



**DESAFÍOS EN LA CONSOLIDACIÓN DE UN INSTRUMENTO JURÍDICO PARA LA
CONFORMACIÓN DE UNA REGION METROPOLITANA
CASO: BOGOTÁ -VALLE DE ABURRÁ**

Julián Andrés Marín Ospina

Trabajo de grado presentado para optar al título de Especialista en Derecho Urbanístico

Asesor

Dany Granda Jaramillo Especialista (Esp) en Gestión inmobiliaria

Universidad de Antioquia
Facultad de Derecho y Ciencias Políticas
Especialización en Derecho Urbanístico
Medellín, Antioquia, Colombia
2022

Cita	(Marín Ospina, 2022)
Referencia	Marín Ospina, J.A. (2022). <i>Desafíos de la consolidación de un instrumento jurídico para la conformación de una Región Metropolitana. Caso: Bogotá-Valle de Aburra</i>
Estilo APA 7 (2020)	[Trabajo de grado especialización]. Universidad de Antioquia, Medellín, Colombia.



Especialización en Derecho Urbanístico, Cohorte V.



Seleccione biblioteca, CRAI o centro de documentación UdeA (A-Z)

Repositorio Institucional: <http://bibliotecadigital.udea.edu.co>

Universidad de Antioquia - www.udea.edu.co

Rector: John Jairo Arboleda Céspedes

Decano/Director: Sergio Iván Restrepo Ochoa

Jefe departamento: Ana Victoria Vásquez Cárdenas

El contenido de esta obra corresponde al derecho de expresión de los autores y no compromete el pensamiento institucional de la Universidad de Antioquia ni desata su responsabilidad frente a terceros. Los autores asumen la responsabilidad por los derechos de autor y conexos.

Resumen

El presente artículo tiene como propósito analizar el fenómeno de la metropolización y la planeación “supramunicipal” en las dos principales aglomeraciones urbanas del país. Con el propósito de indagar sobre los retos y variaciones respecto al desarrollo de su figura en términos técnicos, políticos y presupuestales dentro de la planeación y la gobernanza metropolitana y regional. Para ello, se tomará como base el estudio en términos del ordenamiento territorial y la gobernanza metropolitana, haciendo énfasis en el nivel intermedio de planeación. Se concluye que el desarrollo del país está encaminado a incentivar la descentralización y la autonomía de las entidades territoriales de manera fragmentada y bajo una figura político-administrativa obsoleta.

Palabras clave: Área metropolitana, Esquemas asociativos territoriales, Gobierno urbano, Integración regional, Metropolización Ordenamiento territorial, Planeación urbana territorial.

Sumario Introducción. I. El fenómeno de la aglomeración urbana, la metropolización y la planeación territorial en las políticas públicas en Colombia. II. Antecedentes jurídicos y normativos de las áreas metropolitanas. III. Análisis y comparación de las dos principales aglomeraciones urbanas, caso Bogotá vs Valle de Aburra. VI. Conclusión. V. Referencias bibliográficas.

DESAFÍOS EN LA CONSOLIDACIÓN DE UN INSTRUMENTO JURÍDICO PARA LA CONFORMACIÓN DE UNA REGION METROPOLITANA CASO: BOGOTÁ -VALLE DE ABURRÁ

Introducción

El proceso de urbanización sostenido ha traído consigo la aparición de fenómenos como la metropolización y la conurbación de las principales ciudades del país. Generando una creciente presión a los gobiernos locales, que se ven forzados a implementar esquemas asociativos territoriales que exceden sus capacidades y contenedores político – administrativas. La crisis por la alta demanda de procesos de urbanización aunado a fenómenos como el crecimiento poblacional sostenido, el cambio climático y la contaminación por citar algunos ejemplos imponen la relevancia de las áreas metropolitanas.

Las ciudades, tal como se conciben actualmente, necesitan transformarse e integrarse sistémicamente en la escala metropolitana, es en este sentido que, se debe propiciar la articulación de la ciudad en función del área metropolitana. Con el propósito de ser más humanizadas, habitables y eficientes sin dejar de impulsar el crecimiento económico y calidad de vida. Conllevando al área metropolitana y por ende a la ciudad parte fundamental en el desarrollo, al posicionamiento de liderazgo en la nueva agenda urbana de la política global.

El presente artículo surge del interés por ratificar la importancia de las áreas metropolitanas, su conformación y administración, haciendo énfasis en la identificación de los retos urbanos en los campos de la resiliencia climática, la movilidad y la seguridad alimentaria. Lo que evidencia el gran desafío en la consolidación de un instrumento jurídico para la conformación de un área metropolitana. Debido a que, estos ejes de planeación urbana y de integración, efectiva, legítima y sostenible, deben ajustarse a las nuevas realidades de las áreas metropolitanas las cuales están asociadas al sostenido crecimiento poblacional.

DESAFÍOS EN LA CONSOLIDACIÓN DE UN INSTRUMENTO JURÍDICO PARA LA CONFORMACIÓN DE UNA REGION METROPOLITANA

CASO: BOGOTÁ -VALLE DE ABURRÁ

En Colombia particularmente, la evolución de las áreas metropolitanas se puede evidenciar en tres aspectos: el primero obedece al crecimiento sostenido de los principales nodos urbanos, el segundo asociado a su posterior consolidación y por último al fenómeno de intensificación de la metropolización (Ruiz 2015). Para Borja (2007) por su parte las regiones metropolitanas señalan principalmente un problema de gobernabilidad asociado a la innovación política.

