

AGLOMERACION URBANA CALI



AGLOMERACION URBANA BOGOTA



AGLOMERACION URBANA ARMENIA



AGLOMERACION URBANA IBAGUE



AGLOMERACION URBANA CARTAGENA



AGLOMERACION URBANA MANIZALES



ANALISIS Y PROPUESTA DE ALCANCE DE LOS CONTENIDOS MINIMOS DE UN PLAN ESTRATEGICO METROPOLITANO DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN COLOMBIA



AREA METROPOLITANA DE CUCUTA



AREA METROPOLITANA DE VALLEDUPAR



AREA METROPOLITANA DE BARRANQUILLA



AREA METROPOLITANA DE PEREIRA



AREA METROPOLITANA DE BUCARAMANGA



AREA METROPOLITANA DE MEDELLIN

**ANALISIS Y PROPUESTA DE ALCANCE DE LOS CONTENIDOS MINIMOS DE UN
PLAN ESTRATEGICO METROPOLITANO DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL
EN COLOMBIA**

Arquitecto
MARLON JAIR CHAGÜENDO GOMEZ
Especialista en planeación Urbano Regional

Trabajo final
Presentado en cumplimiento de los requisitos para optar al título
Magister en Arquitectura y Urbanismo

Director
PEDRO MARTINEZ
Arquitecto Master en Política Territorial y Urbanística
Doctorando en Estudios territoriales

FACULTAD DE ARTES INTEGRADAS
ESCUELA DE ARQUITECTURA
UNIVERSIDAD DEL VALLE – SEDE CALI
AGOSTO DEL 2015

Dedicatoria:

A mi esposa, padres y hermanos
Por todo el tiempo que les he negado en la búsqueda de mis metas.

Agradecimientos:

A Pedro Martínez
Por su valioso consejo, aporte y orientación en esta investigación.
A los administrativos, compañeros y profesores de la Maestría,
Por su apoyo y enseñanza durante mis estudios
A los jurados de tesis
Por la valoración y observaciones a este trabajo

MARLON CHAGÜENDO GÓMEZ

TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCION.....	8
PROBLEMA O PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN	10
HIPOTESIS	10
MARCO TEORICO.....	11
OBJETIVO GENERAL	15
OBJETIVOS ESPECIFICOS	15
METODOLOGIA.....	16
 1. MARCO CONCEPTUAL DEL FENOMENO DE METROPOLIZACION.....	 20
1.1. EL CONCEPTO DE ÁREA METROPOLITANA	20
1.2. EL CONCEPTO DE HECHO METROPOLITANO.....	27
1.3. EL CONCEPTO DE INSTRUMENTO DE PLANIFICACION METROPOLITANA	30
 2. MARCO NORMATIVO DE LAS AREAS METROPOLITANAS EN COLOMBIA	 40
2.1. LAS AREAS METROPOLITANAS EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1991	41
2.2. LAS AREAS METROPOLITANAS EN LA LEY 128 DE 1994.....	41
2.3. LAS AREAS METROPOLITANAS EN LA LEY 388 DE 1997.....	44
2.4. LAS AREAS METROPOLITANAS EN LA LEY 1454 DE 2011.....	46
2.5. LA NUEVA LEY DE ÁREAS METROPOLITANAS (LEY 1625 DE 2013)	47
 3. MARCO DE REFERENCIA DE INSTRUMENTOS DE PLANIFICACION METROPOLITANA.....	 50
3.1. REFERENTES INTERNACIONALES.....	50
3.1.1. Plan Estratégico Metropolitano de Barcelona (PEMB - 2010)	50
3.1.1.1. Aspectos Generales del Área Metropolitana de Barcelona –AMB-	50
3.1.1.2. Aspectos generales del Plan Estratégico Metropolitano de Barcelona –PEMB-.....	53
3.1.1.3. Conclusiones del análisis del Plan Estratégico Metropolitano de Barcelona	58
3.1.2. Lineamientos Estratégicos De La Región Metropolitana de Buenos Aires (LERMBA- 2008).....	59
3.1.2.1 Aspectos generales del Área Metropolitana de Buenos Aires –AMBA-	59
3.1.2.2. Aspectos generales de los Lineamientos Estratégicos para Región Metropolitana de Buenos Aires	62
3.1.2.3. Conclusiones del análisis de los lineamientos estratégicos para la región metropolitana de Buenos.....	66

3.1.3. Programa de Ordenación Para la Zona Metropolitana del Valle de México (POZMVM-2011)	67
3.1.3.1. Aspectos Generales del Área Metropolitana de México DF –AMM-	67
3.1.3.2. Aspectos generales del Programa de ordenación para la zona metropolitana del valle de México	71
3.1.3.3. Conclusiones del análisis Programa de ordenación para la zona metropolitana del valle de México	75
3.1.4 Conclusiones del análisis de los instrumentos de planificación metropolitana a escala internacional	76
3.2. REFERENTES NACIONALES.....	78
3.2.1. Plan integral de desarrollo Metropolitano -AMVA- (PIDM - 2007).....	80
3.2.1.1. Aspectos Generales del Área Metropolitana del Valle de Aburrá – AMVA-	80
3.2.1.2 Aspectos generales del Plan Integral de Desarrollo Metropolitano de AMVA (PIDM – 2007).....	83
3.2.1.3. Conclusiones del análisis del plan integral de desarrollo metropolitano – AMVA- (PIDM 2007).....	88
3.2.2. Plan integral de desarrollo metropolitano –AMCO- (PIDM -2013).....	89
3.2.2.1.Aspectos Generales Del Área Metropolitana de Centro Occidente – AMCO-	89
3.2.2.2 Aspectos generales Plan Integral de Desarrollo Metropolitano -AMCO- (PIDM-2013)	91
3.2.2.3. Conclusiones del análisis del plan integral de desarrollo metropolitano AMCO (PIDM-2013).....	95
3.2.3. Plan estratégico metropolitano de ordenamiento territorial –METROPOLIUPAR- (PEMOT 2014).....	95
3.2.3.1. Aspectos Generales del Área Metropolitana del valle del cacique upar	95
3.2.3.2. Aspectos Generales del plan estratégico metropolitano de ordenamiento territorial (PEMOT 2014)	98
3.2.3.3. Conclusiones del análisis del plan estratégico metropolitano de ordenamiento territorial PEMOT	103
3.2.4 Conclusiones del análisis de los instrumentos de planificación metropolitana a escala Nacional	105
4. EL PLAN ESTRATEGICO METROPOLITANO DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN COLOMBIA APROXIMACION Y PROFUNDIZACION DE SUS CONTENIDOS	108
4.1. DEFINICIÓN DE LA ESTRATEGIA Y SISTEMA PARA LA GESTIÓN INTEGRAL DE AGUA	113
4.1.1. Pertinencia y alcances jurídicos del sistema para la gestión integral del agua	114
4.1.2. Pertinencia y alcance administrativo del sistema para la gestión integral del agua.....	115
4.1.3. Pertinencia y alcances financieros de la estrategia y el sistema para la gestión integral del agua	117
4.1.4. Pertinencia y alcances técnicos de la estrategia del sistema para la gestión integral del agua	118
4.2. DEFINICIÓN DEL SISTEMA METROPOLITANO DE VÍAS Y TRANSPORTE PÚBLICO.....	119
4.2.1. Pertinencia y alcance jurídico del sistema metropolitano de vías y transporte.	120
4.2.2. Pertinencia y alcance administrativo del sistema metropolitano de vías y transporte.	121
4.2.3. Pertinencia y alcance financiero del sistema metropolitano de vías y transporte.....	123
4.2.4. Pertinencia y alcance técnico del sistema metropolitano de vías y transporte.	124
4.3. DEFINICIÓN DEL SISTEMA DE EQUIPAMIENTOS METROPOLITANOS	124
4.3.1. Pertinencia y alcance jurídico del sistema de equipamientos metropolitanos	125
4.3.2. Pertinencia y alcance administrativo del sistema de equipamientos metropolitanos.....	127
4.3.3. Pertinencia y alcance financiero del sistema de equipamientos metropolitanos	129
4.3.4. Pertinencia y alcance técnico del sistema de equipamientos metropolitanos.....	130
4.4.DEFINICIÓN DE LA ESTRATEGIA PARA LA VIS–VIP EN EL ÁMBITO METROPOLITANO.....	131
4.4.1. Pertinencia y alcance jurídico de la estrategia de vivienda metropolitana	132
4.4.2. Pertinencia y alcance administrativo de la estrategia de vivienda metropolitana.....	135
4.4.3. Pertinencia y alcance financiero de la estrategia de vivienda metropolitana	137
4.4.4. Pertinencia y alcance técnico de la estrategia de vivienda metropolitana.....	138
4.5. DEFINICIÓN DE LA ESTRATEGIA DE ORDENAMIENTO DE SUELO RURAL-SUBURBANO ...	139
4.5.1. Pertinencia y alcance jurídico estrategia de ordenamiento de suelo rural-suburbano	140
4.5.2.Pertinencia y alcance administrativo estrategia ordenamiento de suelo rural-suburbano.....	141
4.5.3. Pertinencia y alcance financieros estrategia de ordenamiento de suelo rural-suburbano	143
4.5.4. Pertinencia y alcance técnico estrategia de ordenamiento de suelo rural-suburbano	144

4.6. ESTABLECIMIENTO DE MECANISMOS QUE GARANTIZAN EL REPARTO EQUITATIVO DE CARGAS Y BENEFICIOS	145
4.6.1. Pertinencia y alcance jurídico de los mecanismos de distribución de cargas y beneficios	146
4.6.2. Pertinencia y alcance administrativo de los mecanismos de distribución de cargas y beneficios	147
4.6.3. Pertinencia y alcance financieros de los mecanismos de distribución de cargas y beneficios	148
4.6.4. Pertinencia y alcance técnico de los mecanismos de distribución de cargas y beneficios metropolitanos.	149
4.7. DEFINICIÓN DE LA ESTRATEGIA DE NORMAS OBLIGATORIAMENTE GENERALES QUE DEFINAN LOS OBJETIVOS Y CRITERIOS A LOS QUE DEBEN SUJETARSE LOS MUNICIPIOS QUE HACEN PARTE DEL ÁREA METROPOLITANA	149
4.7.1. Pertinencia y alcance jurídico de las normas obligatoriamente generales a las que deben someterse los municipios que conforman el área.	150
4.7.2. Pertinencia y alcance administrativo de las normas generales a las que deben someterse los municipios que conforman el área.	151
4.7.3. Pertinencia y alcance financiero de las normas generales a las que deben someterse los municipios que conforman el área.....	152
4.7.4. Pertinencia y alcance técnico de las normas generales a las que deben someterse los municipios que conforman el área.....	152
4.8. DEFINICIÓN DE LA ESTRATEGIA PARA ARMONIZAR EL PROGRAMA DE EJECUCIÓN DEL ÁREA METROPOLITANA CON LOS PLANES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL DE LOS MUNICIPIOS QUE LA CONFORMAN.....	153
4.8.1. Pertinencia y alcance jurídico de la estrategia para armonizar el programa de ejecución del área metropolitana con los planes de ordenamiento territorial de los municipios que la conforman.	153
4.8.2. Pertinencia y alcance administrativo de la estrategia para armonizar el programa de ejecución del área metropolitana con los planes de ordenamiento territorial de los municipios que la conforman.	154
4.8.3. Pertinencia y alcance financiero de la estrategia para armonizar el programa de ejecución del área metropolitana con los planes de ordenamiento territorial de los municipios que la conforman.	155
4.8.4. Pertinencia y alcance técnico de la estrategia para armonizar el programa de ejecución del área metropolitana con los planes de ordenamiento territorial de los municipios que la conforman.	155
CONCLUSIONES	156
BIBLIOGRAFIA	161
Anexo 1: Respuesta del Área Metropolitana del Valle de Aburra a la solicitud de Información sobre la formulación del Plan Estratégico metropolitano de Ordenamiento Territorial	166
Anexo 2: Respuesta del Área Metropolitana de Bucaramanga a la solicitud de Información sobre la formulación del Plan Estratégico metropolitano de Ordenamiento Territorial	170

TABLA DE MAPAS

Mapa 1. Área metropolitana de Barcelona – España	52
Mapa 2. Región metropolitana de Buenos Aires - Argentina	61
Mapa 3. Zona metropolitana del Valle de México	70
Mapa 4. Áreas Metropolitanas en Colombia	79
Mapa 5. Área Metropolitana del Valle de Aburrá –AMVA-.....	82
Mapa 6. Área Metropolitana Centro Occidente -AMCO-	90
Mapa 7. Área Metropolitana del Valle del Cacique upar –METROPOLIUPAR-.....	97

TABLA DE GRAFICOS

Grafico 1. Diseño metodológico de investigación	16
Grafico 2. Modelo Organización matricial definido por PIDM (2007)	84
Grafico 3. Elementos que estructuran el PIDM (2007)	85
Grafico 4. Metodología de análisis y propuesta de alcance de los contenidos del PEMOT	108
Grafico 5. Localización de la autoridad metropolitana de servicios públicos en el Organigrama general del área metropolitana	116
Grafico 6. Localización de la autoridad metropolitana de movilidad en la propuesta de Organigrama general del área metropolitana	121
Grafico 7. Localización de la autoridad metropolitana de equipamientos, espacio público y recreación en la propuesta de Organigrama general del área metropolitana	127
Grafico 8. Localización de la autoridad Metropolitana de Vivienda	136
Grafico 9. Localización de la autoridad metropolitana de Ordenamiento territorial y ambiental	142
Grafico 10. Localización de la dependencia encargada del mecanismo de distribución de cargas y beneficios en la propuesta de Organigrama general del área metropolitana	148
Grafico 11. Localización de dependencias responsables de las normas obligatoriamente generales a las que deben someterse los Municipios que conforman el área en la propuesta de Organigrama general del área metropolitana	151
Grafico 12. Localización de dependencia responsable de la estrategia para armonizar el programa de ejecución del área metropolitana con los POTs de los Municipios que la conforman	154

TABLA DE CUADROS

Cuadro 1. Líneas de Intervención y Programas de la RMBA.....	65
Cuadro 2. Conclusiones análisis de instrumentos de planificación metropolitana escala internacional.....	76
Cuadro 3. Hechos Metropolitanos y objetivos de gestión	92
Cuadro 4. Hechos Metropolitanos Área Metropolitana Metropoliupar	99
Cuadro 5. Conclusiones análisis de instrumentos de planificación metropolitana escala Nacional	106

INTRODUCCION

Considerando el creciente desarrollo de los procesos de metropolización en Colombia, la promulgación de la ley orgánica de ordenamiento territorial (Ley 1454 del 2011) y sus desarrollos reglamentarios que generaron entre otros la definición de un nuevo régimen de áreas metropolitanas en el País, esta investigación de tipo descriptiva, busca realizar una aproximación y análisis a los contenidos mínimos exigidos en la realización del denominado plan estratégico metropolitano de ordenamiento territorial (PEMOT) establecido en la ley 1625 del 2013 o nuevo régimen de áreas metropolitanas en Colombia.

Para ello, el primer capítulo presenta un marco conceptual que fundamenta la investigación a partir del análisis de la evolución y manejo reciente del concepto de área metropolitana, pasando por el concepto institucionalizado normativamente en Colombia de *hecho metropolitano* y finalizando con el análisis y definición del concepto de instrumento de planificación metropolitana.

El segundo capítulo realiza una aproximación al escenario normativo y de manejo jurídico actual del concepto de área metropolitana desarrollado en Colombia, el cual pretende institucionalizar la conformación, planificación y gestión de las áreas metropolitanas en el País, dicho marco normativo inicia con los lineamientos definidos por la constitución de 1991, la ley 9 de 1989¹,

1 Por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones

la ley 128 de 1994², la ley 388 de 1997³, la Ley 1454 del 2011⁴ y finaliza con el actual régimen de áreas metropolitanas en Colombia definido por la ley 1625 del 2013.

El tercer capítulo de acuerdo al objetivo general de la investigación, busca conocer y analizar la forma de implementación de instrumentos de planificación metropolitana, por medio de una aproximación a estudios de caso, en los cuales ciudades como Barcelona (España), Buenos aires (Argentina) y México DF (México) guardadas las distancias y las proporciones - han estructurado, formulado e implementado instrumentos de planeación metropolitana y de igual manera como en Colombia, Medellín, Pereira y Valledupar como áreas metropolitanas formalmente constituidas implementaron los instrumentos de planeación metropolitana definidos en el País, por la derogada ley orgánica de áreas metropolitana Ley 128 de 1994 y la reciente Ley 1625 del 2013.

El cuarto capítulo, de acuerdo a los nuevos lineamientos del régimen de áreas metropolitanas en Colombia (Ley 1625 del 2013) entre los que se define la necesidad de realizar un instrumento de planificación metropolitana denominado Plan estratégico metropolitano de ordenamiento territorial (PEMOT), presenta una identificación y profundización de los ocho contenidos mínimos solicitados para la formulación de este instrumento, por medio de un estudio de pertinencia y alcances de cada uno de sus contenidos, el cual es realizado por categorías de análisis de tipo jurídico, administrativo, financiero y técnico, y que permitirán al ser consideradas en el proceso de formulación de los PEMOT, el implementar un instrumento de planificación metropolitana con contenidos más específicos y soportados desde aspectos

² Por la cual se expide la Ley Orgánica de las Áreas Metropolitanas

³ Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones

⁴ por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones.

jurídicos, administrativos, financieros y técnicos que conlleven a un mejor proceso de planificación, manejo y gestión del fenómeno de metropolización en Colombia.

Finalmente la investigación genera unas conclusiones de acuerdo a los escenarios evidenciados por el estudio en cada uno de los capítulos, las cuales buscan presentar escenarios o aspectos a considerar en los procesos de formulación de planes estratégicos metropolitanos de ordenamiento territorial a ser iniciados y desarrollados en el país en los próximos años o a la luz de las nuevas normas.

Los resultados de la investigación presentados en las conclusiones, se estructuraron a partir de una metodología de investigación de tipo descriptiva, la cual se definió a partir de los siguientes aspectos:

PROBLEMA O PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN

La investigación se desarrolla en torno a las preguntas ¿Cuáles serían los alcances y cómo abordar los contenidos mínimos definidos en la formulación de un plan estratégico metropolitano de ordenamiento territorial reglamentado recientemente en Colombia, para así poder avanzar de una forma sostenible en el manejo del fenómeno de metropolización en el país?

HIPOTESIS

Es posible deducir, ampliar y precisar los contenidos y alcances del plan estratégico metropolitano de ordenamiento territorial –PEMOT- como instrumento de planificación

metropolitana, para que las áreas metropolitanas formalmente constituidas o por constituir en Colombia puedan mejorar su capacidad de planificación, gestión y manejo del fenómeno de metropolización en el país.

MARCO TEORICO

El marco teórico de la investigación se estructura a partir de un estudio espacio temporal del desarrollo contemporáneo del concepto de metropolización y de los instrumentos de planificación implementados para el proceso de ocupación del territorio a escala supramunicipal, plantea la existencia de una fase contemporánea de la urbanización que requiere una diferenciación administrativa y de planificación distinta a la de la ciudad, se constituye a través de una aproximación al tema desde distintos autores y escenarios de estudio, que inician desde unos referentes teóricos internacionales, pasa por planteamientos y desarrollos teóricos a escala nacional y termina en la identificación del manejo y desarrollo de los conceptos de metropolización e instrumentos de planificación desarrollados en la ciudad de Cali y su área de influencia. De esta manera, el marco teórico de la investigación tiene como fin el identificar y definir insumos que permitan enfrentar los objetivos planteados en la investigación desde planteamientos teóricos contemporáneos a nivel global, nacional y local.

El análisis anteriormente descrito incluye el estudio de antecedentes referenciados a la relación ciudad – región que se puede encontrar desde los conceptos de conurbación de Patrick Gueddes en ciudades en evolución (1915), en la estructuración en Estados Unidos del regional planning de Thomas Adams (1920). Pasando por las reflexiones para aproximarse al concepto de ciudad-región en América Latina planteado desde la CEPAL por Sergio Boisier en distintos artículos y

libros, como lo expresado en algunas reflexiones para aproximarse al concepto de ciudad - región. (2006) y la gobernabilidad de las áreas metropolitanas en el mundo analizadas por Jordi Borja en el informe para la mesa de planificación Bogotá Cundinamarca (2002), siendo este último autor el de mayor influencia y definición del marco teórico de la investigación, al tener en cuenta que desde sus investigaciones concluye que existen seis factores que han puesto en la agenda la importancia de las áreas metropolitanas: 1) La globalización económica y cultural y el consiguiente debilitamiento de los Estados 'nacionales'. 2) La urbanización regionalizada y el paso de aglomeraciones metropolitanas a regiones urbanas con un gran centro que articula una red de centros pequeños. 3) La consolidación de las regiones como espacios socioeconómicos significativos. 4) La reacción política de las sociedades regionales que exigen una cuota de autogobierno. 5) La reivindicación política del autogobierno y la afirmación de la identidad cultural. 6) Las grandes ciudades o áreas metropolitanas desarrollan estrategias propias en todos estos ámbitos, y que por tanto, afirma que las zonas o áreas metropolitanas son las unidades territoriales donde se concentran las principales actividades económicas, políticas, sociales y culturales y su grado de complejidad aumenta con los procesos de desarrollo económico. Además, las tendencias a futuro apuntan hacia su consolidación en todos los países. Por ello, son espacios territoriales de convivencia más importantes y que requieren de formas innovadoras o por lo menos especiales de gestión o gobierno.

De igual manera en el marco teórico se realiza una aproximación al concepto de la planeación estratégica, que en términos de Rivas (2004) en las últimas décadas del siglo XX empezó a surgir a causa de la fuerte inquietud sobre el futuro de las ciudades en un contexto económico de competencia cada vez más global. En este nuevo contexto la planificación urbana convencional

resulta insuficiente y surge la necesidad de una nueva forma de trabajo, pudiendo inferir que los planes estratégicos han intentado superar las limitaciones del planteamiento urbanístico tradicional y que en muchas ciudades y territorios han recurrido a estos instrumentos que a veces han aportado reflexiones interesantes sobre el potencial económico de los territorios, sus características físicas, administrativas y de gobernanza que llevan a una dinámica y apropiación participativa muy positiva por parte de la población en la cual se implementan, pero que frecuentemente han tendido a olvidar la importancia de la gestión territorial de la ciudad y a proponer de manera ordenada un amplio número de recomendaciones muy genéricas de carácter sectorial y aplicables por tanto a lugares muy diversos.

El concepto de metropolización, desde la escala nacional, se analiza desde los escenarios de la ciudad a las regiones presentado por Humberto Molina (2006), y la configuración del espacio regional en Colombia descrita por los Luis Mauricio cuervo (2007) y los actuales conceptos y lineamientos recientes definidos de la misión para consolidar el sistema de ciudades en Colombia por parte del Departamento Nacional de Planeación (2013). Igualmente el análisis anteriormente descrito incluye el estudio de antecedentes de la relación región, metrópoli, ciudad en Colombia analizados desde la descripción de planeación en Colombia, historia, derecho y gestión realizada por Pedro Pablo Morcillo (2003) y los estudios de la dirección de estudios económicos del Departamento nacional de planeación como el realizado por Edgar Moncayo (2002) denominado Nuevos enfoques de política regional en América Latina: El caso de Colombia en perspectiva histórica.

En la escala local de análisis, el marco teórico de la investigación se fundamenta en los lineamientos del estudio del modelo físico de ordenamiento territorial para el Valle del Cauca a partir de su sistema de ciudades realizado por Falla et al, (2009), y las investigaciones sobre el fenómeno de metropolización en Cali realizadas por Martínez y Buitrago (2011) en su libro Cali una metrópoli en movimiento (2011) y la planificación y la gestión interescalar Municipal y metropolitana realizada por Martínez (2014), al igual que los procesos de desarrollo regional implementados recientemente por la Gobernación del Valle, la universidades del Valle y San Buenaventura de la ciudad de Cali, con los lineamientos de desarrollo territorial para el valle del Cauca y el diagnostico operativo de plan de ordenamiento territorial Departamental.

