DEFINICIÓN LEGAL Y
FUNCIONAL DE LOS
ESQUEMAS
ASOCIATIVOS DE
ENTIDADES
TERRITORIALES EN
COLOMBIA

COMITÉ ESPECIAL INTERINSTITUCIONAL
COMITÉ TÉCNICO INTERSECTORIAL DE ASOCIATIVIDAD TERRITORIAL

Febrero de 2013











# DEFINICIÓN LEGAL Y FUNCIONAL DE LOS ESQUEMAS ASOCIATIVOS DE ENTIDADES TERRITORIALES en COLOMBIA

#### **Dirección General**

Mauricio Santa María Salamanca
Subdirección Territorial y de Inversión Pública
Paula Acosta Márquez
Subdirección Sectorial
Mauricio Perfetti del Corral
Secretaría General
Tatiana Milena Mendoza Lara

Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible
Oswaldo Aharón Porras Vallejo
Subdirección de Ordenamiento y Desarrollo Territorial
Luz Helena Chamorro Arboleda
Subdirección de Finanzas Públicas Territoriales
Luz Stella Carrillo
Grupo de Gestión Pública Territorial
Maritza Pomares Quimbaya
Grupo de Análisis al Financiamiento del Desarrollo
Territorial

William Augusto Jiménez Santa

#### Ministerio del Interior

Dirección de Gobierno y Gestión Territorial Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible Dirección de Ordenamiento Ambiental Territorial Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio Dirección de Espacio Urbano y Territorial Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios Instituto Geográfico Agustín Codazzi -IGAC-Subdirección de Geografía y Cartografía Parques Nacionales Naturales de Colombia Subdirección de Gestión y Manejo **Directora Doctorado en Estudios Territoriales** ICSH-GIT. Vicerrectoría de Investigaciones y Postgrados Universidad de Caldas / ASCUN Beatriz Nates Cruz

#### **Asesores DNP**

Marcela Giraldo Romero
Andres de Hoyos Rodriguez
Carlos Arturo Torres Sanabria
Jose Oswaldo Espinosa Cuervo
Luis leguizamon
Carlos Enrique Diaz
Hernando González Murillo

Departamento Nacional de Planeación, 2012 Calle 26 número 13-19 Teléfono 3815000 Bogotá D.C., Colombia

## **Contenido**

Presentación	1	6
1. Mar	co conceptual: enfoque y criterios para la asociatividad	9
1.1.	Enfoque de desarrollo territorial	q
1.1.1		
1.1.2	•	
	Criterios para la asociatividad territorial	
2. Impo	ortancia de la asociatividad territorial en Colombia	17
2.1.	La Asociatividad Territorial como estrategia de articulación y desarrollo regional	18
2.1.1		
2.1.2		
2.1.3	·	
2.1.4	. Instancias de coordinación	20
3. Mar	co normativo de la asociatividad territorial en Colombia	21
4. Defii	nición legal y funcional de los esquemas asociativos vigentes	30
4.1.	Asociación de Municipios	30
4.1.1	•	
4.1.2		
	Provincias Administrativas y de Planificación -PAP	
	Áreas metropolitanas	
	Asociaciones de Áreas Metropolitanas	
	Asociaciones de Distritos Especiales	
	Asociaciones de departamentos	
	Regiones de Planeación y Gestión -RPG	
	Regiones Administrativas y de Planificación -RAP	
	Región Administrativa y de Planificación Especial - RAPE	
4.10.	Asociaciones de Corporaciones Autónomas Regionales	
4.11.	Alianzas estratégicas de desarrollo económico con países fronterizos	
4 12	Alianzas estratégicas de orden económico	

5.	Lin	eamientos generales para la conformación de Esquemas Asociativos	42
5	.1.	Factores que inciden en el funcionamiento de las asociaciones territoriales	42
6.	Rel	ación de la asociatividad con otros instrumentos de política territorial y desarrollo	44
6	.1.	Convenios interadministrativos	
6	.2.	Contratos - Plan	48
6	.3.	Asociaciones público – privadas	50
6	.4.	El Sistema General de Regalías -SGR- como incentivo para la asociatividad	53
Anexo	S		57
		emplo de articulación de diferentes instrumentos de enfoque y desarrollo regional ternativas de asociación para las entidades territoriales	
c.	,		-

## Gráficos

Gráfico 1.	Esquemas Asociativos establecidos en la Le	y 1454 de 2011 -L0	OOT	24

## **Tablas**

Tabla 1. Disposiciones normativas de los Esquemas Asociativos	26
Tabla 2. Convenios Interadministrativos	45
Tabla 3. Convenios de Asociación, solidarios o creación de personas jurídicas	46
Tabla 4. Contratos Plan	49
Tabla 5. Asociaciones público – privadas	52
Tabla 6. Esquemas asociativos para los Municipios	
Tabla 7. Esquemas asociativos para los Departamentos	70
Tabla 8. Esquemas asociativos para los Distritos	75
Tabla 9. Esquemas asociativos para las Áreas Metropolitanas	77
Tabla 10. Esquemas asociativos para las Corporaciones Autónomas Regionales	79
Tabla 11. Esquemas asociativos para las entidades territoriales nacionales y países vecinos fronterizos	80

### Presentación

Las nuevas realidades geográficas y socio-territoriales derivadas del proceso de globalización que el mundo entero experimenta, demandan figuras de organización territorial flexibles que se puedan conformar fácilmente con base en la voluntad de los gobiernos. Dentro de este contexto, los esquemas asociativos adquieren una relevancia particular, en la medida que permiten impulsar estrategias de desarrollo eficaces y construir o reconstruir procesos regionales sólidos a partir de los gobiernos locales, con la participación del sector privado, para generar alianzas entre instituciones y organizaciones para promover el ordenamiento y el desarrollo territorial.

La asociatividad se presenta, en consecuencia, como una necesidad en un espacio geográfico determinado para el desarrollo de estrategias conjuntas de manera práctica. Tomando en consideración que hay espacios naturales tales como paisajes, ecosistemas, cuencas hidrográficas, áreas protegidas, zonas marino costeras y espacios transformados tales como áreas conurbadas, y ejes o corredores de desarrollo, entre otros, que superan los límites político-administrativos de las entidades territoriales, se requiere de esquemas asociativos que permitan abordar la planificación y gestión estratégica en ámbitos supramunicipales o subregionales, y supradepartamentales o regionales. Por tanto, los esquemas asociativos surgen como instrumentos de articulación y desarrollo territorial, que parten de las propias entidades territoriales de manera coordinada para abordar problemas y temáticas que, por su naturaleza y dimensión, no pueden ser atendidas en forma efectiva de manera individual sino de estrategias conjuntas en un espacio geográfico concreto.

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

Lo anterior hace necesario que las autoridades territoriales conozcan los diferentes esquemas asociativos posibles para su gestión, así como los aspectos legales, estratégicos, técnicos y operativos que los diferencian unos de otros, para efectos de que puedan seleccionar objetivamente la alternativa que mejor se ajuste a sus particularidades, necesidades y objetivos, a efectos de poner en práctica un modelo de gestión asociativa para el logro de objetivos de desarrollo comunes. Ese es el propósito del presente documento: facilitar y promover a las autoridades de las entidades territoriales la comprensión y el uso adecuado de los diferentes

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones.

esquemas asociativos previstos en la legislación vigente, en particular en la LOOT, en orden a contribuir al fortalecimiento de la gobernanza y la gestión orientada a resultados.<sup>2</sup>

Para este efecto, en ejercicio de las labores de asistencia técnica a las autoridades territoriales que le corresponde a la Comisión de Ordenamiento Territorial -COT- y en calidad de Secretaría Técnica de la COT, el Departamento Nacional de Planeación -DNP-, específicamente la Dirección de Desarrollo Sostenible -DDTS- ha puesto en marcha el *Comité Especial Interinstitucional -CEI- y el Comité Técnico Intersectorial de Asociatividad Territorial*, a través del cual se orientó la elaboración de este documento.

En su primera sección el documento aborda el marco conceptual en torno al cual gira la institución de la asociatividad, precisando los diferentes criterios que permiten definir y diferenciar cada uno de los esquemas que forman parte de esa herramienta institucional.

En la sección segunda se presenta la asociatividad territorial en Colombia y en particular en el marco de la LOOT, su naturaleza, las prioridades y las instancias de coordinación. El soporte normativo que permite la adopción e implementación de la asociatividad territorial en su condición de institución de naturaleza legal se precisa en la sección tercera del documento, la que identifica las principales disposiciones normativas que regulan la naturaleza y el ejercicio de la asociatividad a nivel territorial en Colombia.

En la sección cuarta se identifican, describen y diferencian las modalidades que integran los esquemas asociativos para cada nivel de gobierno, de acuerdo con la normatividad vigente. En la sección quinta se efectúa un análisis de la relación de la asociatividad con otros instrumentos de política territorial y desarrollo. Para el efecto, esta sección destaca el rol que cumplen en el contexto de la asociatividad, los instrumentos como los convenios de asociación<sup>4</sup> el Contrato-Plan, las Asociaciones Público Privadas -APP- y el Sistema General de Regalías -SGR-.

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> La gobernanza estudia los mecanismos, procesos y reglas a través de los cuales se ejerce la autoridad económica, política y administrativa de una organización, tanto empresarial como estatal o del tercer sector (ONG). Es decir, comprende la manera como se determina la conducta de las instituciones dado el efecto ejercido por el conjunto de agentes y reglas que influyen sobre ella.

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> El artículo 6 del Decreto 3680 de 2011 prevé que la Secretaría Técnica de la COT tendrá la responsabilidad de conformar el Comité Especial Interinstitucional integrado por las entidades del orden nacional competentes en la materia, con el fin de prestar conjuntamente el apoyo logístico, técnico y especializado que requiera la Comisión para el desarrollo de sus funciones. Así mismo, el artículo 19 del Acuerdo 01 de 2011, Reglamento Interno de la COT, prevé que la Secretaría Técnica podrá conformar los Comités Técnicos Intersectoriales para la elaboración de documentos, informes o estudios, así como para la coordinación de la ejecución y el seguimiento de las políticas y medidas recomendadas por la COT.

<sup>&</sup>lt;sup>4</sup> 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.

Para finalizar, es preciso destacar la participación y los insumos aportados por los miembros del *Comité Especial Interinstitucional -CEI-* y del *Comité Técnico Intersectorial de Asociatividad Territorial* que permitieron a la DDTS, en calidad de Secretaría Técnica de la COT consolidar el presente documento. De esta forma, participaron: Ministerio del Interior, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible; Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio; Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural; Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC); Parques Nacionales Naturales de Colombia; y la Universidad de Caldas por medio del Doctorado en Estudios Territoriales ICSH-GIT, en representación de ASCUN.

Oswaldo Aharon Porras Vallejo Secretario Técnico COT

Director de Desarrollo Territorial Sostenible -DDTS-Departamento Nacional de Planeación DNP

## 1. Marco conceptual: enfoque y criterios para la asociatividad

Con la finalidad de facilitar la comprensión de los diferentes esquemas asociativos territoriales, a continuación se presenta una serie de referencias conceptuales sobre el tema que han sido abordadas en Europa, América Latina y Colombia.

El análisis de diversas referencias conceptuales permite destacar que una asociación territorial significa una relación legal entre dos o más entidades, mancomunadas sobre una base formal y contractual. En términos más amplios, una asociación involucra una estrecha colaboración entre dos o más instituciones o entidades, manteniendo cada una de ellas su autonomía y atendiendo, además, sus responsabilidades y derechos específicos dentro de dicha asociación. Al trabajar asociadamente con otras entidades, las instituciones suman sus recursos (técnicos, organizacionales, humanos, financieros entre otros), para atender propósitos comunes de desarrollo estratégicos y específicos.

### 1.1. Enfoque de desarrollo territorial

Las asociaciones hay que considerarlas bajo un enfoque de desarrollo territorial, que sitúa al territorio como sujeto y protagonista de los esfuerzos de desarrollo y gobernanza en el ámbito regional y local, bajo el liderazgo de las autoridades territoriales. En este orden de ideas, como lo ha manifestado Serrano (2010), "incorporar la lógica territorial implica analizar las características actuales y potenciales de los territorios, la estructura productiva y los eslabonamientos posibles, con miras a generar mecanismos y procedimientos orientados a apoyar procesos de transformación. De esta forma, es un enfoque que pone atención sobre activos, actores y procesos intencionados de desarrollo".<sup>5</sup>

El enfoque territorial es complementario a las estrategias sectoriales y nacionales de desarrollo comprometido con la conservación del capital natural para el logro del bienestar humano, lo que hace necesario fortalecer los vínculos entre entidades y niveles de gobierno para ampliar los niveles de gobiernabilidad y gobernanza. Igualmente, ello hace que la asociatividad territorial (AT) para el desarrollo se exprese como un enfoque emergente, esto es, una respuesta desde lo local o regional al servicio de las políticas públicas definidas, por y bajo, el liderazgo de los gobiernos

<sup>&</sup>lt;sup>5</sup> Política de desarrollo territorial en Chile, Rimisp – Centro Latinoamericano de Desarrollo Rural Claudia Serrano Noviembre, 2010

 $http://www.sociedadpoliticaspublicas.cl/archivos/BLOQUE1/Descentralizacion/Politicas\_de\_desarrollo\_territorial\_en\_Chile.pdf$ 

territoriales. En este sentido, las asociaciones territoriales proporcionan un medio para la implementación eficaz de los principios de coordinación, complementación y concurrencia en un entorno de concertación, cooperación y participación de las entidades territoriales sin menoscabo de sus autonomías.

De igual manera es preciso destacar el potencial de este modelo de gestión asociada para generar innovación, considerando la participación de diversos actores con visiones y perspectivas diferentes, y la mejora de la sostenibilidad de las prácticas de gestión, basadas en las asociaciones, para que el peso de la gestión no recaiga sólo en las entidades territoriales, que son frágiles a razón de los cambios políticos y/o restricciones de recursos financieros, tal como lo resalta Bossuyt<sup>6</sup>.

En este contexto, la descentralización político-administrativa es aprovechada por los gobiernos locales y regionales para acercar las políticas públicas a la población, lo cual favorece el enfoque de desarrollo territorial articulando y concertando entre los diversos actores que juegan un rol en el territorio. La asociatividad es un medio que utilizan los gobiernos locales y regionales para cumplir con sus competencias, no solo las conocidas en el ejercicio del gobierno sino también, las competencias de gobernanza, concepción de desarrollo y de política común frente a problemas vinculantes.

Como señala Cravacuore et al. (2004)<sup>7</sup>: "Paralelamente al proceso de consolidación de los enfoques territoriales, estamos asistiendo también, como coinciden en señalar diversos expertos en administración, a una transición de modelos de gestión pública. De un modelo de administración tradicional del Estado caracterizado por su centralidad, verticalidad, funcionamiento burocrático y excluyente; transitamos hacia modelos más abiertos, en donde, bajo un paradigma de gobernanza multi-actor (también denominada gobernanza participativa, OECD; 2009), la participación (actores) ciudadana juega un papel preponderante, en aspectos claves, tales como la identificación de prioridades, la prestación de servicios públicos e incluso el control o la auditoria social". Por lo tanto, el nuevo modelo de administración está enmarcado en las competencias factuales y de disposición política.

Naturalmente, la labor de gestionar y "repensar" el gobierno local desde una perspectiva relacional no es una tarea fácil, dada la "tendencia política de enfatizar la exclusión y la confrontación y la herencia burocrática que no solamente permea las entidades públicas, sino también algunas organizaciones ciudadanas", como lo señala Enríquez (2005)<sup>9</sup>, "El gobierno relacional constituye un enfoque emergente en la gestión pública que será, con toda seguridad, como sostiene el Programa de Naciones Unidas para la Administración Pública, una de las claves

-

<sup>&</sup>lt;sup>6</sup> Bossuyt, J. 2008. Políticas e instrumentos de apoyo a la cooperación descentralizada por parte de los estados miembros de la Unión Europea y la Comisión Europea: un análisis comparativo *Observatory for Decentralised Cooperation between the European Union and Latin America*, Editorial.

<sup>&</sup>lt;sup>7</sup> Cravacuore, Daniel; Ilari, Sergio y Villar, Alejandro (2004): La articulación en la gestión municipal. Actores y políticas. Editado por Universidad Nacional de Quilmes.

<sup>&</sup>lt;sup>8</sup> Las asociaciones territoriales de desarrollo como expresión de un renovado plurilaterismo territorial en respuesta a los retos planteados por la agenda de la eficacia de la ayudad, Beatriz Sanz Corella 2011.

<sup>&</sup>lt;sup>9</sup> Enríquez, Alberto (2005): Desarrollo local. Ruta hacia la equidad y apuesta por la justicia. México.

de los procesos de reforma y de rediseño institucional de la administración pública local, en los marcos de gobernanza multi-actor<sup>10</sup> que están en proceso de consolidación" (Enríquez, 2005).<sup>11</sup>

Esta nueva orientación de la gestión pública relacional y enfoque territorial, es el contexto que da lugar al desarrollo de las asociaciones territoriales en el caso de Colombia. Para su funcionamiento, estos esquemas demandan, previamente establecer: el área geográfica de intervención, (llamada también, área de desarrollo, territorio pertinente, ámbito de actuación, entre otras denominaciones); las acciones estratégicas a adelantar en ese territorio, que corresponda una visión de futuro, es decir, una agenda común que otorgue coherencia a las intervenciones locales y posibilite determinar la pertinencia y prioridad de las mismas; como lo han señalado Cravacuroe et al. (2004), un "norte conceptual que identifique los escenarios futuros de las sociedades locales".<sup>12</sup>

#### 1.1.1. La cohesión territorial y la asociación de entidades territoriales

Las entidades territoriales, las regiones y las asociaciones territoriales, han cobrado especial importancia pues son los territorios organizados y sus empresas las que compiten en mundo globalizado como el actual. En este sentido, la cohesión territorial y la asociación de entidades son medios indispensables para fortalecer la gobernabilidad, la competitividad, la sostenibilidad, la equidad y la conservación y uso sostenible del territorio y los servicios de los ecosistemas asociados al mismo.

A manera de ejemplo, puede señalarse que la cohesión territorial derivada de los esquemas asociativos es un principio para las actuaciones públicas de la Unión Europea -UE- encaminadas al desarrollo territorial, que comprende tres elementos esenciales:<sup>13</sup>

- a) La articulación física entre las partes del territorio considerado. Esta consideración se cubre a través de las redes de infraestructuras y equipamientos.
- b) La equidad territorial, entendida como la igualdad de oportunidades para alcanzar el desarrollo de la persona en todas las partes de un territorio. Su postulado se concreta al garantizar la igualdad en los niveles de prestación de servicios públicos, equipamientos e infraestructuras en todas las partes del territorio considerado.
- c) La identificación de la comunidad que habita un territorio con un proyecto de vida en común. Es éste quizás el elemento más novedoso en la conceptualización y, posiblemente, el más complejo de cuantificar y concretar en medidas de actuación (en la

<sup>&</sup>lt;sup>10</sup> La gobernanza multi-actor es un proceso dinámico de relaciones horizontales y verticales, que favorece el sentimiento de participación en las decisiones y la búsqueda del bien común.

<sup>&</sup>lt;sup>11</sup>Obra citada pagina 22 y 23.

<sup>&</sup>lt;sup>12</sup> Obra citada página 33 y 34.

<sup>&</sup>lt;sup>13</sup> El concepto de cohesión territorial. Escalas de aplicación, sistemas de medición y políticas derivadas Alfonso Fernández Tabales, Belén Pedregal Mateos, Juan Carlos Rodríguez Mateos, Mª Fernanda Pita Lopez y Florencio Zoido Naranjo Universidad de Sevilla. Boletín de la A.G.E. N.º 50 - 2009, págs. 157-172.

medida que escapa al ámbito de lo material y se introduce en el campo de los sentimientos de pertenencia e identidad), pero es imprescindible su incorporación, ya que puede percibirse cómo, a menudo, las mayores amenazas a la cohesión territorial, manifestadas a través del surgimiento de tendencias disgregadoras.

d) Simultáneo y complementario a lo anterior, los veinticinco estados miembros de la Unión Europea crearon la *Red Natura 2000*, como una red ecológica europea de áreas de conservación para "favorecer el mantenimiento de la biodiversidad al tiempo que se tienen en cuenta las exigencias económicas, sociales, culturales y regionales, la Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, contribuirá a alcanzar el objetivo general de un desarrollo duradero", <sup>14</sup> mediante la conservación de hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres en el territorio europeo, que desarrollaran medidas que tendrán en cuenta las exigencias económicas, sociales y culturales, así como las particularidades regionales y locales.

