



Vigilada Mineducación

ESQUEMA ASOCIATIVO TERRITORIAL EN LA ZONA DE HIDROITUANGO Y
SU VIABILIDAD LEGAL Y POLÍTICA PARA LA CONSOLIDACIÓN DE LA
GESTIÓN SUPRAMUNICIPAL.

ESTEBAN ÚSUGA MONTOYA
EDITH NATALIA SÁNCHEZ LOZANO

Trabajo de grado para optar al título de Magíster en Gobierno y Políticas
Públicas

Asesor

EUGENIO PRIETO SOTO

Contador Público

UNIVERSIDAD EAFIT
ESCUELA DE FINANZAS, ECONOMÍA Y GOBIERNO
MAESTRÍA EN GOBIERNO Y POLÍTICAS PÚBLICAS

CONTENIDO

| | |
|--|------|
| INTRODUCCIÓN | 6 |
| PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA | 9 |
| JUSTIFICACIÓN | 10 |
| MARCO TEÓRICO: ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESCENTRALIZACIÓN | 14 |
| Descentralización | 14 |
| Asociatividad | 16 |
| HIPÓTESIS | 19 |
| MARCO METODOLÓGICO | 19 |
| HALLAZGOS LEGALES Y NORMATIVOS | 20 |
| <i>Objeto de asociación para entidades del orden municipales</i> | 21 |
| <i>Conformación y formalización de asociaciones para entidades del orden municipal</i> | 22 |
| <i>Recursos y financiación de asociaciones para entidades del orden municipal</i> | 23 |
| <i>Órganos de administración y representación de asociaciones para entidades del orden municipal</i> | 24 |
| <i>Competencias de los Esquemas Asociativos Territoriales del orden municipal</i> | 25 |
| ANÁLISIS DE CASOS | 27 |
| Asociaciones de Municipios | 28 |
| Asociación de Municipios del Occidente Antioqueño (AMOCCIDENTE) | 29 |
| Provincia Administrativa y de Planificación | 30 |
| Provincia Administrativa y de Planificación de Cártama | 31 |
| Región de Planificación y Gestión | 32 |
| Región de Planificación y Gestión del Bajo Cauca | 32 |
| ANÁLISIS DOFA | 33 |
| <i>Asociación de Municipios</i> | 33 |
| <i>Provincia Administrativa y de Planificación</i> | 33 |
| <i>Región de Planeación y Gestión – RPG</i> | 34 |
| CONVERSACIONES CON ACTORES MUNICIPALES E INSTITUCIONALES | 34 |
| Conversaciones actores municipales | 35 |
| Conversaciones actores institucionales | 3544 |
| CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES DE POLÍTICA PÚBLICA | 49 |

| | |
|--------------------------|----|
| REFERENCIAS | 55 |
|--------------------------|----|

LISTA DE FIGURAS

| | |
|--|----|
| Figura 1. <i>Tipos de Esquemas Asociativos Territoriales</i> | 17 |
|--|----|

LISTA DE TABLAS

| | |
|---|----|
| Tabla 1. <i>Municipios incluidos para el análisis</i> | 10 |
| Tabla 2. <i>Transferencias del sector energético según las hectáreas</i> | 12 |
| Tabla 3. <i>Objeto de asociación para entidades del orden municipales</i> | 21 |
| Tabla 4. <i>Conformación y formalización de asociaciones para entidades del orden municipal</i> | 22 |
| Tabla 5. <i>Recursos y financiación de asociaciones para entidades del orden municipal</i> | 23 |
| Tabla 6. <i>Órganos de administración y representación de asociaciones para entidades del orden municipal</i> | 24 |
| Tabla 7. <i>Competencias de los Esquemas Asociativos Territoriales del orden municipal</i> | 25 |
| Tabla 8. <i>Asociaciones de Municipios en Antioquia</i> | 28 |
| Tabla 9. <i>Provincias en Antioquia y su conformación</i> | 30 |
| Tabla 10. <i>Caracterización de los municipios</i> | 31 |
| Tabla 11. <i>RPG y su conformación</i> | 32 |
| Tabla 12. <i>Asociación de Municipios</i> | 33 |
| Tabla 13. <i>Provincia Administrativa y de Planificación</i> | 33 |
| Tabla 14. <i>Región de Planeación y Gestión – RPG</i> | 34 |
| Tabla 15. <i>Conversaciones actores municipales</i> | 35 |
| Tabla 16. <i>Conversación con instituciones</i> | 45 |

RESUMEN

Desde las generalidades del Proyecto Hidroeléctrico Ituango, Empresas Públicas de Medellín afirma que es la obra más grande de generación de energía eléctrica para Colombia con un aporte aproximadamente de 2.400 MW al sistema energético y que representa uno de los hitos más importantes de la ingeniería colombiana. No obstante, esta infraestructura trae consigo un componente de gestión territorial porque comprende que a su alrededor hacen parte municipios del norte y occidente de Antioquia, ellos son: Ituango, Briceño, Toledo, San Andrés de Cuerquia, San José de la Montaña, Valdivia, Yarumal, Peque, Sabanalarga, Buriticá, Liborina, Olaya y Santa Fe de Antioquia.

En este contexto, los entes territoriales no solo comparten un embalse u obras adicionales en torno a Hidroituango, sino que también poseen dinámicas sociales, económicas, culturales y políticas por lo cual estos podrían considerar la posibilidad de asociarse para fomentar el desarrollo regional. Es por eso que la Ley de Ordenamiento Territorial establece que “el Estado promoverá procesos asociativos entre entidades territoriales para la libre y voluntaria conformación de alianzas estratégicas que impulsen el desarrollo autónomo y autosostenible de las comunidades” (Ley 1454, 2011, art. 9).

El caso concreto de este trabajo se centra en el análisis de viabilidad legal y política de una Región de Planeación y Gestión – RPG, una Asociación de Municipios o una Provincia Administrativa y de Planificación como formas de asociatividad para los municipios del área de influencia de Hidroituango. Adicionalmente, se presentan las posturas de varias personas en los territorios e instituciones públicas frente a la ventana de oportunidad para que los tomadores de decisiones visualicen cuál es el EAT más viable para crear en esta zona.

Palabras claves: Hidroituango - Provincia – Asociación – municipios - asociatividad - descentralización - Región de Planeación y Gestión

ABSTRACT

From the general information on the Ituango Hydroelectric Project, Empresas Públicas de Medellín affirms that it is the largest power generation project in Colombia with a contribution of approximately 2,400 MW to the energy system and that it represents one of the most important milestones in Colombian engineering. However, this infrastructure brings with it a territorial management component because it includes municipalities in the north and west of Antioquia, such as: Ituango, Briceño, Toledo, San Andrés de Cuerquia, San José de la Montaña, Valdivia, Yarumal, Peque, Sabanalarga, Buriticá, Liborina, Olaya and Santa Fe de Antioquia.

In this context, the territorial entities not only share a reservoir or additional works around Hidroituango, but also have social, economic, cultural and political dynamics, which is why they could consider the possibility of associating to promote regional development. That is why the Land Management Law establishes that "the State shall promote associative processes between territorial entities for the free and voluntary formation of strategic alliances that promote the autonomous and self-sustainable development of the communities" (Law 1454, 2011, art. 9).

The specific case of this paper focuses on the analysis of the legal and political feasibility of a Planning and Management Region - RPG, an Association of Municipalities or an Administrative and Planning Province as forms of associativity for the municipalities in the area of influence of Hidroituango. Additionally, the positions of several people in the territories and public institutions are presented regarding the window of opportunity for decision makers to visualize which is the most viable EAT to create in this area.

Keywords: Hidroituango - Province - Association - municipalities - associativity - decentralization - Planning and Management Region.

INTRODUCCIÓN

Este trabajo es un insumo que contribuye a los debates en los entes territoriales sobre las soluciones a los problemas públicos que día a día están siendo y para los tomadores de decisiones que buscan el bienestar de sus territorios con una mirada regional hacia la planeación del desarrollo regional en la zona de influencia de Hidroituango. Este análisis explora la viabilidad legal y política de un Esquema Asociativo Territorial en el área de influencia del Proyecto Hidroeléctrico Ituango que permita avizorar la implementación de una de estas asociatividades: Asociación de Municipios, Provincia o Región de Planeación y Gestión para integrar a estas subregiones no solo en el marco de la ubicación y aprovechamiento de un embalse, sino también sobre su riqueza ambiental y su potencial económico, social y cultural.

La Constitución Política en su Artículo 1° describe la forma en que se organiza el territorio colombiano.

Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general. (Corte Constitucional, 2015, p. 13)

Además de ser una República, Colombia cuenta con unas entidades territoriales con autonomía política, administrativa y fiscal, que interactúan bajo unos principios establecidos en la Constitución Política y demás normas del bloque de constitucionalidad. “En Colombia, el ordenamiento territorial se ha convertido en un instrumento de apoyo a la gestión planificadora y una política del Estado para impulsar la descentralización y la cultura de la participación ciudadana establecida en la Constitución Nacional”. (Ibarra, 2007, p. 38).

Es entonces mencionar que en la estructura política se relacionan tres niveles de gobierno: nacional, departamental y local, este último incluye los municipios, distritos y territorios indígenas legalmente reconocidos por el Estado. La Constitución referencia la asociatividad territorial como parte de los niveles entre municipios de acuerdo a la misionalidad clara y específica por Ley, y también, entre Departamentos de acuerdo a unos principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad. Es decir, herramienta que otorga a los territorios con miras a planear y converger ideas que promuevan la solución conjunta de problemas que mejoren la calidad de vida de su población.

De acuerdo a este planteamiento, se reconoce un interés del Estado colombiano por avanzar en la modernización del mismo y empoderar las entidades territoriales mediante la búsqueda del desarrollo de capacidades locales desde los diferentes modelos asociativos planteados a partir de dicha constituyente. Y es que esto también significa la estructura del Estado menos centralizado, más

dispuesto a los problemas del desarrollo en las periferias, el relacionamiento con el sector privado y la gestión del bienestar de las personas (Velásquez, 1995, p.5).

La Constitución Política adopta las capacidades especiales de los territorios en aras de su funcionamiento y limitaciones administrativas, no obstante, permite que los municipios gocen de atribuciones para la asociatividad según el artículo 319 para que se puedan organizar e integrar acciones bajo una entidad administrativa (Corte Constitucional, 2015).

De la misma manera, el artículo 321 define que “las provincias se constituyen con municipios o territorios indígenas circunvecinos, pertenecientes a un mismo departamento” (Corte Constitucional, 2015) y será la Ley que dictará todo lo concerniente a la conformación de la misma. Este mismo artículo define que las provincias serán creadas por iniciativa del gobernador, alcaldías o ciudadanía bajo la aprobación de una ordenanza.

Actualmente, Colombia cuenta con numerosos esquemas asociativos en algunas zonas del país, especialmente en Antioquia donde concentran la mayoría. Las Asociaciones de Municipios son 10, la Región de Planeación y Gestión es 1 y 5 Provincias. Estas últimas poseen un gran contenido para su creación y organización en la Ordenanza 68 de 2017 de la Asamblea de Antioquia.

El Proyecto Hidroeléctrico Ituango ha traído una nueva realidad a los municipios de la zona de influencia, sin dejar por un lado la contingencia vivida por este, el impacto en la región ha sido notable en términos ambientales y sociales. Según afirman Montaña, Reina & Rodríguez (2019) “Dentro de su visión el proyecto aportaría al desarrollo local y regional, creando así mayores oportunidades para los ciudadanos de los municipios que interviene, cerrando las brechas sociales, económicas, políticas e institucionales” (p. 75). No obstante, estos territorios que están concentrados entre el norte y occidente antioqueño, comparten entre sí una geografía agreste y montañosa, con dinámicas socio económicas e impactos fuertes por cuenta del conflicto armado. Esta realidad se conjuga en una ventana de oportunidad para que estos municipios se motiven a cooperar a través de un Esquema Asociativo Territorial, que brinde capacidades para focalizar el ordenamiento territorial y planifiquen como región las oportunidades para el desarrollo integral.

Este documento contiene cuatro grandes esferas, iniciando con el planteamiento del problema, presentación de los municipios con algunas características generales y la ventana de oportunidad. En la segunda esfera se trae el concepto de descentralización desde la mirada teórica, su aplicabilidad en el ordenamiento territorial y su importancia en la cooperación entre municipios. Adicionalmente, se incluye la metodología que está bajo el marco de este trabajo. La tercera esfera exhibe los hallazgos y la presentación de la información enfocada a la viabilidad legal y política por cada tipo de asociatividad Asociación de Municipios, Provincia y Región de Planeación que podría implementarse en la región de Hidroituango; se encuentran matrices comparativas sobre cada EAT desde el ámbito jurídico sobre sus similitudes, diferencias, creación, proceso de estructuración y conformación, financiación. En este mismo sentido y desde la mirada de la viabilidad política, se muestran las tres asociatividades con criterios

más relevantes a través de matrices DOFA y, finalmente, se encontrarán las posturas de los actores en el territorio a través de entrevistas sobre la implementación de uno de los EAT. Cabe resaltar que, en este sentido de las posiciones, se cuenta con las entidades públicas que hacen presencia en la zona y que son tomadoras de decisiones frente al desarrollo del área de influencia. Esta esfera del documento promueve un sano debate desde los actores y sus intereses, visiones, relaciones y misionalidades.

En conclusión, en la cuarta esfera se promueve una recomendación sobre el tipo de asociatividad más acorde a las realidades, necesidades y visiones de los municipios; este insumo da cuenta que la política pública pasa por los tomadores de decisiones y estos asumen que existen herramientas para determinar las acciones públicas en torno a la búsqueda del bienestar en los territorios. Este enfoque tendrá en cuenta la referencia a la descentralización, el ordenamiento territorial y la normatividad que contiene las interacciones en la cooperación y las relaciones intergubernamentales.