De igual manera, el análisis anterior incluye el estudio de los antecedentes de desarrollo del concepto región-metrópolis-ciudad a escala local que inician con la formulación del plan general departamental de 1969; continúan con el plan integral de desarrollo económico de Cali – PIDECA- (1979); pasa por el programa institucional de los Municipios del sur del Valle – PIMSUVALLE- (1993); El plan de Desarrollo de Cali (1991), los acuerdos de cooperación horizontal entre los Municipios del sur y norte del Cauca inscritos en los planes de ordenamiento territorial (1998) y la reciente propuesta de región de planificación y gestión para once Municipios del Valle del Cauca actualmente en desarrollo.

Así pues, con base en la revisión bibliográfica anteriormente presentada se adopta y define un marco teórico de la investigación, el cual plantea que el fenómeno de metropolización dinamizado por un desarrollo y posicionamiento regional, atomiza escenarios de aglomeraciones urbanas que ameritaran y urgen de una adecuada implementación de los instrumento de

planificación metropolitanos recientemente adoptados en el país, que en este caso de estudio corresponde al denominado por la ley de 1625 del 2013 como PEMOT con lineamientos jurídicos, administrativos, financieros y técnicos que permitan un correcto desarrollo del territorio a escala metropolitana.

OBJETIVO GENERAL

Analizar, deducir y proponer los alcances de los contenidos mínimos de un plan estratégico metropolitano de ordenamientos territoriales en Colombia definido en la ley 1625 de 2013 por medio de la cual se adopta el nuevo régimen de áreas metropolitanas en Colombia.

OBJETIVOS ESPECIFICOS

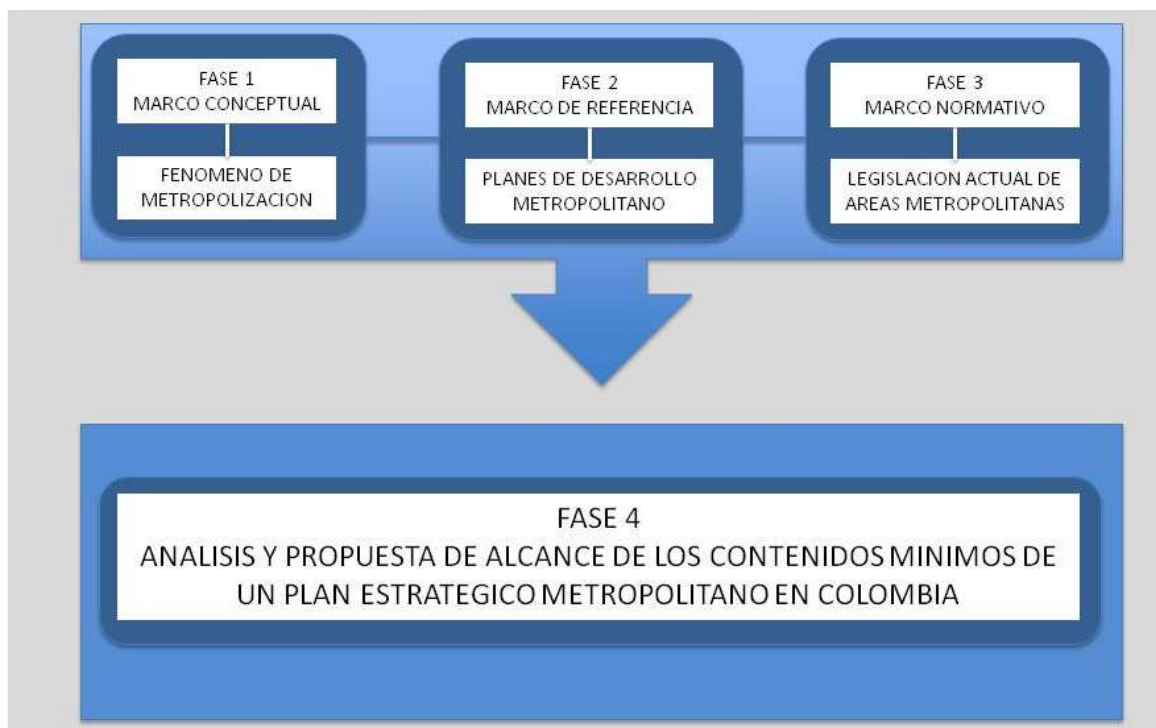
1. Realizar una aproximación conceptual al fenómeno de metropolización, al concepto de hecho metropolitano y a la implementación de instrumentos de planificación metropolitana.
2. Realizar una aproximación al marco normativo reciente de los procesos de planificación metropolitana en el País.
3. Explorar los procesos de implementación de instrumentos de planificación metropolitana desarrollados a nivel internacional y Nacional.
4. Valorar la importancia del plan estratégico metropolitano de ordenamiento territorial como instrumento de planificación metropolitana en Colombia.

Proponer alcances mínimos de los contenidos de un plan estratégico metropolitano de ordenamiento territorial definido recientemente por el régimen de áreas metropolitanas en Colombia.

METODOLOGIA

Teniendo en cuenta que las investigaciones de tipo urbano - territorial se inscriben en las líneas de las ciencias sociales y que dan lugar a procesos metodológico de investigación flexible, la cual no se sujeta a normas estrictas de investigación y es susceptible de cambio o variaciones según las circunstancias o necesidades de la investigación, este trabajo metodológicamente se llevó a cabo a partir del desarrollo de cuatro fases consecutivas de trabajo, las cuales presentan sus resultados respectivamente en cada uno de los capítulos de la tesis.

Gráfico 1. Diseño metodológico de investigación



Fuente: Elaboración propia

En la primera fase se define un marco conceptual del fenómeno de metropolización, para ello se realiza una revisión y análisis de textos académicos, archivos bibliográficos y definiciones normativas en Colombia, con el objetivo de definir bases teóricas, evolución y definiciones

conceptuales relacionadas con el fenómeno de metropolización y sus elementos complementarios como lo son las definiciones de hechos metropolitanos y los instrumentos de planificación metropolitana.

La segunda fase del diseño metodológico plantea el conocimiento y análisis de estudios de caso de procesos de implementación de instrumentos de planificación metropolitana desarrollados en ciudades internacionales y nacionales, los cuales permiten conocer, evaluar y comparar las condiciones en las cuales se han desarrollado dichos procesos de implementación de instrumentos de planificación metropolitana en distintos lugares.

Para este fin se realiza una identificación de ciudades, en primer lugar a escala internacional las cuales presentan características similares o de referencia a las existentes en las ciudades Colombiana, razón por la cual se decide estudiar el proceso de implementación y desarrollo del área metropolitana de Barcelona España, dada la promulgación reciente de un marco legislativo de desarrollo metropolitano compilado en la ley 31 del 3 de agosto de 2010 cuyo objetivo se podría comparar o referenciar con el desarrollo del reciente marco legislativo Colombiano definido en la ley 1625 del 2013.

La segunda ciudad de escala internacional que se decide estudiar, es la ciudad de Buenos Aires Argentina, dado que en el proceso metodológico de formulación e implementación de su instrumento de planificación metropolitana incluye y desarrolla el concepto de “dilema metropolitano” entendido como la noción que refiere a alternativas, disyuntivas, opciones que señala la existencia de un problema, pero también de elección entre diferentes posibilidades y

que se podría comparar con el concepto de hecho metropolitano definido e incluido en el marco legislativo Colombiano desde la ley 128 de 1994 y que a la luz de la Ley 1625 del 2013 se consolida y profundiza como lineamiento de planificación metropolitana en Colombia.

La tercera ciudad de escala internacional que se decide estudiar, es la ciudad de México DF, teniendo en cuenta las características que presenta en relación al fenómeno de metropolización, donde el tamaño del fenómeno la ha llevado a convertirse en el área metropolitana más grande América y la tercera en el mundo, por ende, siendo importante y necesario dentro de la investigación el conocer la forma como esta ciudad implementa procesos de planificación de escala metropolitana.

Finalmente, en cumplimiento a la segunda fase de diseño metodológico de la investigación, se estudia cómo dos áreas metropolitanas formalmente constituidas en Colombia, han implementado instrumentos planificación metropolitana definidos normativamente desde la Ley 128 de 1994 y además se presenta y analiza los contenidos y la forma como se desarrolló el único PEMOT adoptado hasta la fecha en Colombia y que corresponde al del área metropolitana de Valledupar en el año 2014.

La tercera fase del diseño metodológico, corresponde a la indagación y conocimiento del marco normativo reciente en Colombia en el cual se identifica y genera lineamientos de desarrollo y manejo del fenómeno de metropolización y que define los escenarios técnicos, administrativos, jurídicos y financieros en que se deben implementar los instrumentos de planificación del fenómeno de metropolización en el País.

Finalmente, de acuerdo a los resultados definidos en cada una de las fases previas del diseño metodológico de la investigación, se realiza un análisis de los contenidos mínimos del instrumento de planificación metropolitana establecido actualmente en el País (PEMOT), dicho estudio se desarrolla por medio de las categorías de análisis de escenarios técnicos, administrativos, jurídicos y financieros que deben propender por presentar los ocho contenidos mínimos inicialmente definidos para la formulación de un PEMOT por el actual régimen de áreas metropolitanas en Colombia establecido por la ley 1625 del 2013.

1. MARCO CONCEPTUAL DEL FENOMENO DE METROPOLIZACION

1.1. EL CONCEPTO DE ÁREA METROPOLITANA

Existen varias definiciones conceptuales de área metropolitana, algunos de ellos enmarcados por las condiciones de tiempo y espacio en que se generan. Según De Esteban (1981) el concepto surge por primera vez en Norteamérica en el censo federal de 1850 y es recogido oficialmente en el año 1903 con la formalización de la Oficina del Censo de los Estados Unidos. Se implementó en el Censo realizado en 1910, en él se definen zona o área metropolitana como aquella en que se desarrolla una ciudad central de más de 200 mil habitantes y no se halla incluida en el radio de influencia de otra gran población, dentro de esta zona quedaba toda la parte del territorio situada a distancia menor de 10 millas del centro, siempre que tuviese una densidad de población mínima de 150 habitantes por milla cuadrada.

Es claro que el concepto ha evolucionado con el tiempo introduciendo nuevos escenarios, pero siempre buscando precisar una relación establecida entre una ciudad importante y un territorio próximo que de alguna manera depende de ella.

Así pues el concepto de área metropolitana empieza a presentar diferentes enfoques, que ya bien sea juntos o por separado generan varias definiciones manejadas hoy en día, dichos enfoques según De Esteban⁶ (1981) se pueden sintetizar como áreas metropolitanas como elemento

⁶ Doctor en Ciencias Económicas por la Universidad Complutense de Madrid y Diplomado Técnico Urbanista por el Instituto de Estudios de Administración Local. Amplió estudios en París en la Facultad de Derecho y Ciencias Económicas y en la ASTEF, del Ministerio de Economía y Finanzas. Ha sido profesor en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense de Madrid y ha desempeñado otras actividades profesionales en la Dirección General de Urbanismo; el Ministerio de Obras Públicas; en la Empresa Nacional de Ingeniería y Tecnología; y en el Instituto Nacional de Industria

geográfico, áreas metropolitanas como elemento funcional y áreas metropolitanas como zona de influencia de una ciudad núcleo o principal.

Algunas definiciones manejadas conceptualmente en la investigación , son las siguientes:

Julio Vinuesa Angulo⁷ (1979) enfatiza o utiliza el criterio que “ cuando el proceso de desarrollo urbano alcanza un determinado nivel, llegando a formarse en un área geográfica continua (generalmente perteneciente a circunscripciones administrativas distintas), una gran aglomeración humana que constituye un importante mercado de trabajo suficientemente diversificado, con unas fuertes relaciones de dependencia mutua y que ejercen además una clara posición preponderante y de dominio, puede decirse que se produce el fenómeno urbano de gran dinamismo denominado área metropolitana”

Para Sergio Boissier⁹ (1995) el concepto de área o zona metropolitana se define como el mayor centro generador de economías de aglomeración, entendiendo economías de aglomeración como aquellas en las cuales la proximidad de una ciudad con centros económicos en dónde se concentra la riqueza representa beneficios, desarrollo y crecimiento debido a su proximidad.

⁷ Catedrático de Geografía Humana en el Departamento de Geografía de la Universidad Autónoma de Madrid y profesor en varios Máster y cursos de Postgrado de Urbanismo. Es autor de más de 80 libros y artículos en revistas científicas y profesionales sobre dinámica demográfica, desarrollo urbano y demanda de vivienda. Tiene una extensa experiencia como consultor de entidades públicas y privadas. Ha colaborado en numerosos Planes Urbanísticos y de Ordenación del Territorio en la elaboración del diagnóstico sobre la dinámica demográfica y la determinación de las necesidades de vivienda y de suelo residencial.

⁹ Ingeniero Comercial (Economista) por la Universidad de Chile, Master of Arts in Regional Science por la Universidad de Pennsylvania en Estados Unidos y en Economía Aplicada por la Universidad de Alcalá de Henares en España. Fue profesor titular asociado en la Universidad Católica de Chile hasta el año 2004. Y profesor visitante en las Universidades chilenas de Los Lagos, Austral de Chile y de La Frontera y en la Universidad Nacional San Martín, de Buenos Aires, Argentina. Director de la Oficina de la CEPAL en Brasil, en la década de los 70. Director Adjunto del Programa de Asesoría del ILPES en la década de los 80 y Director de Políticas y Planificación Regionales del ILPES, en la década de los 90.

Y finalmente según Jordi Borja¹⁰ (2002) las áreas metropolitanas son espacios territoriales de convivencia más importantes y que requieren de formas innovadoras o por lo menos especiales de gestión o gobierno.

De acuerdo a los anteriores escenarios de análisis conceptuales del fenómeno de área metropolitana, analizados a escala internacional, es necesario igualmente presentar como se ha definido e implementado el concepto a escala nacional, para ello se manejan dentro de la investigación las siguientes definiciones:

Sergio Bustamante¹¹ (2014) Un área metropolitana es el producto del crecimiento económico y físico de la ciudad, pero es también la ciudad real, un nuevo objeto para la reflexión teórica, que debe dar lugar a novedosos desarrollos institucionales.

Para la misión de ciudades desarrollada por el Departamento Nacional de planeación (2013) el concepto de área metropolitana se asimila al concepto de aglomeración urbana que podría definirse como la conjunción de ciudades que comparten ciertas características. En la práctica esto equivale a la definición de un área metropolitana, pero para evitar confusión con el mismo

¹⁰ Geógrafo urbanista, y político español. Es licenciado en sociología y ciencias políticas, diplomado en Geografía y Máster en Urbanismo. Es profesor en la Universidad Abierta de Cataluña (UOC) donde es responsable del Área de Gestión de la Ciudad y Urbanismo de la UOC y desde el 22 de diciembre de 2012 Presidente del Observatorio DESC -Derechos económicos, sociales y culturales- ubicado en Barcelona

¹¹ Economista, experto en temas de desarrollo regional. Director del Área Metropolitana del Valle de Aburrá, 2005-2007. Ha sido directivo de ANDI, PROANTIOQUIA, CORNARE, CORPES DE OCCIDENTE y otras entidades. Experto en planificación y gestión del Desarrollo Territorial, con conocimiento y experiencia en investigación de problemas del desarrollo local y regional; diseño y formulación de políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo; gestión de proyectos; formulación de políticas públicas en productividad y competitividad, descentralización, ordenamiento territorial, desarrollo humano, organización y participación social; seguimiento y evaluación de procesos y de proyectos.

término administrativo de las áreas definidas en Colombia, se prefiere usar el término aglomeración de ciudades o municipios, en el desarrollo del estudio en cuestión.

Con las definiciones teóricas presentadas, se evidencia que el concepto de área metropolitana ha evolucionado desde el enfoque morfológico y espacial incorporando perspectivas de tipo económico, social y de gobernanza, así pues e inscritos en este escenario, se concluye que es necesario el identificar la definición normativa legalmente establecida en el País de Área metropolitana, para de esta manera poder inscribir el desarrollo de la investigación en un marco conceptual que responda a la definición de área metropolitana reconocida y validada legalmente en Colombia. Para ello, a continuación se realiza una revisión de la definición de áreas metropolitana presentada en los diferentes actos administrativos que han sido aprobados en el País.

Así pues, el concepto de área metropolitana en la reforma constitucional definida por el acto legislativo 01 de 1968 citado por Martínez y Buitrago (2011) en su artículo 63 define que el artículo 198 de la Constitución nacional determinará el concepto de área metropolitana de la siguiente forma:

“Que para la mejor administración o prestación de servicios públicos de dos o más municipios del mismo departamento, cuyas relaciones den al conjunto con las características de un área metropolitana, la ley podrá organizarlas como tal, bajo autoridades o regímenes especiales con su propia personería, garantizando una adecuada participación de las autoridades Municipales en dicha organización,

corresponderá a la asamblea , a iniciativa del Gobernador y oído previamente la opinión de los concejos de los Municipios interesados, disponer el funcionamiento de las entidades así autorizadas. La ley establecerá las condiciones y las normas bajo las cuales los Municipios puedan asociarse entre sí para la prestación de los servicios públicos. Las Asambleas, a iniciativa del Gobernador, podrán hacer obligatoria tal asociación, conforme a la ley citada, cuando la más eficiente y económica prestación de los servicios así lo requiera”.

Posteriormente el concepto de área metropolitana en la ley 61 de 1978, conocida como la ley orgánica de desarrollo urbano, en el párrafo dos del artículo tres, define que en relación al fenómeno de metropolización se señalarán las relaciones que dan a un conjunto de municipios las características de área metropolitana y se fijarán los procedimientos para su organización y administración, lo expuesto en dicho párrafo genera el escenario para la promulgación del decreto ley 3104 de 1979¹² en el cual se detallan los procesos para avanzar en la conformación de áreas metropolitanas en el país.

Así pues el decreto 3104 de 1979, en su artículo primero define que las áreas metropolitanas son entidades autorizadas por la Constitución y organizadas por la ley, para la más adecuada promoción, planificación y coordinación del desarrollo conjunto y la prestación de servicios de dos o más municipios de un mismo departamento, dotadas de personería jurídica, autoridades y régimen especiales, autonomía administrativa y patrimonio independiente.

¹² Por el cual se dictan normas para la organización y funcionamiento de las áreas metropolitanas.

Posteriormente el código de régimen Municipal Decreto 1333 de 1986 y la ley 9 de 1989 definen algunos lineamientos para el desarrollo de las áreas metropolitanas y después el concepto es de área metropolitana es ratificado por la constitución de 1991, en el artículo 319, el cual define que cuando dos o más municipios tengan relaciones económicas, sociales y físicas, que den al conjunto características de un área metropolitana, podrán organizarse como entidad administrativa encargada de programar y coordinar el desarrollo armónico e integrado del territorio colocado bajo su autoridad; racionalizar la prestación de los servicios públicos a cargo de quienes la integran y, si es el caso, prestar en común algunos de ellos; y ejecutar obras de interés metropolitano. La ley de ordenamiento territorial adoptará para las áreas metropolitanas un régimen administrativo y fiscal de carácter especial; garantizará que en sus órganos de administración tengan adecuada participación las respectivas autoridades municipales; y señalará la forma de convocar y realizar las consultas populares que decidan la vinculación de los municipios. Cumplida la consulta popular, los respectivos alcaldes y los concejos municipales protocolizarán la conformación del área y definirán sus atribuciones, financiación y autoridades, de acuerdo con la ley.

Posteriormente en cumplimiento a los lineamientos de la Constitución, el congreso aprueba la Ley Orgánica 128 de 1994, por medio de la cual se expide la ley orgánica de áreas metropolitanas, en ella se definió el objeto, naturaleza, sede y funciones de las áreas metropolitanas en Colombia, al igual que su constitución, órganos de dirección y administración y finalmente su patrimonio y rentas, la citada ley, en su artículo primero expone que las Áreas Metropolitanas son entidades administrativas 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.

Finalmente y como marco conceptual, la investigación asume la definición expuesta en el vigente régimen de áreas metropolitanas establecidas en el País por medio de la Ley 1625 del 2013, dicha ley en su artículo dos define que las Áreas Metropolitanas son entidades administrativas de derecho público, formadas por un conjunto de dos o más municipios integrados alrededor de un municipio núcleo, vinculados entre sí por dinámicas e interrelaciones territoriales, ambientales, económicas, sociales, demográficas, culturales y tecnológicas que para la programación y coordinación de su desarrollo sustentable, desarrollo humano, ordenamiento territorial y racional prestación de servicios públicos requieren una administración coordinada.

La anterior definición complementa el alcance de desarrollo del concepto de área metropolitana en el País, pues incluye aspectos, dinámicas o interrelaciones de tipo ambientales, culturales y tecnológicas, que no habían sido considerado por ninguna definición normativa, pero si definidas recientemente por consideración teóricas que inducían a ampliar y validar jurídicamente el marco de incidencia del concepto de área metropolitana en el País, dicha definición logra un gran avance en el concepto de área metropolitana, pero queda sin definir aun el método o el parámetro reglamentario a utilizar para realizar su proceso de delimitación.

1.2. EL CONCEPTO DE HECHO METROPOLITANO

De acuerdo a la premisa de validez normativa que guía la definición conceptual de la investigación, a continuación se realizará la aproximación al concepto de hecho metropolitano, aspecto o definición que toma importancia en la investigación pues a partir de estos se estructura la acción del área metropolitana.

La definición de hecho metropolitano se recoge por primera vez en la planeación metropolitana en Colombia desde la ley 128 de 1994, la cual en su artículo 6° define que las áreas metropolitanas dentro de la órbita de competencia que la Constitución y la ley les confiere, sólo podrán ocuparse de la regulación de los “*hechos metropolitanos*”. Se determinan como metropolitanos aquellos hechos que a juicio de la Junta Metropolitana afecten simultáneamente y esencialmente a por lo menos dos de los Municipios que lo integran como consecuencia del fenómeno de la conurbación. Es de tener en cuenta que el concepto de hecho metropolitano no se reconocía normativamente como lineamiento de planeación metropolitana en Colombia en ninguno de los actos administrativos o leyes establecidas previamente en el País relacionadas con el manejo de áreas metropolitanas.

En este escenario, la ley 128 de 1994 genera sobre la junta metropolitana y por ende en su instrumento de planificación (plan integral de desarrollo metropolitano) la responsabilidad de identificar, formular e implementar los hechos metropolitanos y que a su vez se reconozcan como determinantes de los planes de ordenamiento territorial que adopten los municipios que integran el Área.

Según Carrión (2009), el concepto de hecho metropolitano en la ley 128 de 1994 no fue muy claro, pero se puede considerar que se posicionó y trascendió en la planificación supramunicipal en el País al ser reconocido como una acción o efecto resultado del fenómeno de conurbación y lograr trascender a ser reconocido como determinante de los planes de ordenamiento territorial en la ley 388 de 1997.

El concepto teórico de “hecho metropolitano”, se puede asimilar al concepto de “*dilema metropolitano*” manejado en los instrumentos recientes de planificación metropolitana en Buenos Aires Argentina, para ellos Etimológicamente, un dilema es un argumento formado por dos proposiciones contrarias que permite que la negación de una sirva como demostración de la otra.

Así pues, la noción de dilema les refiere a alternativa, disyuntiva, opción, señala la existencia de un problema pero también de elección entre diferentes posibilidades.

De acuerdo a lo descrito previamente en relación al concepto de hecho metropolitano, finalmente la investigación, dado el desarrollo expuesto y el mayor alcance definido por la ley 1625 de 2013 en relación al concepto, considerara y trabajara la definición y los criterios para la determinación de hechos metropolitanos expresados en el artículo 10 y 11 del régimen actual de áreas metropolitanas en Colombia, los cuales definen que constituyen hechos metropolitanos aquellos fenómenos económicos, sociales, tecnológicos, ambientales, físicos, culturales, territoriales, políticos o administrativos, que afecten o impacten simultáneamente a dos o más de los municipios que conforman el Área Metropolitana.