Desde la creación del Área metropolitana del Valle de Aburrá (AMVA) creada en 1980, mediante ordenanza departamental 034 de 1980, siendo la primera área metropolitana del país, ha logrado establecer apuestas comunes a las entidades territoriales que la conforman. Sin embargo, la autonomía municipal sigue siendo un reto a la hora de realizar procesos de integración regional, puesto que, los fenómenos asociados a la ocupación y la metropolización superan los límites políticos. Bogotá distrito capital, apuntando a esta figura consagrada en el artículo 319 de la Constitución Política de 1991, ha dispuesto directrices para la integración efectiva y territorial de la capital mediante la Ley Orgánica 2199 de 2022, la cual reglamenta el funcionamiento de la Región Metropolitana de Bogotá.

Respecto a esta apuesta desde la política pública para las principales aglomeraciones urbanas en el país, se tomará como base el estudio en términos del ordenamiento territorial y la gobernanza metropolitana, haciendo énfasis en el nivel intermedio de planeación. Identificando el fundamento constitucional, articulado con la Ley orgánica de ordenamiento territorial 1454 de 2011, la Ley 1625 de 2013 y la Ley Orgánica 2199 de 2022. Del cual se podrá establecer el estado del fenómeno de la metropolización y las crisis urbanas generalizadas a nivel global y local

Posteriormente se indaga sobre los avances y situaciones particulares que enfrentan (AMVA) y Bogotá D.C. como principales aglomeraciones del país, con el propósito de evidenciar

DESAFÍOS EN LA CONSOLIDACIÓN DE UN INSTRUMENTO JURÍDICO PARA LA CONFORMACIÓN DE UNA REGION METROPOLITANA

CASO: BOGOTÁ -VALLE DE ABURRÁ

los avances e innovaciones para la integración territorial metropolitana. Por último, se plantea la búsqueda de iniciativas a nivel global que pueden incidir y complementar las acciones y estrategias en torno de la política pública y las experiencias que fortalezcan las áreas metropolitanas en términos no solo económicos sino de integración efectiva, legítima y sostenible.

1.El fenómeno de la aglomeración urbana, la metropolización y la planeación territorial en las políticas públicas en Colombia.

El fenómeno de la urbanización, ampliamente estudiado por diferentes disciplinas como la economía, la geografía y la sociología urbana, continúa perfilando este fenómeno como un tema de alta importancia en la agenda urbana global a futuro. Dichas disciplinas han definido el fenómeno de la urbanización como “concentración urbana relacionada [...] no solo con factores económicos sino con factores sociales” (Sánchez, 2008, p.61). En cuanto a la aglomeración urbana se refiere a “un área metropolitana” (Castells, 2010)

Este resultado del crecimiento urbano y demográfico de un núcleo urbano central que se expande y conecta con sus territorios vecinos “físicamente separados, pero funcionalmente interconectados y agrupados alrededor de una o más ciudades grandes, que atraen un enorme poder económico de una nueva división funcional de la fuerza de trabajo (Hall y Paín, 2006, p. 3). Han incrementado la preocupación sobre la ejecución de acciones políticas que los entes político-administrativo locales y territoriales y de planeación intermedia deben enfrentar con la denominada “era urbana”. Esto en razón a que representan una amenaza, en los caos en que no se establecen visiones de mediano y largo plazo.

DESAFÍOS EN LA CONSOLIDACIÓN DE UN INSTRUMENTO JURÍDICO PARA LA CONFORMACIÓN DE UNA REGION METROPOLITANA CASO: BOGOTÁ -VALLE DE ABURRÁ

La era urbana representada principalmente en la fuerte presión que implica la degradación del entorno natural y físico por el fenómeno de la metropolización y la conformación de aglomeraciones urbanas. Evidencia que la denominada Región Metropolitana no se reduce a una tipología formal sino a una entidad interconectada. La cual incluye multiplicidad de ciudades, núcleos urbanos, diversidad en suelos, usos, densidades y espacios abiertos y cerrados. Igualmente, contempla la descentralización espacial y multifuncional que plantea interrogantes en la visión del largo plazo y los esquemas de asociatividad y de gobernanza supramunicipal.

Son cada vez más las voces a nivel global que buscan un consenso y activismo en torno a la calidad de vida en las ciudades, que impacte los marcos jurídicos en torno a la planeación y el ordenamiento territorial. La nueva agenda urbana y los objetivos de desarrollo sostenible resaltan la importancia determinante que tienen el creciente discurso de las aglomeraciones urbanas. Ubicando las políticas con relación al desarrollo urbano como, acciones necesarias para revertir el cambio climático y las consecuencias que implica la imparable urbanización global.

Po esta razón, el objetivo 11 de los ODS (2015) señala principalmente lo siguiente: “Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles” en donde además los demás objetivos sugieren acciones en las políticas y programas que enfrentan los gobiernos urbanos para la gestión territorial. Posteriormente, la Nueva Agenda Urbana 2016 fue adoptada en la conferencia de las Naciones Unidas sobre Vivienda y Desarrollo Sostenible, Hábitat III. En la cual se establece principalmente un marco global que busca impactar los gobiernos metropolitanos y preparar a las ciudades de cara enfrentar la denominada “era urbana”.

DESAFÍOS EN LA CONSOLIDACIÓN DE UN INSTRUMENTO JURÍDICO PARA LA CONFORMACIÓN DE UNA REGION METROPOLITANA CASO: BOGOTÁ -VALLE DE ABURRÁ

En consecuencia, en la actualidad el tema recae en la validación de dos conceptos que buscan principalmente resolver los hechos metropolitanos desde la integralidad y se propone entonces un modelo basado en establecer en la escala intermedia, la gobernanza metropolitana y el derecho a la ciudad.