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

La asociatividad en Colombia ha permitido que los entes territoriales puedan proyectar soluciones a problemas públicos de manera conjunta, sin embargo, la falta de reglamentación, herramientas para financiar y desconocimiento de los municipios de estas figuras no ha logrado que este mecanismo funcione de la mejor manera en todos los casos. Según el Departamento Nacional de Planeación (2013) “Las nuevas realidades geográficas socio-territoriales derivadas del proceso de globalización exigen, igualmente, figuras territoriales flexibles que se puedan conformar fácilmente con base en la voluntad de los gobiernos territoriales” (p. 13). Pensar el ordenamiento con relación al desarrollo debería implicar una integración de las regiones para visionar la solución de problemas públicos.

Los municipios de esta zona son un reflejo de la falta de capacidades relacionadas a la dependencia de las transferencias recibidas por el Gobierno Central y perteneciendo a la sexta categoría por sus bajos ingresos corrientes, tamaño poblacional y situación geográfica que están relacionados al esquema establecido por la Ley 1551 de 2012. Estos no han apostado por un desarrollo integral desde la existencia del proyecto energético y no han articulado sus visiones del territorio a través del ordenamiento territorial. Sin embargo, resalta que estos integran relaciones económicas, comparten el vaso del embalse de Hidroituango, dinámicas del conflicto armado, zonas de protección ambientales, entre otros asuntos sociales y culturales.

La asociatividad podría presentar soluciones a los problemas públicos, a lo sumo, no solo partir de las voluntades políticas de los municipios, sino también entender qué significa cada forma de asociatividad, qué impacto político conlleva y la viabilidad legal que comprende el cumplimiento de condiciones para su creación.

De este modo, Entre los tipos de asociatividad **¿cuál EAT es más conveniente y viable para la asociatividad de los municipios del área de influencia de Hidroituango?**

JUSTIFICACIÓN

Este trabajo explora las posibilidades para tomar decisiones en un contexto regional y enmarcado en la existencia del Proyecto Hidroeléctrico Ituango con sus variables positivas y negativas en torno a su relación con los territorios de área de influencia, además, su impacto en las comunidades colindantes.

Tabla 1

Municipios incluidos para el análisis

| Municipio | Extensión km² | Número de habitantes | Categorización | Ingresos corrientes, vigencia 2020/pesos | Proyección sobretasa 2*mil/pesos |
|------------------------|---------------------------------|-----------------------------|-----------------------|---|---|
| Valdivia | 545 | 11.511 | 6 | 22.304.522.590 | 25.376.018 |
| Briceño | 401 | 8.039 | 6 | 19.903.414.637 | 23.859.456 |
| Ituango | 2.347 | 23.784 | 6 | 31.407.257.500 | 80.360.985 |
| San Andrés de Cuerquia | 177 | 7.235 | 6 | 10.321.435.991 | 45.135.019 |
| San José de la Montaña | 127 | 3.646 | 6 | 4.777.562.865 | 34.046.010 |
| Yarumal | 724 | 41.542 | 6 | 47.885.204.301 | 174.922.483 |
| Toledo | 139 | 4.993 | 6 | 10.898.282.990 | 13.367.944 |
| Sabanalarga | 265 | 9.540 | 6 | 13.690.891.601 | 38.289.520 |

| | | | | | |
|----------------------|-----|--------|---|----------------|-------------|
| Peque | 395 | 7.155 | 6 | 14.964.298.855 | 14.249.687 |
| Liborina | 217 | 7.928 | 6 | 13.470.810.598 | 30.377.253 |
| Buriticá | 364 | 9.359 | 6 | 16.112.834.804 | 11.274.420 |
| Olaya | 90 | 3.127 | 6 | 5.227.782.739 | 61.381.105 |
| Santafé de Antioquia | 493 | 23.216 | 6 | 34.599.250.965 | 465.945.282 |

Fuente: Elaboración propia a partir de la información existente. *Páginas oficiales de cada Municipio. **Categorización de la Contaduría de la República. ***Información registrada en chip.gov.co vigencia 2021. ****Ley 1625 de 2013, ejercicio de financiación por cada municipio basado en el ejemplo de Área Metropolitana del artículo 28.

La *Tabla 1* contiene los municipios que hacen parte de la zona de influencia del Proyecto Hidroeléctrico Ituango, con su extensión territorial de acuerdo a la información oficial de cada municipio, la cantidad de habitantes según el último censo realizado por el DANE, la categoría según el último registro publicado por la Contaduría de la República, los ingresos corrientes a través de la plataforma CHIP y la sobretasa del 2* mil del avalúo catastral proyectado para financiar un EAT. Esta última variable se basa en la Ley 1625 de 2013 que define la financiación para un Área Metropolitana de acuerdo a la información por cada ente territorial.

Para efectos de este trabajo, el municipio de San José de la Montaña será tenido en cuenta, aunque no hace parte del área de influencia del Proyecto Hidroeléctrico según la licencia ambiental, sin embargo, se considera parte de este análisis por su cercanía territorial, importancia ambiental y política.

Los municipios que están cerca al proyecto hidroeléctrico Ituango cuentan con recursos limitados por cuenta de sus ingresos corrientes y capacidad fiscal. Según el DNP (2015) el 88,8% de los municipios en Colombia están en la sexta categoría y obtiene ingresos no mayores a quince mil millones de salarios mínimos legales mensuales y en ese grupo se encuentran la mayoría de los municipios de esta región.

En esta línea de los recursos, es sumamente importante mencionar que los territorios que están dentro de la licencia ambiental y que se denominan como área de influencia, recibirán transferencias del sector energético según la Ley 99 de 1993.

Tabla 2**Transferencias del sector energético según las hectáreas**

| Municipios cuenca | Área (ha) | Millones de pesos x año |
|--------------------------|------------------|--------------------------------|
| Briceño | 5540,4 | \$21.3 |
| Buriticá | 35383,7 | \$136.4 |
| Ituango | 16260,1 | \$62.7 |
| Liborina | 21552,5 | \$83.1 |
| Olaya | 8684,0 | \$33.5 |
| Peque | 33237,5 | \$128.1 |
| Sabanalarga | 26572,7 | \$102.4 |
| San Andrés de Cuerquia | 20666,5 | \$79.6 |
| Santa Fe De Antioquia | 52467,7 | \$202.2 |
| Toledo | 13441,8 | \$51.8 |
| Yarumal | 7041,2 | \$27.1 |

| Municipios cuenca | Área (ha) | Millones de pesos x año |
|--------------------------|------------------|--------------------------------|
| Briceño | 5540,4 | \$860 |
| Buriticá | 35383,7 | \$1.458 |
| Ituango | 16260,1 | \$2.879 |
| Liborina | 21552,5 | \$704 |
| Peque | 33237,5 | \$2.517 |
| Sabanalarga | 26572,7 | \$3.889 |
| Santa Fe De Antioquia | 52467,7 | \$83 |
| Toledo | 13441,8 | \$1.436 |

Fuente: Elaboración propia a partir de las proyecciones de EPM para los municipios que hacen parte del embalse y la cuenca.

La gran mayoría de municipios aumentarán sus recursos para la inversión social y ambiental, en algunos casos, superará considerablemente ingresos por transferencias que hayan obtenido en toda su historia. De aquí parte la importancia en promover un debate abierto sobre la manera en que estos

municipios pueden organizarse para solucionar varios de sus problemas públicos y que represente la posibilidad para que la región promueva el desarrollo.

Por otro lado, la gran mayoría de municipios tienen como eje fundamental la actividad agrícola y ganadera, donde el café representa un aporte muy alto para la economía de las familias campesinas y que dinamiza el comercio local. Cabe destacar que cada municipio tiene particularidades definidas en torno a su economía, temas como la minería, el comercio, el turismo y otras actividades que tienen que ver con su contexto. Como son territorios diversos, sus fuentes de ingresos también varían de acuerdo a las capacidades locales.

Aquí confluyen dos regiones del departamento de Antioquia, una es el norte lejano que es asociada especialmente a situaciones históricas de conflicto por representar una conexión hacia el Bajo Cauca, Urabá y Departamento de Córdoba, con la presencia de grupos armados ilegales que han tenido luchas constantes por el control del territorio. Por otro lado, el occidente antioqueño caracterizado por su foco de turismo y minería, con proyecciones a convertirse en una región muy ligada al Valle de Aburrá y la conexión al Urabá hacia el mar. En estos territorios hace su recorrido el río Cauca entre las cordilleras central y occidental, donde hoy por hoy ya se encuentra el embalse de 70 km de largo desde la presa entre Ituango y Briceño, hasta la denominada cola del embalse en cercanías a Olaya.

Consolidar un EAT con este tipo de municipios requiere un análisis de viabilidad técnica, legal, económica, social, política, administrativa y cultural que permita la base sostenible en una propuesta de política pública, cabe aclarar que este trabajo no logra cubrir todas estas variables, pero sí brinda un primer acercamiento desde la perspectiva legal y política. En la actualidad, existen retos en los territorios que tienen que ver con la recopilación de información cualitativa y cuantitativa para que los tomadores de decisiones descubran las ventajas y retos que trae consigo la apertura de una relación armónica bajo un ente territorial que los agrupe.

De esta manera, el ámbito jurídico y el ámbito político se presentarán en comparativa, asumiendo sus características y presentando el marco de actuaciones que pueden tener los tres tipos de EAT.

Este trabajo busca mediante el reconocimiento de las principales características de cada municipio del área de influencia de Hidroituango, el proceso de descentralización las facultades de los entes territoriales para asociarse y la percepción de algunos actores en esos territorios; el análisis legal y político de los EAT que permiten a los municipios articular sus procesos para promover el desarrollo sostenible, entre ellos, Asociación de Municipios, Región de

MARCO TEÓRICO: ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESCENTRALIZACIÓN

El ordenamiento del territorio es un elemento fundamental para el desarrollo integral de las poblaciones que lo habitan el cual está ligado a paradigmas culturales y a factores geográficos, comerciales, políticos y ambientales. El territorio lo componen variables con trascendencia que definen cómo está dispuesto, al igual que su concepción como lugar o como escenario (Gutiérrez & Urrego, 2012, p. 252).

En Colombia *La Ley 1454* de 2011, dispone que la finalidad del ordenamiento territorial es “promover el aumento de la capacidad de descentralización, planeación, gestión y administración de sus propios intereses para las entidades e instancias de integración territorial” (Congreso de la República, 2011).

Ahora bien, los municipios tienen por obligación planear y concertar su presente y su futuro, tanto en el ámbito productivo, como en todos los demás temas de sus ciudadanos (Rendón, 2015, p. 6). La planificación del territorio y las decisiones de cómo se constituye recaen actualmente sobre los Estados, los cuales son los principales responsables de orientar los modelos y mecanismos de gestión para su desarrollo sostenible.

Los Estados modernos se organizan entonces, a partir de tres elementos que permiten que un colectivo de personas asentadas en un espacio físico constituya un aparato de instituciones formales encargadas de administrar bienes y servicios: territorio, población y autoridades públicas. No obstante, Rovira (1985) relaciona un elemento como la coordinación que también determina el procedimiento para la actuación de sus poderes de acuerdo al sistema de relación y competencias del Estado. (p. 147).

En tal sentido, el ordenamiento territorial parte de los elementos objetivos del Estado moderno, los cuales se armonizan en un marco legal y constitucional que determina las reglas formales de juego en un territorio determinado.

Se considera que el aporte de la asociatividad municipal en el marco de la estructura del Estado puede reducir la carga administrativa y agilizar proceso, también “la obtención de financiamiento en este esquema de trabajo articulado a nivel local permitiría producir economías de escala y considerables ahorros de recursos” (Arrellano et., al., 2015, p. 25).

Descentralización

Parte de las capacidades institucionales que se han logrado a través de la historia en Colombia, ha sido la implementación de la descentralización. De manera que, en una definición amplia la descentralización según Luis Arturo de la Torre (2017) “responde al imperativo de propiciar un mayor protagonismo del Estado en los escenarios donde la huella de la acción pública es más endeble y menos eficiente” (p. 98).

Se incluyen perspectivas fiscales desde la descentralización como primer paso para comprender el criterio de autonomía territorial en la toma de decisiones, por ello Slavinskaité (2016) agrega que “si bien el federalismo fiscal es un marco para el análisis del sector público de la nación, la descentralización es un proceso de asignación de actividades del sector público a diferentes niveles de gobierno” (p. 746).

Colombia cuenta con entidades territoriales que poseen autonomía política, administrativa y fiscal. Esto se presenta en el marco de los procesos de descentralización propuestos por el constituyente en el texto final, entendiendo no solo la necesidad de dotar de autonomía a las autoridades territoriales, sino la posibilidad de desarrollar sus capacidades administrativas y fiscales para la gestión de recursos y políticas. “la descentralización se debe leer no sólo como una teoría sobre el mayor grado de autonomía de los gobiernos regionales sino, también, como un marco para explorar la coordinación intergubernamental” (Leyva, 2011, pág. 214).

Este país ha propuesto desde la Constitución de 1991 un proceso de descentralización como estrategia que permita el desarrollo territorial a partir de un diseño de mecanismos con buenas prácticas desde los diferentes niveles institucionales que tenemos. Con la existencia de un marco normativo para esto, también están presentes las limitaciones por su rigidez, la introducción de la Nueva Gestión Pública y la escasez de recursos de los municipios (Duque, 2017, p. 74).

Por otro lado, y de acuerdo al planteamiento de la OCDE, una de las recomendaciones que presenta es la de aclarar las responsabilidades asignadas a los diferentes niveles de gobierno. “Las responsabilidades compartidas y la división de poderes requieren claridad con estabilidad, pero una oportunidad para una revisión conjunta según sea necesario” (OCDE, 2019, p. 4). La descentralización también se puede ver como una oportunidad para potenciar el desarrollo territorial y el fortalecimiento de la democracia, con la ciudadanía que participa y exige de acuerdo a sus demandas.

Casi todos los esfuerzos del Estado Central es la aplicación de un modelo que evalúe la eficiencia de la aplicación de los recursos por parte de los entes territoriales, pero también, ha sido más compleja la evaluación por la implementación del modelo desde arriba y lo que debería corregirse (Gutiérrez, 2010). Colombia aún tiene retos importantes frente a la estructura de las responsabilidades en torno a la descentralización, eso sí, sale a relucir la asociatividad como parte de esa estrategia que nace desde la misma Constitución de 1991.