A su vez, partiendo de la diversidad territorial existente en la Unión Europea -UE-, la cohesión territorial hace referencia al establecimiento de unos vínculos entre estos territorios que les permitan aprovechar sus ventajas comparativas hacia una mayor competitividad y eficiencia territorial, evitando los procesos de concentración excesiva de actividad, polarización territorial y desigualdad social, en beneficio de los objetivos de cohesión social, equidad territorial y calidad ambiental que se derivan de un desarrollo equilibrado y sostenible.

La cohesión territorial es un concepto originado en la UE para orientar las políticas públicas tendientes a reducir los desequilibrios territoriales y garantizar la igualdad de oportunidades y de bienestar de los habitantes en un espacio geográfico determinado. Este concepto unido con la asociatividad territorial permite a las entidades territoriales darle sentido misional a los procesos de asociación emprendidos en Colombia.

En el Perú, la legislación<sup>15,</sup> establece una serie de criterios para la conformación de asociaciones estratégicas de las municipalidades, como son: vínculo territorial o espacial en unidades como micro-corredores económicos, microcuencas, valles, corredores viales (que involucran la articulación de planes de desarrollo integrados a un nivel interdistrital); vinculo cultural y/o tradición cultural en relación a la existencia de grupos sociales que representan una historia e identidad común; con el fin de generar economías de escala y aprovechar recursos o potencialidades comunes que genere acceso al mercado regional o nacional; para generar representación y desarrollo de capacidades en la gestión del desarrollo local y humano.

Con este marco legal, Perú busca establecer entidades supra municipales de acuerdo a sus competencias y fines para liderar y organizar el desarrollo integrado, que como se sabe, presenta externalidades y/o articulaciones extra distritales, teniendo como reto lo siguiente: Crear nuevos sistemas de participación ciudadana en los espacios integrados (multisectoriales o sociales de base por unidad interdistrital); Integrar planes inter-municipales previa actualización de planes

<sup>&</sup>lt;sup>14</sup> http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31992L0043:ES:HTML

<sup>&</sup>lt;sup>15</sup> La Ley de Bases de la Descentralización N. 27783

distritales; incorporar el enfoque asociativo municipal al diseño de presupuestos participativos; lograr presencia en los espacios de coordinación y/o concertación provincial, regional o nacional; formación de equipos técnicos integrados para monitorear su regulación interna, (órganos de gobierno, planes, programas y proyectos estratégicos); generar un marco normativo que brinde personería pública, reconocimiento, asistencia técnica y estímulos compensatorios a la asociatividad municipal.

Este planteamiento se orienta a superar la actual definición de cooperación en servicios u obras de infraestructura, así como al localismo existente de los nuestros municipios, y busca darle un nuevo sentido al proceso de descentralización, transformando y cohesionando identidades, creando una visión compartida del territorio y haciéndolos sujetos de su propio desarrollo aprovechando sus articulaciones económicas, espaciales, ecológicas, sociales y culturales. En síntesis, es un nuevo actor institucional que se vincula a la descentralización por su potencial, naturaleza pública y territorial de base; correspondiendo su desarrollo normativo e inclusión en el entramado institucional descentralista.

## 1.1.2. ¿Por qué es conveniente la asociatividad en la gestión pública territorial?

La asociatividad territorial surge como una necesidad en un espacio geográfico determinado para desarrollar una estrategia de manera práctica. Hay espacios naturales tales como: paisajes, ecosistemas, cuencas hidrográficas, áreas protegidas, zonas marino costeras y espacios transformados tales como áreas de desarrollo, áreas conurbadas, ejes o corredores de desarrollo, entre otros, que superan los límites político-administrativos de las entidades territoriales. Estos espacios requieren de figuras asociativas para abordar la planificación y gestión estratégica en ámbitos supramunicipales, subregionales, supradepartamentales o regionales. En este contexto, las figuras asociativas son instrumentos de articulación y desarrollo territorial, que parte de las propias entidades territoriales de manera cooperativa para abordar problemas y temáticas conjuntas.

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

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, que impulsen estrategias de desarrollo eficaces y construyan o reconstruyan procesos regionales sólidos a partir de los municipios y departamentos.

Adicionalmente otras razones que hacen conveniente la conformación de esquemas asociativos en la gestión territorial son los siguientes:

- Es un mecanismo más idóneo de aprovechar potencialidades y superar "cuellos de botella" en la gestión de un territorio, que normalmente va más allá de los límites de cada entidad territorial.
- Sin poner en riesgo la autonomía de cada municipio o departamento, es un mecanismo idóneo para lograr articulación e integralidad de objetivos, políticas, programas, proyectos y acciones, en torno a una visión compartida de desarrollo.
- La unificación de recursos de todo tipo (humanos, técnicos, financieros), propicia economías de escala, que llevan a una orientación más eficiente del gasto público y a la consecución oportuna de resultados en la provisión de bienes y servicios a la ciudadanía
- Fortalece la institucionalidad, la gobernabilidad y la capacidad de negociación con otros actores claves del desarrollo.
- Es una estrategia que si tiene sostenibilidad en el tiempo puede llevar a procesos regionales más estratégicos y a la formulación e implementación de políticas regionales diferenciadas.

#### 1.2. Criterios para la asociatividad territorial

Los criterios para la asociatividad territorial presentados en este documento<sup>16</sup> se basan en los desarrollos conceptuales contenidos en las disposiciones legales y las políticas nacionales, en las buenas prácticas internacionales y su objeto consiste, fundamentalmente, en aportar elementos de juicio para que las entidades territoriales puedan tener en cuenta a la hora de asociarse y de escoger el esquema asociativo más apropiado de acuerdo con sus intereses y necesidades.

Para este efecto, se hace necesario resaltar que la asociatividad territorial toma en consideración criterios como: conservación de biodiversidad para el bienestar humano, equidad territorial, responsabilidad territorial, política de interés común inter-jurisdiccional y perspectiva global para el desarrollo y planeación estratégica para la sostenibilidad y logro de sus objetivos.

#### a) Conservación de biodiversidad para el bienestar humano

La conservación de la biodiversidad para el bienestar humano como fundamento de políticas públicas y principio de actuación de los actores sociales, institucionales y sectores productivos en las escalas regional, nacional, subnacional y local, garantiza la conservación y funcionamiento de los ecosistemas y la generación y uso sostenible de los servicios ecosistémicos esenciales para la subsistencia<sup>17</sup>, el desarrollo económico y el logro de los objetivos de Desarrollo del Milenio, tal como se plantea en el Plan Estratégico para la Diversidad Biológica 2011-2020 y la metas de Aichi.<sup>18</sup>

16

<sup>&</sup>lt;sup>16</sup> De manuscrito B, Nates 2011. Documentos de Trabajo Doctorado en Estudios Territoriales, ICSH-Ucaldas.

<sup>&</sup>lt;sup>17</sup> Servicios ecosistémicos de abastecimiento (agua dulce para consumo humano, generación de energía hidroeléctrica, producción de alimentos), regulación (control de desastres naturales, purificación de agua, regulación climática), culturales (educación, investigación, recreación, religioso, espiritual)

<sup>&</sup>lt;sup>18</sup> http://www.cbd.int/doc/strategic-plan/2011-2020/aichi-targets-es.pdf

#### b) Equidad territorial

La *equidad territorial* es un valor socio-espacial, que implica la redistribución económica mediante el reconocimiento de lo socio-cultural y la representación política.

#### c) Responsabilidad territorial

La responsabilidad territorial es un espacio socio-político para la práctica territorial o construcción social de territorios en el ámbito de la responsabilidad de los gobiernos, las instituciones y los ciudadanos. La conformación de asociaciones es potestad de las administraciones territoriales que las integran pero ello no elude la responsabilidad de los gobiernos y de los ciudadanos para hacer seguimiento y veeduría cualificada; así mismo, de proponer alternativas a las tensiones entre la seguridad y la competitividad; la capacidad y el acceso; la equidad y el rendimiento.

#### d) Política común de corte inter-jurisdiccional

La política de interés común de corte inter-jurisdiccional es el establecimiento de un pacto político formal de los gobiernos territoriales en un marco geo-socio-histórico que permita trabajar en la gestión presente y futura para construir el escenario apuesta o el imaginario colectivo territorial, en un ámbito espacial, considerando los factores de cambio que tengan como soporte los problemas y vínculos históricos legítimos en las entidades territoriales. Así mismo debe contemplar la perspectiva de cambio y transformación, donde la identidad y la historia tengan un estatus propio para que las entidades territoriales puedan participar en proyectos comunes de desarrollo.

#### e) Perspectiva Global para el desarrollo

La perspectiva global para el desarrollo es la mirada calificada de las relaciones y proyecciones globales que las entidades territoriales deben hacer sobre las oportunidades y amenazas externas, que inciden en el territorio y que son generadoras de alternativas y de alianzas para aprovecharlas o mitigar sus impactos como los tratados de libre comercio, el cambio climático, y proyectos regionales, entre otros. La perspectiva global implica construir un sentido global desde lo local (glocal) y superar el localismo a favor de una política de desarrollo local es decir planificar con visión regional y actuación local.

#### f) Planeación estratégica de la asociación para el desarrollo territorial

La planeación estratégica de la asociación para el desarrollo territorial es uno de los criterios fundamentales para su constitución porque en ella se establece la visión, la misión y las formas de operar (contratos, convenios, entidad, empresa, entre otras), dependiendo del alcance y los objetivos que los socios hayan establecido para abordar las soluciones a los problemas y necesidades identificadas en el territorio. En este sentido, el esquema asociativo que se adopte es un medio para abordar soluciones, que para las entidades territoriales les es imposible o muy

difícil resolver individualmente. Las asociaciones no deben ser un fin en si mismo, es decir, no se debe crear asociaciones para luego buscar su que hacer, sino por el contrario, debe ser una estrategia pertinente, para resolver un situación dada o para aprovechar una potencialidad regional.

En este sentido, de manera previa a la conformación de las asociaciones se debe tener un plan estratégico con objetivos, metas, responsables e indicadores y recursos, para garantizar su sostenibilidad y el éxito en el logro de sus resultados. El punto de partida debe ser la identificación precisa del problema a resolver o la potencialidad a aprovechar mediante la estrategia de un esquema asociativo y contar con una medición precisa con base en indicadores que permitan su monitoreo y que sean a su vez sea el soporte para el seguimiento y evaluación del esquema asociativo.

La eficacia política y territorial, en la concepción y aplicación de los criterios mencionados, estará influenciada por los siguientes niveles:

- **Nivel social** donde implica considerar la movilidad de población, bienes y servicios, la vulnerabilidad transversal y la evolución de geo-socio-histórica, la mundialización y localización de las actividades económicas locales y regionales a la luz de las distintas dinámicas económicas globales y de la geopolítica contemporánea.
- Nivel Técnico donde deberá considerarse el acceso a la información territorial, la cualificación y convergencia de las acciones políticas, el establecimiento de formas concretas participación de ciudadana, indicadores de distinto orden priorizando aquellos que aluden a la sostenibilidad de la asociatividad, la trasferencia conceptual a los distintos sectores de población, la geografía de la innovación, los cambios en la naturaleza de participación de los distintos actores y tendencias generacionales, así como los modos y lugares de consumo.
- Nivel instrumental u operativo donde se considere la envergadura de los problemas e intereses vinculantes, la naturaleza de la participación, los recursos de todo orden que se apuestan en la asociatividad, así como la prospectiva y ganancias de todo orden derivadas del objeto de la asociatividad territorial.

## 2. Importancia de la asociatividad territorial en Colombia

Como lo señala el documento *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014*,<sup>19</sup> "Colombia se caracteriza por ser un país heterogéneo en su geografía, con diferentes niveles de desarrollo regional y condiciones culturales y sociales diversas", lo que genera "complejidad de las relaciones territoriales". Para ello, la política que se desarrolle en relación con el ordenamiento territorial, debe generar "desarrollo socioeconómico, sostenible y convergente, reconociendo y aprovechando las diferentes capacidades económicas, sociales, institucionales e iniciativas de desarrollo regional", <sup>20</sup> adoptando para el efecto un "enfoque regional" en el diseño y ejercicio de la política nacional y territorial, el cual se ha materializado en las Leyes 1450 de 2011<sup>21</sup> y 1454 del mismo año.

Tal como lo indica el documento citado, el enfoque regional permitirá establecer "objetivos y lineamientos estratégicos que guíen y permitan articular las decisiones de políticas e inversiones nacionales en los territorios". En este contexto, un reto específico del enfoque regional consiste en generar una "institucionalidad fortalecida para el diseño e implementación de políticas regionales diferenciadas". Este contexto y enfoque regional es consistente con la recién expedida Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial -LOOT- que brinda a las entidades territoriales "una amplia gama de posibilidades de establecer esquemas asociativos territoriales para promover procesos de desarrollo asociativos y concertados".

Diversas regulaciones normativas han desarrollado en Colombia el enfoque regional asociativo de cooperación en relación con la organización territorial. Este enfoque es especialmente relevante respecto a la estructuración, financiación y ejecución de proyectos de desarrollo de impacto interjurisdiccional con cargo a recursos de las diferentes fuentes de financiación del desarrollo territorial (en particular el nuevo Sistema General de Regalías -SGR-); la conformación de Áreas de Desarrollo Territorial -ADT-, consistentes en fenómenos de conurbación e integración física alrededor de los principales ejes viales;<sup>22</sup> los macroproyectos de inversión que facilitan la articulación pública y privada a través de las Asociaciones Público-Privadas -APP- o los mecanismos

<sup>&</sup>lt;sup>19</sup> Pág. 548.

<sup>&</sup>lt;sup>20</sup> Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, Prosperidad para Todos, Departamento Nacional de Planeación, Pág. 548; 13; 18

<sup>&</sup>lt;sup>21</sup> Ley 1450 de 2011: Por la cual se expide el *Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014*. Este enfoque se encuentra previsto, entre otras en las siguientes disposiciones: artículo 7 (Sistema Nacional de Coordinación), artículo 8 (Convenios – plan), artículo 16 (Programa para la generación y fortalecimiento de capacidades institucionales para el desarrollo territorial), artículo 22 (Planes departamentales para el manejo empresarial de los servicios de agua y saneamiento), artículo 126 (Costos regionales para servicios de acueducto y alcantarillado), y artículo 195 (Fortalecimiento de la consolidación territorial).

<sup>&</sup>lt;sup>22</sup> Es preciso destacar que la ADT será el resultado de la acción conjunta de diversas entidades territoriales, que podrá expresarse en una institucionalidad propia, la cual puede ser soportada en uno de los esquemas asociativos previstos en la legislación vigente.

previstos en la Ley 1469 de 2011; así como la conformación de esquemas asociativos de carácter territorial para el desarrollo de proyectos de interés común (de dos o más entidades territoriales), los cuales pueden materializarse en cualquiera de los esquemas de asociatividad previstos por la legislación vigente.

El conjunto de disposiciones que dan soporte normativo al enfoque regional asociativo de cooperación, está orientado a fortalecer la institucionalidad para el diseño e implementación de políticas regionales diferenciadas a nivel territorial, debido a la existencia de fenómenos de conurbación o aglomeraciones urbanas resultantes de procesos metropolitanos, institucionalizados y de hecho; iniciativas de *ciudad — región* o *regiones metropolitanas*; procesos subregionales de desarrollo sustentable e integración regional; los que a su turno, exigirán esquemas de gobierno inter-jurisdiccionales, fundamentalmente de carácter asociativo, con el fin de atender fenómenos específicos de carácter económico, social, cultural, ambiental, urbano regional, de desarrollo fronterizo y costero.

Estos fenómenos de integración constituyen el escenario que permite la articulación de acciones sectoriales, poblacionales, públicas y privadas, de forma transversal, con el fin de estructurar proyectos integrales de desarrollo regional, así como la unión de acciones de actores de las principales organizaciones en función de propósitos conjuntos de desarrollo territorial con visión de largo plazo, acciones de desarrollo que demandarán la existencia de acuerdos entre el gobierno nacional y las entidades territoriales y entre entidades territoriales, así como de esquemas asociativos para su concreción.

En suma, el enfoque regional y las disposiciones normativas que le dan soporte, disponen un contexto con sujeción al cual se desarrollan procesos de asociación entre entidades territoriales y de éstas con el sector privado, las cuales se constituyen en insumos fundamentales para el desarrollo competitivo, sostenible, equitativo y gobernable de los territorios.

## 2.1. La Asociatividad Territorial como estrategia de articulación y desarrollo regional

El Estado Colombiano promueve procesos asociativos entre entidades territoriales para la libre y voluntaria conformación de alianzas estratégicas que impulsen el desarrollo autónomo y autosostenible de las comunidades; así mismo, la definición de políticas y modos de gestión regional y subregional no estará limitada a la adición de entidades de planeación y gestión e incluirá alternativas flexibles, entre las cuales la normatividad vigente contempla: las Asociaciones de Entidades Territoriales (municipios, distritos, departamentos y de áreas metropolitanas); las Áreas Metropolitanas; las Provincias Administrativas y de Planificación -PAP-; las Regiones Administrativas y de Planeación Especial -RAPE-(para el caso del Departamento de Cundinamarca y los departamentos contiguos a este y el Distrito Capital), las Regiones de Planeación y de Gestión -RPG-; la Asociación de las Corporaciones Autónomas Regionales y las Alianzas Estratégicas de Desarrollo Económico con países fronterizos, aunado a las Alianzas estratégicas de orden económico.

Es importante resaltar los subsistemas regionales de áreas protegidas del Sistema Nacional de áreas protegidas, que están desarrollando procesos de planeación ambiental con visión regional para la declaratoria y manejo efectivo de áreas protegidas y la conectividad ecológica y social entre las mismas. Para ello se han: 1. Suscrito e implementado convenios interadministrativos y proyectos regionales, entre Parques Nacionales, autoridades ambientales regionales y entes territoriales; 2. Creado instancias regionales políticas y técnicas; 3. Elaboración de planes de acción regional de subsistemas de áreas protegidas. Incluso a nivel binacional se creó el corredor de conservación transfronterizo entre Colombia, Ecuador y Perú en el cual participan entes territoriales y áreas protegidas de los tres países; y por otro lado, se firmó la alianza amazónica en la cual se trabaja de manera conjunta entre los 8 países de la cuenca. Actualmente en Colombia existen seis subsistemas Regionales de Áreas Protegidas: Caribe, Andes Occidental (a su interior los sistemas Eje Cafetero, Macizo Colombiano y Sistema Departamental de Antioquia), Andes Nororientales, Pacífico, Orinoquía y Amazonía, algunos con una trayectoria de más de diez años.

#### 2.1.1. Naturaleza y objetivos de los procesos de asociación

Tal como se ha indicado, el eje de los esquemas asociativos consiste en la articulación del ordenamiento territorial, el desarrollo, la gestión de servicios, y la gobernabilidad, mediante contextos de planeación y gestión institucional que superan el límite de una jurisdicción, permitiendo abordar procesos de integración territorial de manera más comprensiva, integral e integrada más allá de la limitada perspectivas local.

Ello implica que los procesos de asociación deben responder a lógicas territoriales, en sus diferentes aspectos geográficos, económicos, poblacionales, sociales y culturales, con lo cual estos ámbitos de asociación no deben basarse exclusivamente en factores coyunturales, excepto aquellos dirigidos a acciones particulares de gestión. Por lo tanto, estos procesos deben sustentarse en la comprensión de las lógicas del territorio en los cuales se hallan articulados y de sus problemáticas vinculantes, es decir, de problemas que competen por difusión o impacto a más de una localidad.

En este orden, la LOOT concibe los esquemas asociativos entre entidades territoriales como un proceso voluntario de conformación de alianzas estratégicas. Es decir, la asociatividad es un fenómeno de naturaleza eminentemente voluntaria de las autoridades territoriales. Para ello, los objetivos para la conformación de un esquema asociativo comprenden, entre otros, la formulación, estructuración y/o ejecución de proyectos de impacto regional; la prestación de servicios públicos, la ejecución de obras públicas; así como el desarrollo de tareas administrativas o de planificación.

#### 2.1.2. Prioridades en la conformación de esquemas

Lo anterior permite señalar que la promoción de la asociatividad entre entidades territoriales no debe conducir a una proliferación de procesos sin perspectivas reales de viabilidad y sostenibilidad, que terminarían por debilitar a los propios mecanismos impulsados por la ley. En estos esquemas deben establecerse, de manera precisa, las condiciones, circunstancias y propósitos que ameritan el inicio de los respectivos procesos asociativos.

Ello por cuanto la diferenciación de los esquemas previstos en la LOOT ofrece la posibilidad de especializar los instrumentos para la asociación, de acuerdo con los entornos y fines de las diferentes entidades territoriales que prevean asociarse.