Se consideran criterios para la determinación de los hechos metropolitanos los siguientes:

1. Alcance territorial. Permite tomar en cuenta su impacto sobre el territorio, bajo la consideración de sus costos y beneficios, para evaluar si disponen de alcance metropolitano.
2. Eficiencia económica. Sustente la evaluación del impacto del proyecto sobre la estructura metropolitana y/o regional, en cuanto a la generación de nuevas economías de escala.
3. Capacidad financiera. Facilita el análisis de aquellas acciones o funciones que, por su escala, requieren de inversiones que superan las capacidades locales individuales.
4. Capacidad técnica. Conduce a analizar las funciones, obras o servicios, que por su complejidad técnica o tecnológica, por la naturaleza de los recursos materiales, los equipamientos o los métodos de gerencia y operación son más eficientes y eficaces en el nivel supramunicipal.
5. Organización político-administrativa. Permite evaluar si el soporte institucional y administrativo que exige la atención del hecho metropolitano debe corresponder con un nivel superior al municipal, como la instancia más idónea para entender el problema o situación desequilibrante.

6. Impacto social. Evalúa la incidencia del fenómeno o hecho metropolitano en la población.

De esta forma el concepto de hecho metropolitano se consolida normativamente, siendo conscientes que es necesario seguir profundizando en su desarrollo e implementación y que el reto y el trabajo por hacer esta en que los hechos metropolitanos se reflejen en el desarrollo de los contenidos mínimos del instrumento de planificación metropolitana que en Colombia corresponde al PEMOT.

1.3. EL CONCEPTO DE INSTRUMENTO DE PLANIFICACION METROPOLITANA

Los orígenes del instrumento de planificación metropolitana implementado en Colombia se remontan y tiene origen en el escenario planteado por la ley orgánica de desarrollo urbano definida en el País bajo la Ley 61 de 1978, la cual presenta en su artículo tres que con el objeto de lograr condiciones óptimas para el desarrollo de las ciudades y de sus áreas de influencia en los aspectos físico, económico, social y administrativo, todo núcleo urbano con más de 20.000 habitantes deberá formular su respectivo Plan Integral de Desarrollo con base en las técnicas modernas de planeación urbana y de coordinación urbano-regional. Así pues teniendo en cuenta este escenario, se podría considerar que por primera vez en el país en 1978 en la ley orgánica de desarrollo urbano se propone la implementación un instrumento de planificación de carácter supramunicipal, con escala de intervención mayor a la definida por los planes reguladores desarrollados en las ciudades principales en ese tiempo.

Posteriormente, dicho instrumento reconocido por la ley 61 de 1978, es desarrollado en el decreto 3104 de 1979, y definido dentro de las funciones de planificación de la Junta Metropolitana a la cual se le asigna formularlo y adoptar el Plan Integral de Desarrollo para el área metropolitana y su correspondiente programa de inversiones sectoriales y los instrumentos necesarios para su ejecución y cumplimiento, en concordancia con las políticas y estrategias de desarrollo de carácter nacional y departamental. Igualmente el decreto 3104 de 1979, define competencia a la Oficina o Dependencia de Planeación del municipio que constituya el núcleo principal para ser la encargada de preparar el Plan Integral de Desarrollo, el correspondiente programa de inversiones sectoriales y los demás acuerdos, así como coordinar su ejecución con las distintas autoridades públicas y prestar asistencia técnica a la junta y al Alcalde metropolitano para el cumplimiento de sus funciones.

Dichos planes, con la reforma urbana definida por la ley 9 de 1989¹³, tuvieron una estandarización de acuerdo a lo planteado en el artículo 1 de la misma ley, el cual definió cambios al régimen municipal vigente y planteo la estandarización de los instrumentos de planificación concebidos hasta esa fecha.

Así pues el artículo 1 de la ley 9 de 1989 expone: El artículo 33 del Decreto Ley 1333 de 1986 (Código de Régimen Municipal), quedará así:

"Con el objeto de lograr condiciones óptimas para el desarrollo de las ciudades y de sus áreas de influencia en los aspectos físico, económico, social y administrativo, los Municipios con una

¹³ por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones.

población mayor de cien mil (100.000) habitantes, incluyendo al Distrito Especial de Bogotá, la intendencia especial de San Andrés y Providencia y las áreas metropolitanas, deberán formular su respectivo Plan de desarrollo de conformidad con la política nacional y departamental, las técnicas modernas de planeación urbana y con base en la coordinación del desarrollo urbano-regional.

"Las entidades territoriales a las cuales se refiere el inciso anterior que cuenten con una población de menos de cien mil (100.000) habitantes deberán expedir un plan de desarrollo simplificado que contenga los aspectos contemplados en los numerales 1 y 2 del artículo 34 de la ley 9 de 1989.

"En las áreas metropolitanas el plan de desarrollo o plan de desarrollo simplificado expedido por la junta metropolitana prevalecerá sobre los planes que adoptaren los municipios que integran el área en las materias que son de competencia de las respectivas áreas"

Inciso Transitorio ley 9 de 1989 - Continuarán vigentes los Planes Integrales de Desarrollo, Planes de Desarrollo y Planes Reguladores que se hayan expedido con anterioridad a la vigencia de la presente Ley, pero deberán ser adecuados a las normas del presente capítulo dentro del año siguiente a la fecha de vigencia de la presente Ley. Donde no existiere Plan de Desarrollo o Plan de Desarrollo Simplificado o donde hubiere necesidad de adecuarlo, los alcaldes y el Intendente de San Andrés y Providencia deberán presentar el proyecto de plan o de sus adecuaciones a consideración del respectivo concejo, Junta Metropolitana o Consejo Intendencia dentro del mismo término anterior"

Dichas definiciones manejadas del concepto de instrumento de planificación metropolitana se fueron consolidando en los términos de la planeación económica y social del área metropolitana y el instrumento de planificación en el cual se definían se ratificó como plan integral de desarrollo metropolitano en la ley 128 de 1994, y se identificó dentro de las atribuciones de planeación de la junta metropolitana y no como funciones como previamente se había realizado por el decreto 3104 de 1979 y la ley 9 de 1989, llevando a no ser vinculante ni obligatoria la formulación y adopción de los planes integrales de desarrollo metropolitano (PIDM)

Dichas atribuciones de planeación de la junta metropolitana en relación al plan integral de desarrollo se definieron en adoptar el Plan Integral de Desarrollo Municipal, de conformidad con lo definido por la Ley Orgánica de Planeación (Ley 152 del 94).

Como se manifestó anteriormente, el plan integral de desarrollo metropolitano se posiciona como instrumento de planeación económica y social y los elementos de la planeación física del área metropolitana, como lo son los servicios públicos, normas sobre uso del suelo urbano y rural, el plan vial, los perímetros urbanos, obras públicas y de vivienda, recursos naturales y manejo y conservación de ambiente se defienden desde la ley 128 de 1994 en su artículo 14 como otro elemento a desarrollar por separado en el marco de las atribuciones de la junta metropolitana, sin que exista o se plantee un instrumento integrador en primer lugar de la planeación social y económica del área metropolitana definidos en los planes integrales de desarrollo con los elementos de planeación física y territorial identificados individualmente en las mismas atribuciones.

Este escenario lleva a presentar dificultades en el proceso de formulación e implementación de planes integrales de desarrollo en las áreas metropolitanas legalmente constituidas en cumplimiento al mandato de la ley 128 de 1994, pues no se tenía identificado los alcances y contenidos del instrumento de planificación adoptado por la ley en mención.

Bajo este escenario y de acuerdo a los parámetros definidos por la ley orgánica de ordenamiento territorial, ley 1454 del 2011, en cumplimiento a su artículo 37, El Gobierno Nacional presento al Congreso la iniciativas de reformas legislativas correspondientes a la expedición del régimen especial para los departamentos, la reforma del régimen municipal y la reforma de la legislación en materia de áreas metropolitanas, derogándose la ley 128 de 1994 con la adopción del nuevo régimen de áreas metropolitanas definido en la ley 1625 del 2013.

Así pues, el nuevo régimen de áreas metropolitanas en relación a los instrumento de planificación metropolitana, profundiza identificando y avanza en primer lugar en el avance en la clasificación y definición del concepto de hecho metropolitano, en segundo lugar amplía la definición del plan integral de desarrollo metropolitana y presenta en un capítulo específico su contenido, el cual define que:

El Plan Integral de Desarrollo Metropolitano: Es un marco estratégico general de largo plazo con visión metropolitana y regional integrada, que permite implementar un sistema de coordinación, direccionamiento y programación de desarrollo metropolitano, y establecer criterios y objetivos comunes para el desarrollo sustentable de los municipios de su jurisdicción. Este marco

constituye una norma de superior jerarquía y es determinante para los planes de ordenamiento territorial, planes de desarrollo y demás instrumentos de planificación en lo referido a hechos metropolitanos.

La formulación y aprobación del plan integral de desarrollo metropolitano, debe efectuarse en consonancia con las directrices sectoriales contenidas en el plan nacional de desarrollo y las políticas sectoriales fijadas a través de documentos Conpes así como los planes de desarrollo de los municipios que la conforman.

Los Componentes para la formulación del Plan Integral de Desarrollo Metropolitano corresponden a:

- a) La definición de la visión, la misión y los objetivos en relación con los Hechos Metropolitanos y las competencias otorgadas a las Áreas Metropolitanas; como también las políticas, estrategias, programas y proyectos mediante los cuales se lograrán dichos objetivos. Se deberán definir las metas encaminadas al alcance de los objetivos y los indicadores que evalúen la gestión del Plan Integral de Desarrollo Metropolitano, con una periodicidad mínima cuatrienal.
- b) La definición de lineamientos para la localización de la infraestructura de transporte, servicios públicos, equipamientos y espacios públicos de escala metropolitana; así como las áreas de reserva para la protección del medio ambiente, de los recursos naturales y del paisaje, la determinación de áreas estratégicas susceptibles a ser declaradas como áreas

protegidas, la definición de las directrices para su ejecución u operación cuando se definan como hechos metropolitanos.

- c) Las directrices físico-territoriales, sociales, económicas y ambientales, relacionadas con los hechos metropolitanos.
- d) La determinación de la estructura urbano-rural para horizontes de mediano y largo plazo.
- e) La definición de políticas, estrategias y directrices para la localización de programas y proyectos de vivienda de interés social a escala metropolitana.
- f) Establecimiento de mecanismos que garantice el reparto equitativo de cargas y beneficios, generados por el ordenamiento territorial y ambiental; al igual de los mecanismos para la gestión de suelo por parte del área metropolitana.
- g) Las normas obligatoriamente generales que definan los objetivos y criterios a los que deben sujetarse los municipios que hacen parte del área, al adoptar sus planes de ordenamiento territorial en relación con las materias referidas a los hechos metropolitanos, de acuerdo con lo previsto en la presente ley.
- h) Los planes integrales de desarrollo metropolitano en su componente de ordenamiento territorial (social, económico, físico-espacial y ambiental), incluirán los programas de

ejecución, armonizando sus vigencias a las establecidas en la ley para los planes de ordenamiento territorial de los municipios que la conforman.

- i) Las demás directrices necesarias para el cumplimiento de los planes.
- j) La definición de políticas, estrategias y directrices para la localización, preservación y uso adecuado de espacios libres para parques y zonas verdes públicas de escala metropolitana.

Así pues, como se manifestó anteriormente, se profundiza en el instrumento de planificación social y económica, se incorporan a dicho instrumento, lineamientos de planificación física, y se consolida el escenario de planificación física, funcional y territorial con la definición de un instrumento adicional denominado plan estratégico metropolitano de ordenamiento territorial – PEMOT-. El cual bajo la definición conceptual de la investigación se reconocerá como el instrumento de planificación territorial del área metropolitana, pues el régimen metropolitano vigente no lo define, pero si lo asigna y reconoce como tal en las funciones del área metropolitana, de la siguiente manera:

- Primera función: Formular y adoptar el Plan Estratégico Metropolitano de Ordenamiento Territorial, el cual será el marco al cual deberán acogerse cada uno de los municipios que conforman el área, al adoptar los planes de ordenamiento territorial.
- Segunda función: Ejecutar las obras de carácter metropolitano de conformidad con lo establecido en el Plan Integral de Desarrollo Metropolitano, el Plan Estratégico

Metropolitano de Ordenamiento Territorial y los planes y programas que lo desarrollen o complementen.

- Tercera función: Formular la política de movilidad regional, en el marco del Plan Estratégico Metropolitano de Ordenamiento Territorial, de conformidad con la jurisdicción de los hechos metropolitanos.
- Cuarta función: Formular y adoptar instrumentos para la planificación y desarrollo del transporte metropolitano, en el marco del Plan Estratégico Metropolitano de Ordenamiento Territorial;

Igualmente dentro de las atribuciones básicas de la junta metropolitana la ley 1625 de 2013, en relación al PEMOT define que deberán armonizar el Plan Integral de Desarrollo Metropolitano, con el Plan Estratégico Metropolitano de Ordenamiento Territorial, relación similar que se plantea entre los planes de desarrollo municipal y los planes de ordenamiento territorial y finalmente en el artículo 22 de la ley 1625 del 2013 presenta los contenidos mínimos que deben desarrollar los planes estratégicos de ordenamiento territorial que deben implementar las áreas legalmente constituidas en Colombia y las que están en proceso de formalización, dichos contenidos del PEMOT, son los siguientes:

- 1) Definición de la Estrategia y el sistema para la Gestión Integral del Agua (captación, almacenamiento, distribución y tratamiento).
- 2) Definición del Sistema Metropolitano de Vías y Transporte Público Urbano (colectivo, mixto, masivo, individual tipo taxi).

- 3) Definición del Sistema de Equipamientos Metropolitanos; su dimensionamiento conforme a los planes o estrategias para la seguridad ciudadana.
- 4) Dimensionamiento y definición de la estrategia para la vivienda social y prioritaria en el ámbito metropolitano y los instrumentos para la gestión de suelo dirigida a este propósito.
- 5) Ordenamiento del suelo rural y suburbano.
- 6) Establecimiento de mecanismos que garantice el reparto equitativo de cargas y beneficios, generados por el ordenamiento territorial y ambiental.
- 7) Las normas obligatoriamente generales que definan los objetivos y criterios a los que deben sujetarse los municipios que hacen parte del Área, al adoptar sus planes de ordenamiento territorial en relación con las materias referidas a los hechos metropolitanos, de acuerdo con lo previsto en la presente ley.
- 8) El programa de ejecución, armonizando sus vigencias a las establecidas en la ley para los planes de ordenamiento territorial de los municipios que la conforman.
- 9) Las demás directrices necesarias para el cumplimiento de los planes.

2. MARCO NORMATIVO DE LAS AREAS METROPOLITANAS EN COLOMBIA

De acuerdo al desarrollo de la investigación, en la cual se ha realizado en primer lugar una aproximación a un marco conceptual al fenómeno de la metropolización, este segundo capítulo denominado marco normativo de las áreas metropolitanas en Colombia, busca realizar una aproximación al escenario actual de manejo jurídico y normativo del concepto de área metropolitana desarrollado en Colombia, el cual establece los lineamientos y el manejo del fenómeno de metropolización desarrollado y creciente en el país.

Para ello y conociendo los parámetro de los antecedentes normativos de las áreas metropolitana definidos desde la constitución de 1968 y el decreto ley 3104 de 1979, el marco normativo que se decide analizar en la investigación se concentra desde los aspectos definidos por la constitución de 1991 a los aspectos definidos por la ley 1625 del 2013, así pues inicia con la descripción de los lineamientos definidos por la constitución de 1991, continua presentando los parámetros definidos en la primera ley orgánica de áreas metropolitanas definida por medio de la ley 128 de 1994, continua en los aspectos presentados en la ley 388 de 1997, y de acuerdo a la trascendencia de la Ley Orgánica de Ordenamiento territorial (Ley 1454 del 2011) también presenta los aspectos que esta norma define en relación a las áreas metropolitanas en el país, finalizando con los aspectos establecidos por el actual régimen de áreas metropolitanas definido por la ley 1625 del 2013, consecuencia de los lineamientos de la Ley Orgánica de Ordenamiento territorial o ley 1454 del 2011.

2.1. LAS AREAS METROPOLITANAS EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1991

La identificación de la necesidad de un manejo planificado del fenómeno de metropolización y de las relaciones supramunicipales entre los entes territoriales en Colombia quedo reafirmada en la constitución de 1991, en el artículo 319 de la siguiente forma:

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

Con base en este postulado definido en la carta magna colombiana desde 1991, se estructura la base jurídica para manejar, desarrollar y consolidar normativamente el concepto de área metropolitana creciente en el país, desencadenando la inclusión del mismo en otras normas relacionadas con ocupación territorial como se presentara a continuación:

2.2. LAS AREAS METROPOLITANAS EN LA LEY 128 DE 1994

En 1994 se genera por primera vez en el país un régimen específico para el manejo de las áreas metropolitanas a través de la ley 128 de 1994, avance fundamental y determinante en el manejo y desarrollo de las áreas metropolitanas que hoy existen en Colombia.

En esta norma se presenta en primer lugar el objeto, naturaleza y funciones del área metropolitana que es definida como: entidades administrativas 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.

En segundo lugar, define la constitución de las áreas metropolitanas y de su relación con los municipios integrantes. En este capítulo se presenta el proceso que los Municipios con características de área metropolitana deben seguir para conformarse como tal.

En tercer lugar, la ley define los órganos de dirección y administración, siendo los más importantes la definición de la junta metropolitana, conformada por los Alcaldes de cada uno de los municipios que la integran, El Gobernador del Departamento, Un representante del Concejo del Municipio que constituya el núcleo principal, Un representante de los Concejos de los Municipios distintos al núcleo, elegido dentro de los Presidentes de los respectivos Concejos Municipales. Define además el Alcalde Metropolitano que será el Alcalde del Municipio núcleo y tendrá las siguientes atribuciones: 1. Hacer cumplir la Constitución, la Ley y los Acuerdos de la Junta Metropolitana.; 2. Reglamentar por medio de Decretos los Acuerdos que expida la Junta Metropolitana.; 3. Presentar a la Junta Metropolitana los Proyectos de Acuerdo de su competencia para el normal desarrollo de la gestión metropolitana.; 4. Convocar a sesiones extraordinarias a la Junta Metropolitana y presidirlas; 5. Presentar a las Juntas Metropolitanas una terna de candidatos para que elijan el Gerente; 6. Delegar en el Gerente otras funciones que

determine la Junta Metropolitana, 7. Sancionar o someter a la revisión del Tribunal de lo Contencioso Administrativo los acuerdos metropolitanos, cuando lo considere contrario al orden jurídico. Para el ejercicio de esta función el Alcalde Metropolitano dispondrá de ocho días si se trata de acuerdos que no consten de más de veinte artículos y de quince días si son más extensos.; 8. Las demás que le asigne la ley y los estatutos del Área y por último se define un gerente que será empleado público del Área, será su representante legal y su elección corresponderá a la Junta Metropolitana de terna que le presente el Alcalde Metropolitano.

En cuarto lugar la ley presenta lo relacionado con su patrimonio y rentas, el cual estará constituido por: a. El producto de la sobretasa del dos por mil (2 x 1.000) sobre el avalúo catastral de las propiedades situadas dentro de la jurisdicción de cada Área Metropolitana; b. Las sumas recaudadas por concepto de la contribución de valorización para obras metropolitanas; c. Los derechos o tasas que puedan percibir por la prestación de servicios públicos metropolitanos; d. Las partidas presupuestales que se destinen para el Área Metropolitana en los presupuestos nacionales, departamentales, distritales, municipales o de las entidades descentralizadas del orden nacional, departamental, distrital o municipal; e. El producto o rendimiento de su patrimonio o de la enajenación de sus bienes f. Los recursos provenientes del crédito; g. Los recursos que establezcan las leyes, ordenanzas y acuerdos; h. Las donaciones que reciban de entidades públicas o privadas; i. Las sumas que reciba por contrato de prestación de servicios; j. La sobretasa a la gasolina que se cobre dentro de la jurisdicción de cada Área Metropolitana acorde con lo establecido por la Ley 86 de 1989; k. Los ingresos que reciba el Área por la ejecución de obras por concesión.

Por último, en un capítulo específico denominado actos y contratos la ley define que los actos de la Junta Metropolitana se denominarán Acuerdos Metropolitanos. Los del Alcalde Metropolitano, Decretos Metropolitanos, y los del Gerente, Resoluciones Metropolitanas. Los Acuerdos y Decretos Metropolitanos serán, únicamente en los asuntos atribuidos al área por la Constitución y la ley, de superior jerarquía respecto de los actos administrativos municipales dentro de su jurisdicción y que el área Metropolitana, en los asuntos atribuidos a ella, no estará sujeta a las disposiciones de las asambleas ni de las gobernaciones de los departamentos correspondientes.

2.3. LAS AREAS METROPOLITANAS EN LA LEY 388 DE 1997

La ley de desarrollo territorial que dio origen a la formulación de los Planes de Ordenamiento territorial en Colombia concibió en sus lineamientos cuatro aspectos fundamentales relacionados con las áreas metropolitanas, dichos aspectos corresponden a:

El primer aspecto se identifica desde los objetivos y principios definidos Artículo 1º.- Objetivos. La presente Ley tiene por objetivos: 1. Armonizar y actualizar las disposiciones contenidas en la Ley 9 de 1989 con las nuevas normas establecidas en la Constitución Política, la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo, la Ley Orgánica de Áreas Metropolitanas y la Ley por la que se crea el Sistema Nacional Ambiental.

El segundo aspecto desde el Ordenamiento del territorio municipal definido en el Artículo 5, el cual plantea que el ordenamiento del territorio municipal y distrital comprende un conjunto de

acciones político-administrativas y de planificación física concertadas, emprendidas por los municipios o distritos y áreas metropolitanas, en ejercicio de la función pública que les compete, dentro de los límites fijados por la Constitución y las leyes, en orden a disponer de instrumentos eficientes para orientar el desarrollo del territorio bajo su jurisdicción y regular la utilización, transformación y ocupación del espacio, de acuerdo con las estrategias de desarrollo socioeconómico y en armonía con el medio ambiente y las tradiciones históricas y culturales.

El tercer aspecto está relacionado con los determinantes de los planes de ordenamiento territorial definidos en el Artículo 10, reglamentado por el Decreto Nacional 2201 de 2003, el cual define que en la elaboración y adopción de los planes de ordenamiento territorial los municipios y distritos deberán tener en cuenta entre otros el siguientes determinante, que constituyen normas de superior jerarquía, en sus propios ámbitos de competencia, de acuerdo con la Constitución y las leyes

“...Los componentes de ordenamiento territorial de los planes integrales de desarrollo metropolitano, en cuanto se refieran a hechos metropolitanos, así como las normas generales que establezcan los objetivos y criterios definidos por las áreas metropolitanas en los asuntos de ordenamiento del territorio municipal, de conformidad con lo dispuesto por la Ley 128 de 1994 y la presente Ley.”

Como cuarto aspecto relacionado con las áreas metropolitanas definido en la ley 388 de 1997, se presenta el Artículo 12, el cual define el Contenido del componente general del plan de ordenamiento y estipula que el componente general del plan de ordenamiento deberá contener: La clasificación del territorio en suelo urbano, rural y de expansión urbana, con la

correspondiente fijación del perímetro del suelo urbano, y siguiendo los lineamientos de las regulaciones del Ministerio del Medio Ambiente en cuanto a usos del suelo, exclusivamente en los aspectos ambientales y de conformidad con los objetivos y criterios definidos por las Áreas Metropolitanas en las normas obligatoriamente generales, para el caso de los municipios que las integran.

2.4. LAS AREAS METROPOLITANAS EN LA LEY 1454 DE 2011

Dentro de la reciente Ley de Orgánica de Ordenamiento territorial, se pueden resaltar algunos aspectos que tienen relación directa con la consolidación de las áreas metropolitanas, dichos aspectos corresponden a:

En primer lugar al objeto general de la Ley definido en su artículo 1 donde se plantea como objeto de la misma Ley el concretar entre otros las competencias en materia de ordenamiento territorial entre la Nación, las entidades territoriales y las áreas metropolitanas y establecer las normas generales para la organización territorial, lo cual posteriormente llevara a la modificación de los regímenes Departamentales, Municipales y de áreas Metropolitanas, y que a la fecha ya han sido aprobados el Nuevo régimen Municipal y de Áreas Metropolitanas y de Distritos y está en curso en proyecto de Ley el régimen Departamental

En segundo lugar la ley Orgánica de Ordenamiento territorial (LOOT), mediante su artículo noveno define que promoverá la conformación de esquemas asociativos a través de incentivos a las regiones administrativas y de planificación, regiones de planeación y gestión, provincias administrativas y de planificación, áreas metropolitanas y entidades territoriales económicamente desarrolladas, para que se asocien con las más débiles, a fin de hacer efectivos los principios de

solidaridad, equidad territorial, equidad social, sostenibilidad ambiental y equilibrio territorial previstos en los numerales 8 y 15 del artículo 3° de la misma ley.