La asociatividad territorial como una de las estrategias de descentralización de la Constitución representa una tarea relevante para la planeación.

“En todo caso, una figura impulsada por diferentes Estados cuyos entes locales débiles acudían o debían acudir a la asociatividad en búsqueda de fortalezas económicas, administrativas y de infraestructura. Sin duda, es una

forma de evitar la suspensión o la fusión y, más bien, la de crear opiniones de apoyo entre entidades locales vecinas sin perder tan preciada autonomía territorial” (Estupiñán & Restrepo, 2013, p. 138).

Asociatividad

En Europa resaltan la importancia de la cooperación intermunicipal que se enfoca a un término como intermunicipalismo, dicha definición es complementada por Moreno (2013) como “una visión de conjunto de la situación existente en los países europeos revela que la cooperación intermunicipal para la gestión y prestación conjunta de servicios públicos locales, a través de estructuras permanentes” (p. 218).

En América Latina el fenómeno de asociatividad también se expresa en los diferentes componentes y particularidades que esto presenta en el marco del relacionamiento intergubernamental, por ejemplo, dentro de las características de esta llega a la región.

“La adopción del tipo de organización colaborativa podría explicarse por el efecto normativo de ciertas profesiones de los agentes o por membresías de aquellos a ciertas redes; por el efecto de imitación de un par (isomorfismo mimético) o por aprendizaje grupal de política pública; y/o en base a las características contextuales como presiones externas, ya sea por persuasión de organismos internacionales o por mandato de gobierno.” (Arias et al., 2019, p. 581).

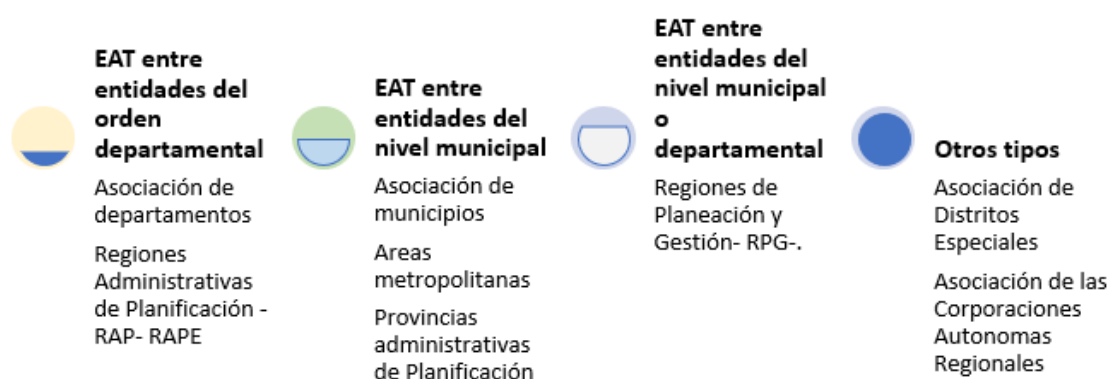
Por su parte, la asociatividad ha aportado a la definición del ordenamiento en países como Brasil, allí donde se definen reglas intergubernamentales para garantizar esa relación. Aunque sin abordar los antecedentes totales en este país, Grin & Abrucio (2017) argumentan que aún “el campo de las relaciones intergubernamentales, la trayectoria del federalismo, después que el modelo descentralizador de políticas se convirtió en referencia, se caracterizó por la constitución de acuerdos de cooperación intergubernamental sectoriales apoyados en incentivos para la participación municipal” (p. 9).

En Colombia las disposiciones relacionadas con los Esquemas Asociativos Territoriales (EAT) se contemplan en el Artículo 10 de la *Ley 1454*. “Constituirán esquemas asociativos territoriales las regiones administrativas y de planificación, las regiones de planeación y gestión, las asociaciones de departamentos, las áreas metropolitanas, las asociaciones de distritos especiales, las provincias

administrativas y de planificación, y las asociaciones de municipios” (Congreso de la República, 2011).

Según esta Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT) los EAT son entonces de cuatro tipos:

Figura 1
Tipos de Esquemas Asociativos Territoriales



Fuente: Elaboración propia de acuerdo a la información registrada en el Departamento Nacional de Planeación

De este modo, la LOOT en Colombia en el marco de la asociatividad territorial y la puesta en marcha de la descentralización con la definición de las posibilidades, capacidades y limitantes de los entes territoriales en Colombia. Esto tiene en cuenta el Sistema de Planeación en Colombia que “abarca los mecanismos que generan, para todos los niveles territoriales, las hojas de ruta de los diferentes periodos de gobierno” (Maldonado & Quilindo, 2019, p. 89).

El Departamento Nacional de Planeación define estos esquemas asociativos como instancias que integran entes territoriales que permiten crear economías de escala, acoplar enlaces estratégicos para cumplir objetivos comunes y también desarrollos en temas económicos y competitivos.

En el proceso configurativo de las formas asociativas, la *Ley 136* de 1994 brinda el primer plano con la definición del encuentro de las entidades territoriales bajo un modelo asociativo, donde menciona la potestad de los municipios, particularmente, para conjugar en la prestación de servicios o ejecución de obras, además define en su artículo 148 que “son entidades administrativas de derecho público, con personería jurídica y patrimonio propio e independiente de los entes que la conforman” (Congreso de la República, 1994). En este sentido, la legislación colombiana reconoce que la República con su composición política brinda libertad de asociación.

Esta figura también amplía el enfoque de desarrollo con los derechos dispuestos desde el ordenamiento jurídico y territorial para el cumplimiento de objetivos de los entes territoriales en la configuración del Estado, es allí donde la *Ley 489* de 1998 reafirma que las personas públicas se asocien, pero convoca a la celebración de convenios interadministrativos. En esta caso, ya no solo se habla de municipios, de allí que el artículo 95 de la misma *Ley 489* define que “las entidades públicas podrán asociarse con el fin de cooperar con el cumplimiento de funciones administrativas o de prestar conjuntamente servicios que se hallen a su cargo” (Congreso de la República, 1998) lo cual es complementado con lo expresado en el artículo 11 de la *Ley 1454* “ejecutar obras de interés común o cumplir funciones de planificación, así como para procurar el desarrollo integral de sus territorios” (Congreso de la República, 2011).

Así mismo la *Ley 1955* de 2019 adiciona más características para estas configuraciones territoriales, exponiendo en su artículo 249 condicionamientos que van desde la experiencia y otros requisitos para ser ejecutoras de proyecto que se enmarquen en el desarrollo integral e incluye el procedimiento de conformación como la expedición de la ordenanza departamental, acuerdo municipal; convenio interadministrativo entre los municipios, estatutos que incluye el patrimonio y aportes.

La asociatividad como parte del proceso político-administrativo de Colombia donde la *Ley 1454* de 2011 determina las competencias de los entes territoriales, en su párrafo del artículo 11 que “velarán por la inclusión y participación de la comunidad en la toma de decisiones que sobre el área se adopte” (Congreso de la República, 2011). De esta manera, la Ley incluye la participación ciudadana como parte del respectivo funcionamiento de estas conformaciones jurídicas.

En esta misma línea y contemplando las facultades enmarcadas en la contratación, estas entidades descentralizadas con patrimonio y con nivel gerencial propio que le permite impulsar decisiones, desempeñan un papel de liderazgo delegativo, donde la Nación u otras instancias centrales pueden aterrizar responsabilidades a estos esquemas. Menciona el artículo 20 de la *Ley 1454* que “por medio de convenios o contratos plan, atribuciones propias de los organismos y entidades públicas de la Nación” (Congreso de la República, 2011) corrobora la confianza legal para que estos esquemas se mantengan en el andamiaje del sector público y dando valor a su creación.

El artículo 16 de la mencionada Ley, referencia las Provincias Administrativas y de Planificación con varias características especiales como el proceso para su conformación, pasando por la creación de una ordenanza y motivando la participación ciudadana, hasta los condicionamientos generales de las demás asociatividades. La Ley precisa un condicionamiento específico para las Provincias y dice que “En ningún caso las provincias administrativas y de planificación podrán constituir circunscripción electoral especial dentro de la División Político Administrativa Territorial del país” (Congreso de la República, 2011, p. 7) por lo cual pone barreras para evitar un desarme de la estructura política, si se tiene en cuenta la cobertura de este esquema y la capacidad institucional.

Por otro lado, el artículo 19 considera las Regiones de Planeación y Gestión como forma asociativa de los entes territoriales, particularmente

Las asociaciones entre entidades territoriales podrán conformar libremente entre sí diversas Regiones de Planeación y Gestión, podrán actuar como bancos de proyectos de inversión estratégicos de impacto regional durante el tiempo de desarrollo y ejecución de los mismos. Solo se podrán asociar las entidades territoriales afines, de acuerdo con los principios expuestos en la presente ley (Congreso de la República, 2011).

Cabe claridades como las que realiza Sánchez (2015) sobre la revisión de la Ley de Ordenamiento Territorial la cual no expresó de manera explícita los términos para crear provincias y RPG como entidades (p. 30), es decir, quedaba pendiente la regulación por parte del Congreso para que se puedan convertir en entidades territoriales.

HIPÓTESIS

Los municipios de la zona de influencia de Hidroituango requieren de un esquema asociativo territorial para fomentar el trabajo conjunto hacia el desarrollo sostenible, articulación y gestión territorial.

MARCO METODOLÓGICO.

Este trabajo trae consigo la caracterización de cada uno de los municipios involucrados para entender a grandes rasgos sus dinámicas territoriales en torno a la implementación de un Esquema Asociativo Territorial. Hay una revisión de literatura donde reposan propuestas y buenas prácticas de asociatividad en Colombia, esto basado en el marco jurídico y legal para cada una de las tres asociatividades que aquí se relacionan, además, capacidades y funciones que permitan analizar las oportunidades de elegir uno u otro. También se realizan entrevistas delimitadas con actores de los municipios que hacen parte de esta propuesta, se ha definido una persona por cada municipio del área de influencia los cuales serían Ituango, Briceño, San José de la Montaña y Peque. Aquí también será importante un apartado especial para conocer la posición de los entes públicos regionales que implementan acciones en territorio, con ellos se debe construir una relación de articulación especial con los municipios para conocer su posición frente al esquema asociativo.

De tal manera, entran en los hallazgos entidades públicas como EPM desde su Dirección Ambiental, Social y Sostenibilidad y el Departamento de Planeación,

de la Gobernación de Antioquia que evidenciará las posturas políticas de la creación de un EAT en torno al área de influencia de Hidroituango. Es imperativo recalcar la inclusión del Municipio de San José de la Montaña como ejercicio propositivo teniendo en cuenta que no hace parte del área de influencia por licencia ambiental.

El análisis legal evidenciará las posibilidades en el marco normativo para que los municipios tengan bases en la toma de decisiones y el análisis político promoverá el debate sobre las posturas de si es o no viable el EAT, si así lo fuera, cuál de las 3 opciones que aquí se estudian es la más indicada para la zona. Se expondrán conclusiones relacionadas a lo mencionado que implica explorar los casos de asociatividad, las repercusiones que podrían tener, explorando las posibilidades de cada EAT y su aplicabilidad en esta zona de Antioquia. Igualmente, los efectos legales, temporales, políticos y económicos que tienen los actores si eligen alguna de las asociatividades que aquí se estudian.

HALLAZGOS LEGALES Y NORMATIVOS

En Colombia, desde el ámbito jurídico los tipos de asociatividad que aplica para las entidades territoriales del orden municipal son las Asociaciones de Municipios, las Provincias Administrativas de Planificación (PAP) y las Regiones de Planeación y Gestión (RPG). De lo anterior, se realiza una caracterización normativa teniendo en cuenta objetivos, conformación, recursos de financiación y administración; partiendo de la Constitución Política de 1991 como pilar fundamental de la asociatividad municipal y como lo dicta su artículo 286. “Son entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas. La ley podrá darles el carácter de entidades territoriales a las regiones y provincias que se constituyan en los términos de la Constitución y de la ley”.

La Asociatividad de Municipios nace bajo la Constitución del 91 y se reglamenta en la Ley 136 de 1994, así mismo, se deriva un nuevo ordenamiento territorial planteado por la Ley 1454 de 2011 donde se presentan los Esquemas de Asociatividad Territorial (EAT) como una figura que da prioridad a la reorganización político, fiscal y administrativa de los territorios. Los EAT se han venido reglamentando a la necesidad de los territorios y regiones a través de la Ley 1955 de 2019, la Ordenanza 68 de 2017 del departamento de Antioquia y el reciente Decreto 1033 de 2021.

Tabla 3

Objeto de asociación para entidades del orden municipales

| Asociación Municipios | De Provincias Administrativas y de Planificación (PAP) | Regiones De Planeación Y Gestión (RPG) |
|---|---|---|
| <p>Ley 136 de 1994, artículo 149. Ley 1454 de 2011, artículo 14.</p> | <p>Ordenanza 068 de 2017 de la Asamblea de Antioquia. artículo 4. C.P. Artículo 321.</p> | <p>Constitución política, artículo 285. Ley 1454 de 2011, Art. 19.</p> |
| <p>Las asociaciones de municipios son entidades administrativas de derecho público, con personería jurídica y patrimonio propio e independiente de los entes que la conforman; se rige por sus propios estatutos y gozarán para el desarrollo de su objetivo, de los mismos derechos, privilegios, excepciones y prerrogativas otorgadas por la ley a los municipios.</p> | <p>Las Provincias Administrativas y de planificación que sean creadas bajo el mandato de la ley 1454 de 2011, tendrán por objeto el desarrollo económico y social de los municipios que la conforman y se constituyen con el fin de organizar conjuntamente la prestación de los servicios públicos, garantizar la ejecución de obras en el ámbito regional, ejecución de proyecto de desarrollo integral y gestión ambiental.</p> <p>La ley dictara el estatuto básico y fijará el régimen administrativo de las provincias que podrán organizarse para el cumplimiento de las funciones que les deleguen las entidades nacionales o departamentales y que les asigne la ley y los municipios que la integran.</p> | <p>Fuera de la división general del territorio, habrá las que determine la ley para el cumplimiento de las funciones y servicios a cargo del Estado.</p> <p>Bajo el principio de regionalización establecido en la LOOT, las RPG están llamadas a sentar las bases para un proceso de regionalización de competencias y recursos enmarcada en una visión de desarrollo hacia la complementariedad, concurrencia y subsidiariedad.</p> |

Fuente: Elaboración propia a partir de la normatividad expuesta.