#### 2.1.3. Rol del nivel nacional

El rol del nivel nacional en el desarrollo de los diferentes esquemas asociativos es decisivo en la medida que corresponde a las autoridades de este nivel de gobierno, propiciar las condiciones institucionales que promuevan el desarrollo de estos procesos asociativos y faciliten su integración con los propósitos nacionales de ordenamiento y desarrollo territoriales.

De este modo, las autoridades del nivel nacional propenden por la coherencia entre los procesos regionales y nacionales, en el contexto de la Política General de Ordenamiento Territorial a que hacen referencia la LOOT y el PND 2012-2014. Para el efecto, los diferentes esquemas de asociación deberán precisar los mecanismos de coordinación, tanto los internos a la asociación, como los necesarios para la coordinación de sus actuaciones con las autoridades de otros niveles de gobierno.

#### 2.1.4. Instancias de coordinación

Como instancias de coordinación del desarrollo de la Política territorial, la LOOT ha previsto la creación de la Comisión Ordenamiento Territorial -COT-, tanto en el nivel nacional como en cada una de las entidades territoriales (Comisiones Regionales de Ordenamiento Territorial -CROT-), cuya organización y funcionamiento está regulada en el Decreto 3680 de 2011<sup>23</sup>.

En este orden, teniendo en consideración que el rol del nivel nacional debe dirigirse a promover la coherencia entre los procesos de asociatividad territorial con la política general de ordenamiento territorial, uno de los retos de la Comisión Nacional de Ordenamiento Territorial, será el de articular conceptos, estrategias y procesos de ordenamiento y de asociatividad y alianzas estratégicas en y entre los diferentes niveles de gobierno, así, estas comisiones se convertirán en los escenarios que facilitarán el ejercicio de esta articulación, tanto a nivel de planeación como de gestión. Es decir, en el contexto de las funciones a su cargo, las Comisiones de Ordenamiento Territorial tendrán un rol relevante de coordinación en los procesos de asociación que se adelanten en cumplimiento de los objetivos que para los mismos ha fijado la LOOT.

<sup>&</sup>lt;sup>23</sup> Por el cual se reglamenta la Ley 1454 de 2011.

## 3. Marco normativo de la asociatividad territorial en Colombia

La asociatividad territorial dispone para su desarrollo de un sólido referente normativo en la legislación nacional. En efecto, conforme al artículo 286 de la Constitución Política, las entidades territoriales disponen de un catálogo de derechos que conforman lo que la Corte Constitucional ha denominado *el núcleo esencial de la autonomía territorial*, el cual se halla constituido "por aquellos elementos indispensables a la propia configuración del concepto, y especialmente por los poderes de acción de que gozan las entidades territoriales para poder satisfacer sus propios intereses".<sup>24</sup>

De este modo, como proceso voluntario, la asociatividad por parte de entidades territoriales representa el ejercicio de "los poderes de acción" de sus autoridades para definir los esquemas que se acomodan a sus necesidades de desarrollo.

En desarrollo de esta disposición constitucional, diversas normas legales han otorgado tratamientos y objetivos específicos en relación con la asociatividad. Así, por ejemplo, la Ley 489 de 1998 (*Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional*) dispone que las entidades públicas podrán asociarse con el fin de cooperar en el cumplimiento de funciones administrativas o de prestar conjuntamente servicios que se hallen a su cargo, mediante la celebración de convenios interadministrativos o la conformación de personas jurídicas sin ánimo de lucro.

De manera complementaria, la Ley 136 de 1994,<sup>25</sup> modificada por la Ley 1551 de 2012,<sup>26</sup> regula de manera general la institución de la asociatividad como la potestad de las entidades territoriales, particularmente los municipios, para asumir, de manera conjunta la prestación de servicios públicos y el desarrollo de obras de carácter local, la que se expresa en la conformación de una entidad de derecho público.

Igualmente, la asociatividad es tratada por la Ley 617 de 2000<sup>27</sup> como un instrumento que permite la racionalización de gastos administrativos. En efecto, esta ley regula el mecanismo de asociación contractual entre entidades territoriales, el Gobierno Nacional y entidades descentralizadas de cualquier orden, con el propósito de asegurar la prestación de los servicios a su cargo, la ejecución de obras o el cumplimiento de funciones administrativas, "de forma tal que su atención resulte más eficiente e implique menor costo".

<sup>&</sup>lt;sup>24</sup> Corte Constitucional, Sentencia C – 535 de octubre 16 de 1996, M. P. Alejando Martínez Caballero.

<sup>&</sup>lt;sup>25</sup> Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.

<sup>&</sup>lt;sup>26</sup> Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.

<sup>&</sup>lt;sup>27</sup> Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la Ley Orgánica de Presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional.

De otro lado la Ley 614 de 2000<sup>28</sup> incorpora la figura de los Comités de Integración Territorial -CIT-como el escenario para el establecimiento de los mecanismos de integración, coordinación y armonización de las diferentes entidades competentes en materia de ordenamiento del territorio, para la implementación de los planes de ordenamiento territorial. Esta norma señala que la conformación de estos comités será obligatoria entre los municipios de un mismo departamento que conformen un área metropolitana y en aquellos municipios y distritos que tengan un área de influencia donde habite un número superior a quinientos mil (500.00) habitantes. Lo anterior propone un escenario claramente identificado para la asociatividad territorial con un propósito claro para la armonización e integración concertada de las decisiones que se tomen en los POT, PBOT o EOT de los municipios asociados, que permita resolver asuntos que claramente trascienden las fronteras municipales, de paso abre un escenario muy importante para la participación de los departamentos y autoridades ambientales en el proceso, toda vez que forman parte del Comité que se conforme.

Esta posibilidad de asociatividad territorial tiene sus más avanzadas experiencias en la conformación de los CIT de Centro Occidente, del cual participan 12 municipios de los departamentos de Caldas, Risaralda y Valle y que tiene como ciudad núcleo a Pereira, compartiendo jurisdicción con el Área Metropolitana Centro Occidente, y el CIT de la subregión centro sur del departamento de Caldas en donde confluyen los municipios de Manizales, Palestina, Chinchiná, Villamaría y Neira.

Estas disposiciones se complementan en lo relativo a la prestación de servicios financiados con cargo a recursos del Sistema General de Participaciones, por lo dispuesto por la Ley 715 de 2001,<sup>29</sup> que prevé los convenios de asociación entre entidades territoriales como instrumento que permiten adelantar acciones de propósito común, para la prestación de servicios, la realización de proyectos de inversión, en cumplimiento de las funciones asignadas, o la realización de actividades administrativas. Además prevé que la ejecución de los convenios deberá "garantizar la disminución de los gastos de funcionamiento de las entidades territoriales asociadas y la racionalización de los procesos administrativos".

Finalmente, la Ley 1454 de 2011, Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial contempla -LOOT-como uno de los principios rectores del ordenamiento territorial la asociatividad. De acuerdo con este principio, el ordenamiento territorial debe "propiciar la formación de asociaciones entre las entidades territoriales e instancias de integración territorial para producir economías de escala, generar sinergias y alianzas competitivas, para la consecución de objetivos de desarrollo económico y territorial comunes."

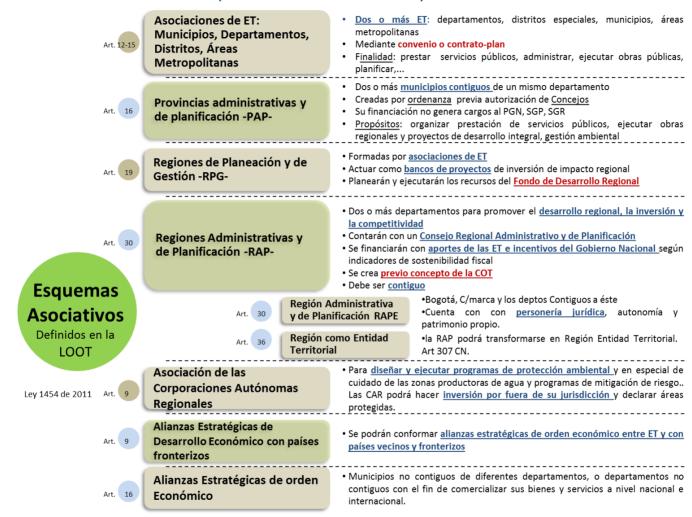
<sup>&</sup>lt;sup>28</sup> Por medio de la cual se adiciona la Ley 388 de 1997 y se crean los comités de integración territorial para la adopción de los planes de ordenamiento territorial.

Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros.

Por lo anterior, el artículo 9 de la LOOT establece que es posible conformar:

- Asociaciones de Entidades Territoriales: asociaciones de Municipios, asociaciones de Departamentos, asociaciones de Distritos, y asociaciones de Áreas Metropolitanas. Estas últimas, si bien no constituyen una entidad territorial, si conforman una categoría de persona jurídica derecho público, integrada por entidades territoriales, facultada para conformar asociaciones para los propósitos previstos en la LOOT.
- . Áreas Metropolitanas
- Provincias administrativas y de planificación -PAP-
- Regiones de Planeación y de Gestión -RPG-
- Regiones Administrativas y de Planificación -RAP-
- Asociación de las Corporaciones Autónomas Regionales
- . Alianzas Estratégicas de Desarrollo Económico con países fronterizos
- . Alianzas Estratégicas de Orden Económico

Gráfico 1. Esquemas Asociativos establecidos en la Ley 1454 de 2011 -LOOT-



DNP-DDTS. Elaboración con base en la Ley 1454 de 2011. 2012.

#### a) Naturaleza y funcionamiento de los Esquemas Asociativos

Sin perjuicio de disposiciones particulares en relación con otros esquemas asociativos, respecto de las asociaciones de departamentos, las provincias y las asociaciones de distritos y de municipios, el artículo 17 de la Ley 1454 señala que una vez conformadas, adquieren la naturaleza de entidades administrativas de derecho público, dotadas de las siguientes prerrogativas:

- Personería jurídica
- · Patrimonio propio e independiente de los entes que la conforman.

De igual manera prevé que las asociaciones de departamentos podrán constituirse en regiones administrativas y de planificación, previa autorización de sus asambleas departamentales.

En este punto es necesario precisar que esta ley dispone que en ningún caso las entidades territoriales que se asocien puedan generar gastos de funcionamiento adicionales con cargo a su presupuesto o al presupuesto general de la Nación, ni incrementar la planta burocrática de las respectivas entidades que las conformen.<sup>30</sup> Así mismo, las entidades territoriales podrán continuar asociándose mediante la celebración de convenios interadministrativos o mediante la conformación de personas jurídicas de derecho público o de derecho privado.<sup>31</sup>

#### b) Conformación y objeto de las Asociaciones de Entidades Territoriales

La LOOT prevé que las asociaciones de entidades territoriales se conformarán por dos o más entidades territoriales para:

- Prestar conjuntamente servicios públicos.
- Cumplir funciones administrativas propias o asignadas al ente territorial por el nivel nacional.
- Ejecutar obras de interés común o cumplir funciones de planificación.
- · Procurar el desarrollo integral de sus territorios; en temas estratégicos como competitividad y desarrollo regional.

Debe tenerse en cuenta además, la conservación y manejo responsable de cuencas hidrográficas, ecosistemas y servicios de los ecosistemas y áreas protegidas, de forma conjunta con las autoridades ambientales. Las disposiciones citadas se sistematizan en la Ley 1454 de 2011. En efecto, la LOOT identifica los esquemas asociativos previstos en la legislación nacional e introduce regulaciones particulares en relación con algunos de ellos, como se presenta en la siguiente tabla.

<sup>&</sup>lt;sup>30</sup> Inciso tercero, Artículo 17 de la Ley 1454 de 2011.

<sup>&</sup>lt;sup>31</sup> Artículo 17, Ley 1454 de 2011.

Tabla 1. Disposiciones normativas de los Esquemas Asociativos

	Disposiciones normativas referentes a los esquemas asociativos			
Norma	Artículo	Contenido	Comentario	
Constitución Política	287	Las entidades territoriales disponen, para efectos del cumplimiento de las tareas a su cargo y dentro de los límites de la Constitución y la ley, de los siguientes derechos:  i. Gobernarse por autoridades propias. ii. Ejercer las competencias que les correspondan. iii. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.	Estos derechos conforman lo que la Corte Constitucional ha denominado el núcleo esencial de la autonomía territorial, el cual "está constituido en primer término, por aquellos elementos indispensables a la propia configuración del concepto, y especialmente por los poderes de acción de que gozan las entidades territoriales para poder satisfacer sus propios intereses.  Dado que la asociatividad es un proceso eminentemente voluntario por parte de las entidades territoriales ejeccicios.	
		iv. Participar en las rentas nacionales.	voluntario por parte de las entidades territoriales, ejercicio del núcleo esencial de su autonomía, la implementación de los esquemas asociativos representa el ejercicio de la facultad de dirección política de sus autoridades para definir los esquemas que se "acomodan" a sus necesidades de desarrollo.	
Ley 136 de 1994	148	El artículo 148 de esta ley establece la posibilidad de que dos o más entidades territoriales del orden municipal del mismo o de diferentes departamentos puedan asociarse para:	Conforme con la Ley 136, estas asociaciones se conforman por la concurrencia libre y voluntaria de sus autoridades y la ley las define como entidades de derecho público con personería jurídica y patrimonio propio.	
		<ul> <li>i. Organizar conjuntamente la prestación de servicios públicos,</li> <li>ii. La ejecución de obras,</li> <li>iii. El cumplimiento de funciones administrativas, procurando eficiencia y eficacia en los mismos,</li> <li>iv. El desarrollo integral de sus territorios y</li> <li>v. Colaborar mutuamente en la ejecución de obras</li> </ul>	Esta disposición se complementa con la contenida en el artículo 4 de la Ley 1551 de 2012 que dispone que con el fin de lograr objetivos de desarrollo económico y territorial, las autoridades municipales, propiciaran la formación de asociaciones entre las entidades territoriales e instancias de integración territorial para producir economías de escala, generar sinergias y alianzas competitivas, así como para	

Disposiciones normativas referentes a los esquemas asociativos			
Norma	Artículo	Contenido	Comentario
		públicas.	promover la celebración de contratos plan y alianzas público- privadas para el desarrollo rural.
Ley 489 de 1998	95	Las entidades públicas podrán asociarse con el fin de cooperar en el cumplimiento de funciones administrativas o de prestar conjuntamente servicios que se hallen a su cargo, mediante la celebración de convenios interadministrativos o la conformación de personas jurídicas sin ánimo de lucro	La Ley 489 contempla la asociatividad como un mecanismo de cooperación para que las entidades territoriales puedan cumplir con sus funciones y competencias de manera asociada para lograr mayor eficiencia en la prestación de los servicios a su cargo.
Ley 614 de 2000	1 a 6	Esta ley prevé mecanismos de integración, coordinación y armonización de las diferentes entidades competentes en materia de ordenamiento del territorio, para la implementación de los planes de ordenamiento territorial, mediante la conformación de Comités de Integración Territorial, que operan como cuerpos colegiados en los cuales las autoridades competentes concertarán lo referente a la implementación de los planes de ordenamiento territorial y a la presentación de la visión estratégica de desarrollo futuro del área de influencia territorial, ente otras funciones.	Esta Ley plantea la figura de asociatividad denominada Comités de Integración Territorial, como una instancia para integrar, coordinar y armonizar en el marco de dicho Comité los asuntos relacionados con el ordenamiento del territorio, de los municipios que conformen el Comité, en el marco de la implementación de los planes de ordenamiento territorial.
		La conformación de estos Comités, será obligatoria entre los municipios de un mismo departamento que conformen un área metropolitana y en aquellos municipios y distritos que tengan un área de influencia donde habite un número superior a quinientos mil (500.00) habitantes. Para estos efectos, área de influencia es el territorio conformado por la capital de departamento o municipio principal y municipios circunvecinos, en los cuales se presenten hechos que hagan indispensable la implementación conjunta de los planes de ordenamiento territorial tales como fenómenos de conurbación, relaciones estrechas en el	

		Disposiciones normativas referentes a los esqu	uemas asociativos
Norma	Artículo	Contenido	Comentario
		uso del suelo o relaciones estrechas en la prestación de servicios públicos. La definición del área de influencia, deberá hacerse en consenso ente los municipios que cumplan con las características para su conformación.	
Ley 617 de 2000	18	Sin perjuicio de las reglas vigentes sobre asociación de municipios y distritos, estos podrán contratar entre sí, con los departamentos, la Nación, o con las entidades descentralizadas de estas categorías, la prestación de los servicios a su cargo, la ejecución de obras o el cumplimiento de funciones administrativas, de forma tal que su atención resulte más eficiente e implique menor costo.	Esta ley, que tiene el propósito de racionalizar los gastos de funcionamiento de las entidades territoriales, estableció un mecanismo de asociación contractual entre los municipios, municipios y departamento, municipios y la nación, municipios y entidades descentralizadas de cualquier orden, con el propósito de "la prestación de los servicios a su cargo, la ejecución de obras o el cumplimiento de funciones administrativas, de forma tal que su atención resulte más eficiente e implique menor costo."
Ley 715 de 2001	88	Las entidades territoriales podrán suscribir convenios de asociación con objeto de adelantar acciones de propósito común, para la prestación de servicios, para la realización de proyectos de inversión, en cumplimiento de las funciones asignadas o para la realización de actividades administrativas. La ejecución de dichos convenios para la prestación conjunta de los servicios correspondientes deberá garantizar la disminución de los gastos de funcionamiento de las entidades territoriales asociadas y la racionalización de los procesos administrativos.	En la misma línea y con el objeto de lograr mayor eficiencia en el cumplimiento de las competencias asignadas a los departamentos, distritos y municipios, la ley dispuso la suscripción de convenios de asociación para:  i. Adelantar acciones de propósito común, ii. La prestación de servicios, iii. La realización de proyectos de inversión, iv. La realización de funciones administrativas.  Lo anterior, condicionado a la reducción de los gastos de funcionamiento de las entidades territoriales asociadas y con una duración mínima de cinco años, con el objeto de garantizar la continuidad en la prestación de los servicios.

	Disposiciones normativas referentes a los esq	uemas asociativos
Norma Artícul	Contenido	Comentario
Ley 1551 de 2012 4	Las entidades competentes para el cumplimiento de la función o la prestación del servicio deberán realizar convenios o usar cualquiera de las formas asociativas previstas en la ley orgánica de ordenamiento territorial para evitar duplicidades y hacer más eficiente y económica la actividad administrativa. Los municipios de categoría especial y primera podrán asumir la competencia si demuestran la capacidad institucional que para el efecto defina la entidad correspondiente. Las entidades nacionales podrán transferir las competencias regulatorias, las de inspección y vigilancia a las entidades territoriales.	La asociatividad es un principio rector de competencias cuando determina que las autoridades municipales, con el fin de lograr objetivos de desarrollo económico y territorial, propiciarán la formación de asociaciones entre las entidades territoriales e instancias de integración territorial para producir economías de escala, generar sinergias y alianzas competitivas. Así mismo, promover la celebración de contratos plan y alianzas público-privadas para el desarrollo rural.  Igualmente, para el cumplimiento de la función o la prestación del servicio deberán realizar convenios o usar cualquiera de las formas asociativas previstas en la LOOT para evitar duplicidades y hacer más eficiente y económica la actividad administrativa. Así, la ley establece la posibilidad de generar esquemas de asociación de acuerdo con los intereses comunes que se tengan entre las entidades territoriales.  Para los municipios de frontera se crea la posibilidad de celebrar convenios con entidades territoriales limítrofes del mismo nivel para adelantar programas de cooperación e integración que fomenten el desarrollo comunitario, la prestación de servicios públicos y la preservación del medio ambiente.

DNP-DDTS. 2012

## 4. Definición legal y funcional de los esquemas asociativos vigentes

La definición legal y funcional de cada esquema asociativo, como instrumento eficiente de gestión, se sustenta en el detalle normativo establecido para cada uno de ellos, y en las características y necesidades de las Entidades Territoriales que quieran recurrir a esta estrategia, así como en el enfoque y dinámica del proceso asociativo regional.

Con el objeto de brindar a las entidades territoriales información más detallada que les permita analizar cual el esquema asociativo más conveniente para sus propósitos, en los gráficos siguientes se caracteriza cada uno de los esquemas asociativos previstos en la ley.