La gobernanza metropolitana entendida como un proceso de coordinación de actores, grupos sociales e institucionalidad con la intención de encontrar soluciones a asuntos de mutua convergencia. Esto se difundió a partir de la década de 1990 y se distingue de la noción clásica de gobernanza porque amplía su mirada no solo al papel del sector público, sino también una visión más amplia con respecto al papel del sector privado y los diferentes actores en la gobernabilidad metropolitana. El Derecho a la ciudad por su parte es un concepto que fue introducido por Henri Lefebvre en el texto publicado en 1968, en donde denunció la crisis urbana de las ciudades europeas en la mitad del siglo veinte.

Las ciudades se han convertido en uno de los asuntos políticos con mayor relevancia, dado que, la metropolización define la realidad urbana contemporánea. Es importante resaltar que en la actualidad existe un amplio estudio de las aglomeraciones urbanas en términos técnicos y de posicionamiento en la agenda global como entidad diversa en su conformación y competencias, pero que continua con amplio debate en términos de su funcionamiento. Esto en razón a la demanda de nuevos modelos de gobernanza para la escala intermedia del territorio ante la demanda de suelo urbanizable que respondas a estas nuevas dinámicas.

Dentro de los esfuerzos que se han desarrollado como la Política Nacional de ciudades (Documento Conpes 3819 “Política Nacional para Consolidar el Sistema de Ciudades) basado en

DESAFÍOS EN LA CONSOLIDACIÓN DE UN INSTRUMENTO JURÍDICO PARA LA CONFORMACIÓN DE UNA REGION METROPOLITANA CASO: BOGOTÁ -VALLE DE ABURRÁ

el estudio para la Misión Sistema de Ciudades. El cual caracterizó e identificó la evolución y proyecciones del proceso de urbanización en el país, identificando como rasgo principal el sostenido aumento de población urbana (13.5 millones en 2010 a 52, 6 millones de habitantes urbanos a 2050, e indicó lo siguiente:

[...]Colombia es un país altamente urbanizado de ciudades con baja conectividad y economías carentes de especialización, no cuenta con políticas suficientes que incentiven la articulación, complementariedad y coordinación entre ellas. Tampoco cuenta con un proceso de descentralización que reconozca las diferencias, capacidades, y necesidades entre ellas (DNP,2013)

Esta situación acrecienta las disparidades urbanas, en los aspectos social, económico y medioambiental al desaprovechar los denominados beneficios de la urbanización orientada y planificada. Las aglomeraciones urbanas, según el DNP son un conjunto de ciudades cuya estructura funcional sobrepasa los límites municipales en un núcleo urbano de mayor jerarquía, en donde la relación funcional se mide por la conmutación de funciones entre las Entidades Territoriales.

Las áreas metropolitanas son entonces una de las estrategias institucionales ante la escalada y la amenaza de una inminente crisis urbana y ambiental a nivel mundial. Colombia no sería la excepción. De no actuar con una visión de largo plazo la crisis derivada de la falta de planeación podría traer conflictos irreparables en la calidad de vida de las ciudades. Esta situación se presenta por diversos factores, pero sin duda el crecimiento de las aglomeraciones urbanas producto del aumento de la población urbana en el país es un factor determinante.

Según proyecciones de la Misión para el Fortalecimiento del Sistema de Ciudades, para el año 2050 se incluirán 18 millones de habitantes urbanos, además señaló 18 aglomeraciones

DESAFÍOS EN LA CONSOLIDACIÓN DE UN INSTRUMENTO JURÍDICO PARA LA CONFORMACIÓN DE UNA REGION METROPOLITANA

CASO: BOGOTÁ -VALLE DE ABURRÁ

urbanas, con el potencial y dinámicas propias de las áreas metropolitanas. Paralelamente las ciudades representan un factor determinante en términos de crecimiento económico en el país, pues cerca del 85 % del PIB Nacional se genera en ellas. Situación que pone de manifiesto la agenda sobre las políticas públicas y los gobiernos que buscan una correcta administración y funcionamiento del territorio.

2. Antecedentes jurídicos y normativos de las áreas metropolitanas

Como respuesta al sostenido proceso de urbanización, se ha desarrollado una amplia batería normativa en torno al ordenamiento territorial y la planeación del nivel intermedio de gobierno. En el cual se ha dispuesto la creación de áreas metropolitanas, buscando responder al acelerado crecimiento urbano reflejado en la conformación de aglomeraciones urbanas.

La planeación intermedia y los esquemas asociativos entre municipios para la conformación de áreas metropolitanas se vienen desarrollando desde la Constitución de 1886. Se pretendía lograr mayor autonomía e incidencia dejando de ser “simples agentes políticos y administrativos del gobernador” (Herrera 2002). En la posterior reforma de 1986, se pudo materializar la “autonomía administrativa” en función política y fiscal que se reforzaría con la importancia que concede la Constitución Política de 1991 al régimen municipal.

La reforma Constitucional de 1968 estableció que, para el mejor desempeño y administración en la prestación de servicios públicos, dos o más municipios del mismo departamento, en donde sus relaciones y codependencia son insolubles podrán agruparse. La Ley

DESAFÍOS EN LA CONSOLIDACIÓN DE UN INSTRUMENTO JURÍDICO PARA LA CONFORMACIÓN DE UNA REGION METROPOLITANA CASO: BOGOTÁ -VALLE DE ABURRÁ

podrá organizarlos y reorientarlos en figuras y regímenes especiales autónomos y de mayor jerarquía, sin dejar de lado la autonomía municipal (Reforma Constitucional, 1968. art. 198.)