Entre los objetivos comunes que encontramos en cualquier tipo de asociatividad municipal está el desarrollo y las mejores condiciones de vida de los habitantes, para cumplir esto, los EAT deberán conformarse bajo hechos interjurisdiccionales, es decir que compartan las mismas problemáticas sociales, económicas, políticas, ambientales y culturales. Definido en el Decreto 1033 de 2021 en su

artículo 2.2.5.5.5 como “Los asuntos de interés común identificados en el Plan Estratégico de Mediano Plazo” Estos hechos interjurisdiccionales son: de alcance regional, eficiencia económica, gobernanza, impacto social y cultural y sostenibilidad.

Tabla 4

Conformación y formalización de asociaciones para entidades del orden municipal

| Asociación De Municipios | Provincias Administrativas De Planificación (PAP) | Regiones De Planeación Y Gestión (RPG) |
|---|--|---|
| Ley 136 de 1994, artículo 150. | Ley 1454 artículo 14. | Ley 1454 de 2011, artículo 19. |
| <p>Toda asociación de municipios será siempre voluntaria. Se conformará mediante convenio suscrito por sus alcaldes, previa autorización de los respectivos concejos. En dicho convenio se aprueban los estatutos y se publicaran en medios de comunicación</p> | <p>Se crearán a través de ordenanzas las Provincias Administrativas y de Planificación por solicitud de los alcaldes municipales, los gobernadores, o del diez por ciento (10%) de los ciudadanos que componen el censo electoral de los respectivos municipios. Se requiere autorización de los correspondientes Concejos Municipales y organizarlas con sujeción a los requisitos que señale la Ley.</p> <p>Art 321. CP. Para el ingreso de una provincia ya constituida deberá realizarse una consulta popular en los municipios interesados.</p> <p>Se formalizará mediante autorización de cada Concejo Municipal y aprobación de una</p> | <p>Las asociaciones entre entidades territoriales podrán conformar libremente entre sí diversas Regiones de Planeación y Gestión, podrán actuar como bancos de proyectos de inversión estratégicos de impacto regional durante el tiempo de desarrollo y ejecución de los mismos. Solo se podrán asociar las entidades territoriales afines, de acuerdo con los principios expuestos en la presente ley.</p> <p>Se formalizará mediante Autorización del Concejo municipal, Acuerdo de voluntades y Suscripción del documento que avale el acuerdo.</p> |

| | | |
|--|--------------------------|--|
| | ordenanza departamental. | |
|--|--------------------------|--|

Fuente: Elaboración propia a partir de la normatividad expuesta.

Cabe señalar que de acuerdo a lo planteado en el decreto 1033 de 2021, las Asociaciones de Municipios no son considerados como Esquemas Asociativos Territoriales, por lo cual se rigen bajo normatividad que les aplica. (En este análisis para el caso de asociaciones de municipios). Y estos esquemas cuenta con personería jurídica y patrimonio propio al igual que los entes territoriales e instituciones descentralizadas.

Tabla 5

Recursos y financiación de asociaciones para entidades del orden municipal

| Asociación De Municipios | Provincias Administrativas De Planificación (PAP) | Regiones De Planeación Y Gestión (RPG) |
|---|---|---|
| Ley 136 del 94 | Ordenanza 068 de 2017 de la Asamblea de Antioquia. artículo 8. | Ley 1955 de 2019. artículo 251 |
| <p>Las fuentes de financiamiento de las asociaciones corresponden al aporte de capital de los municipios que la integran y a los aportes generados por las tarifas de los servicios que presten.</p> <p>Las asociaciones de municipios podrán expedir sus propios estatutos de valorización para generar ingresos propios por las obras que construyan.</p> <p>De igual forma las asociaciones municipales como entidades territoriales</p> | <p>Los municipios que conformen una Provincia Administrativa y de Planificación, deberán tener en cuenta para su financiamiento y funcionamiento los parámetros establecidos en la ley 617 de 2000 y 819 de 2003.</p> <p>En ningún caso los municipios que se asocien bajo esta clase de esquema asociativo podrán generar gastos adicionales con cargo a su presupuesto o al presupuesto general de la nación, ni incrementar la planta burocrática de las respectivas entidades que lo conformen.</p> | <p>Concurrencia de recursos para la financiación de iniciativas de gasto en diferentes jurisdicciones. Las entidades territoriales podrán financiar de manera conjunta y concertada iniciativas de gasto por fuera de su jurisdicción, y en especial para la ejecución de proyectos de inversión con impacto regional, siempre y cuando este beneficie a las entidades territoriales que financian la iniciativa de propuesta.</p> <p>Las Regiones de Planeación y Gestión serán los mecanismos encargados de planear y</p> |

| | | |
|---|--|--|
| <p>podrán gestionar recursos de Sistema General de Regalías para la elaboración de sus propios proyectos sociales, de infraestructura y obras públicas.</p> | <p>El departamento y los municipios aportarán a las provincias el porcentaje de sus ingresos corrientes que determinen la asamblea y los concejos respectivos.</p> <p>Artículo 321 de la Constitución Nacional (...) parágrafo 5 o “El departamento y los municipios aportarán a las provincias el porcentaje de sus ingresos corrientes que determine la asamblea y los concejos respectivos.</p> | <p>ejecutar la designación de los recursos del Fondo de Desarrollo Regional.</p> |
|---|--|--|

Fuente: Elaboración propia a partir de la normatividad expuesta.

Una de las herramientas para administrar los recursos de cada entidad que conforma el EAT es El Plan Estratégico de Mediano Plazo expuesto en el Decreto 1033 de 2021 “constituye el instrumento de planeación y ejecución de programas y proyectos de inversión formulados por los EAT, en aplicación de lo establecido en el artículo 249 de la Ley 1955 de 2019”.

Tabla 6

Órganos de administración y representación de asociaciones para entidades del orden municipal

| Asociación Municipios | De Provincias Administrativas De Planificación (PAP) | Regiones De Planeación Y Gestión (RPG) |
|---------------------------------------|---|--|
| Ley 136 de 1994. artículo 153. | Ordenanza 68 de 2017, artículo 16 y 17 | Acto legislativo del 05 de julio de 2011, por el cual se constituye el sistema general de regalías, se modifican los artículos 360 y 361 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones sobre el régimen de regalías. |
| Las asociaciones de municipios podrán | Según el artículo 16 de la ordenanza 68 de 2017, | Para incentivar el desarrollo en ciencia, |

| | | |
|---|--|---|
| tener los siguientes órganos de administración: a) Asamblea General de Socios; b) Junta Administradora, elegida por aquella, y c) Director Ejecutivo, nombrado por la junta, que será el Representante Legal de la asociación. | las Provincias de Administración y Gestión estarán a cargo de una Junta Provincial, de un Presidente de la Junta Provincial, del Director, del Consejo Provincial de Planeación y de una Secretaría técnica. | tecnología e innovación en las entidades territoriales se crea el “Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación (FCT&I)” con una destinación del 10% de las regalías para la financiación de proyectos regionales de inversión de ciencia y tecnología acordados entre el Gobierno nacional y las entidades territoriales, y entre ellas mismas. |
|---|--|---|

Fuente: Elaboración propia a partir de la normatividad expuesta.

De acuerdo a lo anteriormente expuesto en la legislación, tomamos como referencias solo los Esquemas Asociativos enfocados desde la organización de municipios y las competencias que tiene como fin, en sí misma, definir hechos subregionales que permitirán acordar los puntos y objetivos para los cuales se asocian diferentes municipios de acuerdo a los siguientes criterios propuesto mediante la reglamentación del Decreto 1033 de 2021:

- A. Alcance subregional donde se identifican los hechos de interés común entre municipios contiguos.
- B. Eficiencia económica que fortalezca las economías.
- C. Mejoramiento en la Gobernanza que genere capacidades administrativas y ficales.
- D. Impacto cultural y social
- E. Sostenibilidad

Tabla 7

Competencias de los Esquemas Asociativos Territoriales del orden municipal

| Concepto | Asociación De Municipios | Provincias Administrativas De Planificación (PAP) | Regiones De Planeación Y Gestión (RPG) |
|-----------------|--|--|---|
| Sustento Legal | Ley 136/1994 Decreto 1390 De 1976 | Ordenanza 68 | Decreto 1033 |

| | | | |
|---------------------|--|---|---|
| Planes Estratégicos | No Aplica | El Plan Estratégico de Mediano Plazo será el instrumento de planificación y ejecución de programas y proyectos de inversión formulados por los EAT. Lo que consta de un diagnóstico, formulación y adopción del mismo | |
| Alcances | Dos o más municipios de uno o más departamentos podrán asociarse para organizar conjuntamente la prestación de servicios públicos, la ejecución de obras o el cumplimiento de funciones administrativas, procurando eficiencia y eficacia en los mismos, así como el desarrollo integral de sus territorios y colaborar mutuamente en la ejecución de obras públicas | Identificar los hechos provinciales entre los diferentes municipios para asociarse de acuerdo a sus objetivos, (un municipio no podrá pertenecer a otra asociación con el mismo objeto) | las entidades territoriales y las asociaciones de entidades territoriales podrán conformar libremente entre sí, mediante convenio o contrato plan, Regiones de Planeación y Gestión las que constituyen, por autorización legal, una persona jurídica de derecho público. |
| Competencias | Prestación de servicios públicos de interés regional. | Organizar conjuntamente la prestación de los servicios públicos | Promover proyectos de integración regional |
| | Desarrollo de programa y obras de interés regional. | Ejercer funciones administrativas propias o asignadas al ente territorial o a nivel nacional. | Promover y aplicar de manera armónica y sostenible los principios de complementariedad, concurrencia y subsidiariedad en el desarrollo y |
| | Para promover obras de | Gestionar y ejecutar obras a nivel regional. | |

| | | | |
|--|---|---|--|
| | interés municipal. | | ejecución de las competencias asignadas a las entidades territoriales. |
| | Para fomentar el desarrollo económico. | Gestionar y ejecutar proyectos de desarrollo integral y cumplir funciones de planificación. | Planear y ejecutar proyecto con recursos del Fondo de compensación regional. Con objetivos de desarrollo y el impacto local. |
| | Para la prestación de asesoría técnica. | Realizar Gestión ambiental | De acuerdo al hecho provincial |

Fuente: Elaboración propia a partir de la normatividad expuesta.

En cuanto al principio del derecho a la libre asociación de municipios, se afirma que los municipios al participar en cualquier tipo o forma de asociación no pierden autonomía, el artículo 52 de la Ley 136 de 1994 habla de la autonomía de los municipios

“Los municipios no pierden ni comprometen su autonomía física, política o administrativa por afiliarse o pertenecer a una asociación; sin embargo, todo municipio asociado está obligado a cumplir sus estatutos y demás reglamentos que la asociación le otorgue y a acatar las decisiones que adopten sus directivas para el cabal cumplimiento de sus fines”

ANÁLISIS DE CASOS

En este apartado se brinda un acercamiento a las diferentes figuras para que los municipios se puedan asociar, se tendrán en cuenta tres casos que se están estudiando de cada EAT. Se seleccionaron de acuerdo a su nivel de cercanía a la zona de Hidroituango y solo la Provincia se seleccionó por referencias académicas, en este orden de ideas estos casos están ubicados en el Departamento de Antioquia.

Estos casos serán mencionados de manera general, con algunas características específicas que permitan el entendimiento de los tomadores de decisiones frente a la implementación de estos EAT. No obstante, brinda un panorama que incorpora los conceptos fundamentales que deben tener en cuenta en una asociatividad.

Asociaciones de Municipios

En Colombia, están registradas 58 asociaciones municipales, de las cuales 54 se encuentra activas según el reporte de la Federación Colombiana de Municipios (FCM). Antioquia con una alta representatividad tiene una conformación de 11 asociaciones entre las diferentes regiones del Departamento y atendiendo a ello como la forma más común en que varios municipios tienen un vínculo explícito para sacar adelante proyectos con propósitos comunes.

Para este análisis se mencionan las Asociaciones de Municipios ubicadas en todo el territorio antioqueño y los diferentes entes territoriales que las conforman. Posteriormente, se ahondará en el caso de la Asociación de Municipios del Occidente Antioqueño (AMOOCCIDENTE).

Tabla 8

Asociaciones de Municipios en Antioquia

| ASOCIACIÓN | MUNICIPIOS |
|--|---|
| Asociación de Municipios de Aburrá norte (ASOMAN). | Barbosa, Girardota, Copacabana y Bello |
| Municipios Asociados de la Subregión De Embalse De Los Ríos Negro-Nare. (MASER). | Guatapé, San Rafael, Alejandría, Granada, San Carlos, San Francisco, San Roque, Santo Domingo y Concepción |
| Municipios Asociados de la Troncal Del Nordeste Antioqueño. (Matrona). | Segovia, Remedios, Vegachí, Yalí, Yolombó |
| Asociación De Municipios del Oriente Antioqueño. (MASORA). | La Ceja, La Unión, El Retiro, El Carmen De Viboral, El Santuario, Marinilla, San Vicente, Guarne, Rionegro |
| Municipios Unidos del Sur de Antioquia. (MUSA). | Abejorral, Argelia, Nariño Y Sonsón |
| Municipios Asociados de Urabá. (MADU). | Arboletes, Apartadó, Carepa, Boyacá, Necoclí, San Juan De Urabá, San Pedro De Urabá, Vigía Del Fuerte, Turbo, Unguía, Acandí, Riosucio Y Mutatá |
| Asociación De Municipios del Norte Antioqueño. (AMUNORTE). | Toledo, San José De La Montaña, San Andrés, Ituango, Campamento. |

| | |
|--|--|
| Asociación De Municipios del Occidente Antioqueño. (AMOCCIDENTE). | Armenia, Ebéjico, Caicedo, Heliconia, Anzá, Santa Fé De Antioquia, Abriaquí, Buriticá, Cañasgordas, Dabeiba, Frontino, Giraldo, Liborina, Olaya, Peque, Sabanalarga, San Jerónimo, Sopetrán Y Uramita. |
| Municipios Asociados del Valle de Aburrá. (MASA). | Medellín, Barbosa, Envigado E Itagüí. |
| Asociación De Municipios Del Bajo Cauca Y Bajo Nechí. (AMBACAN). | Caucasia, Nechí, Cáceres, Tarazá, El Bagre Y Zaragoza. |
| Asociación De Municipios de la Cuenca Carbonífera del Suroeste Antioqueño. (AMUCAR). | Venecia, Amagá, Titiribí, Angelópolis Y Fredonia |

Fuente: Elaboración propia de acuerdo a la información expuesta del Departamento Nacional de Planeación

Asociación de Municipios del Occidente Antioqueño (AMOCCIDENTE)

Esta asociatividad municipal nace en el año 2015 mediante escritura pública con el objeto general de *“promover el progreso y el desarrollo integral de los municipios de y la comunidad de la subregión”* (<https://asooccidente.co/>). Es decir, con la capacidad para elaborar e implementar proyectos sociales, construir obras públicas, suscribir convenios y contratos interadministrativos o de cooperación internacional, ofrecer servicios de consultoría, organizar conjuntamente la prestación de servicios públicos, entre las demás facultades que tienen los entes territoriales a nivel municipal.