### 4.1. Asociación de Municipios

Regulación normativa	Ley 136 de 1994 y Ley Orgánica 1454 de 2011, Art. 14.
Definición	<ul> <li>La Asociación de Municipios es una asociación voluntaria de dos ó más municipios conformada con un propósito común de desarrollo previamente identificado por los integrantes.</li> </ul>
Objetivos	<ul> <li>Una Asociación de Municipios se constituye en virtud de un acuerdo de voluntades con objetivos como:</li> <li>Prestación de servicios públicos: tales como acueducto, alcantarillado, electrificación, recolección y disposición de basuras, gestión de centros o puestos de salud en red, gestión y dotación de escuelas (TIC), gestión para el mantenimiento, rehabilitación y construcción de vías secundarias y terciarias, asistencia técnica agropecuaria, entre otros.</li> <li>Ejecución de obras: construcción de obras públicas que por su complejidad, impliquen altos costos, pero que generen utilidad común, sean de carácter supramunicipal y puedan ejecutarse con mayor economía y eficiencia por vía asociativa. La Asociación de Municipios puede gestionar la realización de estudios y procesos de contratación para la ejecución e interventoría de obras con entidades públicas, privadas o comunitarias. Generar espacios para la concertación, discusión, coordinación, ejecución y evaluación de proyectos de alcance regional.</li> <li>Ejercicio de competencias: la Asociación de Municipios constituye una figura a través de la cual pueden ejercerse competencias municipales de manera conjunta, integrando o articulando los respectivos planes de</li> </ul>

desarrollo municipal en un modelo de planificación integral conjunto. Promoción del desarrollo local: la Asociación de Municipios puede participar en los procesos y ejercicios de planificación e integración regional para la identificación de los potenciales y limitaciones territoriales, así como en la organización de actores, el establecimiento de objetivos comunes de desarrollo, y la gestión ante otros niveles de gobierno de programas sectoriales de impacto territorial (por ejemplo fomento productivo y empresarial, comercialización rural etc.)

## Requisitos - para su conformación

Para la constitución de una Asociación de Municipios se requiere que los municipios sigan el procedimiento dispuesto por la Ley 136 de 1994 que les permite hacer parte de una o varias asociaciones que atiendan diferentes objetivos.

- De manera general, una vez hecha expresa la intención y voluntad asociativa por parte de los Alcaldes de dos o más municipios, pertenecientes a uno o más departamentos, los aspectos a tener en cuenta para la conformación de una AM son los siguientes:
- Identificar problemáticas comunes, la cual se constituye en el objeto de la asociación.
- Hacer expresa la voluntad de las entidades territoriales de asociarse.
- La autorización de los Concejos municipales al respectivo Alcalde, para suscribir el **convenio de asociación o contrato plan** de conformación de la AM.
- Es pertinente destacar que la personería jurídica de la asociación se adquiere una vez se ha suscrito el convenio asociativo por parte de los representantes legales de los municipios asociados, se hayan aprobado los estatutos y se haya realizado la publicación del convenio y los estatutos. En tal sentido, la Asociación de Municipios, como entidades administrativas de derecho público, no necesitan reconocimiento expreso de la personería jurídica por parte de una autoridad diferente a los Concejos Municipales, quienes autorizan la constitución de la misma.

#### 4.1.1. Centros Provinciales de Gestión Agro-empresarial -CPGA-

El Decreto 2980 de 2004 reglamenta parcialmente la Ley 607 de 2000, en lo relativo a la asociación de Municipios para la prestación del servicio público obligatorio de asistencia técnica directa rural, mediante la creación de *Centros Provinciales de Gestión Agroempresarial (CPGA)*, los cuales se definen como organizaciones administrativas de carácter público, integradas por varios Municipios de un mismo Departamento o Departamentos diferentes, que buscan gerenciar el desarrollo rural sostenible y la competitividad del territorio, como también de sus cadenas productivas.

El **objetivo** general es mejorar la gestión de las políticas públicas encaminadas en darle apoyo a la zona rural, por medio del acceso a los instrumentos de comercialización, inversión y financiación a zona rurales a nivel empresarial, así mismo, deben formular los Planes Generales de Asistencia Técnica por encadenamiento o sistema productivo para los municipios asociados. **En cuanto los municipios asociados ejercen la competencia obligatoria de asistencia técnica agropecuaria, se entiende que la conformación del CPGA es obligatoria**.

**Jurídicamente, los CPGA pueden constituirse como Asociaciones de Municipios**, y como tal son personas jurídicas de derecho público con personería jurídica y patrimonio propio, que se rigen por sus propios estatutos.

Los principales pasos para la **conformación** de los CPGA son los siguientes:

- Suscripción del acuerdo de voluntades. Por medio de este documento se manifiesta la voluntad que tienen los Municipios de asociarse y apoyar las acciones de acompañamiento.
- Gestión del Alcalde (s) para presentar ante el Concejo Municipal un proyecto de Acuerdo que autorice el funcionamiento del Centro Provincial. En el caso que el Departamento quiera ser socio directo del centro, el Gobernador debe presentar un proyecto de Ordenanza a la Asamblea Departamental.
- Definición de los estatutos en los cuales se precisa el esquema jurídico, los objetivos y las funciones especificas por las cuales se crea esta organización, por iniciativa de los Alcaldes y de las Secretarias de Agricultura correspondientes.
- Conformación del **Consejo Directivo**, el cual se compone de los Alcaldes, los campesinos empresarios y las Secretarías de Agricultura (Decreto 2980 de 2004).
- Expedición de los **Certificados de disponibilidad presupuestal**, con los que se certifica la existencia de los recursos comprometidos para el funcionamiento del Centro Provincial.
- Nombramiento del **Gerente**, elegido de acuerdo a un perfil previamente establecido por el Consejo Directivo ya constituido.

Los Centros Provinciales de Gestión Agroempresarial, son organizaciones de gestión que agrupan municipios con características homogéneas y potencialidades comunes, para el desarrollo de la competitividad y el fortalecimiento del mercado de servicios de asistencia técnica directa rural, con enfoque Agroempresarial. De esta forma, algunas de sus funciones son:

- Elaborar los Planes Generales de Asistencia Técnica Rural, por encadenamientos productivos, en armonía con los Planes de Desarrollo Departamentales y municipales.
- Estimular la formulación y gestionar proyectos de desarrollo rural y de planes de negocios agro empresariales con visión de encadenamiento, que aseguren el acceso a los mercados de una forma equitativa, sostenible, competitiva y transparente.
- Fortalecer organizaciones de productores, transformadores y empresarios en torno a agro negocios y al desarrollo rural del territorio.

 Estimular la capacidad de demanda de los campesinos empresarios de la Asistencia Técnica Directa y de los demás instrumentos de política estatal para apoyo al sector agrícola.

#### 4.1.2. Comités de Integración Territorial -CIT-

Por medio de la Ley 614 de 2000 se regulan los Comités de Integración Territorial, definidos como cuerpos colegiados en los cuales las autoridades competentes concertarán lo referente a la implementación de los Planes de Ordenamiento Territorial y a la presentación de la visión estratégica de desarrollo futuro del área de influencia territorial;<sup>32</sup> así mismo serán escenarios de participación comunitaria en los términos previstos en el artículo 4to de la Ley 388 de 1997.

El objeto de los Comités de Integración Territorial es establecer mecanismos de integración, coordinación y armonización de las diferentes entidades competentes en materia de ordenamiento del territorio, para la implementación de los planes de ordenamiento territorial.

La conformación de los Comités mencionados en el artículo 20 de la presente ley, será obligatoria entre los municipios de un mismo departamento que conformen un área metropolitana y en aquellos municipios y distritos que tengan un área de influencia donde habite un número superior a quinientos mil (500.00) habitantes.

En caso en que las respectivas áreas de influencia tengan un número de habitantes igual o inferior a quinientos mil (500.000) la integración del comité de integración regional será opcional para los respectivos alcaldes.

El Comité de integración territorial adoptará las decisiones por concertación, y estará conformado por:

- El alcalde del municipio principal.
- Los alcaldes de los municipios circunvecinos que hacen parte del área de influencia. El gobernador o gobernadores a los cuales pertenecen los municipios que hacen parte del área de influencia o sus delegados.
- El director o directores de la Corporación Autónoma Regional que tenga jurisdicción en el área de influencia.
- Un delegado del Ministro de Desarrollo Económico, con voz y sin voto.
- Un delegado del Ministro del Interior, con voz y sin voto.
- Dos (2) representantes de los gremios productivos y/o económicos de la región.
- Un (1) representante de las organizaciones no gubernamentales de la región.

Definición legal y funcional de los Esquemas Asociativos Secretaría Técnica de la COT

33

<sup>&</sup>lt;sup>32</sup> Áreas de influencia. Para efectos de lo establecido en la Ley, se entiende por área de influencia el territorio conformado por la capital de departamento o municipio principal y municipios circunvecinos, en los cuales se presenten hechos que hagan indispensable la implementación conjunta de los planes de ordenamiento territorial tales como fenómenos de conurbación, relaciones estrechas en el uso del suelo o relaciones estrechas en la prestación de servicios públicos. La definición del área de influencia, deberá hacerse en consenso ente los municipios que cumplan con las características para su conformación.

### 4.2. Provincias Administrativas y de Planificación -PAP-

Regulación normativa	Ley Orgánica 1454 de 2011, Art. 16.
Definición	<ul> <li>Las PAP constituyen un esquema asociativo territorial integrado por dos o más municipios geográficamente contiguos de un mismo departamento, que pueden ser creadas por los departamentos mediante Ordenanza para la definición de políticas y modos de gestión regional y subregional.</li> </ul>
Requisitos para su conformación	<ul> <li>Las provincias se constituyen en virtud de propósitos departamentales referidos al ámbito subregional que tienen que ver con la organización institucional para:         <ul> <li>Gestión ambiental. El ordenamiento ambiental del territorio hace parte junto a la política ambiental, de la gestión ambiental y se constituye en herramienta fundamental para la planificación del territorio. En este sentido, las provincias cobran relevancia al ser una instancia articuladora para estructurar programas y proyectos de interés común (departamentales, locales y de las autoridades ambientales) y para articular visiones de desarrollo locales y subregionales, en torno al manejo de cuencas, ecosistemas estratégicos y gestión del recurso hídrico³³.</li> <li>Organizar la prestación de servicios públicos mediante la vinculación de Agencias de Desarrollo Local, consorcios, redes de prestación de servicios, o asociaciones de municipios que permitan la generación de economías de escala y mayor eficiencia en la prestación de servicios.</li> <li>Ejecución de obras de ámbito regional: construcción de obras públicas de carácter regional, que constituyen infraestructuras articuladoras con impacto supramunicipal con impacto sobre el territorio departamental, los principales centros urbanos y regionales e incluso sobre los departamentos contiguos.</li> </ul> </li> <li>Para la constitución de una PAP se requiere de una ordenanza de la Asamblea departamental que autorice su constitución. Previamente se requiere de una solicitud presentada por el Gobernador, los alcaldes municipales del mismo departamento o del 10% de los ciudadanos de estos</li> </ul>
	municipios.

<sup>&</sup>lt;sup>33</sup> Esto es posible siempre y cuando se trate de una asociación entre una Provincia y una Corporación Autónoma Regional. De acuerdo con la Ley 99, la gestión del recurso hídrico y la ordenación de cuencas es competencia exclusiva de las CAR. Sin embargo, las entidades territoriales y en este caso, las Provincias, como usuarias de los recursos naturales que alberga la cuenca y del recurso hídrico como tal, aporten al cumplimiento del POMCA, lo cual se deberá establecer en el marco de este instrumento y de acuerdo con las competencias de cada entidad o actor presente en la cuenca.

### 4.3. Áreas metropolitanas

#### Ley Orgánica 128 de 1994 y Ley Orgánica 1454 de 2011, Art. 15. Regulación normativa Definición En virtud del artículo 319 de la Constitución las Áreas Metropolitanas son entidades administrativas de derecho público y según la LOOT constituyen un esquema asociativo territorial. El Área Metropolitana está integrada por dos o más municipios alrededor de un municipio núcleo o metrópoli que tienen relaciones económicas, sociales y físicas características de un conjunto metropolitano. **Objetivos** Las Áreas Metropolitanas en el marco de sus competencias, se ocupan de la regulación de los hechos metropolitanos. Se determinan como hechos metropolitanos aquellos que a juicio de la Junta Metropolitana (uno de sus órganos de administración) afecten simultáneamente y esencialmente a por lo menos dos de los municipios que lo integran como consecuencia de fenómenos de conurbación. Por su naturaleza se podría relacionar con una asociación de municipios vecinos que comparten las problemáticas surgidas de la aglomeración urbana y en este sentido, se organizan y comparten funciones buscando economías de escala. Como esquema asociativo deben no solo regular los hechos metropolitanos sino también liderarlos, orientarlos y coordinarlos. Para la constitución de un Área Metropolitana, los municipios deben tener Requisitos para su en consideración las siguientes pautas (Ley 128 de 1994): conformación Tienen iniciativa para promover su creación: los Alcaldes de los Municipios interesados, la tercera parte de los Concejales de dichos Municipios, o el 5% de los ciudadanos que integran el censo electoral totalizado de los mismos Municipios. Los promotores del Área Metropolitana deben elaborar el proyecto de constitución de nueva entidad administrativa, donde se precise al menos los siguientes aspectos: Municipios que integrarían el área; Municipio núcleo o metrópoli; razones que justifican su creación; y fuentes de los aportes de las entidades territoriales que la conformarían. El proyecto se entregará a la Registraduría quien someterá a consulta popular el proyecto, el cual se entenderá aprobado por el voto afirmativo de la mayoría de los votantes. Cumplida la consulta popular y si el resultado fuere favorable, los Alcaldes y los Presidentes de los respectivos Concejos Municipales protocolizarán la conformación del Área Metropolitana. En dicha protocolización deberán definir las atribuciones, financiación y autoridades del Área, de acuerdo con lo establecido en la Ley 128 de 1994, así como las funciones generales que

cumplirá el ente metropolitano, particularmente en materia de planeación, obras, servicios públicos y obras de desarrollo económico y

social.

## 4.4. Asociaciones de Áreas Metropolitanas

Regulación normativa Objetivos	<ul> <li>Establecer competencias específicas delegables o transferibles entre las distintas entidades territoriales (municipios o distritos) que conforman la asociación. Por la naturaleza de las áreas metropolitanas señalada anteriormente, se infiere que dichas competencias están relacionadas con la regulación de hechos metropolitanos (por ejemplo en materia de transporte, ambiente, vivienda etc.)</li> </ul>
Requisitos para su conformación	<ul> <li>Los directores de las áreas metropolitanas respectivas, previamente autorizados por sus Juntas Metropolitanas pueden conformar la asociación mediante contrato-plan, el cual es asimilable a un convenio interadministrativo.</li> </ul>

### 4.5. Asociaciones de Distritos Especiales

Regulación normativa	Ley Orgánica 1454 de 2011, Art. 13.
Definición	<ul> <li>Las asociaciones de distritos especiales son esquemas asociativos que se conforman por dos o más distritos entorno a un modelo de desarrollo y planificación integral conjunto y un plan de acción de mediano plazo.</li> </ul>
Objetivos	<ul> <li>Establecer una asociación para organizar conjuntamente la prestación de servicios o la ejecución de obras públicas de interés común.</li> </ul>
Requisitos para su	<ul> <li>Mediante convenio interadministrativo o contrato plan suscrito por los alcaldes mayores.</li> </ul>
conformación	<ul> <li>Requiere la aprobación previa de los concejos distritales.</li> <li>Plana de acción de mediano plazo.</li> </ul>

## 4.6. Asociaciones de departamentos

Regulación normativa	Ley Orgánica 1454 de 2011, Art. 12.
Definición	<ul> <li>Las Asociaciones de departamentos son esquemas asociativos territoriales conformados de manera libre y voluntaria, por dos o más departamentos con un propósito común de desarrollo.</li> </ul>

#### **Objetivos**

- Mediante la suscripción de un convenio interadministrativo o un contratoplan los departamentos podrán constituir una asociación con el propósito de concertar políticas y programas que favorecen el desarrollo departamental y regional como por ejemplo:
  - Dar impulso a actividades de diversificación productiva, promoción de nuevas empresas locales y *clusters* en áreas metropolitanas, centros subregionales y corredores estratégicos de desarrollo.
  - Procurar la organización de redes entre actores públicos y privados para promover la innovación productiva y empresarial.
  - Incentivar la búsqueda de nuevas fuentes de empleo e ingresos a nivel local y regional.
  - Buscar la promoción de actividades de desarrollo científico, tecnológico e innovación a nivel supradepartamental y regional.
  - Prestar servicios público de alcance supradepartamental.
  - Desarrollar conjuntamente funciones administrativas departamentales.
  - Ejecutar obras de alcance regional: construcción de obras públicas que por su complejidad, impliquen altos costos, pero que generen utilidad común, de carácter supradepartamental y puedan ejecutarse con mayor economía y eficiencia por vía asociativa.
  - Ejercicio de competencias concertadas: los departamentos integrantes de la asociación en el marco del convenio o contrato-plan podrán concertar entre sí, el ejercicio conjunto de competencias departamentales, y el desarrollo de proyectos regionales, bajo los principios de coordinación, complementariedad, concurrencia y subsidiariedad, establecidos en el marco legal y mediante mecanismos como los de asociación, cofinanciación, delegación y/o convenios.

#### Requisitos para su conformación

La Asociación de departamentos se conforma mediante convenio o contrato plan suscrito por los gobernadores de cada departamento, con previa autorización e las asambleas departamentales, bajo un marco de acción que integre los planes de desarrollo bajo un modelo conjunto de planificación integral.

#### 4.7. Regiones de Planeación y Gestión -RPG-

# Ley Orgánica 1454 de 2011, Art. 19. Definición Las RPG son esquemas asociativos territoriales conformados de manera libre y voluntaria. La RPG está sustentada por el artículo 285 de la Constitución Política de 1991, el cual establece que fuera de la división general del territorio podrá haber otras formas de organización territorial. Bajo el principio de regionalización establecido en la LOOT, las RPG están llamadas a sentar las bases para un proceso de regionalización de

Ohiotino	competencias y recursos enmarcada en una visión de desarrollo hacia la complementariedad, concurrencia y subsidiariedad.
Objetivos •	Constituir bancos de proyectos de inversión estratégicos de impacto regional durante el tiempo de desarrollo y ejecución de los mismos. Esto último implicaría que es una figura de transición que tendría un carácter temporal base para estructurar procesos de integración territorial de largo plazo.
Requisitos para su conformación	<ul> <li>La RPG para su conformación parte de la iniciativa de entidades territoriales y de asociaciones entre entidades territoriales (asociaciones de departamentos, asociaciones de distritos, asociaciones de municipios), de conformidad con lo señalado en el artículo 15 de la LOOT, las asociaciones de áreas metropolitanas, es decir, presuponen la existencia de cualquiera de ésta figuras, lo cual bajo el principio de gradualidad establecido en la LOOT, representa una figura que permite el tránsito de las asociaciones entre entidades territoriales a figuras de integración de alcance regional.</li> </ul>

### 4.8. Regiones Administrativas y de Planificación -RAP-

Regulación normativa	Art. 306 de la CP y Ley 1454 de 2011, Art. 17; Art. 23 y Art, 30.
Definición	<ul> <li>Según el artículo 306 de la Constitución Política las RAP son entidades conformadas por dos o más departamentos contiguos, así como por las asociaciones de departamentos (siempre que sean contiguas)<sup>34</sup>, con personería jurídica, autonomía financiera y patrimonio propio, con principios de gradualidad, flexibilidad y responsabilidad fiscal.</li> </ul>
Objetivos	<ul> <li>Según la Constitución Política (art. 306) y la LOOT (art. 30) la finalidad de la RAP está orientada al desarrollo regional, la inversión y la competitividad.</li> <li>La Nación podrá cofinanciar proyectos estratégicos de las RAP, previo cumplimiento de los requisitos y condiciones previstos en la normativa vigente.</li> <li>De acuerdo con el Art. 36 de la LOOT, y con el Art. 307 de la Constitución Política, la RAP podrá transformarse en Región como entidad territorial.</li> </ul>
Requisitos	<ul> <li>Para la conformación de la RAP, la LOOT establece los siguientes requisitos:</li> </ul>
para su	<ul> <li>La autorización previa de las Asambleas Departamentales.</li> </ul>
conformación	<ul> <li>Concepto previo de la Comisión de Ordenamiento Territorial del Senado de la República.</li> <li>Suscripción de un convenio por parte de los gobernadores.</li> <li>Se debe tener en cuenta para su financiación y funcionamiento los parámetros establecidos en la Ley 617 de 2000 y 819 de 2003 para los departamentos que las conformen.</li> </ul>

<sup>&</sup>lt;sup>34</sup> Inciso segundo Artículo 17, Ley 1454 de 2011.

 Los departamentos que conformen las RAP deben tener continuidad geográfica.