En tercer lugar y de acuerdo al nuevo instrumento de planeación financiera postulado y denominado contrato Plan por el actual plan de desarrollo Nacional “Prosperidad para todos 2010-2014” la LOOT plantea en su artículo 18 que la Nación podrá contratar o convenir con las entidades territoriales, con las asociaciones de entidades territoriales y con las áreas metropolitanas, la ejecución asociada de proyectos estratégicos de desarrollo territorial. En los contratos plan que celebren las partes, se establecerán los aportes que harán así como las fuentes de financiación respectivas, dando de esta manera lineamientos de consolidación económica que serán vitales para la integración supramunicipal.

2.5. LA NUEVA LEY DE ÁREAS METROPOLITANAS (LEY 1625 DE 2013)

Dentro de la recientemente aprobada Ley de áreas metropolitanas es importante resaltar en primer lugar que se amplía el objeto de las áreas metropolitanas, en el artículo segundo de la ley 1625 define que las Áreas Metropolitanas son entidades administrativas de derecho público, formadas por un conjunto de dos o más municipios integrados alrededor de un municipio núcleo, vinculados entre sí por dinámicas e interrelaciones territoriales, ambientales, económicas, sociales, demográficas, culturales y tecnológicas, que para la programación y coordinación de su desarrollo sostenible, desarrollo humano, ordenamiento territorial y racional prestación de servicios públicos requieren una administración coordinada.

En segundo lugar el proyecto de ley cambia las tres funciones definidas en la ley 128 de 1994 y anexa una nueva definiéndolas como competencias para así establecer cuatro en total y a su vez amplía en un artículo a parte dieciocho funciones que debe tener el área metropolitana.

En tercer Lugar la ley 1625 presenta en su artículo 11 los Criterios para la determinación de los hechos metropolitanos, el artículo doce profundiza sobre los planes integrales de desarrollo metropolitano, en el artículo 20 amplía las funciones de la junta metropolitana; el artículo 22 define la creación de Plan Estratégico Metropolitano de Ordenamiento Territorial, en su artículo 28 amplía lo relacionado al patrimonio y rentas, se anexa un nuevo capítulo donde se define lo relacionado a las asociación de áreas metropolitanas, la conversión a distritos.

Siendo conscientes del grado de avance que implica la promulgación de la ley 1625 del 2013 en el proceso de planificación metropolitana en Colombia, y considerando los tres aspectos presentados anteriormente, de acuerdo al objetivo y alcance de la investigación, se considera que los contenidos mínimos definidos para el PEMOT por el actual régimen de áreas metropolitanas en Colombia son insuficientes pues carecen de aspectos fundamentales como el incluir los lineamientos de tipo ambiental y de gestión de riesgo que hoy en día son indispensables para lograr propuestas integrales y sostenibles de planificación metropolitana.

Como conclusión general del análisis del marco normativo colombiano relacionado con la conformación de Áreas Metropolitanas, se puede deducir que se ha estructurado a lo largo del tiempo los elementos jurídicos y normativos que potencializan la conformación de áreas

metropolitanas, por lo tanto existe un escenario propicio para para avanzar en la conformación formal de estas entidad administrativas las cuales está en mora de desarrollarse en el país.

3. MARCO DE REFERENCIA DE INSTRUMENTOS DE PLANIFICACION METROPOLITANA

3.1. REFERENTES INTERNACIONALES

Con el objetivo de explorar los procesos de implementación de instrumentos de planificación metropolitana a nivel internacional, se realizara a continuación una aproximación a estudios de caso en los cuales ciudades como Barcelona (España), define instrumentos de planificación metropolitana en la coyuntura de una reciente estructura normativa para la definición e implementación del gobierno de área metropolitana; Buenos Aires (Argentina), la cual estudia el manejo del concepto de región metropolitana y la definición de instrumentos de planificación y gestión de la misma y la introducción del concepto de “dilema metropolitano” y finalmente ciudad de México (México), en la cual se analiza la forma como se ha intentado aproximar a un instrumento de planificación metropolitana en el área metropolitana más grande del continente. Se analizará la forma en que estas ciudades estructuraron y formularon sus respectivos instrumentos de planificación metropolitana, dicha aproximación se realizara en primer lugar presentando aspectos generales del área metropolitana, seguidos por aspectos generales del instrumento de planificación y concluyendo en la evaluación de su contenido.

3.1.1. Plan Estratégico Metropolitano de Barcelona (PEMB - 2010)

3.1.1.1. Aspectos Generales del Área Metropolitana de Barcelona –AMB–

El Área Metropolitana de Barcelona –AMB- ubicada en Cataluña España a lo largo de la costa del mar mediterráneo, se encuentra integrada por 36 municipios que comprenden un área total de 636 km², su población alcanza los 3.239.337 habitantes los cuales representan el 42,8% de la

población de Cataluña (Idescat, 2012), aspecto que le permite ser reconocida como una de las regiones metropolitanas de mayor dimensión del continente Europeo, al ocupar la octava posición en tamaño poblacional (metropolitana regions. Eurostat, 2012).

Su posición estratégica en el corredor del mediterráneo, además de facilitar la comunicación de España con el resto del continente, la convierte en el principal polo de desarrollo de Cataluña. Para el año 2011, cerca de 48% de su territorio se encontraba urbanizado y el 52% restante estaba integrado por bosques y zonas naturales agrícolas, en su mayoría correspondientes a áreas del delta de Llobregat, el macizo de Garraf, Collserola y la sierra de Marina (Ver mapa 1) (Idescat, 2011).

El AMB se formaliza con la expedición de la Ley 31 de 2010, la cual considerando las disposiciones del Estatuto de Autonomía Cataluña y la Resolución 70/VIII de su Parlamento , reconoce la creación de entes supramunicipales fundamentados en la voluntad de colaboración y asociación de municipios, específicamente bajo la figura de área metropolitana. En consecuencia en el Artículo primero de esta la Ley se expone lo siguiente:

“El Área metropolitana de Barcelona AMB, es un ente local supramunicipal de carácter territorial integrado por los municipios de la conurbación de Barcelona, entre los que hay vinculaciones económicas y sociales que hacen necesaria la planificación de políticas públicas y la implantación de servicios de forma conjunta” (Parlamento de Cataluña, Ley 31 de 2010: Artículo 1).

Así el AMB “asume competencias que ejercen las actuales entidades metropolitanas del transporte, de servicios hidráulicos y tratamiento de residuos y la Mancomunidad de Municipios y, en materia de urbanismo, las competencias establecidas por la legislación urbanística vigente” (Parlamento de Cataluña, Ley 31 de 2010: Preámbulo).

[illegible]

52

Lo anteriormente expuesto, define el escenario en el cual el AMB diseñó e implementó instrumentos de planificación metropolitana para responder adecuadamente a las necesidades de tipo social, económico, ambiental y político que surgen en torno al fenómeno metropolitano. No obstante, debido a su reciente creación, el AMB asume los lineamientos preliminares propuestos por el Plan Estratégico Metropolitano Barcelona 2020, el cual se venía formulando con anterioridad a su conformación oficial formulado por el sector público, privado y académico de la ciudad. Así pues, el instrumento de planificación metropolitano implementado hasta el momento comprende un conjunto de objetivos y propuestas estratégicas que tiene como fin convertir al AMB en un nodo económico y social importante en el nuevo marco institucional y geopolítico en el que se configura, sus principales aspectos permiten orientar la planificación metropolitana como veremos a continuación.

3.1.1.2. Aspectos generales del Plan Estratégico Metropolitano de Barcelona –PEMB-

Desde el año de 1987, con la estructuración y preparación de los juegos olímpicos de 1992, el conjunto del AMB constituye un referente mundial en cuanto a la aplicación de instrumentos de planificación estratégica en el ámbito de las ciudades y los territorios. El primer Plan Estratégico de Barcelona (PEMB), publicado en marzo de 1990, identificó la necesidad de “conseguir el reconocimiento institucional de la realidad socioeconómica y urbanística del área metropolitana” (PEMB, 2010), reconocimiento que sólo fue posible con la expedición de la Ley 31 de 2010 publicada por el Parlamento de Cataluña el 3 Agosto de este mismo año. Por primera vez las discusiones finales del PEMB (2010) coincidieron con la creación reciente del AMB en el año 2011, permitiendo un nuevo marco de gobernanza que facilita el desarrollo de nuevos

instrumentos de planificación para la promoción económica del área, además de los ya existentes en materia urbanística, transporte y medio ambiente (PEMB, 2010).

En este contexto, El Plan Estratégico Metropolitano de Barcelona (2010) “Barcelona 2020”, es realizado por una asociación sin ánimo de lucro promovida por el Ayuntamiento de Barcelona, que integra los 36 municipios del Área Metropolitana de Barcelona. En el PEMB participan también otras administraciones (Generalidad de Cataluña, Diputación de Barcelona y consejos comarcales), los agentes económicos y sociales más relevantes del territorio (Cámara de Comercio, Círculo de Economía, Fomento del Trabajo, Universidad de Barcelona, Firma de Barcelona, Puerto y Aeropuerto), así como otras instituciones vinculadas al territorio (Mancomunidad de Municipios, Entidad Metropolitana del Transporte y Entidad Metropolitana del Medio Ambiente).

La visión propuesta por el conjunto de estas organizaciones, consiste en consolidar el AMB como una de las regiones europeas más atractivas e influyentes para el talento global innovador, con un modelo de integración y cohesión social de calidad, que promueva por un lado el estudio e identificación de las potencialidades, ya sea en actividades tradicionales o emergentes y, por otro lado la previsión problemas y la formulación de soluciones orientadas a avanzar en términos sociales y económicos. Estos aspectos también son contemplados por la ley de área metropolitana de Barcelona identificada con el número 31 del 3 de agosto del 2010, la cual respalda la necesidad de “promover un plan estratégico metropolitano que, con la participación de los agentes económicos, sociales e institucionales, favorezca la modernización, la investigación y la innovación” en el AMB (Parlamento de Cataluña, Ley 31 de 2010, Artículo 1).

En esta perspectiva, y a manera de conclusión el PEMB (2010) prevé que el AMB debe dotarse de unos sistemas de planificación y gestión que faciliten un desarrollo urbano que minimice la utilización extensiva del suelo, la dispersión, la especialización funcional y la segregación social. Es decir, propone una estructura urbana basada en la densidad, la compacidad, la complejidad de usos y la cohesión social. Para ello, se basa en la concentración de los desarrollo más importantes en las principales modalidades del sistema de ciudades que se ha ido configurando en la región metropolitana a lo largo de su historia, en la moderación del crecimiento de los núcleos menores y en la contención de la dispersión urbana, de manera que se mantenga la máxima integridad posible del sistema de espacios abiertos. En este sentido, el PEMB (2010) define determinaciones o lineamientos para distintos escenarios de desarrollo urbano de escala supramunicipal que se deben implementar en el AMB y que no son identificados como determinantes de los instrumentos de planificación definidos por la ley del área metropolitana de Barcelona (Plan de ordenación urbanística metropolitano), los lineamientos presentados por el PEMB (2010) corresponden a:

Manejo de Centros urbanos: se propone para las áreas centrales de las ciudades que forman el área metropolitana y que por sus características, dan servicio a un ámbito territorial de escala superior, los cuales deben reformar y mejorar sus funciones urbanas, así como también la dotación de espacios y equipamientos necesarios para articular el desarrollo de estas funciones con un elevado nivel de calidad de vida de sus ciudadanos.

Identificación de Áreas funcionales estratégicas metropolitanas: Se trata de áreas de equipamientos, servicios y actividad económica con un alto nivel de especialización y un umbral de servicio e irradiación muy superior al ámbito municipal, donde el mantenimiento, desarrollo e implantación de sus funciones a escala metropolitana y nacional deben contemplar condiciones relativas a localización, tamaño, relación con el entorno y accesibilidad.

Identificación de Áreas de transformación urbana de interés metropolitano: Corresponde a sectores o conjuntos de sectores de suelo urbano en proceso de transformación por cambio de uso y/o intensidad edificatoria. Este tipo de actuación es preferible a la extensión de nuevas áreas urbanas, y se basa en reciclar determinados suelos urbanos para adaptarlos a las nuevas necesidades, integrarlos mejor en su entorno urbano y dotarlos de aquellos espacios y equipamientos de los que carecen.

Identificación de Áreas de extensión urbana de interés metropolitano: Corresponde a sectores o conjuntos de sectores en suelo urbanizable existentes o a delimitar en el futuro por el planeamiento urbanístico. Se trata, pues, de áreas que tienen que cumplir las mismas funciones que las anteriores, pero de nueva creación, lo cual, por la falta de condicionantes previos, permite una mayor libertad a la hora de decidir los usos y la forma como se produce este desarrollo.

Identificación de nuevas centralidades: Constituyen nuevas piezas urbanas resultado del desarrollo de áreas estratégicas de transformación o extensión urbana y de otras específicamente determinadas que, teniendo unas buenas condiciones de accesibilidad global, pueden alcanzar un papel de centro urbano al servicio de ámbitos territoriales de escala superior. En este sentido, se

las considerará especialmente indicadas para la localización de equipamientos de escala supralocal así como de actividad económica intensiva, conservando la continuidad e integralidad e los tejidos urbanos existentes o en sus extensiones.

Identificación de áreas especializadas residenciales a reestructurar: Son áreas de uso exclusivamente residencial diferenciadas de los núcleos urbanos tradicionales, que forman continuos de ocupación urbana de gran dimensión a pesar de su baja intensidad, y se insertan sobre territorios con unas condiciones críticas para la residencia. Aunque en principio eran urbanizaciones de segunda residencia, actualmente se han reconfigurado como áreas habituales, para las cuales se prevé su regularización y mejora a partir de la dotación de la estructura urbana necesaria (calles, espacios públicos, etc.), los servicios y equipamientos básicos y aquellos elementos que permitan la articulación con su entorno.

Identificación de áreas especializadas industriales a transformar: Corresponde a áreas industriales existentes en suelo urbano que presentan posiciones urbanas actualmente centrales a pesar de su origen en muchas ocasiones periférico, dificultades para el transporte de mercancías por falta de conexiones o dificultad de uso de la red viaria principal existente o futura.

Identificación de áreas especializadas industriales a consolidar y equipar: Se trata de áreas industriales existentes, de gran extensión, bien comunicadas y dotadas para el transporte de mercancías con las actuales infraestructuras de movilidad o con las propuestas por el Plan y, por lo tanto, con buenas condiciones con respecto a su permanencia. El plan prevé el mantenimiento, preservación, mejora y desarrollo de estas áreas para hacerlas más eficientes como piezas clave

del sistema productivo de la región metropolitana, a partir de la dotación de infraestructuras, servicios, equipamientos y espacios necesarios que mejoren la eficiencia del conjunto, optimicen la distribución de usos y tipologías de espacios productivos a localizar sobre los suelos industriales (naves, oficinas, servicios, etc.), y establezcan mecanismos de selección necesarios para mantener el carácter industrial. De la misma manera, se pretende desarrollar los espacios de relación adecuados tanto con los tejidos urbanos vecinos como con el sistema de espacios abiertos.

3.1.1.3. Conclusiones del análisis del Plan Estratégico Metropolitano de Barcelona

Las conclusiones del análisis de los instrumentos de planificación metropolitana se estructuran a partir de los resultados de lo presentado, en este caso, por el PEMB y el cruce de cuatro categorías de análisis que se considera por parte de la investigación deben contener los instrumentos de planificación metropolitana hoy en día, para así lograr un proceso efectivo de intervención en el territorio, dichas categorías de análisis corresponden y se enmarcan en aspectos de tipo administrativo o de gobernanza, aspectos de tipo jurídicos, aspectos de tipo financieros y aspectos de tipo técnico que los planes deberían considerar para lograr ser implementados efectivamente.

De acuerdo a lo anterior, el PEMB (2010), no presenta una propuesta de manejo administrativa o de gobernanza, necesaria para la gestión e implementación del Plan, pues no se definen entes responsables del proceso. No presenta una propuesta de manejo normativo, puesto que en el 2009 fecha de formulación del plan, no se contaba con un marco jurídico en el país que reglamentara el proceso de adopción, formulación e implementación del plan o validara los

instrumentos de planificación metropolitana a desarrollar. No presenta una propuesta de manejo financiero, que permita garantizar la inversión de recursos y su respectivo responsable en los diferentes proyectos o lineamientos identificados. Si presenta una propuesta de manejo técnico, la cual se enmarca en lineamientos generales de ordenamiento territorial sobre el área metropolitana.

De acuerdo a este escenario particular del área metropolitana de Barcelona, donde un instrumento de planificación metropolitana de iniciativa público - privada se formula y no se logra realizar un proceso de adopción que lo genere vinculante por no existir en su fecha de formulación un marco jurídico que lo obligara, queda como un proceso desarrollado y en espera a ser identificado, validado o reestructurado por los instrumentos de planificación definidos normativamente por la ley de áreas metropolitanas de Barcelona, la cual se adoptó después de formulado el PEMB (2010).

3.1.2. Lineamientos Estratégicos De La Región Metropolitana de Buenos Aires (LERMBA- 2008)

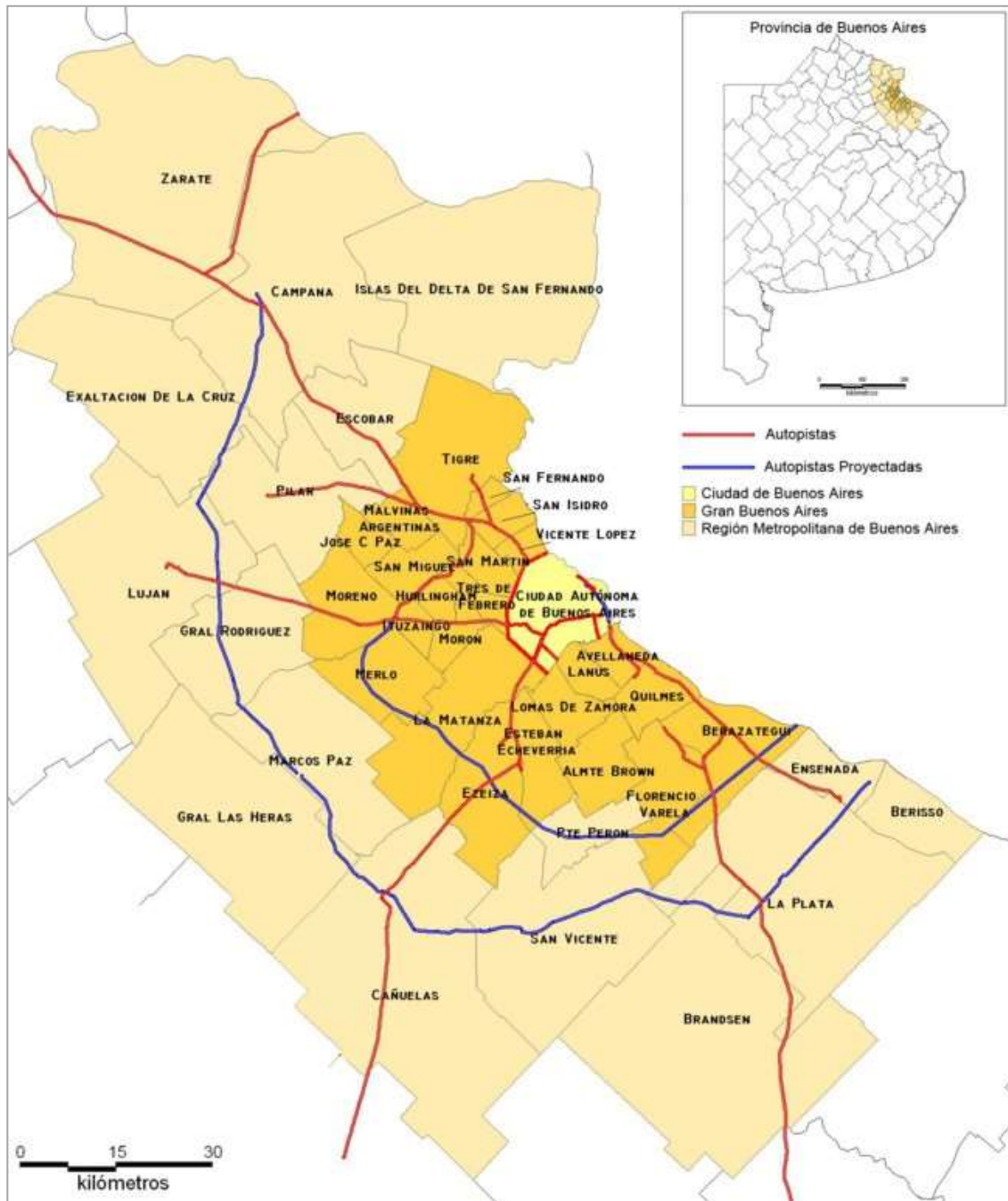
3.1.2.1 Aspectos generales del Área Metropolitana de Buenos Aires –AMBA-

El Área Metropolitana de Buenos Aires, localizada al centro - este de Argentina al margen occidental del río la Plata, se configura a partir del polo regional de desarrollo de la ciudad de Buenos Aires actualmente conurbada con cerca de 24 municipios o partidos, que permiten la configuración del área reconocida también por algunos autores con la denominación del “Gran Buenos Aires” (Maceira, 2014). Históricamente, esta Área se ha constituido como el centro urbano más relevante del país, conformado por un continuo urbano heterogéneo y una unidad en

términos económicos como socio-demográficos y ocupacionales, que a nivel administrativo se inserta dentro de la Provincia de Buenos Aires (de la cual hacen parte los 24 partidos en proceso de conurbación) y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Debido a la complejidad del fenómeno metropolitano, la definición de los límites administrativos del AMBA ha presentado grandes dificultades. En este contexto, a nivel nacional se han propuesto lineamientos de planeación para un ámbito geográfico aun mayor como es el de la Región Metropolitana de Buenos Aires –RMBA-, la cual se encuentra integrada por la ciudad Autónoma de Buenos Aires y un conjunto de 40 municipios o partidos, entre los cuales se incluyen los del Gran Buenos Aires (Subsecretaría de urbanismo y vivienda y la Dirección Provincial de Ordenamiento Urbano y Territorial, 2007). Esta Región comprende un área total de 12.629 km², de los cuales cerca 2.400 km² se encuentran urbanizados, para el año 2010 su población alcanzaba los 14.039.503 de habitantes que representa el 34,9% de la población nacional (Observatorio del Conurbano Bonaerense, ICO-UNGS con base en INDEC. Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010 - Total país y provincias, 2010).

Mapa 2 Región metropolitana de Buenos Aires - Argentina



Fuente: Vecslir L y Ciccolella, Pablo (2011)

A nivel normativo, en Argentina la Constitución Política de 1994 en el Artículo 124 permite que las provincias creen regiones “para el desarrollo económico - social y establecer órganos con

facultades para el cumplimiento de sus fines...” (Asamblea Nacional del pueblo de Argentina, 1994). Con anterioridad, este proceso para la RMBA ha sido abordado a nivel jurídico a través de diversas leyes que promovieron el Ordenamiento Territorial a escala municipal y regional, así como el reconocimiento del Gran Buenos Aires (Ley 760 de 1979, Ley 10806 de 1989, Ley 11247 de 1992, Decreto Ley 70 de 1998 entre otros que parcialmente van definiendo la incorporación de nuevos municipios al AMBA). De manera específica, El Decreto Ley 8912 de 1977 mediante el cual orienta el Ordenamiento territorial y uso del suelo en la Provincia de Buenos Aires, cumplió un papel fundamental en la configuración del patrón de urbanización de la RMBA, debido a que su ámbito de aplicación corresponde a áreas urbanas haciendo énfasis en la “preservación del medio ambiente y de las áreas y sitios de interés natural, paisajístico, histórico o turístico” (Murillo y Schweitzer, 2012). Adicionalmente, con la sanción del mencionado Decreto ley se encomendó al Gobierno Provincial de Buenos Aires la formulación de lineamientos estratégicos, que en la actualidad orientan el desarrollo económico, social y territorial de la Región Metropolitana de Buenos Aires como se verá a continuación.