El patrimonio de la asociación proviene de los aportes que hace cada municipio como miembro activo de esta, así mismo ingresa en este patrimonio los bienes, auxilios, rentas, situados fiscales, aportes o contribuciones que aporte la nación, los departamentos o lo mismos municipios, las sobretasas que autorice por Ley, donaciones o por tarifas de prestación de algún servicio público.

Actualmente, esta asociación se encuentra tramitando ante el Ministerio del Interior el registro como Esquema Asociativo Territorial reglamentado bajo el decreto 1033 de 2021, por lo cual ya se tiene elaborado el Plan Estratégico 2022-2026 “Con Amor Avanza Occidente” como un instrumento que permite la planeación de programas y proyectos que se desarrollaran en la región. Este EAT tiene como propósito la unión de municipios en concordancia con unos hechos interjurisdiccionales los cuales plantean desde la alimentación y la protección a los niños, el fomento de la educación, la generación de empleo, el fortalecimiento del campo, entre otros de su principal interés. Con esta formalización ante el Ministerio, la asociación busca construir conjuntamente proyectos que mejoren la calidad de vida de la población.

Provincia Administrativa y de Planificación

Las Provincias Administrativas y de Planificación tiene origen constitucional en el artículo 319, así mismo se reglamenta con la ley 1454 de 2011 y recientemente se adicionan otros parámetros de reglamentación como Esquema Asociativo Territorial bajo el decreto 1033 de 2021. Por lo cual se considera que es un tipo de asociatividad muy reciente y por tanto en Colombia apenas se viene implementando este proceso que se refleja en la constitución de 6 provincias conformadas en el departamento de Antioquia.

Lo que diferencia a las provincias de los demás tipos de EAT a nivel de municipios es la identificación de hechos interjurisdiccionales para la cual se crean, es decir, que designan en sus estatutos unos fines específicos o motivos que hacen que varios municipios se junten para resolver un mismo problema que los aqueja, mientras que en otro tipo de asociatividad no hay un planteamiento inicial, sino que el objeto es general y se va trabajando a medida que surgen los fenómenos.

Antioquia como Departamento pionero en cuanto conformación e implementación de Provincias Administrativas y de Planificación logra reglamentar mediante la ordenanza 68 los fines y objetivos de las mismas, dando así estructura desde el concepto administrativo, político y legal.

Tabla 9

Provincias en Antioquia y su conformación.

| Provincias Administrativa y de Planificación. | Municipios que la conforman |
|---|---|
| Provincia Administrativa y de Planificación Cártama. (2016) | Jericó, Támesis, Montebello, Pueblorrico, Valparaíso, Caramanta, Tarso, Fredonia, Venecia, Santa Bárbara y La Pintada |
| Provincia Administrativa del Agua, bosques y el turismo. (2018) | Alejandría, Cocorná, Concepción, Granada, Guatapé, Peñol, Marinilla, San Carlos, San Francisco, San Luis, San Rafael y San Vicente. |
| Provincia Administrativa de Planificación de la Paz. (2018) | Argelia, La Unión, Nariño y Sonsón. |
| Provincia Administrativa de Planificación San Juan. (2018) | Andes, Betania, Ciudad Bolívar, Hispania, Jardín y Salgar |
| Provincia Administrativa y de Planificación Penderisco y Sinifaná. (2018) | Amagá, Angelópolis, Anzá, Betulia, Caicedo, Concordia, Titiribí y Urrao. |

| | | |
|------------------|----------------------|---|
| Provincia (2019) | Minero Agroecológica | El Bagre, Zaragoza, Vegachí, Yalí, Yolombó, Remedios y Segovia. |
|------------------|----------------------|---|

Fuente: Elaboración propia de acuerdo a la información expuesta del Departamento Nacional de Planeación

Provincia Administrativa y de Planificación de Cártama

La provincia de Cártama fue constituida en el año 2017 bajo la Ordenanza 68, agrupa 11 municipios que buscan promover la descentralización mediante el desarrollo de proyectos en torno al fomento del turismo y cultivos de café. Bajo este proyecto se crea el Agro Parque Bio Suroeste, que integra al sector público, privado, social y académico y está situado entre los municipios de Támesis y Valparaíso. A principio del año 2022 recibe la aprobación para presentar proyectos al sistema general de regalías con el fin de incrementar la inversión en los municipios que la integran. Cada municipio hace un aporte para lograr conseguir recursos del gobierno nacional.

Actualmente se han desarrollado proyectos agrícolas, de cambio climático, soluciones tecnológicas, vías terciarias y secundarias, entre otros; que han permitido cerrar brechas socioeconómicas a los municipios que integran esta provincia.

Tabla 10

Caracterización de los municipios

| Municipio | N.º personas en proyección de población año 2018 |
|---------------|--|
| Jericó | 11.852 |
| Támesis | 14.224 |
| Montebello | 5.825 |
| Pueblo Rico | 6.675 |
| Valparaíso | 6.102 |
| Caramanta | 5.308 |
| Tarso | 8.051 |
| Fredonia | 21.142 |
| Venecia | 13.184 |
| La Pintada | 6.402 |
| Santa Bárbara | 21.591 |

Fuente: Elaboración propia a partir de la información del censo nacional 2018. DANE

Región de Planificación y Gestión.

De acuerdo a lo contemplado en el Artículo 285 de la Constitución Política las RPG son entidades territoriales que se pueden conformar libremente como banco de proyectos estratégicos que generan impacto regional, son creadas bajo unos objetivos conjuntos que tienen varios municipios y dicho objetivo debe estar contemplado mediante un plan estratégico que visualiza proyectos de inversión apalancado mediante el fondo de compensación regional.

El Decreto 1033 de 2021 reglamenta que mediante la formulación de dicho plan estratégico como requisito fundamental para la legalización del EAT, se podrán también gestionar recursos del sistema nacional de regalías para la generación de proyectos regionales.

A continuación, se relacionan tres RPG existentes en Colombia y su confirmación, posteriormente, el caso concreto de la RPG bajo Cauca.

Tabla 11

RPG y su conformación

| RPG | MUNICIPIO DE CONFORMACIÓN |
|--------------------|--|
| RPG G11 | Buenaventura, Dagua, Florida, Jamundí, Pradera, Vijes, Jumbo y Santiago de Cali. |
| RPG del Paramillo | Planeta Rica, Puerto Libertador, Montelíbano y la Apartada. |
| RPG del Bajo Cauca | Cáceres, Caucasia, El Bagre, Nechí, Taraza, Zaragoza, Amalfi y Anorí. |

Fuente: Elaboración propia de acuerdo a la información expuesta del Departamento Nacional de Planeación

Región de Planificación y Gestión del Bajo Cauca

Esta RPG comprende 8 municipios integrados por Cáceres, Caucasia, El Bagre, Nechí, Taraza, Zaragoza, Amalfi y Anorí; así mismo, estos municipios son parte del proceso de los Programas Desarrollo con Enfoque Territorial-PDET. Articulados para generar programas y proyectos de desarrollo regional, nace en el año 2021 a través de Resolución 008 expedida por el Ministerio del Interior.

Ha logrado realizar obras de mejoramiento tanto en infraestructura física como en vías principales. Esta asociatividad cuenta con varias líneas estratégicas que

comprenden el trabajo articulado entre los alcaldes de cada municipio, propende por el fortalecimiento institucional y la gestión territorial con todas las instancias que hacen presencia en el territorio. La RPG nace como la necesidad de integrar a esta Subregión de Antioquia por su nivel de importancia económica, social y cultural; además, de la alta presencia de institucional y de la cooperación internacional.

También, hace parte de sus objetivos integrales la generación de capacidades que fomenten el desarrollo integral, la construcción de paz, legalidad y acompañamiento al sector minero. Esto conjuga con la apuesta del dinamismo económico basado en actividades como la agricultura, apicultura; productos como el cacao y caucho.

Su conformación se da en un contexto especial en torno a la gestión de los proyectos PDET, el acompañamiento de entidades internacionales y la voluntad política de los 6 alcaldes del Bajo Cauca. Finalmente, ya cuenta con su Plan Estratégico de Mediano Plazo y su Director Ejecutivo fue elegido de manera concertada en la Asamblea General de Socios.

ANÁLISIS DOFA

En la siguiente sección se construyen tres matrices DOFA que dan cuenta de las principales características de los 3 EAT para generar una visualización concisa de variables y factores que están en torno a estos

Tabla 12

Asociación de Municipios

| Debilidades | Oportunidades |
|---|--|
| No existen objetivos concretos sino generales. Desintegración a causa de intereses particulares. | La nueva forma de acceder a recursos del sistema nacional de regalías. |
| Fortalezas | Amenazas |
| Normatividad explícita y tradicional, es decir ya son ejemplo durante muchos años. | Creación de otro tipo de Esquema Asociativo |

Fuente: Elaboración propia

Tabla 13

Provincia Administrativa y de Planificación

| Debilidades | Oportunidades |
|--|---|
| Los ejecutores del plan estratégico no tienen injerencia en la conformación, sino en la aprobación de proyectos Fuentes de financiación que no están definidas. | Aumento de la capacidad financiera para consecución de recursos. Capacidades para gestionar el ordenamiento territorial. |
| Fortalezas | Amenazas |
| Se puede tener como objeto varios hechos interjurisdiccionales. Pueden acceder tanto a recursos propios por ingresos corrientes o por sistema general de regalías | Los cambios de administración en las Alcaldías cada 4 años pueden afectar las voluntades políticas. Cambios en los hechos provinciales |

Fuente: Elaboración propia

Tabla 14

Región de Planeación y Gestión – RPG

| Debilidades | Oportunidades |
|--|--|
| Solo puede gestionar proyecto a través del fondo de compensación regional. No tienen una amplia trayectoria en el tiempo. | Generar capacidades económicas ya administrativas. |
| Fortalezas | Amenazas |
| A través de la reglamentación en el Decreto 1033 de 2021, obtienen capacidades para la gestión de recursos | Desintegración por falta de voluntad política |

Fuente: Elaboración propia

CONVERSACIONES CON ACTORES MUNICIPALES E INSTITUCIONALES.

En la relación política y pública, existen debates sobre las ideas y lo que debería ser. En este caso, se incluyeron las percepciones de varias personas pertenecientes a municipios cercanos al Proyecto Hidroeléctrico Ituango y entidades públicas que realizan un despliegue institucional en la zona.

Este trabajo tuvo la participación de representantes del municipio de Ituango, municipio de San José de la Montaña, Municipio de Peque y el Municipio de

Briceño. Así mismo, representante de Empresas Públicas de Medellín – EPM y el Departamento Administrativo de Planeación de la Gobernación de Antioquia.

Conversaciones actores municipales

Como se ha expresado anteriormente y como parte de la metodología de hallazgos, en los municipios existen posturas, percepciones y opiniones sobre la implementación de los EAT como parte de la gestión territorial, las posibilidades de integración y de cooperación. Para la elección de los participantes, se generaron conversaciones previas para conocer la disposición en diferentes municipios, en especial, los del norte antioqueño por su cercanía a la presa del Proyecto Hidroeléctrica Ituango y se incluyó uno de occidente para tratar de recoger las observaciones de dicho sector.

De esta manera, la concejala y presidenta del Concejo de Ituango Maria Alejandra Úsuga, el exalcalde de San José de la Montaña John Alexander Yepes, Jhon Jairo González Representante a la Cámara electo por la CITREP 3 y Duván Torres concejal del Municipio de Peque.

Estas conversaciones se llevaron a cabo de manera virtual por la plataforma Meet por las dificultades de desplazamiento hacia cada uno de los territorios, se le aclara a los participantes que el ejercicio consiste en unas preguntas orientadores que permitirán recoger aquellas ideas más importantes y luego un resumen global sobre las posturas.