#### 4.9. Región Administrativa y de Planificación Especial - RAPE

Regulación normativa	325 C.P y Ley 1454 de 2011, Art. 30 parágrafos 2 y 3.
Definición	<ul> <li>Según el artículo 325 el <b>Distrito Capital</b> una región con otras entidades territoriales de carácter departamental.</li> <li>Según la LOOT (parágrafo 30 art. 30), la RAPE cuenta con personería jurídica, autonomía y patrimonio propio.</li> </ul>
Objetivos	<ul> <li>El objeto principal de la RAPE será el desarrollo económico y social de la respectiva región. En desarrollo de este objeto, se cuenta con una amplia experiencia desarrollada bajo los procesos llevados a cabo en la Mesa de Planificación Regional Bogotá-Cundinamarca y Región Central.</li> </ul>
Requisitos para su conformación	<ul> <li>Para la conformación de la RAPE, la LOOT establece los siguientes requisitos:</li> <li>La aprobación previa por parte del Concejo Distrital y las Asambleas Departamentales mediante Acuerdo Distrital y Ordenanza Departamental respectivamente.</li> <li>Concepto previo de la Comisión de Ordenamiento Territorial del Senado de la República</li> <li>Suscripción de un convenio por parte de los mandatarios seccionales.</li> <li>Se debe tener en cuenta para su financiación y funcionamiento los parámetros establecidos en la Ley 617 de 2000 y 819 de 2003 para los departamentos que las conformen.</li> </ul>

#### 4.10. Asociaciones de Corporaciones Autónomas Regionales

Regulación	Ley 1450 de 2011 (Art. 8); Ley 489 de 1998 (Art. 95); Ley 1454 de 2011					
normativa	(Art. 9); Código de Recursos Naturales y la Ley 99 de 1993					
Definición	<ul> <li>Las Asociaciones de Corporaciones Autónomas Regionales son un esquema asociativo territorial que será promovido por el Gobierno nacional para diseñar y ejecutar programas de protección ambiental.</li> </ul>					
Objetivos	<ul> <li>Se constituyen con el fin de diseñar y ejecutar programas de:</li> <li>protección ambiental</li> <li>Programas para el cuidado de zonas productoras de agua, protección de ecosistemas estratégicos</li> <li>programas de mitigación de riesgo.</li> <li>Por medio del Contrato Plan las CAR o sus asociaciones, se pueden asociar con entidades territoriales o con asociaciones de estas, para el cumplimiento de sus objetivos.</li> </ul>					

#### Requisitos para su conformación

- La suscripción de un convenio interadministrativo entre dos o más Corporaciones Autónomas Regionales, según la Ley 489 de 1998 o de un Contrato Plan como lo establece el Decreto 819 de 2012.
- Bajo esta figura, las CAR podrán hacer inversiones fuera de su jurisdicción en cumplimiento de los convenios adelantados entre las mismas.
- Por las características de su conformación, las Asociaciones de CAR deberían estructurarse a partir del manejo integrado de cuencas, donde converjan en su jurisdicción dos o más CAR.
  - Para los efectos del manejo integrado de cuencas, la ley 99 de 1993 y el Decreto 1640 de 2012, establecen la manera de hacerlo conjuntamente entre las CAR que comparten la cuenca; sin embargo, el manejo integrado de cuencas también puede dar lugar a la procesos asociativos entre entidades territoriales y autoridades ambientales.
- Bajo el principio de flexibilidad y gradualidad establecidos en la LOOT y por la naturaleza de los programas que manejarían, es un esquema que guarda relación con las Provincias Administrativas y de Planificación PAP, ya que éstas últimas podrían estructurar programas de gestión ambiental en torno al manejo de cuencas, ecosistemas estratégicos y gestión del recurso hídrico. (ver punto 4.2).
  - Teniendo en cuenta que la gestión del recurso hídrico y la ordenación de cuencas es competencia exclusiva de las CAR, para efectos del manejo integrado de cuencas, esta se realizaría en el marco de una asociación de CAR o sus asociaciones, con entidades territoriales o con asociaciones de ellas.

# 4.11. Alianzas estratégicas de desarrollo económico con países fronterizos

Regulación normativa	Arts. 80, 289 y 337 Constitución Política de Colombia. Ley 191 de 1995. Ley 1454 de 2011, Art. 9.					
Definición	<ul> <li>Las alianzas con países fronterizos constituyen procesos asociativos de orden económico entre entidades territoriales nacionales (departamentos, distritos o municipios) y las del mismo nivel de países vecinos y fronterizos para promover el desarrollo y fortalecer el intercambio bilateral e internacional.</li> </ul>					
Objetivos	<ul> <li>Por su naturaleza, las alianzas de desarrollo económico buscan promover el desarrollo social, económico y cultural en el territorio fronterizo en relación con las actividades bilaterales comerciales, el desarrollo comunitario, la prestación de servicios públicos y la preservación del ambiente, bajo el ámbito de las competencias de cada entidad territorial.</li> </ul>					

#### Requisitos para su conformación

Para la conformación se establecen los siguientes requisitos:

- Con la asistencia y previa consulta al Ministerio de Relaciones Exteriores, los Alcaldes y Gobernadores de los municipios y Departamentos fronterizos pueden celebrar convenios de cooperación e integración con las autoridades correspondientes de las entidades territoriales limítrofes del país vecino.
- Los Alcaldes y Gobernadores requieren el aval previo por parte de los Concejos Municipales y Asambleas Departamentales respectivamente.

#### 4.12. Alianzas estratégicas de orden económico

#### Regulación normativa

Ley 1454 de 2011, Art. 16 y 30.

Ley 489 de 1. Leyes 80 de 1993 y 1150 de 2007

### Definición

En el marco de la LOOT, las alianzas estratégicas de orden económico constituyen una alternativa de asociación con que cuentan municipios no contiguos de diferentes departamentos, o departamentos no contiguos para desarrollar alianzas estratégicas de orden económico con el fin de comercializar sus bienes y servicios a nivel nacional e internacional.

#### **Objetivos**

Por su naturaleza, las alianzas económicas que las entidades territoriales pueden promover para el desarrollo de programas y proyectos abarcan múltiples propósitos para el desarrollo social, económico y cultural del territorio, que involucran todos los requerimientos para la generación de cadenas de valor y para el impulso de proyectos productivos. En general las alianzas se pueden estructurar no solo para el desarrollo de proyectos productivos, sino para diferentes propósitos en la prestación de servicios sociales (salud, educación, capacitación técnica, investigación etc.) y culturales (recreación, deporte, etc.).

#### Requisitos para su conformación

- Los mecanismos para establecer alianzas de orden económico jurídicamente involucran la suscripción de convenios en diferentes modalidades, la conformación de consorcios, según el marco jurídico vigente para cada modalidad.
- Según las diferentes etapas de planeación, ejecución, y financiación de programas y proyectos que requieran de una alianza para la gestión de cualquier iniciativa, pueden comprometerse recursos para la cofinanciación y asistencia técnica con entidades nacionales o internacionales públicas o privadas.
- De acuerdo a su naturaleza y propósito las alianzas pueden involucrar a la empresa privada, ONG, organizaciones productivas locales o regionales, gremios, empresas de economía mixta, la cooperación internacional, las entidades territoriales y entidades nacionales, para lo cual se debe revisar el marco jurídico vigente para cada alianza en particular, de acuerdo a los actores involucrados.

# 5. Lineamientos generales para la conformación de Esquemas Asociativos

# 5.1. Factores que inciden en el funcionamiento de las asociaciones territoriales

La ejecución de las acciones estratégicas del territorio con visión de futuro, pasa por establecer un diseño institucional, donde se contemple que tipo de esquema asociativo (creación de asociaciones, Contratos Plan o alianzas público-privadas de acuerdo con las circunstancias) para lograr los objetivos propuestos. Conforme con la literatura sobre administración y gestión pública territorial, los factores que inciden en el funcionamiento de las asociaciones territoriales son los siguientes:

- a) El liderazgo de los gobiernos locales y regionales en la gestión de las asociaciones territoriales: este liderazgo es esencial por su carácter público, que les otorga a las autoridades territoriales la capacidad de formular, diseñar y ejecutar políticas públicas y los presupuestos públicos asociados a las mismas. En este sentido es importante resaltar que los gobiernos locales son los únicos actores a nivel local (y los gobiernos regionales para el nivel departamental) que tienen la facultad legal para gestionar su conformación y funcionamiento.
- b) El territorio como un proceso dinámico de construcción social: los actores territoriales plantean a los gobiernos el reto de fortalecer las relaciones con el conjunto heterogéneo de actores presentes en su territorio, superando la noción de los actores como "simples usuarios y consumidores de políticas públicas" a "hacedores y modeladores" de las mismas" (Bossuyt; 2009)<sup>35</sup>. En otras palabras, es considerar el territorio como un proceso de construcción social, donde los actores son protagonistas de su propio desarrollo y responsables de sus acciones y sus consecuencias. Este factor es válido para los gobiernos territoriales como para las asociaciones.
- c) La naturaleza política y técnica del proceso de planificación estratégica: los gobiernos locales son actores políticos, por lo que cualquier decisión relativa a los procesos de asociación es fundamentalmente política. Sin embargo, deben ser alimentados técnicamente y requieren de la colaboración del equipo técnico y administrativo para ser implementados y tener eficacia, pues las decisiones deben ser la expresión objetiva de los

<sup>&</sup>lt;sup>35</sup> Bossuyt, Jean (2008): "La articulación entre los gobiernos locales europeos y la sociedad civil de su territorio en la cooperación descentralizada." en Anuario de Cooperación Descentralizada, año 2008, Observatorio de Cooperación Descentralizada UE-AL

intereses colectivos en el territorio, estructurados a partir del accionar político del gobierno local. De ahí que el punto de partida ineludible para iniciar cualquier proceso de reflexión y planificación estratégica sea la sensibilización y la toma de decisión política. Sin consideración de su viabilidad política, y técnica, toda estrategia y esquema asociativo resultará en un ejercicio sin trascendencia en el desarrollo, ni en la sustentabilidad de la asociación.

- d) La construcción de visiones y agendas comunes en los territorios: ello con el fin de establecer los "nortes conceptuales" en los que se definan las prioridades del territorio y se coordinen las acciones de los actores, para sumar esfuerzos, superar intereses individuales, generar cooperación y consensuar procesos y resultados entre todos los actores implicados en el desarrollo territorial. Para ello, es indispensable abordar enfoques integrales, que articulen una estrategia coherente y exhaustiva a escala territorial, que debe ser además funcional con el conjunto de dispositivos programáticos de desarrollo local.
- e) Articulación en su dimensión vertical con otros niveles de gobierno, desde una triple perspectiva de coordinación, subsidiariedad y complementariedad: esta lógica se basa en la autonomía de las entidades territoriales, en el liderazgo de los gobiernos locales y regionales, en la gestión de las políticas y programas en su territorio y en sus capacidades dinámicas de desarrollar espacios e instrumentos que permitan conciliar la existencia de estrategias globales, nacionales y sectoriales con su adaptación a la diversidad de contextos locales. La generación de alianzas y sinergias entre actores e instituciones es un factor fundamental para potenciar la gestión de las entidades territoriales y de las asociaciones en pro del desarrollo territorial.

# 6. Relación de la asociatividad con otros instrumentos de política territorial y desarrollo

El presente texto ha puesto de relieve cómo la asociatividad es una alternativa organizativa de la cual disponen las autoridades territoriales para asociarse en torno a un interés común y sumar sus esfuerzos en orden a alcanzarlo. De igual manera, ha señalado cómo la LOOT fortalece la asociatividad entre las entidades territoriales, dadas las diferentes alternativas que ésta determina para hacerla efectiva. De este modo, de manera general pueden encontrase diversos esquemas de asociatividad, entre diferentes entidades de cualquier nivel de gobierno, que coadyuven a materializar los esfuerzos mancomunados para resolver problemas y activar potencialidades comunes. Así mismo, los macroproyectos también pueden constituirse como un instrumento de política territorial, que permite a los municipios y distritos, nación y privados trabajar mancomunadamente para el desarrollo de operaciones urbanas de gran escala.

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

#### 6.1. Convenios interadministrativos

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

Para materializar estos propósitos, la Ley 489 de 1998 prevé los convenios interadministrativos celebrados entre dos o más entidades públicas con dos objetivos específicos: concertar la asociación entre entidades públicas,<sup>36</sup> así como constituir asociaciones y fundaciones para el cumplimiento de las actividades propias de las entidades públicas con participación de particulares.<sup>37</sup> En relación con las asociaciones, esta tiene como finalidad servir de instrumento para cooperar en el cumplimiento de funciones administrativas o de prestar conjuntamente

<sup>&</sup>lt;sup>36</sup> Artículo 95, Ley 489 de 1998.

<sup>&</sup>lt;sup>37</sup> Artículo 96, Ley 489 de 1998.

servicios que se hallen a su cargo, mediante la celebración de convenios interadministrativos o la conformación de personas jurídicas sin ánimo de lucro.

Los eventos en los que puede operar esta herramienta, se identifican en la tabla siguiente:

Tabla 2. Convenios Interadministrativos

Convenios interadministrativos								
Entidades Norma Objetivo Requerimiento								
Nacionales o territoriales (sector central o descentralizado)	Artículo 95, Ley 489 de 1998	Servir de instrumento para cooperar en el cumplimiento de funciones administrativas o de prestar conjuntamente servicios que se hallen a su cargo	Convenio interadministrativo					

#### **Ejemplo**

Asociarse para prestar asistencia técnica en gestión u organización administrativa, para el desarrollo de un proyecto particular, por un período determinado, aportando recursos humanos, físicos o económicos.

#### DNP-DDTS. 2012

De igual modo, las entidades estatales, cualquiera sea su naturaleza y orden administrativo podrán, asociarse con personas jurídicas particulares, mediante la celebración de convenios de asociación o la creación de personas jurídicas, para el desarrollo conjunto de actividades en relación con los cometidos y funciones que les asigna la ley. En este evento, los convenios de asociación se celebrarán de conformidad con lo dispuesto en el artículo 355 de la Constitución Política, determinando con precisión su objeto, término, obligaciones de las partes, aportes, coordinación y todos aquellos aspectos que se consideren pertinentes. Cuando en virtud de esta asociación, surjan personas jurídicas sin ánimo de lucro, estas se sujetarán a las disposiciones previstas en el Código Civil para las asociaciones civiles de utilidad común.

En este evento, las autoridades interesadas en el uso de esta herramienta, deberán tener en consideración que el procedimiento se halla contenido en artículo 355 de la Carta Política, reglamentado por el Decreto 777 1992,<sup>39</sup> modificado por los Decretos 1403 de 1992<sup>40</sup> y 2459 de 1993.<sup>41</sup>

<sup>&</sup>lt;sup>38</sup> Articulo 355. Ninguna de las ramas u órganos del poder público podrá decretar auxilios o donaciones en favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado. El Gobierno, en los niveles nacional, departamental, distrital y municipal podrá, con recursos de los respectivos presupuestos, celebrar contratos con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad con el fin de impulsar programas y actividades de interés público acordes con el Plan Nacional y los planes seccionales de Desarrollo. El Gobierno Nacional reglamentará la materia.

<sup>&</sup>lt;sup>39</sup> Por el cual se reglamenta la celebración de los contratos a que se refiere el inciso segundo del artículo 355 de la Constitución Política.

<sup>&</sup>lt;sup>40</sup> Por el cual se modifica el Decreto 777 de 1992.

<sup>&</sup>lt;sup>41</sup> Por el cual se adoptan disposiciones en relación con los contratos a que se refiere el inciso segundo del artículo 355 de la Constitución Política.

Esta disposición se complementa con la contenida en la Ley 1551 de 2012, <sup>42</sup> que prevé la figura de los convenios solidarios para asegurar, conjuntamente con el artículo 355 de la Carta Política, el aporte de recursos estatales para el desarrollo de proyectos comunitaritos. Conforme con el parágrafo 3 del artículo 6 de la citada Ley 1551, el convenio solidario es la complementación de esfuerzos institucionales, comunitarios, económicos y sociales para la construcción de obras y la satisfacción de necesidades y aspiraciones de las comunidades.

En este orden, el numeral 16 del artículo 6 de la Ley 1551 dispone que en concordancia con lo establecido en el artículo 355 de la Constitución Política, los distritos podrán celebrar convenios solidarios, entre otros, con los organismos de acción comunal y demás organizaciones civiles y asociaciones residentes en el territorio, para el desarrollo conjunto de programas y actividades establecidas por la Ley a los distritos, acorde con sus planes de desarrollo.

Atendiendo a lo anterior, los eventos en los que puede operar esta herramienta, se identifican en la tabla siguiente:

Tabla 3. Convenios de Asociación, solidarios o creación de personas jurídicas

	Convenios de asocia	nción, solidarios o creación de personas jurídica	as			
Entidades	Norma	Objetivo	Requerimientos			
Nacionales o	Artículo 96, Ley	Desarrollo conjunto de actividades en	Contrato de			
territoriales	489 de 1998	relación con los cometidos y funciones que	asociación o			
(sector central o	Parágrafo 3,	les asigna a aquéllas la ley.	aporte, solidarios, o			
descentralizado)	artículo 6, Ley	Complementación de esfuerzos	de conformación			
Personas jurídicas	1551 de 2012	institucionales, comunitarios, económicos y	de una persona			
de derecho privado		sociales para la construcción de obras y la jurídica de de				
		satisfacción de necesidades y aspiraciones	privado (Cámara de			
		de las comunidades (convenios solidarios)	Comercio)			

#### **Eiemplo**

Asociarse durante un tiempo determinado para desarrollar conjuntamente proyectos de investigación o de prestación de servicios en ciencia, tecnología e innovación (cuya ejecución podrá adelantarse conforme con normas de derecho privado conforme lo prevé la Ley 80 de 1993), o conformar corporaciones o fundaciones encargadas de proveer servicios a la comunidad, centros de servicios asociados, actividades artísticas o culturales o de fomento a microempresariado, entre otros (cuya ejecución podrá adelantarse conforme con normas de derecho público – si la participación estatal en el capital es superior al 50% - o privado si la participación estatal en el capital es inferior al 50%) así como apoyos a organismos de acción comunal y demás organizaciones civiles y asociaciones residentes en el territorio (mediante contratos de aporte solidario, celebrados de manera directa, conforme con la Ley 1551 de 2012.

DNP-DDTS, 2012

<sup>&</sup>lt;sup>42</sup> Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.

Es preciso destacar que respecto de esquemas asociativos que se desarrollen alrededor de macroproyectos de infraestructura y equipamientos, el sistema logístico nacional, redes de ciudades, encadenamientos productivos y clúster territoriales, que conforman una *Área de Desarrollo Territorial -ADT-*, que vincula las iniciativas y dinámicas de desarrollo local de conjuntos de municipios de uno o varios departamentos ubicados en las áreas de influencia de esa ADT; las entidades estatales del orden nacional o territorial interesadas en desarrollar la estructuración o desarrollo de proyectos relativos a estos encadenamientos de infraestructura, así como para el desarrollo de políticas para promover el desarrollo empresarial y territorial en las mismas, pueden asociarse para conformar las denominadas **Agencias de Desarrollo Económico Local -ADEL-**,<sup>43</sup> con la participación de particulares, acudiendo para el efecto a los convenios para la conformación de personas jurídicas de derecho privado.

Para estos efectos, la convocatoria los particulares deberá hacerse, independiente de la participación estatal en el capital de la ADEL, mediante procesos de invitación pública que, en el caso de ADEL con participación estatal superior al 50%, deberá efectuarse con sujeción a las normas de contratación estatal o, en el evento de participación estatal inferior al 50%, mediante mecanismos que aseguren la objetividad y publicidad en la invitación a participar en la conformación de estos vehículos o esquemas. Si el particular actúa como inversionista, mediante la estructuración y/o financiación de una iniciativa de formación bruta de capital, esta participación se regirá por las disposiciones contenidas en la Ley 1508 de 2012, que regula los procedimientos para la ejecución de este tipo de proyectos mediante la modalidad de asociaciones público privadas.

Las Agencias de Desarrollo Económico Local son estructuras legales, sin fines de lucro, constituidas por entidades territoriales públicas y privadas. A través de las ADEL los actores locales planean y activan, de manera concertada, Iniciativas para el desarrollo económico territorial, identifican los instrumentos más convenientes para su realización y establecen un sistema coherente de servicios técnicos y financieros.

Las Agencias proveen servicios a la población y a las instituciones, tales como: promoción territorial, dinamización económica, asistencia técnica y crediticia y capacitación empresarial, con el objetivo de apoyar el desarrollo competitivamente productivo y la innovación económica, dentro de una perspectiva de desarrollo equitativo, ecológico y humano.