3.1.2.2. Aspectos generales de los Lineamientos Estratégicos para Región Metropolitana de Buenos Aires

El desarrollo de los Lineamientos Estratégicos para la Región Metropolitana, surge en el marco del esfuerzo que realiza el Gobierno Nacional a través del Ministerio de Planificación para el desarrollo del Plan Estratégico Territorial (PET), mediante el cual se caracteriza y orienta los procesos de planificación y ordenamiento del territorio para cada una de las regiones de Argentina. Y desde otra perspectiva se enmarcan dentro de lo estipulado en la Ley Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo (Decreto ley 8912/77 T. O. Decreto 3389/87), que encomiendan al

Gobierno Provincial la formulación de lineamientos estratégicos, como una base sobre “la cual se debe discutir, y eventualmente consensuar, un marco de referencia que permita dar coherencia a las políticas públicas y a las iniciativas de la sociedad” en el proceso de gestión territorial (Subsecretaría de Urbanismo y Vivienda y Dirección Provincial de Ordenamiento Urbano y Territorial, 2008).

En este contexto, el documento que integra los lineamientos propuestos para RMBA permiten discutir y eventualmente consensuar, un marco de referencia para dar coherencia a las políticas públicas y a las iniciativas de la sociedad en relación al desarrollo metropolitano de la región de Buenos Aires, además de complementar las disposiciones definidas por el Decreto Ley 8912 de 1977, de acuerdo a esto, los lineamientos estratégicos para la región metropolitana de Buenos Aires se fundamenta en las siguientes premisas:

La modificación de normas urbanísticas, originadas en una razonable necesidad de actualización, debe estar acompañada de una planificación ajustada con niveles de definición tales que permitan explicitar una voluntad concreta de desarrollo y corroborar los efectos reales de la modificación que se introduce.

Además de los estudios y determinaciones urbanísticas propias del tipo de planificación que se requiere, toda propuesta de modificación de los aspectos sustantivos de una norma deberá haber transitado una instancia de participación ciudadana, en atención a la modificación de derechos y restricciones que necesariamente establece en un cierto entorno.

El proceso de elaboración y estructuración de dichos lineamientos contó con el respaldo del Programa de Apoyo a la Gestión Urbana - Región Metropolitana de Buenos Aires financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo BID (Proyecto AR-T1010) y el del Gobierno Nacional de Argentina. Su objetivo principal consistía en mejorar la gestión del desarrollo urbano de la Región Metropolitana de Buenos Aires a través de los siguientes elementos:

1. El análisis de escenarios de desarrollo urbano para un conjunto de ejes temáticos seleccionados;
2. La definición de lineamientos estratégicos de intervención con visión metropolitana;
3. La elaboración de propuestas operativas, institucionales y de política de desarrollo urbano que permitan poner en marcha los lineamientos estratégicos identificados (Subsecretaría de Urbanismo y Vivienda y Dirección Provincial de Ordenamiento Urbano y Territorial, 2008).

En su realización participaron entidades públicas y privadas entre las cuales se encuentran: funcionarios y técnicos de las administraciones Nacional y Provincial, el Gobierno de Buenos Aires, los municipios integrantes de la RMBA, las Universidades, ONGs, fundaciones, especialistas y demás integrantes de la sociedad civil, quienes además asumen responsabilidades específicas en el proceso de implementación.

En la fase de diagnóstico como una etapa preliminar al desarrollo de los lineamientos, se analizaron los principales problemas que giran en torno a la dimensión ambiental, el sistema productivo, y el de crecimiento, éste último entendido como la matriz que sirve de “soporte a los procesos de expansión y densificación, conduciendo flujos de movilidad y estableciendo

diferenciales de localización dentro del tejido urbanizado” (Subsecretaría de Urbanismo y Vivienda y Dirección Provincial de Ordenamiento Urbano y Territorial, 2008).

En respuesta a dicho proceso se identifican lineamientos estratégicos que a su vez comprenden once programas con los cuales se buscan desarrollar acciones concretas para integrar el sistema de ordenamiento territorial – ambiental y de vivienda pública. En este contexto, “El contenido de tales intervenciones mantendrá una relación compleja pero inescindible con el conjunto de decisiones respecto de las diferentes “cuestiones” sectoriales oportunamente analizadas (Subsecretaría de Urbanismo y Vivienda y Dirección Provincial de Ordenamiento Urbano y Territorial, 2008).

Las líneas de intervención, suponen entonces desarrollar acciones concretas sobre el territorio a partir de los siguientes aspectos:

Cuadro 1. Líneas de Intervención y Programas de la RMBA

Líneas de Intervención	Programas
Suelo a retirar del proceso de urbanización	-Protección y manejo de ecosistemas estratégicos -Sistema de parques Metropolitanos
Suelo / tejido degradado a recuperar	-Rendición de pasivos ambientales -Rehabilitación de la plataforma industrial obsoleta
Áreas a consolidar	-Consolidación del Tejido Urbano -Urbanización de villas, asentamientos y áreas críticas
Áreas consolidadas a rehabilitar y cualificar	-Fortalecimiento de centralidades tradicionales -Compatibilización de usos en el tejido mixto
Áreas a densificar	-Densificación ponderada
Áreas de borde a configurar	-Manejo del borde periurbano
Áreas a urbanizar	-Nueva urbanización
Suelo industrial y logístico a habilitar	-Provisión de suelo para actividad económica

Fuente: Subsecretaría de Urbanismo y Vivienda y Dirección Provincial de Ordenamiento Urbano y Territorial, Año.2008 Lineamientos Estratégicos de la RMBA.

En este contexto, los lineamientos propuestos buscan el desarrollo metropolitano a través de acciones concretas, que si bien se enmarcan dentro de un proceso de planificación territorial a nivel nacional con la formulación del PET, debe seguir fortaleciéndose y proponer estrategias de planificación que precisen de manera específica el rol que adquieren los municipios y el área metropolitana en el desarrollo a nivel regional.

3.1.2.3. Conclusiones del análisis de los lineamientos estratégicos para la región metropolitana de Buenos

Las conclusiones del análisis de los instrumentos de planificación metropolitana, como se presentaron en el estudio de caso del plan estratégico metropolitano de Barcelona, se estructuran a partir de la información presentada, en este caso, para los lineamientos estratégicos para la región metropolitana de Buenos Aires (LERMBA) y el cruce de cuatro categorías de análisis que se considera por parte de la investigación deben contener los instrumentos de planificación metropolitana hoy en día, para así lograr un proceso efectivo de intervención en el territorio, dichas categorías de análisis corresponden y se enmarcan en aspectos de tipo administrativo o de gobernanza, aspectos de tipo jurídicos, aspectos de tipo financieros y aspectos de tipo técnico que los planes deberían considerar y contener para lograr ser implementados efectivamente.

De acuerdo a lo anterior, los LERMBA, si presenta una propuesta de manejo administrativa o de gobernanza, necesaria para la gestión e implementación del Plan, pues define propuestas operativas institucionales y de política de desarrollo urbano que permite poner en marcha los lineamientos estratégicos identificados. En relación a los aspectos de tipo jurídico el plan se enmarca en el cumplimiento de funciones normativas definidas en Argentina donde se

encomienda al Gobierno provincial de Buenos Aires la formulación de los LERMBA y el plan a su vez define un acto administrativo de adopción a través de un proyecto de decreto reglamentario, por lo tanto en este caso si existe un marco normativo o jurídico que soporte el proceso y su respectiva implementación. En relación a la categoría de análisis de aspectos financieros o de gestión financiera, los LERMBA si presentan unas Condiciones y escenarios detallados de gestión por líneas estratégicas, por lo tanto en relación a este aspecto el plan si presenta un escenario adecuado para su respectiva implementación, por último y en relación a los aspectos de tipo técnico, como es normal en las propuestas de instrumento de planificación, los LERMBA, presentan condiciones de desarrollo técnico como propuestas funcionales, de movilidad, equipamientos, desarrollo urbano y ambiental que permitirían la implementación del plan.

3.1.3. Programa de Ordenación Para la Zona Metropolitana del Valle de México (POZMVM-2011)

3.1.3.1. Aspectos Generales del Área Metropolitana de México DF –AMM-

El área metropolitana de ciudad de México o la Zona Metropolitana del Valle de México, como se le conoce está formada por la ciudad de México DF y 60 municipios aglomerados. Según los resultados del censo elaborado por el Instituto nacional de estadística y geografía de México en el año 2010 esta zona contaba con una población de alrededor de 20 millones de habitantes y según datos de la ONU, en el año 2012 es la tercera aglomeración humana más poblada del mundo.

Como lo presenta el programa de ordenación para la zona metropolitana del Valle de México (2011), La ZMVM se formaliza el 22 de diciembre del 2005, cuando el gobierno del Distrito Federal y del estado de México acordaron establecer una definición oficial de la *Zona Metropolitana del Valle de México*. Según esta definición, la ZMVM está formada por las 16 delegaciones del Distrito Federal, 59 municipios del estado de México y uno del estado de Hidalgo.

El desarrollo y manejo de la zona metropolitana del valle de México data desde los años setentas, donde se crea la Coordinación Metropolitana en el Valle de México, en el mismo periodo se promulga la Ley General de Asentamientos Humanos que fija las bases en materia de desarrollo urbano en México. De igual forma se decretaron reformas y adiciones constitucionales, donde se faculta al Estado para dictar las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos; se faculta al Congreso Federal para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal y los gobiernos locales; y se establece que los estados y municipios, en el ámbito de sus competencias, expedirán las leyes, reglamentos y disposiciones administrativas en lo que se refiere a centros urbanos. Sin embargo, aún no se reconoce el ámbito metropolitano en la esfera legislativa.

En esta misma década se constituyó la Comisión de Conurbación del Centro del País (CCCCP) con el objeto de coordinar y concertar acciones entre las dependencias correspondientes, Se aprobó el Plan de Ordenamiento de la Zona Conurbada (POZC). Posteriormente se creó el Consejo del Área Metropolitana (CAM) del Distrito Federal y del Estado de México, seguido de la Secretaría General de Coordinación Metropolitana (SGCM), la cual se enfocó en el transporte

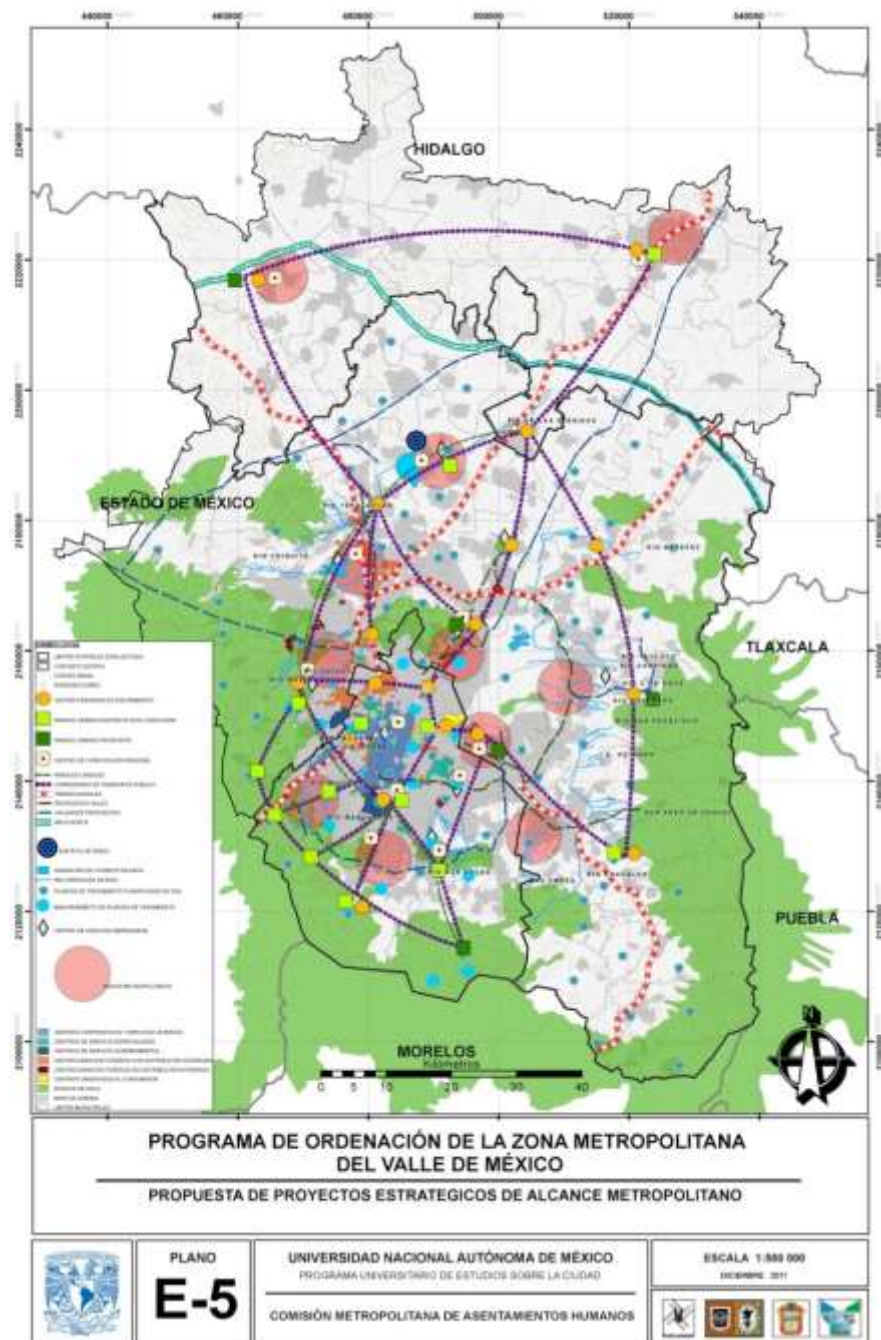
colectivo (Creación del Consejo de Transporte del Área Metropolitana de la Ciudad de México, (COTAM), en materia de contaminación ambiental, disposición final de residuos sólidos y de seguridad pública.

El 23 de junio de 1995 se creó la Comisión Metropolitana de Asentamientos Humanos (COMETAH) como un órgano de coordinación para la planeación y ejecución de acciones relacionadas con los asentamientos humanos del Valle de México. En sesión plenaria de la COMETAH, en la que participaron conjuntamente distintos entidades del estado, se aprobó el Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México (POZMVM), mismo que fue publicado el 23 de marzo y el 4 de mayo del mismo año en las gacetas oficiales del Estado de México y del Distrito Federal, respectivamente; así como el 1° de marzo de 1999 en el Diario Oficial de la Federación.

Posteriormente en sesión plenaria de la Comisión Ejecutiva de Coordinación Metropolitana celebrada el 6 de marzo de 2006, la Presidencia Conjunta integrada por el Gobernador Constitucional del Estado Libre y Soberano de México y el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, mediante el Acuerdo P. C.III.3, solicita a la COMETAH realizar las consultas que permitan refrendar el Acuerdo por el que se aprueba el POZMVM, y llevar a cabo su revisión y actualización conjuntamente con las demás comisiones metropolitanas. Asimismo, a revisar los alcances territoriales de la Zona Metropolitana y evaluar la incorporación del gobierno del estado de Hidalgo en los trabajos de dicha Comisión por lo cual en el 2011 se realiza la actualización del POZMVM el cual es, a nivel metropolitano, el instrumento de planeación que articula las disposiciones en materia de desarrollo urbano establecidas en el Programa Nacional de

Desarrollo Urbano y Ordenamiento del Territorio (PNDUOT) con los Planes y Programas de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, del Estado de México y del estado de Hidalgo.

Mapa 3. Zona metropolitana del Valle de México



Fuente: Programa de ordenación de la zona metropolitana del Valle de México 2011

3.1.3.2. Aspectos generales del Programa de ordenación para la zona metropolitana del valle de México

El programa de ordenación para la zona metropolitana del valle de México, estructura en su contenido una propuesta de doce (12) proyectos estratégicos que se presentan de la siguiente forma:

1. Proyectos estratégicos para restaurar la sustentabilidad ambiental: Grupo de proyectos que lo conforman cinco subproyectos: 1) Proyectos para mejorar la calidad del aire; 2) Proyectos de rescate de ríos y cuerpos de agua; 3) Proyectos de rescate de espacios forestales; 4). Proyectos de riesgo y vulnerabilidad. 5) Proyectos estratégicos para cambio climático.

2. Proyectos estratégicos para la ordenación territorial: Grupo de proyectos que lo conforman 4 subproyectos: 1) Programa de contención de la expansión territorial. 2) Programa de redensificación en zonas urbanas. 3) Programa de acceso al suelo por la vía formal; 4) Proyectos y programas para el fortalecimiento de centralidades existentes e incipientes determinadas en el Programa de Ordenamiento.

3. Proyectos estratégicos para la vivienda: Grupo de proyectos que lo conforman 1 subproyectos: 1) Integración y elaboración del programa paralelo de vivienda para el ordenamiento metropolitano del Valle de México

4. Proyectos estratégicos para mejorar el equipamiento: Grupo de proyectos que lo conforman 6 subproyectos: 1) Programa de equipamiento urbano; 2. Proyectos para mejorar el abasto; 3) Proyectos para mejorar la educación; 4) Proyectos para integrar una oferta adecuada de cultura, recreación y deporte; 5) Proyectos de equipamiento para las comunicaciones y el transporte; 6) Proyectos para mejorar la atención a la salud

5. Proyectos estratégicos para la rehabilitación y restauración de centros históricos: Grupo de proyectos que lo conforman 1 subproyectos: Programa para el establecimiento de promoción de acciones de conservación del patrimonio construido

6. Proyectos estratégicos de agua e infraestructura hidráulica: Grupo de proyectos que lo conforman 4 subproyectos: 1) Proyectos de planeación hidráulica metropolitana; 2) Proyectos para consolidar una oferta sustentable; 3) Proyectos para administrar eficientemente el agua. 4) Manejo integral y gobernabilidad hídrica

7. Proyectos estratégicos para mejorar la movilidad: Grupo de proyectos que lo conforman 2 subproyectos: 1) Proyectos para mejorar la vialidad. 2) Proyectos para integrar un sistema metropolitano de transporte público

8. Proyectos estratégicos para detonar la economía, la competitividad y el empleo: Grupo de proyectos que lo conforman 2 subproyectos: 1) Estudios Básicos; 2) Proyectos

9. Proyecto estratégico de combate a la pobreza y a la exclusión socio espacial

10. Proyecto estratégico de mejora de la gobernanza y corresponsabilidad social
11. Proyecto estratégico de modificación de comportamientos demográficos
12. Proyectos estratégicos para mejorar las condiciones urbanas y sociales en la ZMVM para disminuir la incidencia delictiva y el temor.

De igual manera llama la atención que el instrumento de planificación de la zona metropolitana del valle de México, define unos instrumentos de gestión metropolitana como: 1. Instrumentos jurídicos del POZMVM; 2) Instrumentos técnicos; 3) Instrumentos financieros. 4) Instrumentos de administración y gestión, los cuales coinciden con las categorías de análisis inicialmente definidas en esta investigación y que serán desarrolladas en el análisis y definición de propuesta de alcances de contenidos mínimos del PEMOT como instrumento de planificación metropolitana en Colombia.

Dentro de los contenidos de instrumentos normativos el POZMVM contempla: a) Promover la reforma legislativa al marco normativo que regula la materia, para que ofrezca un reconocimiento jurídico al fenómeno metropolitano en sus distintas condiciones, dimensiones y características como parte del fenómeno urbano y, en el contexto de la planeación: del desarrollo, del ordenamiento territorial y del ordenamiento ambiental del Valle de México; b) Esta reforma metropolitana al marco normativo Federal debe ser acompañado del ajuste de las constituciones políticas de las entidades federativas involucradas en el zona metropolitana del Valle de México. El propósito es superar el paradigma de acciones concertadas respaldadas en acuerdos voluntarios (tal como se encuentran las comisiones metropolitanas vigentes), por actos de gobierno que generen derechos y obligaciones en cada uno de los aspectos de la estrategia

global; c) Dotar de contenidos y efectos a la coordinación metropolitana. Entre otros, la obligatoriedad a los distintos sectores gubernamentales de tomarla en cuenta en la definición de sus políticas, asignación de recursos y definición de prioridades, así como la vinculación de la planeación metropolitana con la programación, presupuesto y ejercicio del gasto público en dicho territorio; d) Establecer las definiciones, normas, formalidades y procedimientos para delimitar la región, la zona y las localidades metropolitanas del Valle de México; e) Definir (o ratificar) las materias de interés metropolitano, por su importancia, escala, complejidad, estructura u operación; f) Democratizar los instrumentos de gestión metropolitana: definir colectivamente una agenda para el Valle de México, abrir y formalizar el Consejo, entre otros elementos cruciales; g) Establecer los principios y mecanismos para integrar una visión de la cuestión metropolitana y su planeación, como parte del desarrollo urbano y articulado al Sistema Nacional de Planeación, en especial a lo dispuesto para la Región Centro; h) Asignar el papel, funciones y responsabilidades de cada ámbito de gobierno, para asegurar la planeación, coordinación, gestión, administración y gobierno de la zona metropolitana del Valle de México.

Dentro de los contenidos de instrumentos técnicos el POZMVM contempla: a) Instrumentos para la incorporación del suelo al desarrollo urbano; b) Instrumentos para la regularización de la tenencia de la tierra; c) Instrumentos para el ordenamiento del territorio; d) Instrumentos de suelo para el financiamiento urbano; e) Instrumentos para incrementar la oferta del suelo; f) Mejorar el desempeño de los catastros y los sistemas recaudatorios.

Dentro de los contenidos de instrumentos financieros el POZMVM contempla: a) Instrumentos de inversión federal; b) Instrumentos de inversión estatal; c) Recursos crediticios; d) Fideicomisos; e) Asociaciones público-privadas; f) Revisión del sistema de coordinación fiscal.

Dentro de los contenidos de instrumentos de administración y gestión el POZMVM contempla: a) Consejo consultivo para el desarrollo metropolitano; b) Instituto Metropolitano de Planeación; c) Observatorio Metropolitano; d) Asociaciones Intermunicipales; e) Corporaciones o Consorcios Metropolitanas; f) Mecanismos de Seguimiento y Evaluación.

3.1.3.3. Conclusiones del análisis Programa de ordenación para la zona metropolitana del valle de México

Las conclusiones del análisis de los instrumentos de planificación metropolitana se estructuran a partir de los resultados de lo presentado, en este caso, por el POZMVM y el cruce de las cuatro categorías de análisis anteriormente descritas en los otros casos de estudio que se considera por parte de la investigación deben contener los instrumentos de planificación metropolitana hoy en día, para así lograr un proceso efectivo de intervención en el territorio, dichas categorías de análisis como sea manifestado corresponden y se enmarcan en aspectos de tipo administrativo o de gobernanza, aspectos de tipo jurídicos, aspectos de tipo financieros y aspectos de tipo técnico que los planes deberían considerar para lograr ser implementados efectivamente.

De acuerdo a lo anterior, el POZMVM, si presenta una propuesta de manejo administrativa o de gobernanza, necesaria para la gestión e implementación del Plan, pues define entes responsables del proceso. De igual manera presenta una propuesta de manejo y estructuración normativa,

puesto que da continuidad y cumplimiento a un marco jurídico existente en el país. También presenta una propuesta de manejo financiero, que permite garantizar la inversión de recursos y su respectivo responsable en los diferentes proyectos o lineamientos identificados y finalmente presenta y desarrolla una propuesta de manejo técnico, la cual se enmarca en lineamientos generales de ordenamiento territorial sobre el área metropolitana.