Tabla 15

Conversaciones actores municipales

| Pregunta | Entrevistado | Apunte más importante | Resumen global |
|-----------------|---------------------|------------------------------|-----------------------|
|-----------------|---------------------|------------------------------|-----------------------|

| | | | |
|---|---|--|--|
| <p>¿Es positivo o no la implementación de un Esquema Asociativo Territorial en el área de influencia de Hidroituango?</p> | <p>John Alexander Yepes Restrepo, exalcalde Municipio de San José de la Montaña</p> | <p>“Totalmente positivo, hoy incluso San José es una de las cabeceras municipales más cercanas al embalse de Hidroituango. Y desafortunadamente está por fuera del proyecto, quedó por fuera del área de influencia. Pero precisamente que se dé la oportunidad de un esquema asociativo que San José pueda hacer parte de él, sería muy benéfico”</p> | <p>Las personas entrevistadas consideran importante y positivo la implementación de un EAT en esta zona. Aquí se tuvo en cuenta la opinión del exalcalde de San José de la Montaña como ejercicio académico y propositivo quien también manifiesta el interés que su territorio haga parte de una asociatividad para beneficio de la zona. Se mencionan las experiencias con Amunorte ya que es el EAT con más tiempo de existencia.</p> |
| | <p>Maria Alejandra Úsuga Lopera, Presidenta del Concejo Municipal de Ituango</p> | <p>“Tendría unas ventajas y también diría no por la experiencia con Amunorte donde Ituango debería salirse de allí. Pero el punto positivo es por la consecución de recursos o el desarrollo en los territorios cuando se trabaja de manera conjunta y que no se pierda el objetivo”</p> | |
| | <p>Jhon Jairo González Agudelo, Representante a la Cámara por las Circunscripciones Especiales de Paz</p> | <p>“Completamente positivo el EAT y local, por dos razones: aprovechamiento del embalse, las montañas y la biodiversidad de nuestro territorio. También, esto</p> | |

| | | | |
|--|--|---|--|
| | | dinamizaría la economía local” | |
| | Duván Estiven Torres Agudelo, Concejal Municipio de Peque | “Personalmente considero que es positivo, los mismos estudios que ha arrojado EPM ha recomendado que los municipios busquen un esquema asociativo para tomar decisiones en conjunto”. | |
| ¿Según el contexto y las condiciones de la zona, cuál de estos EAT considera mejor: Asociación de Municipios, Provincia o RPG? | John Alexander Yepes Restrepo, exalcalde Municipio de San José de la Montaña | “Desde el paso por la Alcaldía y desde el punto de vista de San José de la Montaña es un tema superado, de hecho, tuvimos dos experiencias con Asociación de Municipios y terminaron siendo muy diferentes a lo que se esperaba. Hoy la Asociación se volvieron empresas de contratación, entonces los municipios no reciben beneficios de esa asociatividad. El tema de la Provincia me gusta, es un tema que es relativamente “nuevo”, los venimos escuchando hace poco y tiene experiencias exitosas en otras regiones. Conocí | Los participantes tienen algunas opiniones divididas, sin embargo, se resalta la figura de la Asociación de Municipio por ser el EAT con más presencia en la zona pero que no debería implementarse. Por otro lado, afirman que sería la Provincia una forma de asociatividad o la RPG para esta zona. |

| | | | |
|--|--|---|--|
| | | muy de cerca el proceso de Cartama”. | |
| | Maria Alejandra Úsuga Lopera, Presidenta del Concejo Municipal de Ituango | “Es muy nuevo para mí estos tipos, tengo más cercanía con lo de Asociación de Municipios, pero con el contexto consideraría el tema de Provincias, lo vería más controlado, una forma más equitativa de participación de los municipios” | |
| | Jhon Jairo González Agudelo, Representante a la Cámara por las Circunscripciones Especiales de Paz | “Yo veo falencia en Provincia y Asociación de Municipios en el tema administrativo porque son procesos que se adelantan dependiendo del tipo de alcalde que tengan. La RPG la falencia que tiene es que no está organizado para coger todos los municipios. Creo que la RPG tiene un poco más de autonomía y vigencia con una visión amplia”. | |

| | | | |
|---|--|--|--|
| | Duván Estiven Torres Agudelo, Concejal Municipio de Peque | “Creo que la Región de Planeación y Gestión, y estaría enfocado hacia los recursos de Regalías” | |
| ¿Considera que los municipios cuentan con la capacidad fiscal, administrativa y política para implementar en un EAT en esta región? | John Alexander Yepes Restrepo, exalcalde Municipio de San José de la Montaña | “Teniendo en cuenta a San José de la Montaña, yo creería que no, son municipios que trabajan de manera independiente, muchos de ellos de ellos con problemas financieros. San José viene saliendo de una situación difícil. Hoy, con las realidades que se tienen, no se cuenta con las capacidades. El proceso de Provincia podría generar esas capacidades y serían las posibilidades de asociarse”. | Los municipios de esta zona tienen dificultades importantes en términos financieros, ahí estaría el principal reto que analizan. Eso sí, el concejal de Peque resalta que el EAT permitiría mejorar esa situación. Los otros 3 sí expresan desde el momento actual las capacidades y la voluntad política. |
| | Maria Alejandra Úsuga Lopera, Presidenta del Concejo Municipal de Ituangó | “Es una pregunta muy difícil porque los municipios no están tan preparados, habría que trabajar en ello primero. Y la voluntad política está en constante cambio” | |

| | | | |
|--|--|--|---|
| | Jhon Jairo González Agudelo, Representante a la Cámara por las Circunscripciones Especiales de Paz | “Definitivamente no, no lo tienen. Si lo tuvieran ya se estaría implementando un EAT desde inicios del proyecto” | |
| | Duván Estiven Torres Agudelo, Concejal Municipio de Peque | “Yo considero que sí, es necesario porque va tener una contribución importante para cada municipio. Vale la pena hacer el esfuerzo financiero”. | |
| ¿Qué tan dispuestos creen que están los tomadores de decisiones de los municipios para implementar uno de los EAT? | John Alexander Yepes Restrepo, exalcalde Municipio de San José de la Montaña | “Creo que es la principal barrera por el tema de las voluntades políticas de los líderes de la región. Desde mi experiencia no se le pone el real interés y quizá no trascienda porque no se tiene perspectiva de región” | Entre algunas opiniones divididas, es un tema que puede analizarse de manera más amplia por sus implicaciones por cuenta de la voluntad política que expresan los participantes. Sale a relucir las experiencias vividas, la falta de articulación de los territorios actualmente. No obstante, hay mención que podría lograrse, en que habría mayoría de apoyo para llevarse a cabo. |
| | Maria Alejandra Úsuga Lopera, Presidenta del Concejo Municipal de Ituango | “Las personas y los tomadores de decisiones tienen en cuenta las experiencias que se han tenido. Ituango y estos municipios no sé si se animarían nuevamente a un tipo de EAT. Hasta los concejales se han quejado mucho por pertenecer a Amunorte”. | |

| | | | |
|--|--|--|---|
| | Jhon Jairo González Agudelo, Representante a la Cámara por las Circunscripciones Especiales de Paz | “Yo creería que la mayoría sí lo estaría” | |
| | Duván Estiven Torres Agudelo, Concejal Municipio de Peque | “Hay muy poca comunicación y articulación entre los municipios del área de influencia. Se ha visto en temas que han sido relevante a nivel de estos municipios como la contingencia donde se mostró la desarticulación entre estos. No hay articulación del trabajo, eso sí, debe pasar por los Concejo Municipales la autorización de hacer parte y si se hace con buena información, podría llevarse a cabo” | |
| ¿Cuáles cree usted que son los principales problemas públicos que deben enfrentar los municipios de la zona desde la perspectiva regional? | John Alexander Yepes Restrepo, exalcalde Municipio de San José de la Montaña | “El tema de seguridad es un elemento muy importante, el orden público. Hay una brecha muy grande de necesidades básicas insatisfechas en estos municipios. El acceso a los servicios públicos y el tema de vías”. | Existe acuerdo en que uno de los principales problemas es el orden público, adicionando temas como las vías, la economía, la información con la que cuentan los municipios. Una mención que hace la Concejala es el |

| | | | |
|--|---|--|---|
| | <p>Maria Alejandra Úsuga Lopera, Presidenta del Concejo Municipal de Ituango</p> | <p>“Ahorita que estoy en un Diplomado con respecto a los Esquemas de Ordenamiento Territorial, es un problema que los municipios no están organizados y que no tienen este tema actualizado. Viene problemas como la minería ilegal, más problemas sociales”.</p> | <p>Ordenamiento Territorial y el Representante Electo recalca los temas de narcotráfico y el desconocimiento de los EAT. En esta pregunta se pueden hallar varios hechos interjurisdiccionales.</p> |
| | <p>Jhon Jairo González Agudelo, Representante a la Cámara por las Circunscripciones Especiales de Paz</p> | <p>“Iría en temas principales, el primero es el conflicto armado y que nos limita, reduce la capacidad de ejecución y administración. El segundo es el problema del narcotráfico con los cultivos ilícitos. El último es la voluntad política, porque es un tema cultural y no se conoce por parte de los alcaldes el esquema asociativo”.</p> | |
| | <p>Duván Estiven Torres Agudelo, Concejal Municipio de Peque</p> | <p>“El orden público en esta región donde está ubicado el Proyecto Hidroeléctrico. En este momento no hay conexión vial y comercial entre municipios como de Ituango a Peque, a Sabanalarga. Por último, el ámbito académico para integrar el</p> | |

| | | | |
|--|--|---|---|
| | | conocimiento para el desarrollo entre los municipios y la comunicación entre municipios”. | |
| ¿Cree que el ordenamiento territorial en términos regionales es un asunto que se puede trabajar en un EAT y qué relación debería tener con el Proyecto Hidroeléctrico Ituango? | John Alexander Yepes Restrepo, exalcalde Municipio de San José de la Montaña | “Yo creo que si porque debería ser uno de los fines compartir un ordenamiento territorial y cosas que se pueden trabajar en común como el turismo” | La respuesta de los participantes ha sido positiva frente a lo relacionado con el Ordenamiento Territorial, al trabajo en conjunto pensado en término de turismo. Organizar los territorios sería un asunto crucial si se piensa en la implementación de un EAT. Cabe la relación con el Plan de Ordenamiento del Embalse que define la utilización del espejo de agua en cada uno de los municipios. El Representante Electo hace énfasis en el Acuerdo de Paz y la relación que tienen estos municipios de acuerdo a las acciones enfocadas a la construcción de paz. Comparten la idea que el ordenamiento es fundamental para trabajar de manera conjunta. |
| | Maria Alejandra Úsuga Lopera, Presidenta del Concejo Municipal de Ituango | “Si porque el Ordenamiento Territorial es la forma cómo se organizan los municipios, es un problema que tienen estos municipios. El problema ha sido económico para realizar esta actualización y podría ser a través del EAT financiar o apoyar estos esquemas” | |
| | Jhon Jairo González Agudelo, Representante a la Cámara por las Circunscripciones Especiales de Paz | “Es un tema que se puede tratar con el EOT, se deben tener en cuenta: el proyecto Hidroituango que impacta a los municipios, obligatoriamente hay que ver que cambia la forma de producir, el clima y las consecuencias. Y la mayoría de estos municipios están integrados al Acuerdo de Paz el | |

| | | | |
|--|---|--|--|
| | | cual trae unos programas específicos, los PDET y el Punto 1 con la Reforma Rural. Es articular y trabajar estos temas”. | |
| | Duván Estiven Torres Agudelo, Concejal Municipio de Peque | “Yo considero que el ordenamiento territorial en términos regionales debe ir encaminado a buscar soluciones no solo municipales sino también territoriales. De cómo beneficia a los municipios que están integrados, por ejemplo, tener en cuenta el Plan de Ordenamiento del Embalse, también el EOT” | |

Fuente: Elaboración propia basada en las conversaciones con preguntas orientadoras: (1) John Alexander Yepes Restrepo, exalcalde de San José de la Montaña (2016-2019) entrevista personal, 25 de abril de 2022; (2) María Alejandra Úsuga, Presidenta del Concejo de Ituango (2020-2023) entrevista personal, 30 de abril de 2022; (3) Jhon Jairo González, Representante a la Cámara Electo (2022-2026) entrevista personal, 2 de Mayo de 2022; (4) Duván Esteban Torres, Honorable Concejal del Municipio de Peque (2020-2023) entrevista personal, 12 de Mayo de 2022.

Conversaciones actores institucionales

Por las características de estos municipios en términos de su estructura administrativa, su dependencia en cierto grado de los recursos y acciones adelantadas por la Gobernación de Antioquia y EPM, se hace necesario dentro de la metodología, contar con la posición y prospectiva de estas instituciones en el marco de su misionalidad.

Para el caso de EPM, la Dirección Social, Ambiental y Sostenibilidad del Proyecto Ituango es la seleccionada para este ejercicio por su presencia constante en los territorios y su responsabilidad en el cumplimiento de la licencia ambiental. El funcionario Ray Esteban Velásquez es quien atiende la invitación y se le explica la dinámica del ejercicio en una conversación con preguntas orientadoras. Cabe aclarar que el espacio también permitió conocer con más detalles los proyectos que tienen que ver con el Plan de Ordenamiento del

Embalse y el acompañamiento en términos turísticos y de formulación de proyectos en estos territorios.

Desde la mirada de la Gobernación de Antioquia, la selección se realiza de acuerdo al enfoque en el acompañamiento a los esquemas asociativos desde el Departamento Administrativo de Planeación. Igualmente aplica la misma dinámica con respecto a las preguntas y se ratifica el aporte a la academia desde el despliegue institucional. Los funcionarios Diego Duque e Isabel Arcos promueven el compartir de saberes desde su experiencia y lo que se realiza desde planeación departamental, se aclara que algunas cosas parten también desde su opinión personal para nutrir, aún más, el ejercicio de aprendizaje sobre los Esquemas Asociativos Territoriales.