De acuerdo con los problemas específicos de cada territorio y las condiciones del país, la ADEL elabora las distintas estrategias que se ajustan mejor al propósito de promover el desarrollo de la economía local. La ADEL persigue y provee soluciones específicas para reducir la pobreza, promover la equidad de la mujer, el desarrollo de micro y pequeñas empresas, la valorización de

intermunicipal previa delegación y concertación de los actores públicos de la región/provincia/subregión.

<sup>&</sup>lt;sup>43</sup> Las ADEL son organizaciones de segundo nivel que tienen un carácter territorial mesoeconómico (región, provincia o subregión), sin ánimo de lucro, autónomas, de naturaleza mixta y funcionamiento privado, cuyo objeto principal es fomentar el desarrollo económico y social equitativo e incluyente a partir del potencial endógeno del territorio intervenido, apoyar la planificación y definición de los lineamientos estratégicos del mismo, articular los actores y agentes del desarrollo públicos, privados y sociales existentes a nivel local, relacionar y enlazar los diferentes niveles territoriales regionales con el gobierno nacional y la cooperación internacional y ejecutar acciones de carácter

los recursos locales, la revitalización de la economía local y la reconstrucción después de conflictos, el enlace con el contexto y las políticas nacionales, y la internacionalización de las economías locales.

Otro ejemplo de convenios interadministrativos son los firmados para definir y desarrollar de manera conjunta el *Plan Operativo del Sistema Regional de Áreas Protegidas -SIRAP-*. De esta forma, ha sido firmado entre Corpocesar-Corpoguajira-CVS-CRA-Codechoco y Corpamag el Plan operativo -SIRAP- del Caribe años 2005-2006 en el marco del plan de acción a 10 años en cumplimiento al convenio marco 006 del 2005 suscrito por todas las autoridades ambientales regionales del Caribe y Parques Nacionales, que tiene por objeto aunar esfuerzos humanos, técnicos y financieros para adelantar los estudios que permitan el desarrollo e implementación del SIRAP Caribe Colombiano. (Parques Nacionales, 2012).

#### 6.2. Contratos - Plan

El contrato-plan se halla previsto en los artículos 18 de la Ley 1450 de 2011 y 8 de la Ley 1454 de 2011, reglamentados por el Decreto 819 de 2012, <sup>44</sup> que en su conjunto prevén como objetivo la concertación de esfuerzos estatales para la planeación integral con visión de largo plazo.

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

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

En este orden, procesos de desarrollo regional establecidos en el PND 2010-2014 pueden ser articulados y ejecutados a través de contratos plan, e incluir aportes del presupuesto nacional, en el evento en el que participe la Nación y de las entidades territoriales permitiendo dar una trasformación a las condiciones económicas y sociales de los territorios beneficiados por el Contrato Plan.

De igual modo, el contrato plan permitirá a los niveles nacional y subnacional la ejecución de macro – proyectos de infraestructura necesarios para la adecuación de los retos del Tratado de Libre Comercio -TLC- y programas de trascendencia de orden económico nacional que impulsarán el desarrollo del país y de las entidades territoriales al aprovecharse las ventajas que ofrecen las nuevas condiciones de explotación de recursos naturales no renovables y del TLC.

\_

<sup>&</sup>lt;sup>44</sup> Por el cual se dictan disposiciones sobre la elaboración e implementación de los Contratos Plan.

Esta herramienta igualmente abrirá espacios de negociación y planeación regional entre el gobierno central con cada entidad territorial o con cada región, para que concertadamente, cada parte de acuerdo con sus propias prioridades se comprometa en temas de interés común y sumen recursos importantes. El objetivo es pactar el diseño y la ejecución de proyectos prioritarios para el gobierno nacional y para las entidades territoriales, dentro de un marco de trasparencia, aplicando los principios de *concurrencia*, *complementariedad* y *subsidiariedad*. Este mecanismo tendrá que ser informado públicamente en cada una de sus etapas y condiciones.

El Contrato-Plan que involucra a la Nación, busca la armonización de los planes de desarrollo nacional y territoriales con un enfoque de largo plazo y permite prestar conjuntamente servicios públicos, ejercer funciones administrativas propias de las partes o asignadas al ente territorial por el nivel nacional, ejecutar obras públicas de interés común o de ámbito regional, cumplir funciones de planificación, así como procurar el desarrollo integral de sus territorios, y los proyectos de desarrollo en zonas fronterizas.

Un aspecto fundamental de contenido de los contratos-plan son los acuerdos estratégicos, contemplados en el Decreto 819 de 2012, los cuales se definen como *el resultado de un ejercicio de concertación entre las partes firmantes que buscan el desarrollo integral del territorio objeto del contrato, y que debe contener los objetivos comunes que se persiguen, responsables de las propuestas, programas y proyectos estructurados.*<sup>45</sup>

Al respecto se recomienda que estos acuerdos partan de un ejercicio de planificación conjunta entre las partes, que incluyan un diagnóstico, una visión del territorio sobre el que se plantea el contrato plan y con una mirada integral que lleve a acuerdos sobre el desarrollo de una región determinada.

En este orden, los eventos en los que puede operar la herramienta del contrato-plan, se identifican en la tabla siguiente:

Tabla 4. Contratos Plan

	Contratos Plan						
Entidades	Norma	Objetivo	Requerimientos				
Nacionales o territoriales (sector central o descentralizado)	Artículos 18, Ley 1450 de 2011 y 8, Ley 1454 de	Concertación de esfuerzos estatales para la planeación integral del desarrollo territorial con visión de largo plazo	Para la elaboración, ejecución, seguimiento y evaluación del				
	2011,Decreto 819 de 2012	El Contrato Plan que involucre entidades y organismos del nivel nacional busca la armonización de los planes de desarrollo nacional, los territoriales y los de las autoridades ambientales, para el desarrollo	Contrato Plan, se deberán adelantar las siguientes etapas:				

<sup>&</sup>lt;sup>45</sup> Para lograr la culminación de un contrato plan se necesitará cumplir con tres etapas, precontractual, contractual y post contractual, las cuales tendrán un procedimiento, herramientas y mecanismos establecidos por el DNP.

.

Contratos Plan							
Entidades	Norma	Objetivo					
Entidades	Norma		Requerimientos  1. Precontractual: En la que las partes involucradas construyen un "Acuerdo Estratégico para el Desarrollo del Territorio" y adelantan todos los trámites previos necesarios para su ejecución;  2. Contractual: En la que se suscribe el Contrato Plan por las partes interesadas, se procede a la ejecución de los programas y proyectos, así como su seguimiento y evaluación;  3. Post contractual: En la cual se liquida el Contrato Plan y se efectúa la				
		diferentes niveles de gobierno, las autoridades ambientales regionales y los esquemas asociativos territoriales, con un enfoque de largo plazo.  El Contrato Plan entre entidades territoriales y áreas metropolitanas permite prestar conjuntamente servicios públicos, ejercer funciones administrativas propias de las partes o delegadas al ente territorial por el nivel nacional, ejecutar obras públicas de interés común o de ámbito regional, así como procurar el desarrollo integral de los	construyen un "Acuerdo Estratégico para el Desarrollo del Territorio" y adelantan todos lo trámites previos necesarios para su ejecución;  2. Contractual: En la que se suscribe Contrato Plan por las partes interesadas, se procede a la ejecución de los programas y proyectos, así com su seguimiento y evaluación;  3. Post contractua En la cual se liquid el Contrato Plan y				

#### **Ejemplo**

Servir de soporte para la conformación de una Zona de Inversión Especial para Superar la Pobreza, cuando el Gobierno Nacional así lo decrete, o cualquier esquema asociativo sin que conlleve la creación de una persona jurídica.

DNP-DDTS. 2012

#### 6.3. Asociaciones público - privadas

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

aplicación de los tratados de libre comercio y el desarrollo del país especialmente en infraestructura.

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

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

En esta ley se fija el ámbito de aplicación, la cual es aplicable a todos aquellos contratos en los cuales las entidades estatales encarguen a un Inversionista privado el diseño y construcción de una infraestructura y sus servicios asociados, o su construcción, reparación, mejoramiento o equipamiento; actividades que deberán involucrar la operación y mantenimiento de dicha infraestructura. La ley también incluye la posibilidad de aplicarse para la prestación de servicios públicos y determina que en estos contratos se retribuirá la actividad con el derecho a la explotación económica de la infraestructura o servicio, en las condiciones que se pacte, por el tiempo que se acuerde, con aportes del Estado cuando la naturaleza del proyecto lo requiera.

Los procesos de selección y las reglas para la celebración y ejecución de los contratos que incluyan esquemas de APP se regirán por lo dispuesto por esta ley, la que determina que sólo se podrán realizar proyectos bajo esquemas de APP cuyo monto de Inversión sea superior a seis mil (6000) salarios mínimos mensuales vigentes. De igual modo, la Ley 1508 establece como plazo de los contratos para proyectos de asociación público privada, un máximo de treinta (30) años, incluidas la prorrogas. Así mismo, señala que las entidades territoriales podrán efectuar aportes en especie y que podrán aplicar la plusvalía por las obras que resulten de proyectos ejecutados, y determina el derecho de los privados al recaudo de recursos por la explotación económica del proyecto y a recibir desembolsos de recursos públicos o a cualquier otra retribución.

Conjuntamente con la reglamentación de la Ley 1580 de 2012 sobre APP, contenida en el Decreto 1467 de 2012,<sup>46</sup> se puede afirmar que esta legislación determina un mecanismo conforme con el cual las entidades estatales en cooperación con el sector privado tiene la oportunidad de emprender y ejecutar macroproyectos de gran impacto que involucran montos de recursos financieros considerables y que pueden ser la solución a la financiación de gran envergadura que requiere el país para garantizar la facilidad de vinculación a los mercados internacionales que se ha dinamizado con la firma de los últimos acuerdos y tratados de libre comercio.

De acuerdo con el impacto y el tipo de servicios que se espera concertar con el sector privado es posible, especialmente en las áreas más dispersas y con menos concentración de actividad

\_

 $<sup>^{46}</sup>$  Por el cual se reglamenta la Ley 1508 de 2012.

económica del país, que la opción de alianzas público privadas sea más viable para entidades territoriales previamente asociadas, dado que ya incorpora economías de escala, apropiadas para el privado, pero de otra parte les da a las entidades territoriales vinculadas mayor capacidad institucional para una negociación eficiente con el privado.

Por último, puede señalarse que los esquemas de APP son una herramienta no propiamente de asociatividad pero si contractual, capaz de sumar los intereses de los sectores público y privado, para poner en marcha toda la capacidad del país para realizar su transformación económica.

En este orden, los eventos en los que puede operar la herramienta de las APP, se identifican en la tabla siguiente:

Tabla 5. Asociaciones público - privadas

Asociaciones público privadas						
Entidades	Norma	Objetivo	Requerimientos			
Nacionales o territoriales (sector central o descentralizado) Personas jurídicas o naturales de derecho privado	Ley 1508 de 2012, Decreto 1467 de 2012	Instrumento de vinculación de capital privado, para la provisión de bienes públicos y de sus servicios relacionados, que involucra la retención y transferencia de riesgos entre las partes, y mecanismos de pago relacionados con la disponibilidad y el nivel de servicio de la infraestructura y/o servicio, el cual se materializa con un contrato entre una entidad pública y una persona natural o jurídica.	Estructuración de proyectos en fase de prefactibilidad o factibilidad por parte de entidades públicas, contratados mediante licitación pública. Estructuración de proyectos en fase de prefactibilidad o factibilidad por parte de particulares, contratados mediante concurso o directamente.			

#### **Ejemplo**

Estructuración de proyectos en fase de prefactibilidad o factibilidad por parte de ADEL

DNP-DDTS. 2012

# 6.4. El Sistema General de Regalías -SGR- como incentivo para la asociatividad

A iniciativa del Gobierno Nacional, mediante el Acto Legislativo 05 de 2011 y posteriormente con la Ley 1530 de 2012, el Congreso de la Republica rediseñó el régimen de distribución de regalías en Colombia, adoptando el Sistema General de Regalías -SGR-. Esta reforma constitucional fortalece el enfoque regional en la planificación, busca reducir los desequilibrios sociales, mejorando la calidad de vida de la población, y moviliza las capacidades de desarrollo endógeno, aprovechando los efectos de vecindad y sus externalidades positivas para alcanzar mayor crecimiento y competitividad regional.

Para el efecto, a fin de definir e implementar estrategias regionales diferenciadas, que permitan la consolidación de las zonas de mayor desarrollo, e impulsar el crecimiento acelerado de las regiones rezagadas, a partir de la movilización de sus capacidades endógenas, como estrategia para la aprobación de los proyectos de inversión y para incentivar su enfoque regional, el SGR organizó el país en 6 regiones o iniciativas de asociación regionales (Caribe; Centro-oriente; Eje cafetero; Llano; Pacífico; Centro-sur), para efectos de constituir los Órganos Colegiados de Administración y Decisión -OCAD-, encargados de viabilizar, priorizar y aprobar proyectos con un enfoque regional y asegurar un uso más efectivo y equitativo de estos recursos, lo que conlleva la dinamización de las RAP y una eventual creación de RET.

Con la reforma se crean los fondos de ciencia, tecnología e innovación (C&T), de desarrollo regional (FDR), de compensación regional (FCR). Estos fondos buscan aplicar los recursos en proyectos de impacto regional, lo que se constituye en una oportunidad para que las entidades territoriales busquen esquemas de asociatividad a mediano y largo plazo constituidas dentro de un orden legal en el marco de la LOOT.

Con el Fondo de Compensación Regional (FCR), con una duración de 30 años, se pretende cumplir con el principio de equidad social, de forma que la distribución de los recursos favorezca a las zonas más necesitadas del país, financiar los proyectos de impacto regional o local que conduzcan a acelerar la convergencia regional y mejorar la calidad de vida de la población y las condiciones de desarrollo local y regional.

El Fondo de Desarrollo Regional (FDR), se pretende dar cumplimiento al principio de equidad regional, fortaleciendo la competitividad de la economía, los desarrollos sociales y ambientales del país, mediante la financiación de proyectos regionales de inversión, acordados entre el Gobierno Nacional y las entidades territoriales, y entre ellas mismas, fortaleciendo la integración de diversas entidades territoriales en proyectos comunes, y otorga una mayor flexibilidad a dichas entidades para la inversión de los recursos y priorización de proyectos y necesidades.

Este fondo permitirá facilitar la coordinación y articulación de acciones e inversiones sectoriales en el territorio, con el fin de estructurar programas y proyectos integrales que atiendan las particularidades regionales y promuevan el desarrollo endógeno y lleven a disminuir las brechas regionales, también permitirá promover la conformación de corredores y áreas de desarrollo

territorial, alrededor de macroproyectos de inversión que faciliten la articulación pública y privada y potencien las capacidades de desarrollo regional y local.

Con la creación del Fondo de Ciencia Tecnología e Innovación (FCT&I), se hace expresa la destinación para proyectos de ciencia y tecnología del 10% de las regalías su distribución se realizará con base en una distribución departamental determinada por el Acto Legislativo 05 de 2011, en la misma proporción en que se distribuyan a los departamentos, los recursos de los FCR y FDR, para incentivar el desarrollo en ciencia, tecnología e innovación en las entidades territoriales.

Se mantiene el derecho de los departamentos, municipios y distritos en donde se adelanten explotaciones de recursos naturales no renovables, así como los municipios y distritos con puertos marítimos y fluviales por donde se transporten dichos recursos, en un porcentaje del SGR, recursos que se distribuirán en proporción a la producción de los recursos naturales no renovables y se destinarán a la financiación o cofinanciación de proyectos de inversión estratégicos, consistentes con la naturaleza temporal de los mismos, sujetos al régimen de competencias territoriales vigente y aplicarán los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, con el fin de evitar la duplicidad de inversiones entre los niveles de gobierno.

Como se puede observar, la reforma al régimen de regalías brinda incentivos para que en las regiones colombianas se dé un proceso de consolidación y formación de estructuras territoriales regionales, como corredores de desarrollo, clústeres territoriales, redes de ciudades y ciudades región. Ello demanda procesos de planificación y gestión territorial que requieren acciones continúas durante más de un período de gobierno, las cuales encuentran su sustento y su músculo financiero en los recursos de los fondos de compensación y desarrollo regional propuestos.

Dichas acciones, en conjunto, deberán estar dirigidas a constituir y/o consolidar las centralidades urbanas, e integrarlas regionalmente en red y/o alrededor de macroproyectos, con el fin de reducir las distancias físicas y socioeconómicas y lograr mayor crecimiento, desarrollo urbano y regional que cohesione territorialmente las regiones a su interior y con el resto del país. Así mismo, son necesarios mecanismos y estrategias de articulación intra e interregional, buscando estructurar la red de ciudades y que las regiones de mayor desarrollo relativo irradien oportunidades a las demás regiones para inducir un crecimiento equilibrado, con lo cual el SGR cumple su objetivo de enfoque regional para que la definición de los recursos apunten hacia el desarrollo de estas regiones.

Si bien las regiones constituidas para aprobación de proyectos del SGR no se hallan integradas dentro del marco de la LOOT, se pueden constituir en las bases de una consolidación regional en la que los recursos de regalías juegan un papel de articulador.

### **Bibliografía**

Bossuyt, J. (2008). Políticas e instrumentos de apoyo a la cooperación descentralizada por parte de los estados miembros de la Unión Europea y la Comisión Europea: un análisis comparativo Observatory for Decentralised Cooperation between the European Union and Latin America, Editorial.

Bustamante Pérez, Sergio (2006). Hacía una Política Pública de Asociatividad en Colombia: Propuestas para el fortalecimiento de las Asociaciones de Municipios. Constitución Política de Colombia, 1991

Cravacuore, Daniel; Ilari, Sergio y Villar, Alejandro (2004): La articulación en la gestión municipal. Actores y políticas. Editado por Universidad Nacional de Quilmes.

Decreto 777 1992, Por el cual se reglamenta la celebración de los contratos a que se refiere el inciso segundo del artículo 355 de la Constitución Política.

Decreto 1403 de 1992, Por el cual se modifica el Decreto 777 de 1992.

Decreto 2459 de 1993, Por el cual se adoptan disposiciones en relación con los contratos a que se refiere el inciso segundo del artículo 355 de la Constitución Política.

Decreto 3680 de 2011, Por el cual se reglamenta la Ley 1454 de 2011.

Decreto 819 de 2012, Por el cual se dictan disposiciones sobre la elaboración e implementación de los Contratos Plan.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (2010). Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014. Bogotá DC.

Enríquez, Alberto (2005): Desarrollo local. Ruta hacia la equidad y apuesta por la justicia. México

Fernández Tabales, Alfonso; Pedregal Mateos, Belén; Rodríguez Mateos, Juan Carlos; Pita Lopez, Mª Fernanda y Zoido Naranjo, Florencio Universidad de Sevilla. El concepto de cohesión territorial. Escalas de aplicación, sistemas de medición y políticas derivadas Boletín de la A.G.E. N.º 50 - 2009, págs. 157-172.

Ley 136 de 1994, Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.

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

Ley 617 de 2000, Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la Ley Orgánica de Presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional.

Ley 715 de 2001, Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros.

Ley 1450 de 2011, Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014.

Ley 1454 de 2011, Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones.

Ley 1508 de 2012, Por la cual se establece el régimen jurídico de las Asociaciones Público Privadas, se dictan normas orgánicas de presupuesto y se dictan otras disposiciones.

Ley 1530 de 2012, Por la cual se regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías.

Ley 1551 de 2012, Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.

Sanz Corella, Beatriz (2011). Las asociaciones territoriales de desarrollo como expresión de un renovado plurilaterismo territorial en respuesta a los retos planteados por la agenda de la eficacia de la ayudad.

Serrano, Claudia (2010). Política de desarrollo territorial en Chile, Rimisp – Centro Latinoamericano de Desarrollo Rural.

#### **Anexos**

## Anexo 1. Ejemplo de articulación de diferentes instrumentos de enfoque y desarrollo regional

Conformación de un esquema institucional a operar en un área de desarrollo territorial -ADT- y una agencia para el desarrollo económico local -ADEL- que comprenda la jurisdicción de diversos municipios

#### a) Área de Desarrollo Territorial

La estructuración y/o consolidación de ejes y áreas de desarrollo territorial — ADT, que vinculan las iniciativas y dinámicas de desarrollo local, permite movilizar capacidades de desarrollo endógeno territorial de conjuntos de municipios de uno o varios departamentos ubicados en las áreas de influencia de los ejes de articulación vial o macro-proyectos de infraestructura con potencial de conformar áreas de desarrollo. Para el efecto, las áreas de desarrollo demandarán el desarrollo de redes de conglomerados urbanos con capacidad funcional para proveer servicios y equipamientos en el área de influencia de los ejes de integración, tales como *clusters*, conglomerados urbanos, centros logísticos o plataformas logísticas.