Posteriormente La Ley orgánica del desarrollo urbano, Ley 61 de 1978, precisó las relaciones que dan conjunto a la asociación de entidades territoriales, para lo cual dispuso que:

Con el objeto de lograr condiciones óptimas para el desarrollo de las ciudades y de sus áreas de influencia en los aspectos físico, económico, social y administrativo, todo núcleo urbano con más de 20.000 habitantes deberá formular su respectivo Plan Integral de Desarrollo con base en las técnicas modernas de planeación urbana y de coordinación urbano-regional. (Ley 61, 1978, Art.3)

La promulgación de la Constitución Política de 1991, consolida la descentralización, que venía gestándose tímidamente desde la Constitución de 1886, lo cual se evidencia en el artículo 1 de la Constitución actual, donde se reconoce a Colombia como república unitaria y descentralizada. Este modelo apunta a mejorar el cumplimiento de las funciones del Estado, por medio del otorgamiento de autonomía administrativa, lo que genera que la administración puede ser distribuida y no centralizada.

La Constitución Política de 1991 establece a las áreas metropolitanas como entidades administrativas, que cuentan con personería jurídica y un régimen fiscal y administrativo especial, que se podrán constituir en los casos en que:

[...]dos o más municipios tengan relaciones económicas, sociales y físicas, que den al conjunto características de un área metropolitana, podrán organizarse como entidad administrativa encargada de programar y coordinar el desarrollo armónico e integrado del territorio colocado bajo su autoridad; racionalizar la prestación de los servicios públicos a cargo de quienes la integran y, si es el caso, prestar en común algunos de ellos; y ejecutar obras de interés metropolitano (Constitución Política de Colombia,1991,Art.319)

DESAFÍOS EN LA CONSOLIDACIÓN DE UN INSTRUMENTO JURÍDICO PARA LA CONFORMACIÓN DE UNA REGION METROPOLITANA

CASO: BOGOTÁ -VALLE DE ABURRÁ

En 1994 se expide la Ley 128, Ley Orgánica de las Áreas Metropolitanas y determina que el área metropolitana cuenta con jurisdicción en todos los municipios integrantes, y en cuanto a la competencia el área metropolitana puede regular los hechos que afectan simultáneamente dos o más municipios parte. En este sentido se debe determinar que el municipio que es capital del departamento será el municipio núcleo. Igualmente dispone que las áreas metropolitanas tendrán como funciones

Programar y coordinar el desarrollo armónico e integrado del territorio colocado bajo su jurisdicción. II. Racionalizar la prestación de los servicios públicos a cargo de los municipios que la integran, y si es el caso, prestar en común alguno de ellos. III. Ejecutar obras de interés metropolitano. (Ley 128,1994, Art.4)

Esta consolidación de área metropolitana debido a la conurbación entre diferentes municipios, dado a las nuevas realidades en las cuales se ha concentrado la población en las zonas urbanas y la nueva economía hace visible que:

[...] las áreas metropolitanas, se justifican en la planificación integrada del espacio geográfico común y el diseño de proyectos de interés metropolitano, en procura de incrementar su capacidad competitiva, mediante el acceso a los ingresos destinados por la ley 128 de 1994 (Cadena,2008, p.8)

Posteriormente se desarrolla la ley 1625 de 2013 que establece el régimen para las áreas metropolitanas y deroga la Ley Orgánica de 1994. En esta se precisa y amplía la competencia y las funciones de las áreas metropolitanas, formando un robusto conjunto de competencias y funciones de formulación coordinación y planeación. En cuanto a las funciones se destaca la:

[...] formulación y adopción del Plan Integral de Desarrollo Metropolitano con perspectiva de largo plazo incluyendo el componente de ordenamiento físico territorial de conformidad con las disposiciones legales vigentes, como una norma general de carácter obligatorio a las que deben acogerse los municipios que la conforman al adoptar los planes de ordenamiento territorial en relación con las materias referidas a los hechos metropolitanos. (Ley 1625,2013, Art.7)

DESAFÍOS EN LA CONSOLIDACIÓN DE UN INSTRUMENTO JURÍDICO PARA LA CONFORMACIÓN DE UNA REGION METROPOLITANA CASO: BOGOTÁ -VALLE DE ABURRÁ

Este Plan Integral de Desarrollo Metropolitano es el marco estratégico, en el cual se establece la visión del área metropolitana por medio de estrategias y programas mediante sistemas de coordinación. Esta formulación debe estar articulada con la planeación a nivel nacional y territorial y será de superior jerarquía para los planes de ordenamiento territorial.

Este plan de desarrollo encuentra su sustento en los hechos metropolitanos por lo que es importante retomar lo expuesto en la Ley Orgánica de Áreas Metropolitanas en el artículo séptimo. Al respecto expresa que, los hechos jurídicos son “aquellos fenómenos económicos, sociales, tecnológicos, ambientales, físicos, culturales, territoriales, políticos o administrativos, (que) afecten o impacten simultáneamente a dos o más de los municipios que conforman el Área Metropolitana” (Ley 1625,2013, Art.7). Este concepto es el determinante y restrictivo de las competencias y funciones de las áreas metropolitanas, frente a la autonomía de los municipios integrantes.