3.1.4 Conclusiones del análisis de los instrumentos de planificación metropolitana a escala internacional

Teniendo en cuenta los análisis realizados al plan estratégico metropolitano de Barcelona, a los lineamientos estratégicos de la región metropolitana de Buenos Aires y al programa de ordenación de la zona metropolitana del Valle de México, a continuación se presenta un cuadro síntesis de los resultados obtenidos al cruzar el contenido de identificado de cada instrumentos de planificación con las categorías de análisis empleadas en la investigación y sus respectivos resultados:

Cuadro 2. Conclusiones análisis de instrumentos de planificación metropolitana escala internacional

CATEGORÍA DE ANÁLISIS		INSTRUMENTOS DE PLANIFICACION METROPOLITANA ANALIZADOS			SINTESIS GENERAL DEL MANEJO DE LAS CATEGORIA DE ANALISIS		
		PLAN ESTRATÉGICO METROPOLITANO DE BARCELONA	LINEAMIENTOS ESTRATÉGICOS DE LA REGIÓN METROPOLITANA DE BUENOS AIRES	PROGRAMA DE ORDENACIÓN DE LA ZONA METROPOLITANA DEL VALLE DE MÉXICO	RANGOS DE VALOR		
					Bajo	Medio	Alto
					1-3	4-6	6-9
ASPECTOS JURÍDICOS	Marco Normativo desde donde se formula el plan	No presenta	Si presenta	Si presenta	Los aspectos jurídicos en los instrumentos de planificación metropolitana		
	Ley que adopta el plan	No presenta	Si presenta	Si presenta			

	Normas que desarrollan el plan	No presenta	No presenta	Si presenta	analizados son medianamente tenidos en cuenta
ASPECTOS ADMINISTRATIVOS	Entidad Gubernamental responsable del Plan	Si presenta	Si presenta	Si presenta	Los aspectos administrativos en los instrumentos de planificación metropolitana analizados son medianamente tenidos en cuenta
	Estructura administrativa que desarrollara el plan	No presenta	Si presenta	Si presenta	
	Integralidad de las entidades Gubernamentales en el plan	Si presenta	No presenta	Si presenta	
ASPECTOS FINANCIEROS	Valor del plan	No presenta	Si presenta	No presenta	Los aspectos financieros en los instrumentos de planificación metropolitana analizados no son tenidos en cuenta
	Fuente de recursos	No presenta	No presenta	No presenta	
	Instrumentos de gestión financiera que permitan ejecutar el plan	No presenta	No presenta	Si presenta	
ASPECTOS TÉCNICOS	Estrategia de Gestión Integral del agua	Si presenta	Si presenta	Si presenta	Los aspectos técnicos en los instrumentos de planificación metropolitana analizados son altamente tenidos en cuenta
	Estrategia vial y de transporte	Si presenta	Si presenta	Si presenta	
	Estrategia de equipamientos	Si presenta	Si presenta	Si presenta	
	Estrategia de vivienda	Si presenta	Si presenta	Si presenta	
	Estrategia de desarrollo rural	No presenta	No presenta	Si presenta	
	Estrategia de cargas y beneficios	No presenta	No presenta	Si presenta	

	Estrategia de Norma General vinculante		No presenta	Si presenta	Si presenta	
	Estrategia de programa de ejecución vinculante		No presenta	No presenta	Si presenta	
	Estrategia de preservación ambiental		Si presenta	Si presenta	Si presenta	
	Estrategia de gestión del riesgo		No presenta	No presenta	Si presenta	
	Estrategia de conservación de patrimonio		No presenta	Si presenta	Si presenta	
CONCLUSIONES GENERALES DEL INSTRUMENTO DE PLANIFICACIÓN METROPOLITANA			El instrumento lograra un impacto medio en el área metropolitana planificada	El instrumento lograra un impacto medio en el área metropolitana planificada	El instrumento lograra un impacto alto en el área metropolitana planificada	De los tres instrumentos de planificación analizados, un lograran un impacto efectivo sobre el área metropolitana de intervención
Rango de valor						
Alto	Medio	Bajo				
14-20	8-13	1-7				

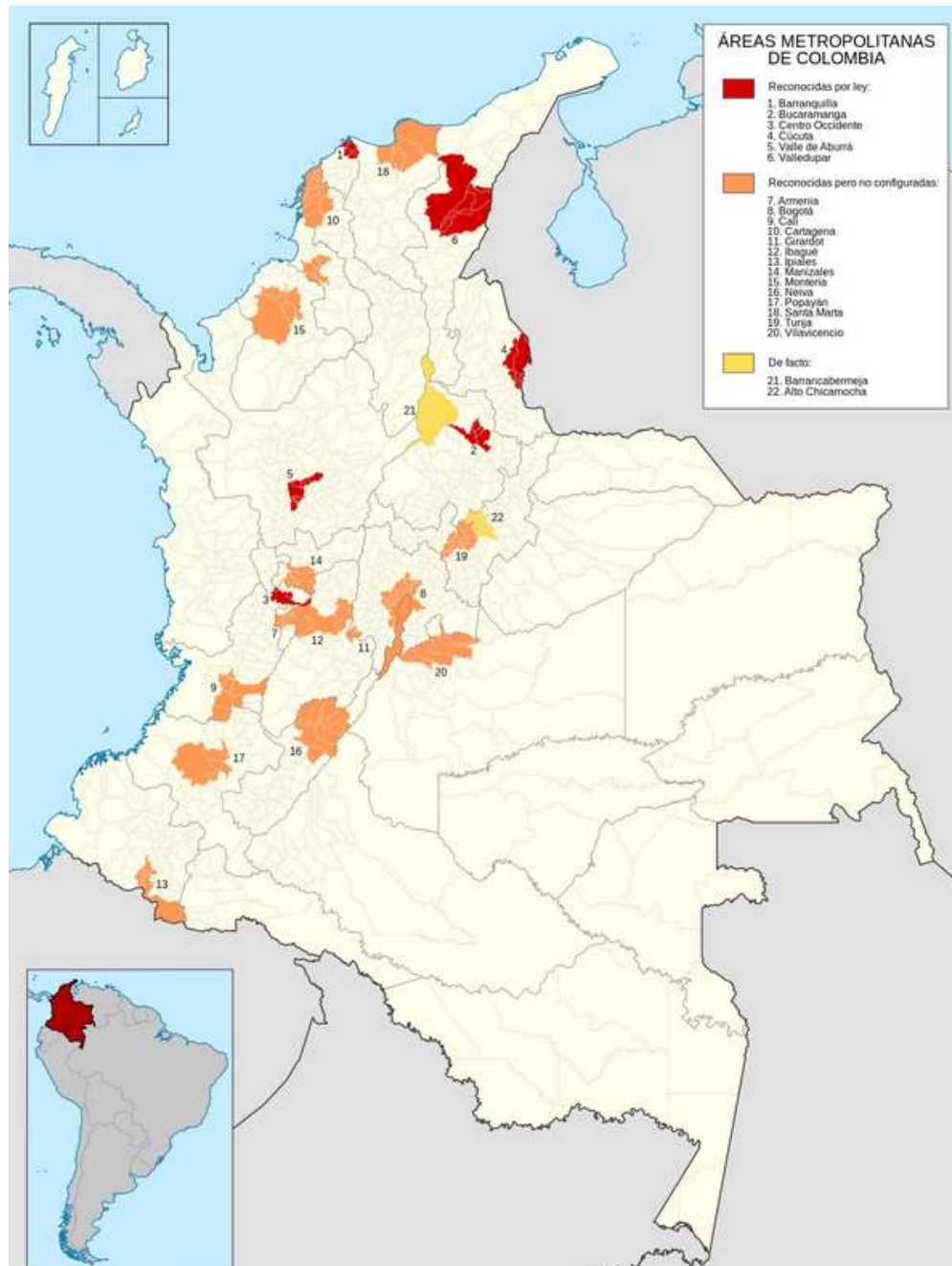
Fuente: Elaboración propia

3.2. REFERENTES NACIONALES

El análisis de los instrumentos de planificación metropolitana a escala nacional, parte de la premisa que a la fecha según lo definido por la ley 1625 del 2013, cada área metropolitana formalmente constituida en Colombia ya debería tener adoptado un plan estratégico metropolitano de ordenamiento territorial como instrumento de planificación metropolitana y a la fecha de las seis (6) áreas metropolitanas formalmente constituidas en el país (ver mapa 4), solo una (1), el área metropolitana del valle del cacique upar (METROPOLIUPAR) ha adoptado el

PEMOT, por lo tanto existe un atraso e incumplimiento en la implementación de los lineamientos definido por la reciente ley de áreas metropolitanas en Colombia.

Mapa 4. Áreas Metropolitanas en Colombia



Fuente: https://es.wikipedia.org/wiki/Áreas_metropolitanas_de_Colombia
Recuperado el día 15 de Junio de 2015

De acuerdo a este escenario y con el objetivo de explorar los procesos de implementación de instrumentos de planificación metropolitana en curso a nivel nacional, a continuación se realizará una aproximación a estudios de caso en tres áreas metropolitanas formalmente constituidas en Colombia y a los instrumentos que cada una de ellas están implementado a la fecha, de acuerdo a esto, dicho análisis se centra en primer lugar en el plan integral de desarrollo metropolitano del área metropolitana del Valle de Aburra (AMVA), entidad administrativa que es seleccionada por su trayectoria y avance en el país en el manejo del fenómeno metropolitano; en segundo lugar se analizara el plan integral de desarrollo metropolitano del área metropolitana de Centro occidente (AMCO) teniendo en cuenta y buscando analizar el manejo del fenómeno de metropolización en ciudades catalogadas como intermedias y finalmente se analizara el único plan estratégico metropolitano de ordenamiento territorial en Colombia realizado hasta el momento por el área metropolitana del Valle del cacique Upar (METROPOLIUPAR).

La aproximación y análisis a cada uno de los instrumentos de planificación metropolitana se realizara en primer lugar presentando aspectos generales del área metropolitana, seguidos por aspectos generales del instrumento de planificación que cada una de las áreas metropolitanas implementa y concluye en la evaluación de su contenido a partir del cruce de las categorías de análisis administrativo, jurídico, financiero y técnico que se han identificado como elementos de análisis en la investigación.

3.2.1. Plan integral de desarrollo Metropolitano -AMVA- (PIDM - 2007)

3.2.1.1. Aspectos Generales del Área Metropolitana del Valle de Aburrá – AMVA-

El área metropolitana –AMVA-, se localiza en el Departamento de Antioquia en la cordillera central sobre el valle geográfico del río Aburrá, principal arteria fluvial de la subregión que tiene

un recorrido de sur a norte (véase mapa#2). Se encuentra integrada por los municipios de Barbosa, Girardota, Copacabana, Bello, Medellín, Itagüí, Envigado, La Estrella, Sabaneta y Caldas, que abarcan una extensión total de 1.152 km² (Martínez Toro, 2013) y una población de 3.670. 018 habitantes para el año 2014, los cuales representaban el 57,54% de la población del departamento (DANE, 2010).

Es una subregión densamente poblada con características urbanas, aunque debido a su topografía irregular y pendiente entre los 1.300 y 2.800 msnm, cuenta con diversos microclimas, fuentes de agua, bosques y sitios que le brindan una riqueza paisajística y ecológica. Su economía concentra aproximadamente el 66.7% del valor agregado departamental, donde el sector servicios representa el 41,9%, seguido de la industria con un 17.5% y el comercio con 15.8% (Gobernación de Antioquia, 2015) (Departamento Nacional de Planeación, 2013).

En términos jurídicos e institucionales, AMVA se crea por medio de la Ordenanza Departamental No. 34 del 27 de noviembre de 1980, “para la promoción, planificación y coordinación del desarrollo conjunto y la prestación de servicios de los municipios que la conformaron” . Sus principales funciones consisten en planificar el territorio puesto a su jurisdicción, ser autoridad ambiental y de transporte masivo metropolitano en la zona urbana de los municipios que la conforman, así como ejecutar obras de interés metropolitano.

Como figura jurídica y administrativa, se redefine con la expedición de la Ley 128 de 1994 o Ley de áreas metropolitanas que permiten considerarla de la siguiente manera:

“El Área Metropolitana del Valle de Aburrá, es una entidad administrativa de derecho público, con personería jurídica, autonomía administrativa, patrimonio propio, autoridad y régimen especial por Constitución Nacional y organizada por la ley, para la más adecuada promoción, planificación y la prestación de servicios de los municipios que conforman su área de jurisdicción”

Mapa 5. Área Metropolitana del Valle de Aburrá –AMVA-



Fuente: https://es.wikipedia.org/wiki/%C3%81rea_metropolitana_del_Valle_de_Aburr%C3%A1
Recuperado el día 15 de Junio de 2015

Su carácter de autoridad ambiental, se apoya según lo dispuesto en la Ley 99 de 1993 que en el Artículo 55 determina que las Áreas Metropolitanas con población urbana superior a un millón de habitantes serán competentes, dentro de ese perímetro urbano, para asumir las funciones de autoridad ambiental como las Corporaciones Autónomas Regionales.

Según el PIDM (2007) Para el año 2020, AMVA busca convertirse en una región integrada, que brinde oportunidades de desarrollo sostenible a sus pobladores, mejore su calidad de vida y se cuente con una ciudadanía responsable y participativa con confianza en sus instituciones.

Para lo anterior, se plantean una serie de políticas, objetivos y estrategias que orientan el proceso de planificación de la subregión a través de la implementación del Plan Integral de Desarrollo Metropolitano de AMVA, cuya versión más reciente abarca el periodo 2008 – 2020. a continuación se describen los principales aspectos de dicho instrumento, ya que a la fecha el área metropolitana del valle de aburra, no ha aprobado aún los planteamientos de la ley 1625 del 2013 la cual define la realización del PEMOT.

3.2.1.2 Aspectos generales del Plan Integral de Desarrollo Metropolitano de AMVA (PIDM – 2007)

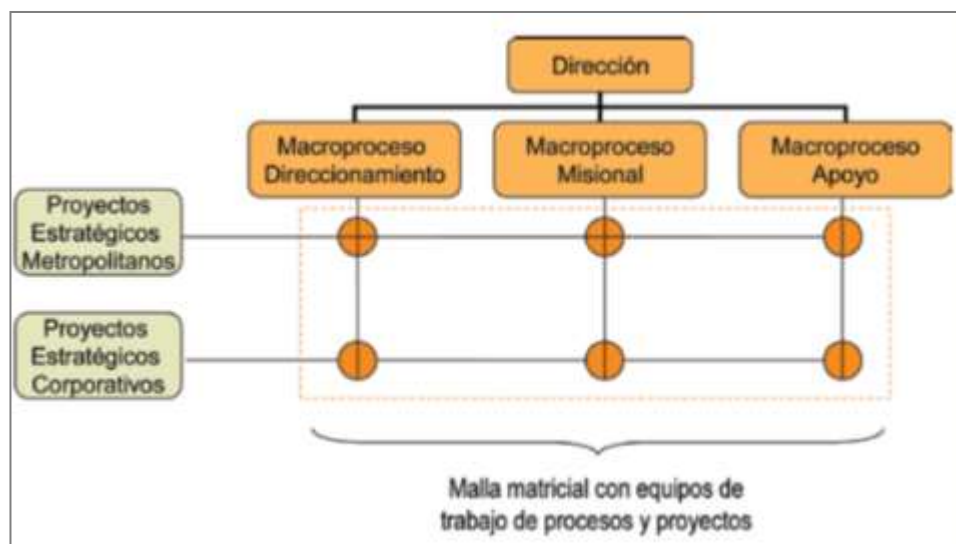
El día 28 de noviembre de 2007 la Junta Metropolitana del Valle de Aburrá, a través del Acuerdo Metropolitano No. 40 adoptó el Plan Integral de Desarrollo Metropolitano para AMVA denominado “Hacia la integración regional sostenible”, constituido como un instrumento de planificación cuyo objetivo consiste en establecer un marco estratégico que permita implementar un sistema de coordinación, direccionamiento y programación a nivel metropolitano, así como proponer criterios y objetivos comunes para el desarrollo sostenible de los Municipios localizados en AMVA.

De este modo, y a la fecha el PIDM 2007 es considerado como la ‘carta de navegación’ de la entidad administrativa del Área Metropolitana del Valle de Aburra donde se define claramente

los programas y proyectos de carácter metropolitano y dirige el cumplimiento de las funciones de AMVA como entidad planificadora, autoridad ambiental y de transporte masivo metropolitano. Esto enmarca su funcionamiento corporativo interno y dirige la actuación territorial dentro del Valle de Aburra en términos de desarrollo sostenible integrado y armónico, para lo cual se ha constituido con carácter asociativo y solidario entre los municipios que integran el área.

Según el PIDM (2007) su proceso de gestión está definido por un modelo organizacional matricial donde los actores responsables de su implementación, seguimiento y control, cumplen cinco roles distintos e interdependientes. Dicho modelo se representan en la siguiente estructura organizacional dispuesta de manera concéntrica para la interacción de los actores con la Dirección del área metropolitana (véase gráfico #2).

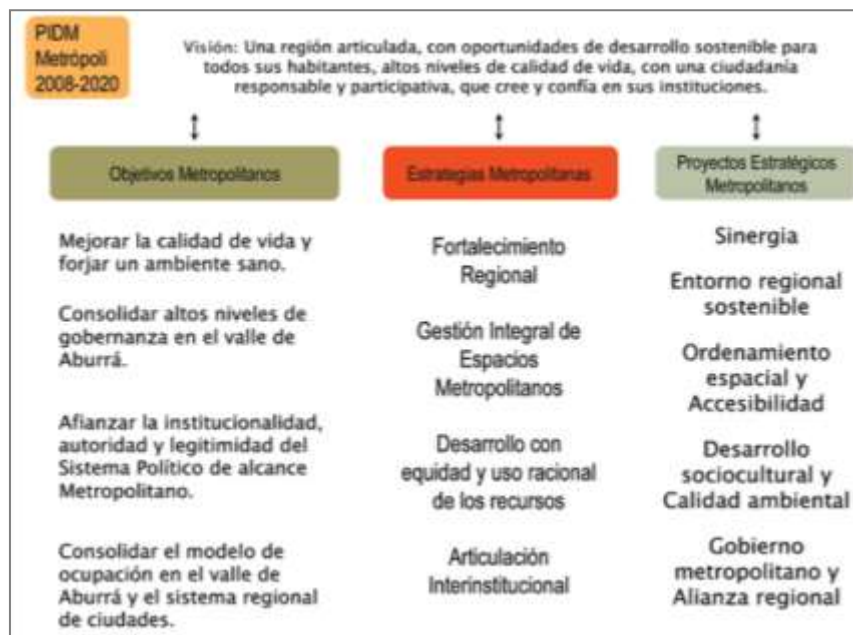
Gráfico 2. Modelo Organización matricial definido por PIDM (2007)



Fuente: Plan integral de desarrollo metropolitano PIDM - 2007

Igualmente El PIDM (2007) presenta una estructura de cuatro niveles de segmentación y jerarquía. El nivel superior del plan está representado en la visión u objetivo medular que aglutina y orienta los tres niveles subsecuentes: Objetivos, estrategias y proyectos estratégicos. Estos niveles se interrelacionan de tal manera que configuren una estructura en la cual el logro de metas, a lo largo del horizonte de planeación, es integral y sinérgico. Al mismo tiempo, la formulación e implementación del plan está regida por un conjunto de principios (véase gráfico # 3).

Gráfico 3. Elementos que estructuran el PIDM (2007)



Fuente: Plan integral de desarrollo metropolitano PIDM - 2007

El PIDM enmarca dentro del proyecto sinergia, entendido como el logro de los objetivos estratégicos que para el Valle de aburra depende, en gran medida de la Construcción de sinergias que han de aportar en la planeación del territorio, la economía, las identidades territoriales y culturales, y la posibilidad electiva de una articulación hacia el desarrollo eficiente. La sinergia se construye y por lo tanto es un proyecto que ha de concentrar esfuerzos de diversos tipos:

políticos para una adecuada gestión de lo público, sociales para un desarrollo cultural que permita los cambios que la sociedad regional requiere, ambientales para un uso racional de los recursos y un mejoramiento de la calidad de vida y económicos para asegurar la base material necesaria para todas las operaciones del desarrollo.

Los proyectos en curso relacionados con este tema corresponden a: Sinergias económicas y financieras: Optimización de procesos de gestión, usos racionales de recursos, Potenciación de mercados locales y regionales, nuevas fuentes de financiación de proyectos metropolitanos. Sinergias sociales: Generación de identidad y arraigo con el territorio, implementación de procesos de participación. Sinergias para la intervención: planeación y gestión de usos del suelo, logros de objetivos medio ambientales. Sinergias para la optimización de la gestión pública: fortalecimiento técnico de las administraciones públicas, apoyo al mejoramiento de la calidad de la burocracia; espacio de cooperación para el ejercicio ágil, óptimo, transparente y eficaz de la función pública.

Los proyectos de entorno regional sostenible corresponden a los procesos de articulación de la gestión metropolitana con la planificación e intervención urbano-regional en la región central de Antioquia, bajo criterios de equilibrio ambiental-territorial, económico y social. Las acciones en curso corresponden a SIMAP, SIRAP, implementación de PGIRS, Plan maestro de saneamiento y vertimientos del valle de aburra, plan de ordenamiento y manejo de la cuenca del río aburra POMCA.

En el proyecto de ordenamiento espacial y accesibilidad tiene como objetivo implementar el modelo de ocupación del territorio bajo criterios de región de ciudades, este proyecto contiene una base natural relacionada con suelo rural metropolitano, cuencas recursos naturales, red ecológica urbana. Unos sistemas estructurantes de movilidad, infraestructura de servicios públicos domiciliarios, proyectos estratégicos de urbanismo, sistema de manejo y recolección de residuos sólidos., patrimonio cultural y criterios para la localización de equipamientos, para la definición de usos del suelo y densidades y clasificación del suelo y localización de vivienda.

Para el logro de estos objetivos están estas acciones en curso: Directrices metropolitanas de ordenamiento territoriales, Proyectos estratégicos de urbanismo, Plan de ordenamiento de cuencas, Plan maestro de espacio público metropolitano, plan maestro de movilidad para la región metropolitana.

En el proyecto de desarrollo sociocultural y calidad ambiental tiene como objetivo mejorar las condiciones socioculturales y ambientales en el valle de aburra tiene alcances en seguridad alimentaria e ingresos; transformación cultural del habitante metropolitano, cobertura y calidad de la educación, seguridad y convivencia ciudadana, acceso a servicios públicos y colectivos, prevención de la contaminación y regulación del uso de recursos naturales. Hoy en día cuentan con las siguientes acciones en curso: Plan de desarrollo turístico en cuento estrategia sociocultural; Planes de protección patrimoniales, programa de prevención y control de la violencia, proyectos ambientales escolares, proyectos ciudadanos de educación ambiental, encuesta de la calidad de vida y estimación del IDH, política social metropolitana, sistema metropolitano de la calidad de aire, red de ruido y red de aire metropolitana.

En el proyecto de gobierno metropolitano y alianza regional tiene como objetivo fortalecer el gobierno metropolitano mediante la consolidación de instrumentos legales y políticos que permitan ejercer la autoridad metropolitana, favoreciendo la participación de alianzas regionales y la gobernabilidad territorial. Hoy en día cuenta con acciones en curso en el fortalecimiento de las instancias de gobierno, concertación y coordinación empresa de gestión urbana para el valle de aburra, desarrollo de instrumentos de gestión del suelo rural, confirmación del concejo consultivo ambiental metropolitano y consejo metropolitano de planificación.

3.2.1.3. Conclusiones del análisis del plan integral de desarrollo metropolitano – AMVA- (PIDM 2007)

De acuerdo al escenario anteriormente descrito, las conclusiones del análisis se estructuran a partir de la información presentada en los planes integrales de desarrollo vigentes e implementados a la fecha en cada área metropolitana y al cruce de ellos con cuatro categorías de análisis que se considera por parte de la investigación deben contener los instrumentos de planificación metropolitana hoy en día, para así lograr un proceso efectivo de intervención en el territorio, dichas categorías de análisis corresponden y se enmarcan en aspectos de tipo administrativo o de gobernanza, aspectos de tipo jurídicos, aspectos de tipo financieros y aspectos de tipo técnico que los planes deberían considerar y contener para lograr ser implementados efectivamente.