Tabla 16

Conversación con instituciones

| Pregunta | Entrevistado | Apunte más importante | Resumen global |
|--|--|--|--|
| ¿Es positivo o no la implementación de un Esquema Asociativo Territorial en el área de influencia de Hidroituango? | Ray Esteban Velásquez Pérez, Profesional Ambiental – Dirección Ambiental, Social y Sostenibilidad Proyecto Ituango | “El tema de la articulación territorial, ese se ha hablado con la Gobernación y se tienen diferentes posiciones, no necesariamente con los EAT del DNP. Pero se viene adelantando un proyecto para focalizar esas posibilidades, tener un abanico de opciones para estos municipios” | La visión de las instituciones está marcada por la misionalidad de cada una, En el caso de la Gobernación de Antioquia, su postura está más guiada frente al acompañamiento que podrían realizar si existe la voluntad de los municipios para asociarse, sin embargo, la |

| | | | |
|---|--|---|--|
| | Diego Duque Pineda e Isabel Arcos, Departamento Administrativo de Planeación | “Si, depende mucho de la intención y de la idea de los municipios, las voluntades políticas. También partir de la licencia ambiental en el proyecto hidroeléctrico, el uso del embalse, de las tierras en la zona; es tener en cuenta estos hechos interjurisdiccionales para llevar a cabo la asociatividad” | entidad no le propone a los municipios qué tipo de EAT. Esto permite tener claridad que su posición se basa en las capacidades legales e institucionales sin interferir en la autonomía de estos municipios. Por otro lado, EPM sí tiene una apuesta específica en que exista alguna asociatividad en el territorio basado en la existencia del Proyecto Hidroeléctrico, el embalse y la gestión de proyectos. En este orden de ideas, ellos no están proponiendo un EAT específico y no están cerrando la puerta a que sea otra figura jurídica por fuera de las propuestas de la LOOT. EPM explica que tiene varias iniciativas que cobijan la articulación de estos municipios y comprende que el trabajo en cooperación, |
| ¿Qué EAT recomendaría para esta región siendo el caso que su respuesta anterior sea positiva? | Ray Esteban Velásquez Pérez, Profesional Ambiental – Dirección Ambiental, Social y Sostenibilidad Proyecto Ituango | “Hay varias opciones desde el proceso que se viene adelantando de la mano de la Gobernación de Antioquia, no necesariamente hay uno ideal, hay varias opciones” | |
| | Diego Duque Pineda e Isabel Arcos, Departamento Administrativo de Planeación | “institucionalmente la competencia es netamente de los municipios para asociarse, la Gobernación acompaña la iniciativa desde la legalidad, no recomendamos un Esquema. Claramente desde la posición personal y no institucional, recomendaría la Provincia para generar planes de ordenamiento | |

| | | | |
|---|--|--|--|
| | | provisional, trabajar sobre instrumentos de gestión del suelo” | permitirá un aprovechamiento más alto del contexto de la hidroeléctrica. Se resalta en este punto el estudio sobre los usos potenciales del embalse, las transferencias del sector energético y el apoyo a los municipios en la actualización de sus planes de ordenamiento territorial. EPM viene trabajando articuladamente con la Gobernación de Antioquia y la Universidad Nacional para la implementación de una Estrategia que permitirá en año y medio contar con la viabilidad sobre qué tipo de asociatividad podría aplicar a esta zona y todo el enfoque a la preparación de los municipios para temas de turismo, formulación y presentación de proyectos. En definitiva, estas entidades cuentan con voluntad más no están apegadas a que sea uno u otro el esquema |
| ¿En términos legales y misionales, habría acompañamiento a los municipios en una posible conformación e implementación de un EAT? | Ray Esteban Velásquez Pérez, Profesional Ambiental – Dirección Ambiental, Social y Sostenibilidad Proyecto Ituango | “Este trabajo lo vamos a elaborar en cuestión de año y medio con la Universidad Nacional, con la Gobernación de Antioquia; vamos a identificar una serie de proyectos asociados a productos y servicios al turismo. También en servicios públicos. Realizaremos talleres con las personas del territorio para iniciar este proceso de acompañamiento”. | |
| | Diego Duque Pineda e Isabel Arcos, Departamento Administrativo de Planeación | “Es importante tener en cuenta las escalas, sin embargo, se siguen tocando temas con EPM, pero es importante recalcar que la Gobernación trata de coordinar las acciones en los territorios y en todas las escalas de manera armonizada. En ese sentido, acompañamos temas como el ordenamiento territorial de estos municipios. Se | |

| | | | |
|---|--|---|--|
| | | acompañan a los territorios desde la Gobernación de acuerdo a su requerimiento de asociatividad desde preguntas ¿para qué?, enfocando que la asociatividad tenga un objetivo claro en el marco del hecho interjurisdiccional”. | apropiado para la zona y están sumamente de acuerdo en la importancia de la cooperación de estos entes territoriales para fortalecer la gestión territorial frente al Proyecto Hidroeléctrico y otras entidades. |
| ¿Cree que este ejercicio de asociatividad podría promover escenarios para la gestión territorial en el marco del Proyecto Hidroeléctrico Ituango?, es decir, ¿aumentaría la capacidad de gestión de los territorios frente al Proyecto? | Ray Esteban Velásquez Pérez, Profesional Ambiental – Dirección Ambiental, Social y Sostenibilidad Proyecto Ituango | “Totalmente, hay que mirar un esquema que permita ejercer el control en los municipios en el territorio, por ejemplo, el tema del transporte, el turismo. Identificar proyectos que la misma comunidad pueda implementar, esquemas de economía solidaria y la ventaja que podría tener el esquema en el relacionamiento con EPM para temas de proyectos”. | |
| | Diego Duque Pineda e Isabel Arcos, Departamento Administrativo de Planeación | “Esta asociatividad propendería por la gestión futura y armónica de los municipios, solos no podrían lograrlo. Está el embalse, pero cada municipio tiene su pedazo, sin embargo, hay | |

| | | | |
|--|--|---|--|
| | | temas supramunicipales como el medio ambiente. Es una importante estrategia de gestión, potenciar los beneficios, los instrumentos, planificación territorial”. | |
|--|--|---|--|

Fuente: Elaboración propia basada en la conversación con preguntas orientadoras: (1) Ray Esteban Velásquez, Profesional Ambiental Dirección Ambiental, Social y Sostenibilidad Proyecto Ituango, entrevista personal, 5 de mayo de 2022; (2) Diego Duque Pineda e Isabel Arcos, Departamento Administrativo de Planeación de la Gobernación de Antioquia, entrevista personal, 11 de mayo de 2022.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES DE POLÍTICA PÚBLICA

La Ley 136 de 1994 define el concepto de la asociación de municipio desde la libertad y la autonomía que tiene los territorios para agruparse de manera voluntaria con el objeto de desarrollar planes, programas y proyectos encaminados a mejorar la calidad de vida de los habitantes. Esta Ley nace también bajo la necesidad de implementar estrategias que aborden la temática geográfica que caracteriza a cada municipio, es decir, resalta la fortaleza de cada uno y los lleva a agrupasen para resolver problemática sociales, ambientales, económicas, culturales, políticas, entre otras que surgen en el marco de la función pública. Por esto, en esta región del Departamento de Antioquia se conocen Asociaciones de Municipios como primera herramienta de asociatividad.

Con el objetivo de lograr el ordenamiento territorial la Ley 1454 de 2011 llega con una nueva propuesta en cuanto a Esquemas Asociativos Territoriales que velará por la estructuración, financiación y ejecución de todas las iniciativas tanto a nivel municipal, como colectivamente en la integración de varios municipios. Los EAT dentro del nuevo planteamiento en la normatividad expuesta se describen de manera que agrupa los territorios municipales mediante las Asociaciones de Municipios, Las Provincias de Administración y de Planificación y las Regiones de Planeación y Gestión.

El nuevo ordenamiento territorial propuesto en la Ley 1454 plantea unos principios como la soberanía, la autonomía, la descentralización, la integración, la regionalización, la sostenibilidad, la participación, la solidaridad, la flexibilidad, la diversidad, la prospectiva, la paz, la asociatividad, la responsabilidad, la transparencia, el equilibrio territorial, la economía, el buen gobierno y la multietnicidad. Lo que permite que entorno a ellos se dé un ordenamiento adecuado de los territorios y así mimos se pueda generar impacto social y económico desde la adaptación de los EAT a los territorios.

En la perspectiva del análisis legal y político, la viabilidad de un EAT en la zona de Hidroituango compromete elementos diversos y que contrastan con la responsabilidad del Estado en llegar a cada territorio, descentralizar las funciones e impulsar el desarrollo de sus comunidades. Se parte entonces que la viabilidad jurídica de estos 3 Esquemas Asociativos pasa por el marco normativo y legal de Colombia, inicialmente la Asociación de Municipios la cual tiene desde la misma Constitución Política las bases para su creación e impulso. Su comienzo depende, inicialmente, de las voluntades de sus asociados y el objetivo que persigue es bastante general o, en otras palabras, apertura muchas posibilidades misionales. Para las Asociaciones de Municipios es indispensable la aprobación del Concejo Municipal para facultar al alcalde suscribir el convenio de asociatividad.

La asociatividad territorial tiene un nuevo planteamiento a partir de la Constitución de 1991 donde se pretende la descentralización política, administrativa y fiscal para lograr aumentar las capacidades institucionales en cada territorio, es por ello que dentro de la misma se plantea un capítulo con disposiciones generales acerca de la división del territorio. A partir de este planteamiento nace la Ley 136 de 1994 en la cual se dictan normas para el ordenamiento municipal y así mismo para el ordenamiento territorial. Con lo cual, 20 años más tarde se hace un nuevo ajuste mediante la ley 1454 de 2011 y tras la falta de reglamentación y orientación hacia la conformación de los Esquemas Asociativos se expide el Decreto 1033 de 2021 y la Ordenanza 68 de 2017 para el caso de conformación de Provincias.

De acuerdo a esto, no muy lejos de esa realidad se encuentra la Región de Planeación y Gestión la cual también confiere la libertad a los tomadores de decisiones, siempre y cuando cuenten con el concepto positivo del Concejo Municipal para conformar este esquema. No obstante, la Ley comienza a delimitar su espectro de acción y convoca a la RPG que concentre su esfuerzo en la regionalización, desarrollo, concurrencia y subsidiariedad; adicionalmente, la Ley 1554 en su artículo 19 las promueve como banco de proyectos que accedan a recursos estratégicos, donde los municipios asociados estén en concordancia con la apuesta de la RPG.

Las Provincias de Administración y Planificación con una base en el artículo 321 de la Constitución Política y una trayectoria especial en Antioquia por cuenta de la Ordenanza 068 de 2017 que luego fue modificada por la Ordenanza 025 de 2017, fomenta la creación de un proceso asociativo con un asunto más amplio que los dos EAT mencionados anteriormente. En primer lugar, su estructura y régimen de creación basados en una Ordenanza y segundo, precisamente el que deba pasar por la Asamblea Departamental para su formalización; claro está, también concierne a los Concejos Municipales autorizar al alcalde para que proceda con todo lo relacionado a la PAP.

En Colombia, la apuesta por la descentralización ha ameritado la búsqueda de estrategias que otorguen a los entes territoriales algún tipo de autonomía en la toma de decisiones, que contenga las gestiones necesarias para la estabilidad de los municipios, entre otros. La figura de la asociatividad configura un escenario muy interesante y poco aprovechado, aunado a la falta de reglamentación de estas para su soporte legal y financiero. En este caso, la Provincia sigue teniendo su principal sustento de conformación en una decisión

en un Departamento mientras no se cuenta con el Estatuto básico de Administración de las Provincias mencionado en el Artículo 321 de la Constitución Política.

Los hechos interjurisdiccionales comprenden el relacionamiento de problemáticas, potencialidades, retos y oportunidades que están en los territorios colindantes que puedan acercarse a través de un EAT. Aunque estas tres formas son las más probables para la región de Hidroituango, sigue existiendo un vacío jurídico en la implementación y financiación de estos. Se considera que falta mucha más reglamentación a la asociatividad en Colombia, debería proponerse una Ley específica para la asociatividad que suscite un gran soporte normativo, combinando las buenas prácticas, las lecciones aprendidas y la estimulación a la creación de EAT con garantías.

Ya expuesta la situación anterior, se adiciona algunas variables adicionales: estos municipios que se analizan como posibles participantes de una asociatividad están ubicados en la Categoría sexta, con ingresos corrientes muy bajos y una cantidad de situaciones problemáticas como el orden público, infraestructura precaria, vías en mal estado, entre otros. Se puede encontrar desde la experiencia, la dificultad que tienen estos territorios para tomar decisiones, solucionar las realidades propias y que en gran medida desincentiva la posibilidad de articular acciones en términos regionales.

Desde las posturas de la lideresa y los líderes entrevistados, recalcan el asunto de la voluntad política como factor de éxito o fracaso de la asociatividad, cualquiera que se escoja. Precisamente, la Presidenta del Concejo de Ituango ya posee una resistencia o barrera frente a la Asociación de Municipios del Norte – AMUNORTE, por situaciones que en este trabajo no compete analizar, pero que desmotiva a tomadores de decisiones integrarse nuevamente cuando no se tiene un objetivo claro.

Las diferencias en la conformación de estos esquemas no son muy grandes en términos jurídicos, sí podría ser un poco diferentes en lo político por la Provincia y su paso necesario por la Asamblea. También, comprenden algunos instrumentos de planeación que las hace diferenciar y que al mismo tiempo les permite focalizar sus objetivos en un lapso de tiempo. Las Asociaciones de Municipios no contemplan un instrumento de planeación, no están obligados a presentar un plan estratégico que augure un crecimiento en su despliegue y que no compromete a sus asociados en el cumplimiento de objetivos. Mientras que la RPG cuenta con el Plan Estratégico de Mediano Plazo, instrumento que de manera directa expone la trazabilidad en un periodo de tiempo prudencial y donde se define las acciones a realizar de acuerdo a su interés. El anterior instrumento también aplica para la Provincia, que le permite planificar los proyectos y programas que implementarán en el mediano plazo. Por ello y pensando que esta región tiene unas posibilidades con la entrada de recursos por las transferencias del sector energético, estos dos últimos tipos de EAT les permitiría utilizar un instrumento de planeación, focalizando la solución de problemas públicos regionales.

Los tres esquemas no presentan una conformación jerárquica donde un municipio posee más voz y voto que otro, los recursos que aportan a cualquiera de estos EAT no superarían un valor que no tengan la capacidad de aportar,

comprenden una serie de decisiones más livianas que corresponden más a la voluntad política. Con las condiciones dadas en la actualidad y la posición de entrevistados en el territorio, la posibilidad de conformación del EAT sería benéfico y el debate se centraría sobre cuál tipo, cómo participar y quiénes participarían.