En las nuevas determinaciones de esta ley se encuentra que los distritos especiales podrán convertirse en áreas metropolitanas, para lo cual dispone al igual que para la conformación con municipios que existan características físicas, sociales y económicas similares. La ley hace la precisión sobre este régimen especial para Bogotá y los municipios colindantes. Al respecto la Corte señaló que:

[...]el régimen especial para el Distrito Capital y los municipios colindantes se justifica por cuanto se debe legislar de manera particular ya que su influencia a nivel del país y con los municipios aledaños tiene un impacto diferencial, lo cual no le impide a Bogotá constituir un Área Metropolitana sino que para hacerlo se debe tener una Ley especial y específica que responde a su condición específica, es decir, que las relaciones de la Capital con sus vecinos no tienen el mismo impacto a nivel nacional que otras Áreas. De esta manera, este régimen especial se justifica teniendo en cuenta el acelerado crecimiento de Bogotá, sus

DESAFÍOS EN LA CONSOLIDACIÓN DE UN INSTRUMENTO JURÍDICO PARA LA CONFORMACIÓN DE UNA REGION METROPOLITANA CASO: BOGOTÁ -VALLE DE ABURRÁ

necesidades, ubicación geográfica e impacto económico, que no pueden equipararse con los demás distritos y municipios del país. (Corte Constitucional,2014, Sent. C-179)

Es decir que, la conformación de esta área metropolitana está sujeta a una ley especial que pueda concretar de manera precisa las realidades que enfrenta la ciudad de Bogotá, al ser un distrito capital que cuenta con régimen especial propio. Esta ciudad al núcleo central de país, con el más elevado número de crecimiento, evidencia que el tratamiento regulatorio para la conformación del área metropolitana debe ser diferenciado.

De ello se desprende la expedición del Acto Legislativo 02 del 22 de julio de 2020, el cual modifica el artículo 325 de la Constitución Política, en el entendido de integrar las disposiciones especiales para la conformación del área metropolitana en Bogotá. Al respecto el acto legislativo 02, establece que “las decisiones de la Región Metropolitana tendrán superior jerarquía sobre las del Distrito, las de los Municipios que se asocien y las del Departamento de Cundinamarca, en lo relacionado con los temas objeto de su competencia”. (Acto Legislativo 02, 2020, Art.1). en concordancia con lo expuesto es preciso establecer que, dicha disposición no compromete la autonomía territorial de los integrantes.

En este mismo sentido se crea la Ley 2199 de 2022, por medio de la cual se desarrolla lo dispuesto en el Acto Legislativo 02. Esta ley fija las determinantes para la creación del área metropolitana de Bogotá, estipulándolo como un régimen especial de esta región. Al igual que las otras áreas metropolitanas esta cuenta con personería jurídica autonomía administrativa y patrimonio propio. En cuanto al Plan integral que se desarrolla en las áreas metropolitanas, adquiere el nombre de Plan estratégico y de ordenamiento de la Región Metropolitana.

DESAFÍOS EN LA CONSOLIDACIÓN DE UN INSTRUMENTO JURÍDICO PARA LA CONFORMACIÓN DE UNA REGION METROPOLITANA

CASO: BOGOTÁ -VALLE DE ABURRÁ

Este plan adquiere la significación ya que contiene dos componentes que son la “planeación socioeconómica y otro de ordenamiento físico – espacial” (Ley 2199,2022, Art. 14) esta articulación de factores permite la coordinación y direccionamiento de la Región Metropolitana. El plan estratégico constituye superior jerarquía, por lo que, los municipios deben justar sus planes de ordenamiento territorial de conformidad con lo establecido en el plan estratégico.

En cuanto a la gestión territorial entendida como la organización, funcionamiento, distribución de competencias, recursos y por supuesto planeación y ordenamiento territorial, se ha hecho un avance para la autonomía de las funciones. Pero es visible que, el Municipio continúa siendo receptor de la descentralización y la administración pública en Colombia.

3. Análisis y comparación de las dos principales aglomeraciones urbanas, caso Bogotá vs Valle de Aburrá

Es preciso decir que el 29 de octubre de 2022, la Comisión de Gobierno del Concejo de Bogotá, aprobó en primer debate el proyecto de Acuerdo 462 de 2022, en el cual se autoriza el ingreso del Distrito Capital a la Región Metropolitana Bogotá-Cundinamarca. Seguidamente el 10 de noviembre de 2022, se aprueba el ingreso de Bogotá a la Región Metropolitana, con el fin de “alcanzar los objetivos de desarrollo sostenible en una región altamente interconectada, densamente poblada y con grandes retos ambientales” (Secretaria Distrital de Planeación, 2022).

Con esta aprobación la capital del país estaría inmersa en una dualidad de participación, en el sentido que, pertenecería a la Región Metropolitana y a la Región central (RC). La RC, es una Región Administrativa y de Planificación Especial (RAPE) la cual está conformada por los departamentos de Boyacá, Cundinamarca, Meta y Tolima y el ya mencionado Distrito Capital.

DESAFÍOS EN LA CONSOLIDACIÓN DE UN INSTRUMENTO JURÍDICO PARA LA CONFORMACIÓN DE UNA REGION METROPOLITANA CASO: BOGOTÁ -VALLE DE ABURRÁ

Es significativa esta dualidad de participación toda vez que, la RAPE al igual que la Región Metropolitana propenden por un modelo asociativo. Al respecto (Pinto & Liévano, 2022, p.6) definen la RAPE como un “esquema asociativo territorial que les permita a las entidades territoriales que la conforman desarrollar programas y proyectos en conjunto para el beneficio de sus habitantes, a través de acciones de planeación y ejecución asociada”.

Indagar por las dos visiones de integración regional en las dos principales aglomeraciones urbanas del país que son el Valle de Aburra y Región Metropolitana Bogotá-Cundinamarca, es precisamente cuestionarse la evolución misma de las ciudades desde su conformación y su transformación.

Las grandes ciudades del mundo como Bogotá y su región están llamadas por su peso específico y su rol en las estructuras de la globalización a cumplir un papel dinamizador en una transición “civilizada” a un mundo sostenible, avanzando en propuestas de transición, como lo hacen varias metrópolis, desde luego dentro de sus limitaciones por el marco institucional nacional e internacional y los procesos de globalización en que se inscriben. (Leyva, 2021, p.3)

Es de destacar que entre Bogotá y Cundinamarca “se concentra más del 20% de la población colombiana, con un estimado de 10 millones de habitantes, que representa más del 31.6% del Producto Interno Bruto del país” (Secretaria Distrital de Planeación, 2022). De acuerdo con esto, es posible visibilizar los retos que van a ser asumidos desde el punto de las variables de complejidad que están determinadas por los marcos jurídicos y las realidades sociales.