Así pues, en el caso del PIDM-2007, y teniendo en cuenta que es el instrumento de planificación metropolitano definido por el anterior régimen de áreas metropolitanas establecido por la ley 128

de 1994 si presenta una propuesta de manejo administrativa o de gobernanza, necesaria para la gestión e implementación del Plan. En relación a los aspectos de tipo jurídico, como ya se dijo el plan se enmarca en el cumplimiento de funciones normativas definidas en Colombia desde 1994 con la expedición de la ley 128, y es adoptado por acto administrativo de acuerdo metropolitano emitido por la junta metropolitana máximo ente del área metropolitana, convirtiéndose en lineamiento de obligatorio cumplimiento en los instrumentos de planificación de los Municipios que integran el AM, por lo tanto en este caso si existe un marco normativo o jurídico que soporte el proceso y su respectiva implementación. En relación a la categoría de análisis de aspectos financieros, al igual que los demás aspectos por las definiciones de la Ley 128 de 1994, el plan contempla estrategias de financiación para su respectiva implementación, por último y en relación a los aspectos de tipo técnico, el PIDM Metrópoli 2008-2020 presentan lineamientos desde lo ambiental, funcional, de movilidad, equipamientos, desarrollo urbano que permitirían la implementación del plan.

3.2.2. Plan integral de desarrollo metropolitano –AMCO- (PIDM -2013)

3.2.2.1. Aspectos Generales Del Área Metropolitana de Centro Occidente – AMCO-

El Área Metropolitana de Centro Occidente –AMCO-, se localiza en el Departamento de Risaralda en el Valle del Río Otún, está integrada por los municipios de Pereira, La Virginia y Dosquebradas y su extensión alcanza los 713 km² (Martínez Toro, 2014). De acuerdo con las proyecciones de población realizadas por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística –DANE-, para el año 2014 contaba con cerca 696.093 habitantes los cuales representaban el 73,5% de la población del departamento.

Mapa 6. Área Metropolitana Centro Occidente -AMCO-



Fuente: https://es.wikipedia.org/wiki/%C3%81rea_metropolitana_de_Centro_Occidente
Recuperado el día 15 de Junio de 2015

Su creación se da a través de la Ordenanza No. 020 del 15 de diciembre de 1981 expedida por la Asamblea de Risaralda, mediante la cual se pone en funcionamiento esta área conformada inicialmente conformada por los municipios de Pereira como principal centro urbano y Dosquebradas. Aunque para el año de 1991 a través de la Ordenanza No. 14 del 26 de Marzo, se adhiere al área metropolitana el Municipio de la Virginia (Martínez, 2014). Su fortalecimiento, en el marco institucional y jurídico se da con la aprobación de la Ley 128 de 1994, que dota a las áreas metropolitanas de personalidad jurídica, autonomía administrativa y régimen especial.

Adicionalmente, con la expedición de esta norma se atribuye a los organismos que hacen parte del gobierno metropolitano la formulación y aprobación del Plan Integral de Desarrollo Metropolitano PIDM- 2013, constituido como un instrumento de planeación para la gestión de los hechos metropolitanos y el desarrollo urbano y rural de los municipios que integran la unidad

metropolitana. Siguiendo dichas disposiciones propuestas en el Artículo 14 de la Ley 128 de 1994, se formula para el Área Metropolitana de Centro Occidente el PIDM-2013, cuyos principales elementos se describen a continuación.

3.2.2.2 Aspectos generales Plan Integral de Desarrollo Metropolitano -AMCO- (PIDM-2013)

El PIDM-2013 de AMCO es un instrumento de planificación creado para el alcance de objetivos sociales, económicos y ambientales enmarcados dentro de un enfoque de desarrollo sustentable local y regional. Su formulación pretende diseñar e implementar directrices de ordenamiento territorial mediante las cuales se logre coordinar la planificación metropolitana y regional, a partir de la concertación y articulación de los Planes de Ordenamiento Municipales y ambiental.

En este contexto, el PIDM-2013 cuenta con una base técnica en donde se perfilan las matrices de planificación que dan cuenta del sistema de objetivos, metas e indicadores, así como de las políticas, estrategias y programas que buscan fortalecer la propuesta estratégica y operativa de planificación en AMCO. Su versión más reciente es aprobada a través del Acuerdo Metropolitano No. 10 de 2013, con el cual se adopta el Plan Integral de Desarrollo Metropolitano 2013 – 2032 denominado “hacia la sustentabilidad del desarrollo del AMCO – Región de interinfluencia”. Su visión contempla lo siguiente:

“Para el año 2032 la Región del Centro Occidente Colombiano, será un territorio integrado, fundamentado en el desarrollo endógeno, en un proceso regional de transformación económica y productiva, teniendo como fin superior el desarrollo

humano sustentable como garante de una mejor calidad de vida” (Junta Metropolitana de AMCO, Acuerdo No. 10 de 2013: Presentación).

En consideración a lo anterior, el documento realiza un proceso de apropiación y adopción del concepto de hecho metropolitano para AMCO, con el cual se permite identificar y definir los hechos asociados al área metropolitana y proponer de este modo una serie de objetivos para su gestión como se puede analizar en el cuadro a continuación.

Cuadro 3. Hechos Metropolitanos y objetivos de gestión

Elementos de la Morfogénesis ¹⁴		Hechos	Objetivos
ECOFORMA	Unidades a proteger	Ciudad y entorno	Compactar, desconcentrar, amortiguar y rehabilitar el suelo urbano y rural
	Flujos de materia y energía	Abastecimiento y vertimiento de agua	Recuperación, conservación y promoción de los servicios ecosistémicos
		Producción y manejo de residuos sólidos	Transformar hábitos, prácticas y comportamientos, hacia una reducción, transformación, reciclaje y reutilización de los residuos, de manera que se mejore el entorno y la calidad de vida de las personas
		Movilidad y transporte público	Accesibilidad, efectividad e integración de los medios de transporte que mejoren la movilidad y el tráfico de personas y vehículos.
	Hábitat sustentable	Hábitat y vivienda	Habilitación y adquisición del suelo para garantizar el acceso a la vivienda y el control de su demanda efectiva
AMBIOFORMA	Escenarios de riesgo	Riesgo y cambio climático	Desarrollar acciones anticipadas y simultaneas que disminuyan los factores causantes del riesgo, a través de instrumentos financieros, técnicos, y de planificación
	Dinámicas territoriales clave	Mercado de suelo	Reconocer y regular la dinámica del mercado del suelo en el área metropolitana

¹⁴ Este concepto alude al proceso de evolución y configuración espacial del hecho metropolitano según el PIDM para AMCO.

SOCIOFORMA	Macro interfaces sociales	Territorio y sociedad	Integración de los componentes asociados al uso del suelo, la movilidad, el equipamiento y el espacio público en las condiciones apropiados según el contexto social, económico y ambiental
		Transformación productiva y competitividad	Aprovechar y encadenar la disponibilidad de los recursos humanos y naturales de forma efectiva, respetando su ciclo natural
	Desarrollo local e inclusión social	Seguridad humana	Garantizar la convivencia, la participación, el reconocimiento y fortalecimiento de la identidad de la población
		Desarrollo económico local	Fortalecer el mercado interno dotándolo de apoyo técnico, infraestructura y equipamientos que permitan mejorar su respuesta a las demandas existentes en el mercado
	Flujos de información	Comunicación e intercambio de información.	Desarrollar y fortalecer la infraestructura de las redes de acceso a la información disponibles en el Área.

Fuente: Junta Metropolitana de AMCO. Acuerdo No. 10 de 2013

A partir de estos elementos, se proponen las estrategias y proyectos que siguen la misma línea de los objetivos propuestos y descritos anteriormente, los cuales buscan integralmente orientar un modelo de ocupación territorial basado en:

La compactación de los núcleos urbanos dentro de una estrategia de “crecer hacia dentro”. La desconcentración del desarrollo de nuevos proyectos habitacionales, equipamientos, equipamientos, servicios y actividades económicas que permitan la configuración de un sistema de centralidades de gran vitalidad a nivel municipal y metropolitano. La amortiguación del desarrollo urbano sobre los suelos rurales, supeditando la expansión hacia la consolidación interna urbana.

Rehabilitación del suelo rural a partir del uso adecuado para la tierra, buscando la creación de autonomía y soberanía alimentaria en estas zonas.

Considerando que la integralidad del plan, su desarrollo e implementación es responsabilidad de los organismos metropolitanos, los Municipios que hacen parte de la unidad metropolitana, así como entidades públicas, privadas y comunitarias cuyas acciones se articulen al desarrollo de los objetivos del plan y al proceso de seguimiento y evaluación del mismo.

Su propósito persigue básicamente el alcance los siguientes objetivos estratégicos:

Cooperar en la planificación y ordenamiento del territorio, incluyendo la estructura ecológica principal y de soporte, para un desarrollo ambientalmente armónico en el AMCO, y la región de interinfluencia.

Armonizar procesos de planificación y coordinación del desarrollo, regulación de dinámicas socioeconómicas, y la gestión de proyectos regionales que impacten positivamente en los riesgos y conflictos del AMCO y la región de interinfluencia para disminuir sus vulnerabilidades y problemáticas socio-espaciales.

Impulsar el rescate de la escala humana natural en la planeación y gestión del ordenamiento territorial, con el fin de apuntar al fortalecimiento del capital social, el mejoramiento de la calidad de vida en sus elementos de medio, nivel y condiciones en procura de las titularidades y capacidades de los ciudadanos (Junta Metropolitana de AMCO, Acuerdo No. 10 de 2013: Presentación).

3.2.2.3. Conclusiones del análisis del plan integral de desarrollo metropolitano AMCO (PIDM-2013)

Teniendo en cuenta como se manifestó en la introducción al análisis de instrumentos de planificación metropolitana a escala nacional, las áreas metropolitanas formalmente constituidas en Colombia a la fecha ya deberían tener adoptado el PEMOT como instrumento de planificación metropolitana, que a la fecha el área metropolitana centro occidente no cuenta con PEMOT, por lo tanto, de igual manera como se realizó en el análisis del PIDM de AMVA, se pasara a analizar el PIDM -2013 vigente en el área metropolitana centro occidente, llegando a la conclusiones que desde los aspectos administrativos, jurídicos, financieros y técnicos el PIDM - 2013 de AMCO presenta aspectos que garantizan una adecuada implementación, gracias a los parámetros definidos por el derogado régimen de áreas metropolitanas en Colombia la Ley 128 del 1994, pero que a la luz del nuevo régimen la ley 1625 del 2013 es necesario identificar el PIDM como el instrumento de planificación económico y social del área metropolitana, mas no como el instrumento de planificación física, función que asume el plan estratégico metropolitano de ordenamiento territorial y que en el caso de AMCO estará a la fecha en mora de formular.

3.2.3. Plan estratégico metropolitano de ordenamiento territorial –METROPOLIUPAR- (PEMOT 2014)

3.2.3.1. Aspectos Generales del Área Metropolitana del valle del cacique upar

El área metropolitana de Valledupar, denominada oficialmente Área Metropolitana del Cacique Upar es una conurbación colombiana ubicada en el departamento del Cesar. Su núcleo es Valledupar y sus otros miembros son Agustín Codazzi, La Paz, Manaure Balcón del Cesar y San Diego y posee una población total estimada por el DANE en 544.771 habitantes.

Fue creada mediante escritura pública 2709 del 17 de diciembre del año 2002 en el marco de la ley 128 de 1994, como una entidad administrativa que tiene como propósito fundamental estrechar las relaciones de orden físico, económico y social de los municipios que la conforman, buscando un desarrollo programado y coordinado y una eficaz prestación de los servicios públicos de la región. Esta área metropolitana se encuentra enmarcada en el régimen jurídico aplicable, que lo constituye el artículo 319 de la constitución colombiana de 1991, la ley 128 de 1994 y la ley 505 de 1999 por medio de la cual se fijan términos y competencias para la realización, adopción y aplicación de la estratificación.

La escritura pública fue firmada por los alcaldes de Valledupar, La Paz; Manaure; San Diego y de Agustín Codazzi, al igual que los presidentes de los concejos municipales: Valledupar; La Paz; Manaure y San Diego

El área metropolitana es una entidad administrativa, con personalidad jurídica de derecho público, autonomía administrativa, patrimonio propio, autoridades y régimen especial, debidamente autorizada por diferentes autos administrativos, como la resolución N. 088 del 7 de abril de 1994, emitida por el concejo municipal de Valledupar, la cual dispuso el funcionamiento del Área Metropolitana del Valle del Cacique Upar; la resolución 001 del 7 de abril de 1994 del concejo municipal de La Paz por la cual se adhirió a la resolución N. 088 del 7 de abril de 1994; la resolución N. 001 del concejo municipal de San Diego, por la cual se adhirió a la resolución 088 del 7 de abril de 1994; la resolución 01 del 8 de agosto de 1994, por la cual se adhirió el concejo municipal de Manaure Balcón del Cesar a la resolución 088 del 7 de abril de 1994, y la

resolución 021 del 28 de septiembre de 1994, por la cual el concejo municipal de Agustín Codazzi se adhirió a la resolución 088 del 7 de abril de 1994.

El principal eje urbano es la ciudad de Valledupar, la cual concentra gran parte de la actividad económica y comercial del área. Seguirían en su orden Agustín Codazzi que tiene gran importancia en el sector minero, agrario y agroindustrial, La Paz importante por su cercanía a Valledupar

Mapa 7. Área Metropolitana del Valle del Cacique upar –METROPOLIUPAR-



Fuente: Área Metropolitana del Valle del cacique Upar. (2014). Recuperado el día 15 de Julio de 2015
https://es.wikipedia.org/wiki/%C3%81rea_metropolitana_de_Valledupar

3.2.3.2. Aspectos Generales del plan estratégico metropolitano de ordenamiento territorial (PEMOT 2014)

Dentro de los aspectos generales del plan estratégico metropolitano de ordenamiento territorial es importante tener en cuenta que la ley 1625 del 2013, estable ajustes sustanciales al régimen de áreas metropolitanas en Colombia, destacando en materia de planeación aspectos como el redefinir el contenido de plan integral de desarrollo metropolitano –PIDM- el cual en su perspectiva de largo plazo debe complementarse e incluir un componente de ordenamiento físico del territorio a través del instrumento de planificación denominado PEMOT. Por tal razón y teniendo en cuenta que a la fecha en Colombia solo se ha adoptado un plan estratégico metropolitano por parte de las áreas metropolitanas formalmente constituidas a continuación se realizara una aproximación a los parámetros definidos por este instrumento, considerando que la reglamentación del ordenamiento territorial metropolitano, como herramienta complementaria al PIDM se concreta en la formulación del PEMOT, instrumento que constituye la herramienta que sustenta y viabiliza el desarrollo integral de los hechos metropolitanos visionados desde el PIDM.

Así pues, el PEMOT 2014-2027 de Metropoliupar adoptado por el acuerdo metropolitano 002 del 2014, tiene como base estructural los sectores espaciales metropolitanos identificados preliminarmente por el PIDM, los cuales dentro de la heterogeneidad del territorio metropolitano del valle del cacique upar, corresponden a catorce (14) sectores de planificación delimitados por aspectos de tipo ambiental, legal, cultural y funcional. Dichos sectores son: 1) ZRF Sierra norte; 2) ZRF Sierra sur; 3) ZRF Perijá; 4) Parque metropolitano o área de protección regional en área aferente al rio Cesar; 5) Franja norte; 6) Ruta del sol-norte; 7) Ruta del sol – sur;

8) Franja sur; 9) Piedemonte; 10) centro urbano de Valledupar; 11) centro urbano la paz; 12) centro urbano Manaure; 13) Centro urbano san diego; 14) centro urbano Codazzi. Y define a su vez define 33 subsectores que corresponden a unidades de zonificación territorial en el suelo rural.

Estos sectores se constituyen en escenarios físico – territoriales de procesos y fenómenos que se configuran en hechos metropolitanos con sus correspondientes dinámicas y características pluridimensionales, los cuales demandan una oferta territorial organizada a escala de mayor jerarquía administrativa y de gestión para el desarrollo integral, dando origen a la salida de productos sistémicos para el servicio integrado de la población metropolitana.

De acuerdo a lo anterior, y reconociendo los ocho hechos metropolitanos identificados en el área metropolitana del valle del cacique Upar (AMV) y que corresponden a:

Cuadro 4. Hechos Metropolitanos Área Metropolitana Metropoliar

HM-1. Ordenamiento territorial metropolitano;
HM-2: Sistema de espacio Público Metropolitano;
HM-3: Adaptabilidad al cambio climático;
HM-4: Sistema de movilidad Urbano regional;
HM-5: Gestión de ordenamiento ambiental territorial metropolitano;
H-M-6: Sistema metropolitano de vivienda;
H-7: Gestión de los servicios públicos metropolitanos;
H-8: Acciones de fortalecimiento de capacidades para el desarrollo endógeno

Fuente: Elaboración propia

El PEMOT establece lineamientos de normas generales dirigidos a orientar el tratamiento de cada uno de los subsectores del área metropolitana y a partir de estos tratamientos cada Municipio definirá normas en el componente rural del POTs, que permitan desarrollar actividades complementarias y restringidas que no afecten las categorías y tratamiento principal del subsector.

Son políticas de manejo para la planeación del ordenamiento territorial Municipal, por hecho metropolitano, las siguientes:

Para el hecho metropolitano 1: Ordenamiento territorial metropolitano: El ordenamiento territorial metropolitano obedece a la premisa de fortalecer el sistema ecológico regional y metropolitano, es un facilitador de la dinámica económica, productiva y social, inmerso en la racionalidad del uso del suelo y las potencialidades naturales aplicando tecnologías en función del constante mejoramiento de la calidad de vida.

Para el hecho metropolitano 2: Sistema de espacio Público Metropolitano: El sistema de espacio público metropolitano es el distintivo y la referencia territorial que cohesiona la totalidad del territorio metropolitano incluyendo los núcleos urbanos, los centros poblados y el sector rural.

Para el hecho metropolitano 3 Adaptabilidad al cambio climático: La variabilidad natural del clima y el cambio climático, a partir de la visión del AMV 2013-2023, no se concibe como una amenaza, por el contrario, se considera una variable determinante de oportunidades para promover el desarrollo sostenible a través de la construcción de capacidades sociales, la

administración de la demanda poblacional y la promoción de condiciones para disminuir las vulnerabilidades, con el fin de producir adaptabilidad al cambio, recuperación de la oferta natural y crecimiento sustentable.

Para el hecho metropolitano 4 Sistema de movilidad Urbano regional: El sistema de movilidad urbano regional es el componente construido que facilita el intercambio de carga y pasajeros entre los diferentes puntos del territorio metropolitano en una justa relación de menor costo, menor tiempo de viaje y mayor confort.

Para el hecho metropolitano 5 Gestión de ordenamiento ambiental territorial metropolitano: La gestión del ordenamiento ambiental en el AMV, consiste en saltar de la planificación ambiental a la construcción colectiva de un modelo espacial sustentable, aportando medios para el desarrollo sostenible a partir del respeto de la dinámica ecosistémica, la armonía regional, el rigor subsidiario, la planificación ambiental regional, el enfoque de los POMCAS, con el fin de garantizar la sostenibilidad de la oferta natural a través de un equilibrio entre las agendas urbanas y las agendas ambientales.

Para el hecho metropolitano 6 Sistema metropolitano de vivienda: La vivienda metropolitana reivindica el concepto de vivienda digna, dotada con todos los servicios públicos domiciliarios, cercana a infraestructura social circundada por espacios públicos de calidad donde se accede fácilmente al sistema de movilidad metropolitana.

Para el hecho metropolitano 7 Gestión de los servicios públicos metropolitanos: La prestación de los servicios públicos de carácter metropolitano se cimentaran en pilares de calidad, costos mínimos, sostenibilidad, innovación y equidad, como fundamento para el desarrollo equilibrado urbano-rural y el mejoramiento creciente de la calidad de vida para los habitantes de la metrópoli.

Para el hecho metropolitano 8 Acciones de fortalecimiento de capacidades para el desarrollo endógeno se presentan las siguientes políticas: a) Procesos de planificación concertada metropolitana para el desarrollo de clúster y cadenas productivas priorizadas; b) acuerdos de concertación metropolitana para el incremento de la calidad y pertinencia de la educación y asegurar el equilibrio rural y urbano. c) Políticas y estrategias de promoción del territorio metropolitano al interior y al exterior, d) Agenda de apropiación de la ciencia y tecnología metropolitana; e) formulación, gestión y ejecución de proyectos estratégicos a escala metropolitana de fortalecimiento de capacidades. F) Implementación de esquemas de seguimiento y rendición de cuentas para asegurar el avance de los indicadores propuestos y el equilibrio en el territorio metropolitano.

El plan tiene un horizonte de catorce (14) años que se dividen en etapas de corto plazo que va desde el 2014 hasta el año 2019; una etapa de mediano plazo que va hasta el año 2023 y una etapa de largo plazo que va hasta el año 2027.

Por último, el PEMOT del AMV de acuerdo a los parámetros establecidos por el artículo 22 de la ley 1625 del 2013, presenta cuatro de los ocho contenidos mínimos definidos en la ley 1625 del

2013 y agrega un contenido más relacionado con la gestión del riesgo. Dichos contenidos y sus respectivos lineamientos se presentan por subsistemas en el título dos (2) del documento y corresponden a: capítulo 1: Lineamientos para el subsistema de gestión del agua; 2. Lineamientos para el subsistema de vías y transporte, 3. Lineamiento para el subsistema de vivienda. 4) Lineamientos para el subsistema de suelo urbano y rural. 5) Lineamientos para el subsistema de gestión del riesgo.

3.2.3.3. Conclusiones del análisis del plan estratégico metropolitano de ordenamiento territorial PEMOT

De acuerdo al escenario anteriormente descrito, en el cual el AMV ya tiene adoptado como instrumento de planificación metropolitana el Plan estratégico metropolitano de ordenamiento territorial 2014-2027, las conclusiones del análisis se estructura a partir de la información expuesta en dicho documento y al igual que en los demás casos de estudio al cruce de dicha información con cuatro categorías de análisis que se considera por parte de la investigación deben contener los instrumentos de planificación metropolitana hoy en día, para así lograr un proceso efectivo de intervención en el territorio, dichas categorías de análisis corresponden y se enmarcan en aspectos de tipo administrativo o de gobernanza, aspectos de tipo jurídicos, aspectos de tipo financieros y aspectos de tipo técnico que los planes deberían considerar y contener para lograr ser implementados efectivamente.

Así pues, en el caso del PEMOT 2014-2027 del AMV, y teniendo en cuenta que es el instrumento de planificación física y territorial de las áreas metropolitanas definido por el actual régimen establecido por la Ley 1625 del 2013, se podría concluir que no presenta una propuesta

de manejo administrativa o de gobernanza como instrumento de planificación , necesaria para la gestión e implementación del Plan, pues no hace pronunciamiento sobre este tema y su proceso quedaría supeditado a la estructura administrativa que exista en cada área metropolitana donde se formule el PEMOT respectivo de cada área metropolitana, que en el escenario actual no tiene claramente definido sus funciones y competencias. En relación a los aspectos de tipo jurídico, como ya se dijo el plan se enmarca en el cumplimiento de funciones normativas definidas por el nuevo régimen de áreas metropolitanas y es adoptado por acto administrativo de acuerdo metropolitano emitido por la junta metropolitana máximo ente del área metropolitana, convirtiéndose en lineamiento de obligatorio cumplimiento en los instrumentos de planificación de los Municipios que integran el AM, por lo tanto en este caso si existe un marco normativo o jurídico que soporte el proceso y su respectiva implementación. En relación a la categoría de análisis de aspectos financieros, el plan presenta el valor total de las intervenciones identificadas por cada uno de los subsistemas planteados, pero no profundiza en una estrategia de gestión financiera de cómo conseguirlos, quedando supeditado a los recursos de funcionamiento que están definidos en la Ley 1625 del 2013, que de acuerdo a la capacidad financiera de cada uno de los Municipios que conforman el AMV estarían muy por debajo del valor final presentado por el PEMOT, por último y en relación a los aspectos de tipo técnico, como se dijo anteriormente el PEMOT se concentra en cinco de los ocho contenidos mínimos definidos por el actual régimen de áreas metropolitanas, los cuales corresponden a: 1) Definición de la Estrategia y el sistema para la Gestión Integral del Agua; 2) Definición del Sistema Metropolitano de Vías y Transporte Público Urbano; 3) Dimensionamiento y definición de la estrategia para la vivienda social y prioritaria en el ámbito metropolitano; 4) Ordenamiento del suelo rural y suburbano y 5) Las normas obligatoriamente generales que definan los objetivos y criterios a los que deben sujetarse

los municipios que hacen parte del Área, al adoptar sus planes de ordenamiento territorial en relación con las materias referidas a los hechos metropolitanos, no presenta la definición de un Sistema de Equipamientos Metropolitanos; y realiza una aproximación al contenido que hace referencia al establecimiento de mecanismos que garantice el reparto equitativo de cargas y beneficios y al contenido del programa de ejecución y finalmente propone un nuevo contenido referido a la incorporación de la gestión del riesgo.