Tal como lo señala el Documento de las documento *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010 – 2014,* <sup>47</sup>, la promoción de las ADT es congruente con los propósitos contenidos en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial —LOOT, <sup>48</sup> la cual prevé esquemas asociativos territoriales para promover procesos de desarrollo concertados, alrededor de proyectos integrales y estratégicos de propósito común, de alcance regional y nacional con el fin de atender fenómenos específicos de carácter económico, social, cultural, ambiental, urbano regional, y de desarrollo fronterizo y costero.

Lo señalado anteriormente conforma el contexto que permite definir la estructuración y/o consolidación de ejes y áreas de desarrollo territorial — ADT, que vinculan las iniciativas y dinámicas de desarrollo local, orientados a movilizar las capacidades de desarrollo endógeno

\_

<sup>&</sup>lt;sup>47</sup> Pág. 548.

<sup>&</sup>lt;sup>48</sup> Ley 1454 de 2011 Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones.

territorial de conjuntos de municipios de uno o varios departamentos ubicados en las áreas de influencia de los ejes de articulación vial o macroproyectos de infraestructura con potencial de conformar áreas de desarrollo.

En este orden, las ADT recogen dinámicas territoriales que reflejan procesos e iniciativas de articulación y de asociación de esfuerzos entre entidades territoriales y de estas con el sector privado, las cuales se constituyen en insumos para el ordenamiento territorial y para alcanzar los objetivos de competitividad territorial, generación de oportunidades locales de desarrollo y gobernabilidad.

En este orden, como lo señalan las *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010 – 2014*, <sup>49</sup> resulta estratégico promover el desarrollo local de las áreas de menor desarrollo y articularlas con las de mayor desarrollo, para aprovechar ´sus capacidades funcionales y externalidades positivas, de manera que irradien crecimiento y desarrollo en su área de influencia. Ello conlleva adoptar medidas en orden a reducir las distancias físicas entre los centros urbanos y entre estos y sus áreas de influencia y superar las deficiencias institucionales y administrativas que limitan la asociatividad y la unión de esfuerzos publico – privados para emprender proyectos integrales de desarrollo territorial supramunicipales.

De ese modo, la estrategia territorial procedente es el aprovechamiento de los ejes de integración física la constitución de ejes y áreas de desarrollo territorial alrededor de las infraestructuras viales y de comunicación, impulsando procesos de desarrollo regional en sus zonas de influencia.

Los ejes de integración permiten la estructuración del sistema urbano regional a través de las ADT, dado que se genera una articulación intra e interregional por medio de la infraestructura vial y de comunicaciones intermodal. Debidamente estructurada, esta integración física genera condiciones de desarrollo regional y local alrededor de las zonas de influencia de dichas ejes, integrando áreas de mayor y menor desarrollo relativo, con el propósito de generara condiciones de igualdad en el desarrollo regional.

Los medios, instrumentos y/o procesos previstos en las *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014*, para facilitar esta articulación regional pueden desagregarse en dos grandes bloques por competencias según nivel de gobierno: nacional y territorial. En relación con el nivel nacional, el documento citado menciona las redes de infraestructuras y equipamientos, el sistema logístico nacional, la red de ciudades, los encadenamientos productivos y los clúster territoriales, por su carácter interjusridiccional. En relación con el nivel territorial, se contemplan, entre otras, las iniciativas regionales y subregionales de desarrollo y de ordenamiento territorial; las agencias de desarrollo local y regional -ADEL- y las políticas para promover el desarrollo empresarial y territorial.

Naturalmente la promoción de iniciativas regionales y subregionales de desarrollo y de ordenamiento territorial requerirá de instrumentos programáticos de planificación, así como

-

<sup>&</sup>lt;sup>49</sup> Pág. 526.

vehículos estructuradores, tipo ADEL, soportados en esquemas asociativos y contractuales, acordados y puestos en marcha por las autoridades territoriales, conforme se detalla en seguida.

#### b) Los planes

#### Estratégico

En orden a promover una ADT, las entidades territoriales interesadas deberán formular un plan estratégico, que permitirá la articulación de las acciones sectoriales, públicas y privadas, que permitan la estructuración de proyectos integrales de desarrollo regional y la unión de acciones de actores de las principales organizaciones públicas y privadas, en función de propósitos de desarrollo, con visión de largo plazo. Este proceso constituye, igualmente, la base para generar acuerdos o contratos plan entre el gobierno nacional y las entidades territoriales, los que materializarán este plan estratégico.

Los lineamientos contenidos en el plan estratégico orientarán el diseño de políticas interjurisdiccionales para la generación de sinergias entre políticas nacionales, concebidas en función de objetivos regionales y locales, y las dinámicas propias de cada territorio. Estos lineamientos estratégicos se expresarán, en el contrato — plan y se estructurarán y/o consolidarán en la respectiva ADT, utilizando como vehículo la correspondiente ADEL.

#### Regional

El artículo 8 de la Ley 1454 de 2011, dispone que corresponde a las Comisiones de Ordenamiento Territorial del orden departamental, distrital y municipal, en otras funciones, participar en la elaboración del proyecto estratégico regional de ordenamiento territorial, acorde con los lineamientos generales establecidos por la Comisión de Ordenamiento Territorial del orden nacional.

En este orden, las entidades territoriales interesadas en promover la conformación de la ADT, podrán definir los lineamientos estratégicos de desarrollo e integrarlos en el proyecto estratégico regional de ordenamiento territorial, que se denomina *Acuerdo Estratégico para el desarrollo del territorio*, que se plasme en el respectivo contrato — plan a suscribir por esas entidades.

Conforme con el artículo 5 del Decreto 819 de 2012,<sup>50</sup> el *Acuerdo Estratégico para el desarrollo del territorio* es el resultado de un ejercicio de concertación entre las partes firmantes, con el fin de propender por el desarrollo integral del territorio concernido. El Acuerdo debe contener: Los objetivos comunes, los responsables de las propuestas, los proyectos y programas estructurados y los demás aspectos que consideren las partes. Es decir, los objetivos comunes de desarrollo de las entidades conformantes de la ADT deben expresarse en estos instrumentos estratégicos, tales como el desarrollo de los proyectos de

<sup>&</sup>lt;sup>50</sup> Por el cual se dictan disposiciones sobre la elaboración e implementación de los Contratos Plan.

infraestructura, prestación de servicios, movilidad, etc., de impacto regional o interjurisdiccional, los cual se documentarán en el acuerdo de voluntades materializado en el respectivo contrato — plan.

#### c) Los instrumentos

El conjunto de instrumentos requerido para materializar la voluntad de las diversas autoridades territoriales interesadas en el ADT comprenden la suscripción del contrato — plan correspondiente; la conformación de un esquema de asociación como la Región de Planeación y Gestión; la conformación de la ADEL; la solicitud de declaratoria por parte de Gobierno Nacional de una Zona de Inversión Especial para Superar la Pobreza, previa la expedición de los actos administrativos territoriales requeridos para este efecto.

#### Contrato — Plan

El Contrato— Plan a que se refieren los artículos 8 de la Ley 1450 de 2001 y 18 de la Ley 1454 de 2011, tiene como objetivo la concertación de esfuerzos estatales para la planeación integral del desarrollo territorial con visión de largo plazo. Para el efecto, el artículo 2 del Decreto 819 de 2012 dispone que mediante este instrumento, las entidades territoriales que lo suscriben pueden acordar la prestación conjunta de servicios públicos, ejercer funciones administrativas propias de las partes o delegadas al ente territorial por autoridades nacionales, ejecutar obras públicas de interés común o de ámbito regional, así como procurar el desarrollo integral de los territorios.

Es decir, la LOOT contempla la figura del contrato-plan como el instrumento que permite la ejecución asociada de proyectos estratégicos de desarrollo regional. De manera adicional, el artículo 18 de esta ley dispone que se priorizarán con el Fondo de Desarrollo Regional los esquemas asociativos, así como las entidades territoriales que desarrollen estos instrumentos.

Para la elaboración, ejecución y evaluación del Contrato — Plan se prevén 3 etapas:

- 1. **Precontractual:** en la que se planea, se presenta solicitud, se priorizan objetivos bajo la perspectiva de un "Acuerdo Estratégico para el desarrollo del territorio" y se programan las acciones, llegando así a la suscripción de un Acuerdo de Compromisos.
- 2. **Contractual:** en la que se estructuran los proyectos acordados, se tramitan las autorizaciones, se realizan los trámites necesarios y se logra la aprobación de las partes que suscriban y se comprometan a ejecutar y evaluar los resultados de un Contrato Plan.
- 3. **Post contractual:** en la cual se liquidará y se efectuará la evaluación ex-post del impacto y del cumplimiento de lo pactado.

#### Región de planeación y gestión

En este contexto, en orden a conformar la ADT, es necesario identificar el área geográfica, esto es, las jurisdicciones territoriales comprendidas, la infraestructura de servicios o los equipamientos regionales involucrados, la articulación territorial al interior de las entidades participantes, los instrumentos de planificación y gestión, expresados en los programas y proyectos integrales que promoverán y articularán las infraestructuras, equipamientos, encadenamientos productivos, clúster territoriales, etc., identificados por acciones de corto, mediano y largo plazo, y precisando las acciones institucionales públicas y privadas continuas, durante más de un periodo de gobierno, que permitirán esta conformación.

Ello debe materializarse en el contrato — plan respectivo, que dará lugar, además, al esquema asociativo adoptada por las entidades territoriales participantes, como por ejemplo una Región de Planeación y Gestión — RPG. En efecto, sobre este esquema asociativo, el artículo 19 de la Ley 1454 de 2011 dispone, de manera particular, lo siguiente:

Artículo 19. Regiones de planeación y gestión. En virtud de lo estipulado en el artículo 285 de la Constitución Política, créanse las Regiones de Planeación y Gestión (RPG). Para los efectos previstos en esta ley, se consideran regiones de Planeación y Gestión las instancias de asociación de entidades territoriales que permitan promover y aplicar de manera armónica y sostenible los principios de complementariedad, concurrencia y subsidiariedad en el desarrollo y ejecución de las competencias asignadas a las entidades territoriales por la Constitución y la ley.

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.

Las Regiones de Planeación y Gestión serán los mecanismos encargados de planear y ejecutar la designación de los recursos del Fondo de Desarrollo Regional. (Se resalta)

Conforme la disposición transcrita, este esquema constituye un instrumento de promoción de la unión de esfuerzos no sólo entre el sector público, sino de éste con el sector privado, para de esta manera generar alianzas y sinergias para el desarrollo alrededor de proyectos integrales estratégicos como los que se estarían promoviendo mediante la conformación del ADT alrededor de ejes determinados de integración.

#### Agencia de Desarrollo Económico Local

La ADEL tendrá como labor prioritaria impulsar los procesos de desarrollo territorial, bajo criterios como visión compartida de territorio, estrategia territorial formulada y ejecutada sobre la base del potencial endógeno y en articulación con el sector público y privado y social

comunitario, asociatividad empresarial, institucional y pública y la movilización de recursos endógenos y exógenos para la gestión del desarrollo.

#### Zona de Inversión Especial para superar la pobreza

El artículo 34 de la Ley 1454 de 2011 dispone, de manera textual, lo siguiente:

Artículo 34. Zonas de inversión especial para superar la pobreza. Son Zonas de Inversión Especial para superar la Pobreza las receptoras del Fondo de Compensación Regional que defina la Constitución y la ley como instrumento para superar condiciones de desequilibrio en el desarrollo económico y social entre las regiones de planeación y gestión y entre los distintos entes territoriales del país. Estas serán instrumentos de planificación e inversión orientada a mejorar las condiciones de vida de los habitantes de esas zonas y serán creadas por una sola vez mediante decreto expedido por el Gobierno Nacional.

Para la definición de estas zonas, el Gobierno tendrá como indicador de desempleo, NBI que se refiere a pobreza relativa, entendida esta no como el número de pobres que habitan los municipios o distritos, sino como el porcentaje de pobres que habitan esos municipios o distritos. (Se resalta)

Conforme con la disposición citada, la Zona de Inversión Especial para superar la pobreza es un instrumento de planificación e inversión orientada a mejorar las condiciones de vida de los habitantes de esa zona y serán creadas por una sola vez mediante decreto expedido por el Gobierno Nacional. En este orden, corresponderá a las entidades territoriales que promueven el ADT, solicitar al Gobierno Nacional la aplicación de la disposición contenida en el artículo transcrito, en orden a obtener los beneficios en materia de inversión que la reglamentación de la misma defina.

#### d) Actos administrativos

Los siguientes son ejemplos o guías de actos administrativos que las autoridades territoriales interesadas en la definición de un esquema institucional para la operación de un ADT, definan.

#### Proyecto de acuerdo

Por medio del cual se autoriza al Acalde del Municipio de........... para participar en la conformación de un área de desarrollo territorial; conformar la Agencia de Desarrollo Local, suscribir un contrato — plan y se dictan otras disposiciones

EL CONCEJO MUNICIPAL DE......

En uso de sus facultades constitucionales y legales, en particular las que se le otorgan en los artículos 311 y 313 de la Constitución Política, las Leyes 489 de 1998, 1450 y 1454 de 2011 y el Decreto 819 de 2012.

#### **ACUERDA:**

Artículo 2. Autorizar al Alcalde del Municipio de......para participar en la conformación de una Región de Planeación y Gestión, que comprenda la jurisdicción de los Municipios de ....., ..., ..., ..., ... en el Departamento de....., con el objetivo de constituir un instrumento de promoción de la unión de esfuerzos municipales que permitan promover y aplicar de manera armónica y sostenible los principios de complementariedad, concurrencia y subsidiariedad en el desarrollo y ejecución de las competencias asignadas a los municipios por la Constitución y la ley.

Para los proyectos de impacto en la Región de Planeación y Gestión, ésta podrá actuar como banco de proyectos de inversión estratégicos de impacto regional durante el tiempo de desarrollo y ejecución de los mismos.

**Artículo 3.** Autorizar al Alcalde del Municipio de......para participar en la conformación de una Agencia de Desarrollo Local, que operará en la jurisdicción del área de desarrollo territorial a que se refiere el presente acuerdo.

**Artículo 4.** Autorizar al Alcalde del Municipio de...... para suscribirlos respectivos contratos – plan requeridos para la conformación del Área de Desarrollo Territorial, la Región de Planeación y Gestión y la Agencia de Desarrollo Local, con sujeción a las disposiciones correspondientes.

La Agencia de Desarrollo Local que se organice en desarrollo del presente acuerdo, tendrá por objeto contribuir en el fomento económico, social y cultural, en aras de mejorar la productividad y competitividad de la Región de Planeación y Gestión, en el área de jurisdicción del Área de Desarrollo Territorial a que se refiere el presente acuerdo, mediante la prestación de servicios de estructuración, financiación, cofinanciación, administración, operación y/o ejecución de procesos de inversión territorial, con cargo a los recursos del Sistema General de Regalías, asociaciones

público — privadas; o cualquier otro tipo de alianza y aporte de recursos de carácter público o privado, con sujeción a las disposiciones legales vigentes.

**Parágrafo.** Para desarrollar su objeto, la Agencia de Desarrollo Local podrá asociarse con otras entidades de derecho público, mixto o privado, de cualquier nivel de gobierno, o personas de derecho privado, conforme lo dispuesto en la Ley 489 de 1998, La Ley 1508 de 2012, la Ley 1530 de 2012, y demás disposiciones que regulen la materia.

**Artículo 5.** Facúltese al Alcalde y al Secretario de Hacienda para efectuar los aportes requeridos para dar cumplimiento a lo dispuesto en el presente acuerdo; realizar las modificaciones presupuestales que conlleve tal operación, incluir en los proyectos y acuerdos de presupuesto las asignaciones necesarias para dar cumplimiento al presente acuerdo.; así como para realizar los ajustes presupuestales necesarios en los presupuestos departamentales, en la Matriz Plurianual proyectada y en el Marco Fiscal de Mediano Plazo, en orden a incorporar los efectos fiscales derivados del presente acuerdo.

**Artículo 6.** Las facultades a que a hace referencia el presente acuerdo se otorgan por un término máximo de doce (12) meses, contado a partir de su publicación.

**Artículo 7.** El presente Acuerdo rige a partir de su publicación.

**PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE** 

#### Anexo 2. Alternativas de asociación para las entidades territoriales

Tabla 6. Esquemas asociativos para los Municipios

			ESQUEMAS ASOCIAT	TIVOS A NIVEL TERRITORIAL MUI	NICIPAL		
Entidad Territorial	Alternativas de asociación	Normatividad	Objetivos	Instrumentos	Acto de conformación	Naturaleza	Órgano corporativo
Municipio	Asociación entre municipios	Ley 136 de 1994, arts. 149 a 153	prestación de servicios públicos, la ejecución de obras o el cumplimiento de funciones	de otras asociaciones que atiendan distintos objetivos. En cambio, los municipios, asociados no podrán prestar separadamente los servicios o funciones encomendados a la	Escritura pública	Entidades administrativas de derecho público, con personería jurídica y patrimonio propio e independiente de los entes que la conforman.	Asamblea General de Socios; Junta Administradora, elegida por aquélla, y Director Ejecutivo, nombrado por la junta, que será el Representante Legal de la asociación.
	Asociación entre municipios como entidades públicas	Ley 1454 de 2011 (arts. 9, 16 y 20	Dos o más municipios de un mismo departamento o de varios departamentos, podrán asociarse administrativa y políticamente para organizar conjuntamente la prestación de servicios públicos, la ejecución de obras de ámbito regional y el cumplimiento de funciones administrativas propias, mediante convenio o contratoplan suscrito por los alcaldes respectivos, previamente autorizados por los concejos municipales o distritales y para el ejercicio de competencias concertadas entre sí en un marco de acción que integre sus	órganos del nivel central podrán delegar en las entidades territoriales o en los diferentes esquemas asociativos territoriales y en las áreas metropolitanas, por medio de convenios o contratos plan, atribuciones propias de los organismos y entidades públicas de la Nación, así como de las entidades e institutos descentralizados del orden nacional. En la respectiva delegación se establecerán las funciones y los recursos para	contrato-plan suscrito por los alcaldes respectivos, previamente autorizados por los concejos municipales o	derecho público, con personería jurídica y patrimonio propio e independiente de los	por aquélla, y Director Ejecutivo, nombrado por

			ESQUEMAS ASOCIA	TIVOS A NIVEL TERRITORIAL MUI	NICIPAL		
Entidad Territorial	Alternativas de asociación	Normatividad	Objetivos	Instrumentos	Acto de conformación	Naturaleza	Órgano corporativo
			respectivos planes de desarrollo en un modelo de planificación integral conjunto.				
	Provincias	Artículo 321 C.P.	Cumplimiento de las funciones que les deleguen entidades nacionales o departamentales y que les asignen la ley y los municipios que las integran.	con municipios o territorios indígenas circunvecinos,	Las provincias serán creadas por ordenanza, a iniciativa del gobernador, de los alcaldes de los respectivos municipios o del número de ciudadanos que determine la ley. Para el ingreso a una provincia ya constituida deberá realizarse una consulta popular en los municipios interesados.	Entidad territorial	Lo define la ley
	Provincias Administrativas y de Planificación	Ley 1454 de 2011 (arts. 9 , 16 y 20)	Dos o más municipios geográficamente contiguos de un mismo departamento podrán constituirse mediante ordenanza en una provincia administrativa y de planificación por solicitud de los alcaldes municipales, los gobernadores o	La Nación y los diferentes órganos del nivel central podrán delegar en las entidades territoriales o en los diferentes esquemas asociativos territoriales y en las áreas metropolitanas, por medio de convenios o	Contrato - plan. Corresponde a las Asambleas Departamentales crear las provincias, previa autorización de los respectivos	Entidades administrativas de derecho público, con personería jurídica y patrimonio propio e independiente de los entes que la conforman.	El Consejo Regional Administrativo y de Planificación es la instancia técnica y asesora de las Regiones Administrativas y de Planificación. El Consejo Regional de Planeación

			ESQUEMAS ASOCIA	TIVOS A NIVEL TERRITORIAL MU	NICIPAL		
Entidad Territorial	Alternativas de asociación	Normatividad	Objetivos	Instrumentos	Acto de conformación	Naturaleza	Órgano corporativo
			del diez por ciento (10%) de los ciudadanos que componen el censo electoral de los respectivos municipios, con el propósito de organizar conjuntamente la prestación de servicios públicos, la ejecución de obras de ámbito regional y la ejecución de proyectos de desarrollo integral, así como la gestión ambiental.	contratos plan, atribuciones propias de los organismos y entidades públicas de la Nación, así como de las entidades e institutos descentralizados del orden nacional.  En la respectiva delegación se establecerán las funciones y los recursos para el adecuado cumplimiento de los fines de la Administración Pública a cargo de estas.	Concejos Municipales.		estará integrado por los gobernadores de los departamentos que conformen las regiones de planeación y gestión y por los Alcaldes de las Áreas Metropolitanas que existan dentro de la misma, con una presidencia pro témpore, por el término que la región establezca en el acto de constitución y creación.
	Comité de Integración Territorial	Ley 614 de 2000	Establecer mecanismos de integración, coordinación y armonización de las diferentes entidades competentes en materia de ordenamiento del territorio, para la implementación de los planes de ordenamiento territorial.	autoridades competentes concertarán lo referente a la implementación de los planes			