Un aspecto para resaltar es que los dos actos legislativos centran su discusión en aspectos sobre la conformación y competencias, los cuales no logran una definición y parámetros precisos. De acuerdo con Bustamante (2016) esto refiere a “un caos en el nivel intermedio de la planeación”.

DESAFÍOS EN LA CONSOLIDACIÓN DE UN INSTRUMENTO JURÍDICO PARA LA CONFORMACIÓN DE UNA REGION METROPOLITANA CASO: BOGOTÁ -VALLE DE ABURRÁ

Esto en razón a que, existe una sobresaturación de instrumentos sin competencias muy definidas como las RAPE y demás asociaciones que buscan la integración regional, pero que se quedan cortas ante la complejidad de entender los nuevos fenómenos metropolitanos y solo se centran en el rol político de las decisiones.

Es necesario entonces, trascender la visión económica, política y administrativa para vincular actores intersectoriales a la construcción de soluciones innovadoras en los futuros escenarios urbanos. Para el caso concreto particular de la integración regional de Bogotá, es posible resaltar la capacidad de trascender en la integración regional vista desde una óptica político-administrativa. Buscando precisamente estimular y proteger las relaciones y flujos económicos del centro del país a las periferias no definidas y a las relaciones que trascienden tanto de forma física como de facto.

En este sentido la figura de visión metropolitana y regional de Bogotá se ha diferenciado de la propuesta por medio de la cual se conformó el AMVA. Esto se denota inicialmente en la semántica utilizada para describir la figura, ya que, se refiere a Región Metropolitana (RM). Adicional a ello, en cuanto a su conformación, a diferencia del Área Metropolitana (AM) no se contempla un municipio núcleo, sino que propende por posiciones de igualdad entre los integrantes.

Por esta razón, la aplicación de la Región Metropolitana no puede estar ceñida a una figura monocentrista en cabeza de un solo núcleo central, visible en algunas áreas metropolitanas, sino que debe apuntar al policentrismo. Si bien actualmente no existe esta relación policentrista, la Región Metropolitana procura por la generación de incentivos en las relaciones de jerarquía

DESAFÍOS EN LA CONSOLIDACIÓN DE UN INSTRUMENTO JURÍDICO PARA LA CONFORMACIÓN DE UNA REGION METROPOLITANA CASO: BOGOTÁ -VALLE DE ABURRÁ

funcional, ofreciendo igualdad de condiciones a los integrantes, sin que medie la capacidad económica, el tamaño o la población, lo que genera dos grandes retos:

[...]por un lado, que la conformación del área metropolitana no genere un beneficio de la capital en detrimento de las condiciones de vida de los municipios aledaños [...] y, por otro lado, cómo fortalecer a la vez las relaciones con los demás municipios de Cundinamarca más pobres y marginales que no integrarán la nueva estructura administrativa. (Galvis, 2020, p.7).

En consecuencia, la Región Metropolitana no solo integra los municipios colindantes al distrito capital, sino que además integra a la Gobernación de Cundinamarca, como equilibrador de relaciones.” La Región Metropolitana “en materia de política interna, puede volverse una herramienta que impulse los procesos de descentralización política, económica y fiscal del país”. (Galvis, 2020, p.3). Sin embargo, es importante seguir insistiendo en la vinculación de un dialogo abierto y de cara a los diferentes actores y grupos de interés, ya que los procesos de descentralización no siempre se han caracterizado por la uniformidad democrática.

En otro sentido es claro que la AMVA, se ha caracterizado por ser de forma general como una figura con éxito, bajo el entendido que ha aumentado la productividad mediante proyectos sustentables. Adicional a ello logro la articulación entre el Área Metropolitana y Ciudades Clúster en el año 2007. Es de resaltar que dentro de esta articulación del Área Metropolitana se crean las Provincia Administrativa y de Planificación PAP, como “estrategia de crecimiento conjunto de las subregiones para detener procesos migratorios que acrecientan el fenómeno de conurbación en el Valle de Aburrá y dejan sin capital humano a los municipios” (Cardona, 2019, p.9)

Desde un ámbito general es posible decir que el desarrollo del AMVA como herramienta para el desarrollo de planes y proyectos que aporten soluciones a la conurbación por procesos

DESAFÍOS EN LA CONSOLIDACIÓN DE UN INSTRUMENTO JURÍDICO PARA LA CONFORMACIÓN DE UNA REGION METROPOLITANA CASO: BOGOTÁ -VALLE DE ABURRÁ

migratorios han dado resultados. Sin embargo, en cuanto a la planeación y ordenamiento del territorio, se evidencia la falta de coordinación y fragmentación entre los municipios y el Área Metropolitana.

Esto debido a que, “los municipios formulan de forma independiente sus Planes de Ordenamiento Territorial y establecen de forma autónoma los mecanismos para la gestión catastral” (Reynosa, 2021, p.40). Adicionalmente, los municipios son autónomos en cuanto a la gestión de gran parte de sus recursos, no tienen incentivos para desarrollar planes de desarrollo y de ordenamiento territorial basándose en los lineamientos del AMVA (Reynosa, 2021, p.40).

En términos políticos y administrativos, tanto el Área Metropolitana como la Región Metropolitana se encuentran fundamentados en la anacronía, que puede representar la importancia de la figura municipal dentro de la organización política y estatal del sistema de gobierno. Esto en razón a la realidad urbana de las iniciativas de este tipo de asociación, que cada vez están más vinculadas a decisiones de mayor complejidad y nivel, que generan obstáculos por parte del gobierno para su implementación.