Precisamente, en el diálogo con EPM y la Gobernación de Antioquia hay algunos asuntos que vale la pena mencionar, empezando por su respuesta afirmativa sobre la asociatividad para esta región. Cabe considerar, por otra parte, que el proceso que adelanta Empresas Públicas de Medellín como operador del proyecto Hidroeléctrico Ituango está más direccionado a crear garantías al hecho supramunicipal que es el embalse. Este espejo de agua tiene asuntos, mencionados por la misma Gobernación de Antioquia, como el uso del suelo, el medio ambiente, el transporte, turismo y otras actividades adicionales pero que deben ser controladas pensando en el principal uso, la generación de energía. En este momento de la apertura del debate sobre qué tipo de Asociatividad, EPM no ha cerrado la puerta que los municipios cooperen bajo una figura que permita las tres ya mencionadas, sino que abre la posibilidad de proponer otro tipo de sinergias, basados en Alianzas, uniones temporales u otros. Y es que, al momento de este ejercicio académico, la proyección de EPM está sujeta al trabajo articulado con la Universidad Nacional y la Gobernación de Antioquia con base al Ordenamiento del embalse, es decir, a los posibles usos turísticos y económicos más allá de la generación de energía; además, la posibilidad de acompañar a los municipios en las actualizaciones de sus Planes Básicos de Ordenamiento Territorial, capacitaciones sobre turismo y generación de Proyectos. Dentro de este marco, se incluye la necesidad de asociar a los municipios.

El enfoque del operador del Proyecto Hidroeléctrico Ituango tiene relación con la perspectiva de la Gobernación de Antioquia dentro del Departamento Administrativo de Planeación quienes llaman la atención sobre la figura que podría unificar los esfuerzos de estos municipios pensando en los usos del embalse. Es claro precisar que el denominado Plan de Ordenamiento del Embalse es una herramienta que no está parametrizado en alguna Ley en Colombia y es allí donde EPM ha buscado la creación de una Ordenanza y se regle a través de ella. La Gobernación viene articulando esta iniciativa, sin embargo, llaman la atención que la asociatividad está bajo la responsabilidad de los municipios para su conformación y podrían ingerir realmente en el uso del suelo y en el ordenamiento. En una opinión personal del abogado Diego Duque, la figura de la Provincia es la que otorgaría unas facultades especiales a los entes territoriales para realizar actividades enmarcadas en el ordenamiento y apalancado en el hecho provincial la necesidad de tomar decisiones para controlar los procesos en torno a la utilización del embalse y otras actividades secundarias.

A modo de recomendación en el proceso que adelanta EPM, los municipios deben primero reconocer los tipos de asociatividad, ya que los tomadores de decisiones desde la perspectiva de lo expresado por las personas entrevistadas, poseen un desconocimiento importante sobre estos EAT. Aunque precisan sobre la experiencia en la Asociación de Municipios, para la RPG y Provincia todavía sigue siendo un ejercicio lejano entre las posibilidades pero que es debido al trabajo que realizan hoy los municipios de manera desarticulada. Parte del

acompañamiento que realiza Empresas Públicas, debe incluirse el apartado de EAT como capacitación a alcaldes y concejales.

Ya con la existencia de Hidroituango, la factibilidad de un esquema propiciaría un nuevo escenario en la gestión pública y la descentralización que convocaría a la Gobernación de Antioquia a acompañar este proceso desde las herramientas públicas y legales, enfatizando en el para qué de asociarse.

Si bien es cierto que estos municipios comparten problemas como el orden público por la presencia de grupos armados ilegales y cultivos ilícitos, también comparten oportunidades y retos que deben tenerse en cuenta para asociarse. Una gran característica que los pone a conversar, más allá de sus realidades financieras, es la ejecución de proyectos viales que empiecen a conectar la región desde diferentes puntos. No obstante, la posibilidad de potenciar vías de acceso es el fortalecimiento de economías de escala que hoy existen, pero en menor proporción; sería uno de los principales objetivos para una posible asociatividad.

Otro escenario que se debe analizar es que varios de estos municipios ya pertenecen a un esquema asociativo, por ejemplo, algunos ubicados cerca a la presa de Hidroituango, hacen parte de AMUNORTE y otras aguas arriba del embalse están en AMOCCIDENTE. Aunque este tipo de asociatividades no limita la participación en un posible nuevo EAT en la zona, podría generar algún tipo de disputa política y cambiaría el panorama en términos de voluntades de las Alcaldías. Se recomendaría que en estos municipios se realice un debate informado en los Concejos Municipales sobre esta viabilidad específica de pertenecer a un EAT adicional. Las capacidades financieras de estos municipios no es la mejor y cabría la posibilidad que lo más viable sea no incursionar en una nueva asociatividad, siempre y cuando esto no genere algún tipo de rivalidad, consecuencias fiscales o simplemente una carga administrativa.

En esta zona, EPM desempeña un papel protagónico como articulador de un proceso que permita conectar a los municipios en torno al embalse. El hecho que en la actualidad esté implementando una estrategia de acompañamiento para preparar a estos territorios para asuntos turísticos, proyectos de impacto y asociatividad; implica que esta empresa pública tiene la firme convicción de suscitar las oportunidades de relaciones intergubernamentales desde la cooperación intermunicipal. Todo indica que gran parte del éxito de uno de los EAT que se cree en la zona, será su capacidad de relacionamiento horizontal con EPM.

Dicho esto, los municipios podrían estudiar la posibilidad que, a través de los recursos por transferencias del sector energético, se financien proyecto de envergadura regional, integrando municipios como San José de la Montaña, que no percibirá este recurso, pero que podrían beneficiarse directamente por la apuesta en la gestión ambiental por su riqueza hídrica. Esta recomendación parte de las proyecciones realizadas por EPM en cuanto a ese nuevo recurso que empezará a ingresar a los municipios de la cuenca.

Será fundamental un proceso de aprendizaje a los tomadores de decisiones, efectivamente y según las conversaciones con los actores municipales, el desconocimiento sobre las asociatividades es bastante alto, esto podría ser una situación que frenaría bastante un avance en la propuesta a los Concejo

Municipales. Esto significa que las personas que están allí empiecen a reconocer los tipos de EAT y este trabajo podría ser un insumo para ello. Partirá de las voluntades para que los eventos de capacitación puedan iniciar en cada Corporación y Alcaldías.

Finalmente, es la entrada de estos nuevos recursos, las relaciones comerciales, la conexión fluvial a través del embalse y en general hechos interjurisdiccionales que se recomienda a estos municipios iniciar con voluntad política, con información clara y articulados a EPM, Gobernación de Antioquia y Cooperación Internacional la implementación de un Esquema Asociativo Territorial en el mediano plazo. Es decir, en un tiempo aproximado de año y medio, espacio prudencial que permitiría a las administraciones siguientes implementar uno de los 3 Esquemas Asociativos. Ahora, en términos de lo conversado con líderes, lideresas de los municipios la figura no debería ser la Asociación de Municipios, sí implementar una RPG o una Provincia de acuerdo a lo expuesto en este segmento.

REFERENCIAS

- Arias, K., Retamal, K & Ramos, C. (2019). Cooperación inter-municipal en América Latina: Estado del arte y desafíos futuros de la investigación. *Revista de Administración Pública*, 53(3), 575-591.
- Arrellano, T., Cortese, J., García, A., & Muñoz, M. (2015). *Asociatividad Municipal: una herramienta para la inversión local*. Centro de políticas públicas. Pontificia Universidad Católica de Chile. <https://politicaspUBLICAS.uc.cl/publicacion/asociatividad-municipal-potencialidades-para-la-inversion-y-el-desarrollo-local/>.
- Corte Constitucional. (2015). *Constitución Política de Colombia*. <https://www.corteconstitucional.gov.co/inicio/Constitucion%20politica%20de%20Colombia%20-%202015.pdf>
- Decreto 1033 de 2021. Por el cual se adiciona el Título 5 denominado "Esquemas Asociativos Territoriales" a la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1066 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo de Interior, con el fin de reglamentar el funcionamiento de los Esquemas Asociativos Territoriales – EAT. Septiembre 1 de 2021. Ministerio del Interior.
- De la Torre Sendoya, L. A. (2017). Descentralizar, Contractualizar: El Nuevo Marco De La Gobernanza Multiniveles. *OPERA*. 21, 95–112. <https://doi-org.ezproxy.eafit.edu.co/10.18601/16578651.n21.06>
- DNP. (2013). Definición legal y funcional de los esquemas asociativos de entidades territoriales en Colombia. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/DEFINICION%20LEGAL%20Y%20FUNCIONAL%20DE%20LOS%20ESQUEMAS%20ASOCIATIVOS%20DE%20ENTIDADES%20TERRITORIALES%20EN%20COLOMBIA.pdf>
- DNP. (2015). *Tipologías Departamentales y Municipales: Una propuesta para comprender las entidades territoriales colombianas*. Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible Grupo de Estudios Territoriales. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/Tip-FormatoPublicacion.pdf>.

- DNP. (s.f). *Esquemas Asociativos Territoriales - EAT*.
<https://www.dnp.gov.co/programas/desarrollo-territorial/secretaria-tecnica-de-la-comision-de-ordenamiento-territorial/Paginas/esquemas-asociativos.aspx>
- Duque, N. (2017). Importancia de la categorización territorial para la descentralización y las relaciones intergubernamentales en Colombia. *Derecho del Estado*, (38), 67-95.
<https://doi.org/10.18601/01229893.n38.03>
- EPM. (s.f). *Generalidades del proyecto Hidroeléctrico Ituango*.
<https://cu.epm.com.co/institucional/proyectos/proyecto-hidroelectrico-ituango/un-proyecto-para-todos/generalidades>.
- EPM. (2022). *Transferencias del sector eléctrico. Proyecto Hidroeléctrico Ituango*. Empresas Públicas de Medellín.
- EPM. (2021). *ACTUALIZACIÓN DEL PLAN DE ORDENAMIENTO DEL EMBALSE Y DESARROLLO DE LINEAMIENTOS DE ORDENAMIENTO PARA LOS MUNICIPIOS AGUAS ABAJO DEL PROYECTO ITUANGO*. Empresas Públicas de Medellín.
- Estupiñán Achury, L. & Restrepo Medina M. A. (2013). *Asociatividad territorial: Enfoque comparado y análisis en el nuevo contexto de la organización territorial colombiana*. Editorial Universidad del Rosario
- Grin, E. J. & Abrucio, F. L. (2017). La cooperación intermunicipal en Brasil frente al espejo de la historia: antecedentes críticos y la dependencia de la trayectoria de la creación de la ley de los consorcios públicos. *Revista Políticas Públicas*, 10(2), 1-27.
<https://www.revista.usach.cl/ojs/index.php/politicas/article/view/3124/2887>.
- Gutiérrez Ossa, J. A., & Urrego Estrada, G. A. (2012). Los sistemas de información geográfica y los planes de ordenamiento territorial en Colombia. *Perspectiva Geográfica*, 1(16), 247–266.
<https://revistas.uptc.edu.co/index.php/perspectiva/article/view/1758>.

Gutiérrez, F. (2010). Instituciones y Territorio: la descentralización en Colombia. En: 25 años de la descentralización en Colombia. Bogotá: Fundación Konrad Adenauer Stiftung, 15-54.

Ibarra, J. (2007). Reflexiones sobre el ordenamiento territorial en Colombia. *Justicia Juris*, 7, 37-45. <http://repositorio.uac.edu.co/bitstream/handle/11619/1071/Reflexiones%20sobre%20el%20ordenamiento.pdf;sequence=1>.

Levín, S. (2004). Los desafíos de la ciudadanía en las sociedades contemporáneas. *Revista SAAP*, 2(1), 35-68.

Ley 1955 de 2019. Por el cual se expide el plan nacional de desarrollo 2018-2022 pacto por Colombia, pacto por la equidad. Agosto 28 de 2006. DO. N°51120.

Ley 1625 de 2013. Por la cual se deroga la Ley Orgánica 128 de 1994 y se expide el Régimen para las Áreas Metropolitanas. Abril 29 de 2013. DO. N°48776

Ley 1454 de 2011. Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones. Junio 29 de 2011. DO. N°48115.

Ley 489 de 1998. Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones. Diciembre 30 de 1998. DO. N°43464.

Ley 136 de 1994. Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios. Junio 2 de 1994. DO. N°41377.

- Leyva, S. (2011). Hacia un nuevo debate sobre la (des)re-centralización en Colombia: el análisis del intergubernamentalismo (RIG) desde una lectura institucional. *Revista CS*, (8), 211-244.
- Maldonado Umaña, M. & Quilindo Bolaños, D. C. (2019). La organización territorial de Colombia y la estructuración de su sistema de planeación y ordenamiento territorial. *Gobernanza Territorial. PERSPECTIVES ON RURAL DEVELOPMENT*, (2), 85-111. <http://sibaese.unisalento.it/index.php/prd/article/viewFile/20185/17170>.
- Montaño, A.D., Reina D. A. & Rodríguez D. (2019). Crisis social y ambiental a causa del Proyecto Hidroeléctrico Ituango. *Boletín Semillas Ambientales*. 13(1), 75-81. <https://revistas.udistrital.edu.co/index.php/bsa/article/view/15048>
- Moreno, A. M. (2013). Las estructuras administrativas de la cooperación intermunicipal en Europa: panorama general y aspectos destacados. *Anuario Aragonés del Gobierno Local 2012*, (4), 213-256.
- OECD. (2019). Making Decentralisation Work: A Handbook for Policy Makers *OECD Multilevel Governance Studies*. (pp. 135-188). OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/2414679x>.
- Rendón Acevedo, J. A. (2015). El difícil trasegar de la planificación en Colombia. *Semestre Económico*, 4(8). 1-17. <https://revistas.udem.edu.co/index.php/economico/article/view/1395>
- Rovira, E. A. (1985). Las relaciones de colaboración entre el estado y las comunidades autónomas. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 5(14), 135-177.
- Sanchez-Cubides, P. A. (2015). El sector público estatal y las competencias de las entidades territoriales en Colombia. *Derecho y Realidad*, 13(25), 13-42. <https://doi.org/10.19053/16923936.v13.n25.2015.4416>

Slavinskaitė, N. (2017). Fiscal decentralization and economic growth in selected European countries. *Journal of Business Economics and Management*, 18(4), 745-757. <https://doi.org/10.3846/16111699.2017.1292312>

Velásquez, F. E. (1995). Descentralización y modernización del Estado en Colombia: Balance de una experiencia. *Nómadas (Col)*, (3). Universidad Central. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=105118914003>