			ESQUEMAS ASOCIA	TIVOS A NIVEL TERRITORIAL MUI	NICIPAL		
Entidad Territorial	Alternativas de asociación	Normatividad	Objetivos	Instrumentos	Acto de conformación	Naturaleza	Órgano corporativo
				promoverán la creación de un sistema de información geográfico integrado para el área de influencia. Así mismo, los comités expedirán el reglamento necesario para sus deliberaciones y funcionamiento.  El Gobierno Nacional podrá ejecutar proyectos del Plan Nacional de Desarrollo, a través de programas regionales y locales.			
	Áreas Metropolitanas	Art 319 Constitución Política Ley 128 de 1994, Ley 1454 de 2011	Entidades formadas por un conjunto de dos o más municipios integrados alrededor de un municipio núcleo o metrópoli, vinculados entre sí por estrechas relaciones de orden físico, económico y social, que para la programación y coordinación de su desarrollo y para la racional prestación de sus servicios públicos requiere una administración coordinada.				
	Regiones de Planeación y Gestión -RAP-	Ley 1454 de 2011 (arts. 19 y 20) Ley 489 de 1998 (arts. 9 y 95)	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	La Nación y los diferentes órganos del nivel central podrán delegar en las entidades territoriales o en los diferentes esquemas asociativos territoriales y en las áreas metropolitanas, por medio de convenios o contratos plan, atribuciones propias de los organismos y entidades públicas de la	Contrato - plan	Instancias de asociación de entidades territoriales que permitan promover y aplicar de manera armónica y sostenible los principios de complementariedad, concurrencia y subsidiariedad en el desarrollo y ejecución	

			ESQUEMAS ASOCIAT	TIVOS A NIVEL TERRITORIAL MUI	NICIPAL		
Entidad Territorial	Alternativas de asociación	Normatividad	Objetivos	Instrumentos	Acto de conformación	Naturaleza	Órgano corporativo
			territoriales afines, de acuerdo con los principios expuestos en la presente ley. Las Regiones de Planeación y Gestión serán los mecanismos encargados de planear y ejecutar la designación de los recursos del Fondo de Desarrollo Regional.	Nación, así como de las entidades e institutos descentralizados del orden nacional. En la respectiva delegación se establecerán las funciones y los recursos para el adecuado cumplimiento de los fines de la Administración Pública a cargo de estas.		de las competencias asignadas a las entidades territoriales por la Constitución y la ley	
	Asociación entre entidades públicas y/o privadas	Ley 489 de 1998 (arts. 95 y 96) Art. 355 de la Constitución	Las entidades públicas podrán asociarse con el fin de cooperar en el cumplimiento de funciones administrativas o de prestar conjuntamente servicios que se hallen a su cargo, mediante la celebración de convenios interadministrativos o la conformación de personas jurídicas sin ánimo de lucro.	Desarrollo de planes y programas previstos en planes de desarrollo	Convenio interadministrativo o Contrato de Estímulo	Personas jurídicas privadas son ánimo de lucro	
	Alianzas estratégicas de orden económico	Ley 1454 de 2011 (arts. 16 y 30)	Comercializar bienes y servicios a nivel nacional e internacional.		Contrato - plan	Joint – venture, alianzas estratégicas	

Tabla 7. Esquemas asociativos para los Departamentos

			ESQUEMAS ASOCIATIV	OS A NIVEL TERRITORIAL DEPAR	RTAMENTAL		
Entidad Territorial	Alternativas de asociación	Normatividad	Objetivos	Instrumentos	Acto de conformación	Naturaleza	Órgano corporativo
Departam entos	Asociación entre departamentos como entidades públicas	Ley 1454 de 2011 (arts. 9 y 12) Ley 489 de 1998 (art. 95)	Dos o más departamentos podrán asociarse administrativa y políticamente para organizar conjuntamente la prestación de servicios públicos, la ejecución de obras de ámbito regional y el cumplimiento de funciones administrativas propias, mediante convenio o contratoplan suscrito por los gobernadores respectivos, previamente autorizados por las asambleas departamentales y para el ejercicio de competencias concertadas entre sí en un marco de acción que integre sus respectivos planes de desarrollo en un modelo de planificación integral conjunto.	La Nación y los diferentes órganos del nivel central podrán delegar en las entidades territoriales o en los diferentes esquemas asociativos territoriales y en las áreas metropolitanas, por medio de convenios o contratos plan, atribuciones propias de los organismos y entidades públicas de la Nación, así como de las entidades e institutos descentralizados del orden nacional.  En la respectiva delegación se establecerán las funciones y los recursos para el adecuado cumplimiento de los fines de la Administración Pública a cargo de estas.	Contrato - Plan	Entidades de derecho público, con personería jurídica y patrimonio propio e independiente de los entes que la conforman.	
	Región Administrativa y de Planificación -RAP-	Artículo 306 Constitución Política, Ley 1454 de 2011 (art. 17 y 30)	Conformada por dos o más departamentos, con personería jurídica, autonomía financiera y patrimonio propio, cuya finalidad está orientada al desarrollo regional, la inversión y la competitividad, en los términos previstos en el artículo 306 de la Constitución y en el marco de los principios consagrados en la presente ley, enfatizando la gradualidad, flexibilidad y responsabilidad fiscal	La Nación podrá cofinanciar proyectos estratégicos de las regiones administrativas y de planificación, previo cumplimiento de los requisitos y condiciones previstos en la normativa vigente.	Las asociaciones de departamentos podrán constituirse en regiones administrativas y de planificación, previa autorización de sus asambleas departamentales. Previa autorización de las respectivas asambleas, y previo concepto de la Comisión de		El Consejo Regional Administrativo y de Planificación es la instancia técnica y asesora de las Regiones Administrativas y de Planificación. El Consejo Regional de Planeación estará integrado por los gobernadores de los departamentos que conformen las regiones de planeación y gestión y por los Alcaldes de las

			ESQUEMAS ASOCIATIV	OS A NIVEL TERRITORIAL DEPA	RTAMENTAL		
Entidad Territorial	Alternativas de asociación	Normatividad	Objetivos	Instrumentos	Acto de conformación	Naturaleza	Órgano corporativo
					Ordenamiento Territorial de Senado, los gobernadores de dos o más departamentos podrán constituir mediante convenio la región administrativa y de planificación que consideren necesaria para promover el desarrollo económico de sus territorios y el mejoramiento social de sus habitantes. Entre los departamentos que conformen las regiones aquí previstas debe haber continuidad geográfica.		Áreas Metropolitanas que existan dentro de la misma, con una presidencia pro témpore, por el término que la región establezca en el acto de constitución y creación.

			ESQUEMAS ASOCIATIV	OS A NIVEL TERRITORIAL DEPAR	RTAMENTAL		
Entidad Territorial	Alternativas de asociación	Normatividad	Objetivos	Instrumentos	Acto de conformación	Naturaleza	Órgano corporativo
	Región Administrativa y de Planificación - RAPE-	Ley 1454 de 2011 (art. 30)	El Distrito Capital de Bogotá, el departamento de Cundinamarca y los departamentos contiguos a este podrán asociarse en una Región Administrativa de Planeación Especial (RAPE), cuyo objeto principal será el desarrollo económico y social de la respectiva región	La Nación y los diferentes órganos del nivel central podrán delegar en las entidades territoriales o en los diferentes esquemas asociativos territoriales y en las áreas metropolitanas, por medio de convenios o contratos plan, atribuciones propias de los organismos y entidades públicas de la Nación, así como de las entidades e institutos descentralizados del orden nacional.  En la respectiva delegación se establecerán las funciones y los recursos para el adecuado cumplimiento de los fines de la Administración Pública a cargo de estas.	El acto de constitución de la Región Administrativa y de Planeación Especial podrá realizarse por convenio entre los mandatarios seccionales, previa aprobación por parte de las corporaciones de las respectivas entidades territoriales y su ejecución será incorporada en el respectivo plan de desarrollo de la región mediante ordenanza y acuerdo distrital o municipal, en cada caso, según corresponda.	Entidades de derecho público, con personería jurídica y patrimonio propio	El Consejo Regional Administrativo y de Planificación es la instancia técnica y asesora de las Regiones Administrativas y de Planificación. El Consejo Regional de Planeación estará integrado por los gobernadores de los departamentos que conformen las regiones de planeación y gestión y por los Alcaldes de las Áreas Metropolitanas que existan dentro de la misma, con una presidencia pro témpore, por el término que la región establezca en el acto de constitución y creación.
	Región como Entidad Territorial	Art 307 C.P., Art 36 Ley 1454 de 2011.		La ley establecerá los recursos de las regiones y su participación en el manejo de los ingresos provenientes del Fondo Nacional de Regalías.	La ley orgánica, previo concepto de la Comisión de Ordenamiento Territorial, establecerá las condiciones para solicitar la conversión de la Región en entidad territorial. La decisión tomada por el Congreso se	Entidad territorial	La ley establecerá las atribuciones, los órganos de administración.  Igualmente definirá los principios para la adopción del estatuto especial de cada región

			ESQUEMAS ASOCIATIV	OS A NIVEL TERRITORIAL DEPAR	RTAMENTAL		
Entidad Territorial	Alternativas de asociación	Normatividad	Objetivos	Instrumentos	Acto de conformación	Naturaleza	Órgano corporativo
	Región de Planeación y Gestión -RPG-	Ley 1454 de 2011 (arts. 9 , 16 y 20)	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.  Las Regiones de Planeación y Gestión serán los mecanismos encargados de planear y ejecutar la designación de los recursos del Fondo de Desarrollo Regional.	La Nación y los diferentes órganos del nivel central podrán delegar en las entidades territoriales o en los diferentes esquemas asociativos territoriales y en las áreas metropolitanas, por medio de convenios o contratos plan, atribuciones propias de los organismos y entidades públicas de la Nación, así como de las entidades e institutos descentralizados del orden nacional.  En la respectiva delegación se establecerán las funciones y los recursos para el adecuado cumplimiento de los fines de la Administración Pública a cargo de estas.	someterá en cada caso a referendo de los ciudadanos de los departamentos interesados Contrato - plan	Instancias de asociación de entidades territoriales que permitan promover y aplicar de manera armónica y sostenible los principios de complementariedad, concurrencia y subsidiariedad en el desarrollo y ejecución de las competencias asignadas a las entidades territoriales por la Constitución y la ley	
	Alianzas estratégicas de orden económico	Ley 1454 de 2011 (art. 30) Ley 489 de 1998 (art. 95)	Departamentos que no guarden continuidad geográfica podrán desarrollar alianzas estratégicas de orden económico con el fin de comercializar sus bienes y servicios a nivel nacional e internacional.		Contrato - Plan Convenio Interadministrativo de Asociación	Instancias de asociación de departamentos	

	ESQUEMAS ASOCIATIVOS A NIVEL TERRITORIAL DEPARTAMENTAL											
Entidad Territorial	Alternativas de asociación	Normatividad	Objetivos	Instrumentos	Acto de conformación	Naturaleza	Órgano corporativo					
	Asociación entre entidades públicas y/o privadas	Ley 489 de 1998 (arts. 95 y 96) Art. 355 de la Constitución	Las entidades públicas podrán asociarse con el fin de cooperar en el cumplimiento de funciones administrativas o de prestar conjuntamente servicios que se hallen a su cargo, mediante la celebración de convenios interadministrativos o la conformación de personas jurídicas sin ánimo de lucro.	Desarrollo de planes y programas previstos en planes de desarrollo	Convenio interadministrativo o Contrato de Estímulo	Personas jurídicas privadas son ánimo de lucro						

DNP-DDTS. Elaboración con base en la Ley 1454 de 2011. 2012

Tabla 8. Esquemas asociativos para los Distritos

			ESQUEMAS ASOCI	ATIVOS A NIVEL TERRITORIAL DI	STRITAL		
Entidad Territorial	Alternativas de asociación	Normatividad	Objetivos	Instrumentos	Acto de conformación	Naturaleza	Órgano corporativo
Distrito	Asociación entre distritos Especiales como entidades públicas	Ley 1454 de 2011 (arts. 13, 19 y 20), Ley 489 de 1998 (arts. 9 y 95)	convenio, siempre y cuando no se alteren las características esenciales de cada uno de ellos.	órganos del nivel central podrán delegar en las entidades territoriales o en los diferentes esquemas asociativos territoriales y en las áreas metropolitanas, por medio de convenios o contratos plan, atribuciones propias de los organismos y entidades públicas de la Nación, así como de las entidades e institutos descentralizados del orden nacional.  En la respectiva delegación se establecerán las funciones y	Contrato - plan	Entidades administrativas de derecho público, con personería jurídica y patrimonio propio e independiente de los entes que la conforman.	
	Áreas Metropolitanas	Art 319 Constitución Política Ley 128 de 1994, Ley 1454 de 2011	Entidades formadas por un conjunto de dos o más municipios integrados alrededor de un municipio núcleo o metrópoli, vinculados entre sí por estrechas relaciones de orden físico, económico y social, que para la programación y coordinación de su desarrollo y para la racional prestación de sus servicios públicos requiere una administración coordinada.				

			ESQUEMAS ASOCIA	ATIVOS A NIVEL TERRITORIAL DI	STRITAL		
Entidad Territorial	Alternativas de asociación	Normatividad	Objetivos	Instrumentos	Acto de conformación	Naturaleza	Órgano corporativo
	Región de Planificación y Gestión -RPG-	Ley 1454 de 2011 (arts. 19 y 20) Ley 489 de 1998 (arts. 9 y 95)	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.  Las Regiones de Planeación y Gestión serán los mecanismos encargados de planear y ejecutar la designación de los recursos del Fondo de Desarrollo Regional.	La Nación y los diferentes órganos del nivel central podrán delegar en las entidades territoriales o en los diferentes esquemas asociativos territoriales y en las áreas metropolitanas, por medio de convenios o contratos plan, atribuciones propias de los organismos y entidades públicas de la Nación, así como de las entidades e institutos descentralizados del orden nacional.  En la respectiva delegación se establecerán las funciones y los recursos para el adecuado cumplimiento de los fines de la Administración Pública a cargo de estas.	Contrato - plan	Instancias de asociación de entidades territoriales que permitan promover y aplicar de manera armónica y sostenible los principios de complementariedad, concurrencia y subsidiariedad en el desarrollo y ejecución de las competencias asignadas a las entidades territoriales por la Constitución y la ley	
	Asociación entre entidades públicas y/o privadas	,	Servir de instrumento para cooperar en el cumplimiento de funciones administrativas o de prestar conjuntamente servicios que se hallen a cargo de las entidades estatales.	En el respectivo acto de creación se establecerán las funciones y los recursos para el cumplimiento de los objetivos fijados.	Contrato de asociación o aporte, o de conformación de una persona jurídica de derecho privado constituido ante Cámara de Comercio.	Perona jurídica de derecho privado, sin ánimo de lucro	Asamblea General de miembros Fundadores, unta Directiva y Director Ejecutivo

Tabla 9. Esquemas asociativos para las Áreas Metropolitanas

			ESQUEMAS ASOCIAT	TIVOS PARA LAS ÁREAS METROP	OLITANAS		
Entidad Territorial	Alternativas de asociación	Normatividad	Objetivos	Instrumentos	Acto de conformación	Naturaleza	Órgano corporativo
Áreas	Asociación de	Ley 1454 de	Prestar conjuntamente servicios	La Nación y los diferentes	Convenio	Entidades de derecho	
Metropolit	áreas	2011 (arts. 9 , 16	públicos, funciones	órganos del nivel central	Interadministrativo	público, con personería	
anas	metropolitanas	y 20)	administrativas propias o	podrán delegar en las	de Asociación	jurídica y patrimonio	
	como entidades públicas		asignadas al ente territorial por	entidades territoriales o en los		propio e independiente de los entes que la	
	publicas		el nivel nacional, ejecutar obras de interés común o cumplir	diferentes esquemas asociativos territoriales y en		conforman.	
			funciones de planificación, así	las áreas metropolitanas, por		comorman.	
			como para procurar el	medio de convenios o			
			desarrollo integral de sus	contratos plan, atribuciones			
			territorios.	propias de los organismos y			
				entidades públicas de la			
				Nación, así como de las			
				entidades e institutos			
				descentralizados del orden			
				nacional.			
				En la respectiva delegación se establecerán las funciones y			
				los recursos para el adecuado			
				cumplimiento de los fines de			
				la Administración Pública a			
				cargo de estas.			
	Región de	Ley 1454 de	Instancias de asociación de	Las asociaciones entre	Contrato - plan o	Instancias administrativas	Los que se definan en el
	Planificación y	2011 (arts. 19 y	entidades territoriales que	entidades territoriales podrán	Convenio	conformadas por	acto de creación
	Gestión -RPG-	20)	permitan promover y aplicar de	conformar libremente entre sí	Interadministrativo	entidades territoriales y/o	
			manera armónica y sostenible	diversas Regiones de	de Asociación	esquemas asociativos	
				Planeación y Gestión, podrán			
			complementariedad, concurrencia y subsidiariedad	actuar como bancos de proyectos de inversión			
			en el desarrollo y ejecución de				
			las competencias asignadas a las	,			
			entidades territoriales por la	desarrollo y ejecución de los			
			Constitución y la ley.	mismos. Solo se podrán			
			, ,	asociar las entidades			
				territoriales afines, de			
				acuerdo con los principios			
				expuestos en la presente ley.			

	ESQUEMAS ASOCIATIVOS PARA LAS ÁREAS METROPOLITANAS										
Entidad Territorial	Alternativas de asociación	Normatividad	Objetivos	Instrumentos	Acto de conformación	Naturaleza	Órgano corporativo				
				Las Regiones de Planeación y Gestión serán los mecanismos encargados de planear y ejecutar la designación de los recursos del Fondo de Desarrollo Regional.							

Tabla 10. Esquemas asociativos para las Corporaciones Autónomas Regionales

ESQUEMAS ASOCIATIVOS PARA LAS CORPORACIONES AUTÓNOMAS REGIONALES										
Entidad Territorial	Alternativas de asociación	Normatividad	Objetivos	Instrumentos	Acto de conformación	Naturaleza	Órgano corporativo			
Corporacio nes Autónoma s Regionales -CAR-	Asociación entre Corporaciones Autónomas Regionales -CAR- como entidades públicas	Ley 1454 de 2011 (art. 9) Ley 489 de 1998 (art. 95)	Diseñar y ejecutar programas de protección ambiental y en especial de cuidado de las zonas productoras de agua para que con recurso de esta se puedan proteger ecosistemas estratégicos y desarrollar programas de mitigación de riesgo. Las CAR podrán hacer inversión por fuera de su jurisdicción en cumplimiento del convenio de asociación	Delegación de funciones (Ley 489 de 1998, art. 9)	Convenio Interadministrativo de Asociación	Instancias de asociación				
	Asociación entre entidades públicas y/o privadas	,	cooperar en el cumplimiento de	En el respectivo acto de creación se establecerán las funciones y los recursos para el cumplimiento de los objetivos fijados.	Contrato de asociación o aporte, o de conformación de una persona jurídica de derecho privado constituido ante Cámara de Comercio	derecho privado, sin ánimo de lucro	Asamblea General de miembros Fundadores, unta Directiva y Director Ejecutivo			

Tabla 11. Esquemas asociativos para las entidades territoriales nacionales y países vecinos fronterizos

	ESQUEMAS ASOCIATIVOS A NIVEL TERRITORIAL												
Entidad Territorial	Alternativas de asociación	Normatividad	Objetivos	Instrumentos	Acto de conformación	Naturaleza	Órgano corporativo						
Entidades	Alianzas	Art 9, Ley 1454	Los objetivos de desarrollo		Contrato - plan	Joint – venture, alianzas							
Territorial	Estratégicas de	de 2011	económico, de carácter			estratégicas							
es	Desarrollo		estratégico, que acuerden las										
Nacionales	Económico		partes										
y países													
vecinos													
fronterizos													

# DEFINICIÓN LEGAL Y FUNCIONAL DE LOS ESQUEMAS ASOCIATIVOS DE ENTIDADES TERRITORIALES EN COLOMBIA