En este sentido es importante tener presente que una de las fallas en el AMVA es precisamente la falta de gobernanza colaborativa evidenciado en la debilidad institucional y los mecanismos de financiación para los proyectos. Adicionalmente, “se evidencian restricciones de tipo político en la gobernanza metropolitana y un marcado énfasis en la ejecución de los planes de acción del AMVA, que son a corto plazo” (Reynosa, 2021, p.40), constituyendo una escasa planeación de largo plazo.

DESAFÍOS EN LA CONSOLIDACIÓN DE UN INSTRUMENTO JURÍDICO PARA LA CONFORMACIÓN DE UNA REGION METROPOLITANA

CASO: BOGOTÁ -VALLE DE ABURRÁ

De acuerdo con esto, es fundamental las estructuras de gobernanza colaborativa, siendo esta la herramienta para consolidar una Región Metropolitana, en la cual, se logre la toma de decisiones para lograr dinamismo y productividad. Reynosa (2021) plantea que el modelo de gobernanza metropolitano debe:

[...] en primer lugar, atender las particularidades históricas, estructurales y políticas de cada territorio; en segundo lugar, lograr un acuerdo social de alianzas público-privadas y políticas lo más amplio y de largo plazo posible y, en tercer lugar, involucrar mediante la participación ciudadana efectiva en la formulación de las políticas públicas. (p. 19)

De acuerdo con esto es preciso decir que la Región Metropolitana a diferencia del área metropolitana no cuenta con una Junta Metropolitana como órgano máximo de gobierno, sino que contempla un Consejo Regional. Dicha diferenciación en la gobernanza es enfocada a lograr igualdad de condiciones a todos los integrantes, con el fin de superar las barreras de gobernanza que tiene el área metropolitana.

Conclusión

En el desarrollo del artículo se abordaron los fenómenos de la aglomeración urbana como el resultado del crecimiento urbano, por medio de la conurbación estableciendo un modelo monocentrico. Fenómenos que han sido abordados en las diferentes disciplinas dadas las implicaciones a nivel social ambiental y económico que esto conlleva. En razón a esto se han optado por la creación de las áreas metropolitanas como asociaciones de gobernanza intermedia en el cual se busca una visión de largo de plazo para enfrentar la crisis urbana por factores como el aumento de la población.

DESAFÍOS EN LA CONSOLIDACIÓN DE UN INSTRUMENTO JURÍDICO PARA LA CONFORMACIÓN DE UNA REGION METROPOLITANA CASO: BOGOTÁ -VALLE DE ABURRÁ

Asimismo, se analizaron los antecedentes normativos de los cuales surge la figura del área metropolitana, en cual se logró identificar que esta figura de planeación intermedia ha iniciado su desarrollo a partir de 1886, pero que logra su materialización en la constitución de 1991 y las posteriores normas que amplían la reglamentación de la figura. Estableciendo con base en la descentralización, la adopción de estas figuras, toda vez que, otorga autonomía administrativa, por medio de un régimen asociativo especial. Lo que permite impulso de la productiva de los municipios asociados.

En este sentido se expusieron los fundamentos que dejan entrever el poco alcance del área metropolitana respecto del alcance de los municipios como figura central de planeación, que deja en entredicho la autoridad que representa el área metropolitana como figura articuladora. Dado que, a pesar de la autonomía y las funciones otorgadas al Área metropolitana, sigue siendo una figura con poco alcance en razón a que debe estar sujeto a la voluntad de los municipios y la determinación de los hechos metropolitanos.

Finalmente, se realiza un estudio entre las dos principales aglomeraciones que son el área metropolitana del valle de Aburrá y la recién constituida región metropolitana de Bogotá-Cundinamarca. De lo cual se precisa la incidencia que puede tener Bogotá como distrito capital y su previa integración en la RAPE de la Región Central con la integración en la región metropolitana. igualmente, se analizaron las diferencias entre las figuras de planeación Intermedia de estas dos aglomeraciones, para determinar los posibles retos de la nueva región metropolitana.

Partiendo de lo expuesto puede concluirse que el área metropolitana como figura intermedia se queda corta para lograr una efectiva planeación dado que la constitución propone al municipio

DESAFÍOS EN LA CONSOLIDACIÓN DE UN INSTRUMENTO JURÍDICO PARA LA CONFORMACIÓN DE UNA REGION METROPOLITANA

CASO: BOGOTÁ -VALLE DE ABURRÁ

como entidad territorial central, generando que la escala de planeación intermedia quede sujeta a la autonomía municipal para el desarrollo de proyectos tal como se expuso en el caso del AMVA en el cual la gobernanza centrada en un núcleo, termina configurando un desequilibrio de funciones, evidenciado en la escasa planeación a largo plazo.

Adicionalmente se visibiliza que la creación de la región metropolitana ha apuntado a no repetir los problemas de gobernanza presentado en el AMVA, dejando claro que el camino en la implementación de la asociación debe trascender la visión política instalada en las escalas de planificación. Por medio de la adopción del modelo policéntrico que permita igualdad en las funciones, para lograr la adecuada integración de todos los actores lo que generaría la potencialización de la región. Sin embargo, no puede dejarse de lado el hecho que estas figuras de planeación intermedia deben contar con mayor participación para logara políticas públicas efectivas, con base en las realidades de cada uno de los actores.

Referencias Bibliográficas

Barco, C. (2013). Misión para el fortalecimiento del sistema de ciudades de Colombia. Documento técnico de soporte política del sistema de ciudades de Colombia. Report for the Colombian National Planning Ministry (Departamento Nacional de Planeación, Dirección de Desarrollo Urbano).

