo regional”*. Presentación Power Point. Departamento Nacional de Planeación – DNP. 2012. Bogotá D.C.

Comité Especial Interinstitucional y Comité Intersectorial de Asociatividad Territorial. *“Definición legal y funcional de los Esquemas Asociativos de entidades territoriales en Colombia”*. Departamento Nacional de Planeación – DNP. 2012. Bogotá D.C.

Comunidad Autónoma de Cataluña (España). *“Ley 31/2010, de 3 de agosto, del Área Metropolitana de Barcelona”*. En el Boletín Oficial del Estado – BOE No. 231 de 23 de septiembre de 2010. [Fecha de consulta: 15 de agosto de 2013]. Disponible en: http://www.amb.cat/c/document_library/get_file?p_l_id=5734&folderId=1187683&name=DLFE-13149.pdf

Congreso de la República. (Colombia) *“Constitución Política”*. Bogotá D.C.

Congreso de la República. (Colombia) Ley 1454 de 2011: *“Por la cual se expiden normas orgánicas en materia de Ordenamiento Territorial”*. Bogotá D.C.

Congreso de la República. (Colombia) Ley 715 de 2001: *“Por la cual se reglamenta el Sistema General de Regalías”*. Bogotá D.C.

Congreso de la República. (Colombia) Ley 1 de 1975: *“Por la cual se reglamenta el inciso 3o. del artículo 198 de la Constitución”* (asociaciones de municipios). Bogotá D.C.

Congreso de la República. (Colombia) Ley 617 de 2000: *“Mediante la cual se establecieron límites a los gastos de las entidades territoriales”*. Bogotá D.C.

Congreso de la República. (Colombia) Ley 61 de 1978: *“Por la cual se reglamenta la ley orgánica de desarrollo urbano”*. Bogotá D.C.

Congreso de la República. (Colombia) Ley 136 de 1994: *“Para la modernización en la organización y funcionamiento de los municipios”*. Bogotá D.C.

Congreso de la República. (Colombia) Ley 128 de 1994: *“Por la cual se expide la ley orgánica de las áreas metropolitanas”*. Bogotá D.C.

Diario Regional del Caquetá. *Artículos varios sobre la Asociación de Municipios del Caquetá – AMDELC A*. En: *El Líder, Diario Caqueteño* [En Línea] Artículos de 2012 y 2013. [Fecha de consulta: 14 de agosto de 2013]. Disponible en: <http://www.ellider.com.co>



Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible. “Asociatividad Territorial, Un enfoque para el desarrollo”. Departamento Nacional de Planeación – DNP. 2011. Bogotá D.C.

Gobierno de España, Ley 7 de 1985: “Reguladora de las bases del Régimen Local”. Madrid. Boletín Oficial del Estado – BOE

FERIA, J.M. *Un ensayo metodológico de definición de las Áreas Metropolitanas en España a partir de la variable Residencia-Trabajo*. En: *Investigaciones Geográficas* 46: 49-68, 2008.

EFE, Navarra. *El PSN propone crear distritos y el Área Metropolitana de Pamplona*. En: *El diario de Navarra* [En Línea] 3 de mayo de 2013. [Fecha de consulta: 14 de agosto de 2013]. Disponible en:

http://www.diariodenavarra.es/noticias/navarra/mas_navarra/2013/05/03/el_psn_propone_crear_distritos_area_metropolitana_pamplona_116260_2061.html

FUENTES, J. *El Área Metropolitana de Vigo se estrella el día de su constitución y queda paralizada por el boicot del PSOE y la no elección de presidente*. En: *La voz de Galicia.es* [En Línea] 23 de agosto de 2012. [Fecha de consulta: 10 de agosto de 2013]. Disponible en: <http://www.lavozdegalicia.es/noticia/vigo/2012/08/23/area-metropolitana-vigo-estrella-dia-constitucion/00031345715846010751772.htm>

Mancomunidad de Municipios de la Comarca de Pamplona. Sobre la entidad y su ámbito territorial. [Fecha de consulta: 14 de Agosto de 2013]. Disponible en: <http://www.mcp.es/sites/default/files/memorias/memoria2008/es/perfil-de-la-entidad.htm>

MASSIRIS, Á. “Ordenamiento Territorial y Procesos de Construcción Regional”. Estudios sobre ordenamiento territorial. Biblioteca Banco de la República, Bogotá D.C. Disponible en: <http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/geografia/masir/3.htm>

PROTERRITORIOS, Programa Iberoamericano de cooperación en gestión territorial. “Desarrollo regional y urbano. Artículo electrónico. Disponible en: http://protterritorios.net/wiki_prueba/index.php?title=Desarrollo_regional_y_urbano

PINTO, M.L. “Desarrollo Económico Local: Orientaciones e Instrumentos para Alcaldes y Gobernadores”. En Debate Político No. 15. Marzo 2006. Bogotá D.C.

RIERA, P. *et al.* *Las Mancomunidades en España*. En: *Boletín de la A.G.E.* 39: 151-176, 2005.

ROCA, J. *et al.* *El sistema urbano en España*. En: *Scripta Nova* [En Línea] Vol. XVI, núm. 396, 20 de marzo de 2012. [Fecha de consulta: 16 de agosto de 2013]. Disponible en: <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-396.htm>

ROSALES, R. (1997). “La Asociatividad como estrategia de fortalecimiento de las Pymes”. En Capítulos del SELA, Julio-Septiembre, p. 97.

9.1 Bibliografía Complementaria

FERNANDEZ, J. (2005). “Una nueva concepción del municipio Colombiano”. Tesis de Grado en Derecho. Pontificia Universidad Javeriana. Bogotá D.C.

GALILEA, S. *et al.* (2011). “Descentralización de los servicios esenciales. Los casos de Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica y México en salud, educación, residuos, seguridad y Fomento”. CEPAL.

SCHTEINGART, M. (2007). “Problemas y Políticas Urbanas en América Latina, Certidumbres y Falacias”. ONU-HABITAT.