Borja, J. (2007). Revolución y contrarrevolución en la ciudad global. Las expectativas frustradas por la globalización de nuestras ciudades. *eure*, 33(100), 35-50.

**DESAFÍOS EN LA CONSOLIDACIÓN DE UN INSTRUMENTO JURÍDICO PARA LA
CONFORMACIÓN DE UNA REGION METROPOLITANA
CASO: BOGOTÁ -VALLE DE ABURRÁ**

Cardona, Á. E. M. (2019). El Área Metropolitana del Valle de Aburrá y las provincias. Retos de unión social y política. *Reflexión Política*, 21(41), 175-189.

Congreso de la República de Colombia (8 de febrero de 2022) Ley 2199. Por medio de la cual se desarrolla el artículo 325 de la Constitución Política y se expide el régimen especial de la Región Metropolitana Bogotá - Cundinamarca. Diario Oficial 51731. Recuperado de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=179486>

Congreso de la República de Colombia (22 de julio de 2020) Acto legislativo 02. Por el cual se modifica el artículo 325 de la Constitución Política de Colombia y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial 51.383. Recuperado de <https://cutt.ly/i1YvdNe>

Congreso de la República de Colombia (29 de abril de 2013) Ley 1625. Por la cual se deroga la Ley Orgánica 128 de 1994 y se expide el Régimen para las Áreas Metropolitanas. Diario Oficial 48776. Recuperado de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=52972#:~:text=La%20presente%20ley%20tiene%20por,para%20cumplir%20con%20sus%20funciones.>

Congreso de la República de Colombia (23 de febrero de 1994) Ley 128. Por la cual se expide la Ley Orgánica de las Áreas Metropolitanas. Diario Oficial 41236. Recuperado de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=332>

Congreso de la República de Colombia (15 de diciembre de 1978) Ley 61. Ley Orgánica del Desarrollo Urbano. Diario Oficial 35173. 8. Recuperado de <https://www.suin-juricol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1614122>

DESAFÍOS EN LA CONSOLIDACIÓN DE UN INSTRUMENTO JURÍDICO PARA LA CONFORMACIÓN DE UNA REGION METROPOLITANA CASO: BOGOTÁ -VALLE DE ABURRÁ

Congreso de la República de Colombia (11 de diciembre de 1968.). Acto legislativo 01. Por el cual se reforma la Constitución Política de Colombia. Diario Oficial 32673 Recuperado de <https://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?id=1825156>

Corte Constitucional (26 de marzo de 2014). Sentencia C-179) (MP Luis Ernesto Vargas Silva) Recuperado de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2014/C-179-14.htm>

Constitución política de Colombia (1991). Recuperado de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=4125>

Cadena, D. (2008). Conurbación y áreas metropolitanas en el derecho colombiano. Derecho y Realidad, 6(11). Recuperado de file:///C:/Users/JORGE/Downloads/derechoyrealidad,+5_conurbacion.pdf

Galvis Gómez, Carlos Francisco. (2020). Área metropolitana Bogotá-Cundinamarca: potencialidades, obstáculos y retos. Revista Ciudades, Estados y Política, 7 (3), 51-62. Epub 14 de diciembre de 2021. Recuperado el 17 de noviembre de 2022, de http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2462-91032020000300051&lng=en&tlng=es

Herrera Llanos W (2002) Régimen Municipal en Colombia, Revista de Derecho, Numero 18, septiembre 2002 pp 205 -274

Leyva, P. (2021). El desafío de la Región Metropolitana Bogotá-Cundinamarca es transitar hacia un modelo social, económico y ecológico sostenible": profesor Pablo Leyva. Entrevista

DESAFÍOS EN LA CONSOLIDACIÓN DE UN INSTRUMENTO JURÍDICO PARA LA CONFORMACIÓN DE UNA REGION METROPOLITANA CASO: BOGOTÁ -VALLE DE ABURRÁ

realizada por Paola Medellín Aranguren. Divulgación académica. Recuperado de <https://cutt.ly/Y1YvtIY>

Pinto Morón, C y Liévano Figueredo, A. (2022). ¿Choque de trenes entre la RAP-E Región Central y la Región Metropolitana Bogotá - Cundinamarca?: Estudio de caso de los dilemas decisionales, de gestión y liderazgo de la RAP-E Región Central. (Tesis de maestría Universidad de los Andes). Recuperado de <http://hdl.handle.net/1992/59220>

Reynosa Carrero, A. C. (2021). Análisis del área metropolitana en relación con el modelo de gobernanza para la Bogotá región (Doctoral dissertation, Universidad Externado de Colombia).

Ruiz, C. A. (2015). Metropolización de las grandes ciudades en Colombia. Una aproximación desde las instituciones subnacionales y el desarrollo económico (Tesis de doctorado). Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, Colombia. Recuperado de <https://bit.ly/2OTWyu2>

Sánchez Steiner, L. M. (2008). Éxodos rurales y urbanización en Colombia. Perspectiva histórica y aproximaciones teóricas. *Bitácora Urbano Territorial*, 13(2), 57–72. <https://revistas.unal.edu.co/index.php/bitacora/article/view/18522>

Secretaria Distrital de Planeación. (2022) El Concejo Distrital aprueba el ingreso de Bogotá a la Región Metropolitana. Recuperado de <https://www.sdp.gov.co/noticias/concejo-distrital-aprueba-ingreso-de-bogota-a-la-region-metropolitana>

**DESAFÍOS EN LA CONSOLIDACIÓN DE UN INSTRUMENTO JURÍDICO PARA LA
CONFORMACIÓN DE UNA REGION METROPOLITANA
CASO: BOGOTÁ -VALLE DE ABURRÁ**