De acuerdo a los anteriores análisis, dentro de la investigación se considera necesario y pertinente realizar una propuesta de alcance de los contenidos mínimos de un plan estratégico metropolitano de ordenamiento territorial desde los aspectos administrativo, jurídico, financiero y técnico, para de esta forma poder contribuir a que se desarrollen instrumentos de planeación metropolitana que garanticen el desarrollo y ejecución de los mismos.

3.2.4 Conclusiones del análisis de los instrumentos de planificación metropolitana a escala Nacional

Teniendo en cuenta los análisis realizados al plan integral de desarrollo metropolitano del área metropolitana del valle de aburra, al plan integral de desarrollo metropolitano del área metropolitana del centro occidente y al plan estratégico metropolitano de ordenamiento territorial del área metropolitana del valle del cacique upar, a continuación se presenta un cuadro síntesis de los resultados obtenidos al cruzar el contenido estudiado de cada instrumentos de planificación con las categorías de análisis empleadas en la investigación y sus respectivos resultados:

Cuadro 5. Conclusiones análisis de instrumentos de planificación metropolitana escala Nacional

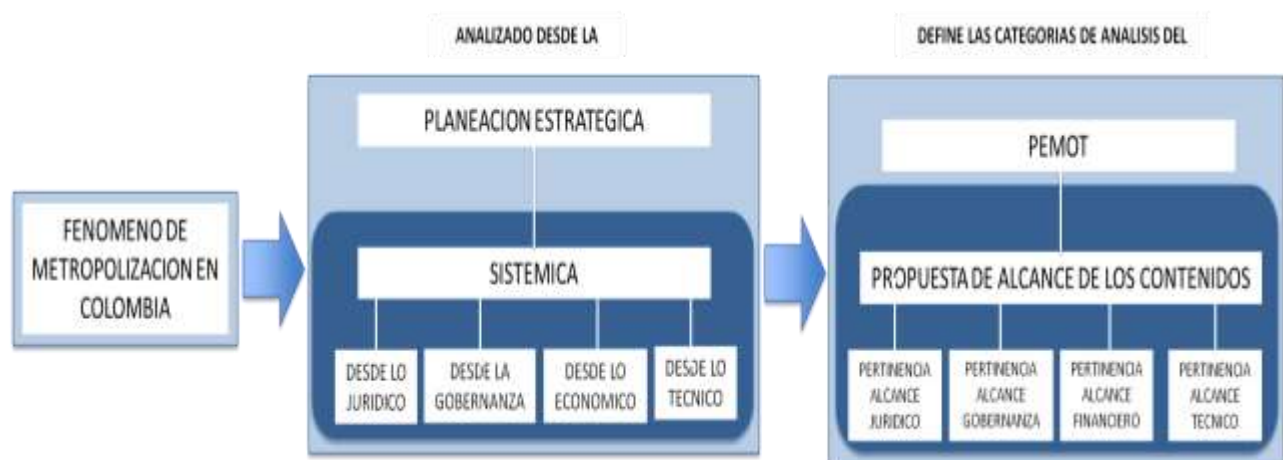
CATEGORÍA DE ANÁLISIS		INSTRUMENTOS DE PLANIFICACION METROPOLITANA ANALIZADOS			SINTESIS GENERAL DEL MANEJO DE LAS CATEGORIA DE ANALISIS		
		PLAN INTEGRAL DE DESARROLLO METROPOLITANO – AMVA	PLAN INTEGRAL DE DESARROLLO METROPOLITANO - AMCO	PLAN ESTRATEGICO METROPOLITANO DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL - METROPOLIUPAR	RANGOS DE VALOR		
					Bajo	Medio	Alto
					1-3	4-6	6-9
ASPECTOS JURÍDICOS	Marco Normativo desde donde se formula el plan	Si presenta	Si presenta	Si presenta	Los aspectos jurídicos en los instrumentos de planificación metropolitana analizados son altamente tenidos en cuenta		
	Ley que adopta el plan	Si presenta	Si presenta	Si presenta			
	Normas que desarrollan el plan	Si presenta	Si presenta	No presenta			
ASPECTOS ADMINISTRATIVOS	Entidad Gubernamental responsable del Plan	Si presenta	Si presenta	Si presenta	Los aspectos administrativos en los instrumentos de planificación metropolitana analizados son altamente tenidos en cuenta		
	Estructura administrativa que desarrollara el plan	Si presenta	Si presenta	Si presenta			
	Integralidad de las entidades Gubernamentales en el plan	Si presenta	Si presenta	Si presenta			
ASPECTOS FINANCIEROS	Valor del plan	No presenta	No presenta	Si presenta	Los aspectos financieros en los instrumentos de planificación analizados son medianamente tenidos en cuenta		
	Fuente de recursos	Si presenta	No presenta	No presenta			
	Instrumentos de gestión financiera que permitan ejecutar el plan	Si presenta	No presenta	Si presenta			

ASPECTOS TÉCNICOS	Contenido mínimos definimos para el PEMOT por la Ley 1625 del 2013	Estrategia de Gestión Integral del agua	Si presenta	Si presenta	Si presenta	Los aspectos técnicos en los instrumentos de planificación metropolitana analizados son altamente tenidos en cuenta
		Estrategia vial y de transporte	Si presenta	Si presenta	Si presenta	
		Estrategia de equipamientos	Si presenta	Si presenta	No presenta	
		Estrategia de vivienda	Si presenta	Si presenta	Si presenta	
		Estrategia de desarrollo rural	Si presenta	No presenta	Si presenta	
		Estrategia de cargas y beneficios	No presenta	No presenta	Si presenta	
		Estrategia de Norma vinculante	Si presenta	Si presenta	Si presenta	
		Estrategia de programa de ejecución	Si presenta	Si presenta	Si presenta	
	Contenidos propuestos Tesis	Estrategia de preservación ambiental	Si presenta	Si presenta	No presenta	
		Estrategia de gestión del riesgo	No presenta	Si presenta	Si presenta	
		Estrategia de conservación de patrimonio	No presenta	No presenta	No presenta	
	CONCLUSIONES GENERALES DEL INSTRUMENTO DE PLANIFICACIÓN METROPOLITANA		El instrumento lograra un impacto alto en el área metropolitana planificada	El instrumento lograra un impacto Medio en el área metropolitana planificada	El instrumento lograra un impacto alto en el área metropolitana planificada	Dos de los tres instrumentos analizados lograran un impacto alto de intervención
	Rango de Valor					
alto	medio	bajo				
15-20	8-14	1-7				

4. EL PLAN ESTRATEGICO METROPOLITANO DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN COLOMBIA APROXIMACION Y PROFUNDIZACION DE SUS CONTENIDOS

Considerando los objetivos planteados en la investigación, el desarrollo metodológico general implementado y las conclusiones parciales a las cuales previamente se ha llegado en los capítulos anteriores de la investigación, este capítulo presentara el detalle, análisis y propuesta de alcance de los contenidos mínimos del plan estratégico metropolitano de ordenamiento territorial en Colombia definido por la Ley 1625 de 2013 en su artículo 22. La propuesta se estructura a partir del estudio de pertinencia y alcance de cuatro categorías de análisis que corresponden a aspectos de tipo jurídico, administrativo, financiero y técnico que se cruzaran con cada uno de los contenidos mínimos definidos en el nuevo régimen de áreas metropolitanas, con el propósito de que dichas categorías de análisis complementen los alcances mínimos inicialmente definidos para el PEMOT. A continuación se presenta el grafico del proceso metodológico de análisis y propuesta de alcance los contenidos mínimos desarrollado en este capítulo:

Grafico 4. Metodología de análisis y propuesta de alcance de los contenidos del PEMOT



Fuente: Elaboración propia

De acuerdo al diseño metodológico presentado en el grafico anterior, y habiendo realizado en los primeros capítulos de la investigación la aproximación a un marco teórico y conceptual de las áreas metropolitanas y a la visión sistémica implementada desde la planeación estratégica en los instrumentos de planificación metropolitana contemporáneos, se determina realizar el estudio de cada contenido definido en el PEMOT a partir de las cuatro categorías de análisis identificadas en la investigación, las cuales permitirán indagar, complementar y proponer los alcances que pueden desarrollar los contenidos mínimos definidos del PEMOT, dichas categorías de análisis a implementar corresponden a:

1. **Pertinencia y alcance jurídico:** Categoría de análisis que busca identificar y proponer el escenario normativo que regula el desarrollo e implementación de cada contenido mínimo del PEMOT. Se justifica su implementación pues el marco normativo con el que cuenta hoy en día el instrumento de planificación metropolitana se limita solo a lo definido en el régimen de áreas metropolitanas y no a los parámetros normativos y de reglamentación que puede tener cada uno de sus contenidos.
2. **Pertinencia y alcance Administrativo:** Categoría de análisis que busca identificar y proponer un escenario de gobernanza o estructura administrativa en las áreas metropolitanas formalmente constituidas para que respondan efectivamente a los requerimientos, necesidades y funciones que implica el desarrollo de cada contenido del PEMOT. Se justifica su implementación pues la estructura administrativa de las áreas metropolitanas en Colombia hoy en día en todas es diferentes y llevan a limitar la adecuada identificación y equilibrio de funciones y competencias que requieren tener

cada uno de los contenidos mínimos del PEMOT desde la estructura vertical y horizontal de Gobierno que corresponde a Nación, Gobernación y Municipios.

3. Pertinencia y alcance Financiero: Categoría de análisis que busca identificar y proponer un escenario de financiación y rentas propias en la áreas metropolitanas formalmente constituidas, el cual será complementario al tema de patrimonio que define la ley 1625 del 2013 para que los proyectos de cada contenido mínimo definido por el PEMOT pueda garantizar su proceso de ejecución al tener en cuenta que para su desarrollo cuenta con recursos propios gestionado por sí mismo.

4. Pertinencia y alcance técnico: Categoría de análisis que busca identificar y proponer un escenario de desarrollo técnico que se consolide desde la implementación de proceso de planificación que lleven a desarrollar los instrumentos de planificación reglamentarios existentes en el país tales como planes maestros de servicios, públicos, de movilidad, de manejo de vertimientos entre otros, para que sean implementados como determinantes de superior jerarquía en cada uno de los POTs de los Municipios que conforman el área metropolitana.

Con la definición de las categorías de análisis, se busca proponer desde cada una de ellas lineamientos jurídicos, administrativos, financieros y técnicos, que puedan propender por una planeación y gestión metropolitana sostenible, es decir, que desde la categoría de análisis de pertinencia y alcance jurídico se pueda propender por el cumplimiento e implementación de un marco normativo que regula el proceso de metropolización y que simultáneamente pueda

promover una reforma paulatina al mismo; que desde la categoría de análisis de pertinencia y alcance administrativo y de gobernanza se propenda por el respeto y la soberanía de los distintos órdenes de gobierno involucrados en el proceso de metropolización; que desde la categoría de pertinencia y alcance financiera se permita darle factibilidad económica y legitimidad social y política a los proyectos estratégicos planteados en los instrumentos de planificación metropolitana; y finalmente desde la categoría de análisis de pertinencia y alcance técnico se apunte hacia el cumplimiento de las políticas, estrategias, objetivos y proyectos de planeación establecidos en los instrumentos de planificación metropolitana.

Estas categorías de análisis no responden a una lógica aislada en su aplicación y funcionamiento; se trata de instrumentos que se interrelacionan y cuya ejecución tendrá efectos directos en los demás, por lo que no pueden pensarse aisladamente, sino que para llevarlas a cabo, es necesaria una estrategia global para el impulso de las mismas a nivel metropolitano que estaría definida por el modelo de ocupación metropolitano establecido en el PEMOT como instrumento de planificación metropolitana

Los alcances y pertinencias que se propondrán desde cada categoría de análisis buscan contribuir y dar factibilidad a la estrategia o lineamientos general del PEMOT y parten de la consideración de que se debe aprovechar y potenciar los avances en el desarrollo metropolitano con que se cuenta a la fecha y, al tiempo, impulsar el cambio y consolidación de la gestión metropolitana y de sus instrumentos fundamentales.

Las cuatro categorías de análisis se aplicaran a cada uno de los contenidos del PEMOT definidos en el artículo 22 de la ley 1625 del 2013 del régimen de áreas metropolitanas vigente en el País.

Dichos contenidos mínimos corresponden a:

1. Definición de la Estrategia y el sistema para la Gestión Integral del Agua (captación, almacenamiento, distribución y tratamiento).
2. Definición del Sistema Metropolitano de Vías y Transporte Público Urbano (colectivo, mixto, masivo, individual tipo taxi).
3. Definición del Sistema de Equipamientos Metropolitanos; su dimensionamiento conforme a los planes o estrategias para la seguridad ciudadana.
4. Dimensionamiento y definición de la estrategia para la vivienda social y prioritaria en el ámbito metropolitano y los instrumentos para la gestión de suelo dirigida a este propósito.
5. Ordenamiento del suelo rural y suburbano.
6. Establecimiento de mecanismos que garantice el reparto equitativo de cargas y beneficios, generados por el ordenamiento territorial y ambiental.
7. Las normas obligatoriamente generales que definan los objetivos y criterios a los que deben sujetarse los municipios que hacen parte del Área, al adoptar sus planes de

ordenamiento territorial en relación con las materias referidas a los hechos metropolitanos, de acuerdo con lo previsto en la presente ley.

8. El programa de ejecución, armonizando sus vigencias a las establecidas en la ley para los planes de ordenamiento territorial de los municipios que la conforman.
9. Las demás directrices necesarias para el cumplimiento de los planes.

4.1. DEFINICIÓN DE LA ESTRATEGIA Y SISTEMA PARA LA GESTIÓN INTEGRAL DE AGUA

El análisis del primer contenido del PEMOT definido por la ley 1625 del 2013, parte de la consideración que la estrategia para la gestión integral del agua se convierte en un contenido fundamental e indispensable dentro de la formulación de cualquier instrumento de planificación metropolitana, que de acuerdo a esto, el propósito y alcances como contenido mínimo definido por la ley 1625 del 2013 es acertado y se vuelve indispensable que la estrategia desarrolle aspectos que van desde la captación, almacenamiento, distribución y tratamiento de agua, aspectos que se consideran muy pertinentes y se esperaba se llevaran a cabo en su totalidad y se complementaran con un contenido ambiental que garantice el manejo y conservación de las cuencas hídricas, ya que los actuales contenidos definidos para el PEMOT no hacen referencia específica sobre el contenido ambiental ni de gestión de riesgo, pasando a ser necesario el complementar la estrategia de gestión del agua con estos temas. De acuerdo a lo anterior, a continuación se proponen alcances del contenido que podría considerarse en la formulación de la

estrategia y sistema para la gestión integral del agua, desde las categorías de análisis de tipo jurídico, administrativo, financiero y técnico:

4.1.1. Pertinencia y alcances jurídicos del sistema para la gestión integral del agua

Dentro de la estrategia para la gestión integral del Agua y desde la categoría de análisis de pertinencia y alcances jurídico para el desarrollo de este primer componente del PEMOT, se propone considerar en primer lugar los lineamientos definidos en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Juntos por un nuevo país” adoptado mediante la ley 1753 del 2015 y que en relación al tema de manejo de servicios públicos a escala regional define que las Entidades Territoriales podrán crear Autoridades de Servicios Públicos Domiciliarios de escala supramunicipal, quienes tendrán como función principal la planeación, priorización de las inversiones y prestación de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y/o aseo de las áreas metropolitanas y que de acuerdo a esto, El Gobierno Nacional en el actual periodo presidencial reglamentará la materia. De igual manera se propone dentro de este contenido implementar los lineamientos definidos en la política Nacional de Gestión Integral del recurso hídrico (PNGIRH) y la resolución 1096 del 2000 del Ministerio de desarrollo económico por medio de la cual se adoptó el reglamento técnico del sector de agua potable y saneamiento básico –RAS 2000-

Considerando lo anterior y al implementar la conformación de la autoridad regional de servicios públicos en las áreas metropolitanas, dicha empresa de servicios públicos pasaría a cumplir los lineamientos técnicos, administrativos y jurídicos establecidos en la ley 142 de 1994 por medio

de la cual en el País se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones.

De esta manera se cumplirían las funciones definidas en materia de servicios públicos por el artículo 7 de la ley 1625 del 2013, el cual define que el área metropolitana deberá coordinar, racionalizar y gestionar los servicios públicos de carácter metropolitano; y que si a ello hubiere lugar, podrá participar en su prestación de manera subsidiaria cuando no exista un régimen legal que regule su prestación o cuando existiendo tal regulación, se acepte que el área metropolitana sea un prestador oficial o autorizado, razón por la cual se propone que la gestión integral del agua desde su captación, almacenamiento, distribución y tratamiento este a cargo de una autoridad metropolitana de servicios públicos que se crearía por los municipios que la conforman.

4.1.2. Pertinencia y alcance administrativo del sistema para la gestión integral del agua

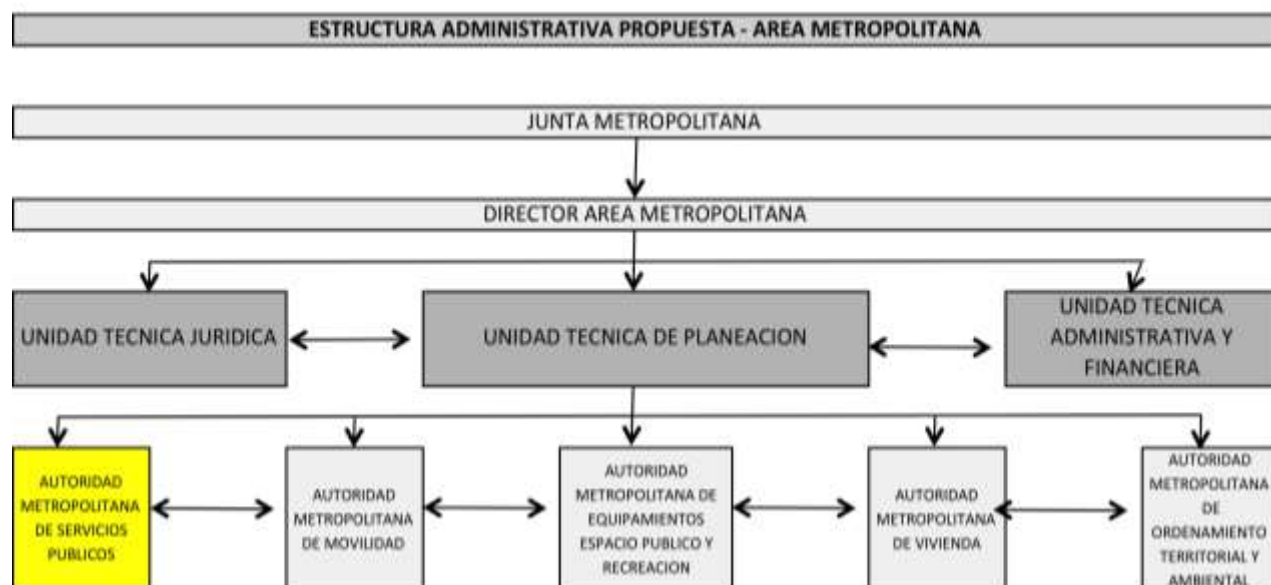
Se considera como pertinente y se propone desde los aspectos administrativos a considerar en el desarrollo de cada uno de los contenidos del PEMOT, que cada uno de ellos, se represente y ubique en una posición estratégica en una estructura administrativa propuestas para las áreas metropolitanas y que a su vez, se definan como autoridades metropolitanas del contenido correspondiente.

Dicho propuesta se da porque hoy en día la estructura administrativa de las áreas metropolitanas en Colombia todas son diferentes y se hace necesario definir un modelo administrativo que sea fácilmente reconocido y estandarizado por las seis áreas metropolitanas constituidas en el país

buscando generar relaciones más eficientes con las entidades territoriales identificadas a nivel Nacional, Departamental y los Municipios, gracias al escenario de reforma administrativa que se está planteando. De acuerdo a esto, a continuación se presenta el organigrama propuesto administrativamente para el área metropolitana y en él se puede identificar la posición propuesta para la llamada autoridad metropolitana de servicios públicos que será la encargada de definir e implementar la estrategia y el sistema para la Gestión Integral del Agua en los procesos de captación, almacenamiento, distribución y tratamiento.

Las funciones de la autoridad metropolitana de servicios públicos propuesta estarán enmarcadas en las disposiciones de la ley 142 de 1994¹⁵, en la cual en sus artículos 5, 6 y 7 definen las competencias de servicios públicos de los Municipios, Departamentos y respectivamente la Nación.

Grafico 5. Localización de la autoridad metropolitana de servicios públicos en el Organigrama general del área metropolitana



Fuente: Elaboración propia

¹⁵ Por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones

Como alcance, dada la necesidad de la eficiencia y eficacia de sintetizar y estandarizar los trámites relacionados con los servicios públicos en la región, la autoridad regional de servicios públicos será la encargada de coordinar lo relacionado al tema regionalmente y las empresas Municipales existentes en cada uno de los Municipios se conservaran y desarrollaran funciones complementarias y necesarias de carácter Municipal, bajo los lineamientos regionales y nacionales establecidos para el tema. En todo caso se buscan establecer relaciones vinculantes de diálogos verticales y horizontales por parte de las empresas de servicios públicos buscando concurrencia, subsidiaridad y complementariedad entre las escalas de intervención tanto Municipal como metropolitana.

4.1.3. Pertinencia y alcances financieros de la estrategia y el sistema para la gestión integral del agua

El análisis de la pertinencia y el alcance financiero de los contenidos del PEMOT, pretende generar lineamientos de la forma como se podría financiar y desarrollar cada uno de los contenidos mínimos definidos para el PEMOT por el régimen de áreas metropolitanas.

De acuerdo a esto y teniendo en cuenta los planteamientos del capítulo de patrimonio y rentas de la ley 1625 del 2013, se ve pertinente proponer que el porcentaje de aporte de participación financiera de cada Municipio aprobado por cada uno de los concejos Municipales con destino a la financiación de las funciones del área metropolitana, definido en el literal B del artículo 28 de la mencionada ley, corresponda al uno por ciento (1%) del presupuesto anual aprobado por cada Municipio que conforma el área, y que dicho porcentaje al igual que el de la sobre tasa del dos por mil (2 X 1000) del avalúo catastral de los predios de los Municipios sean definidos para los

gastos de funcionamiento del área metropolitana como entidad administrativa de derecho público, los cuales corresponderían al treinta (30) por ciento del presupuesto general de la misma, y el excedente de presupuesto correspondiente al setenta por ciento (70) de gastos de inversión sean generados y gestionados por cada autoridad regional identificadas y presentadas en la propuesta de estructura administrativa del área metropolitana (ver gráfico 5).

De acuerdo a lo anterior, la autoridad regional de servicios públicos podrá como empresa prestadora de servicios públicos vía régimen tarifario según los lineamientos del capítulo VI de la ley 142 de 1994 generar sus recursos propios para su sostenibilidad financiera y desarrollo de inversión.

4.1.4. Pertinencia y alcances técnicos de la estrategia del sistema para la gestión integral del agua

La categoría de análisis de pertinencia y alcances técnicos de los contenidos del PEMOT, tiene como objetivo el proponer la forma como mediante un instrumento de planificación de escala supramunicipal formulado y adoptado con la identificación de necesidad y lineamientos de cada uno de los contenidos del PEMOT debe validarse como determinante o directriz metropolitana a ser solicitados por parte de la junta metropolitana como determinante de obligatoria incorporación en los planes de ordenamiento territorial de los Municipios que forman el área metropolitana en sus respectivos procesos de revisión y ajuste.

Así pues, y de acuerdo a las consideraciones presentadas en las categorías de análisis jurídicas, administrativas y financieras de la estrategia para la gestión del agua como componente del PEMOT, se considera pertinente que los alcances técnicos de dicha estrategia estén enmarcados en la formulación de tres instrumentos de planificación de relación directa con el agua y que

corresponde al diagnóstico, socialización y adopción en cada uno de los Municipios que conforman el área metropolitana de los instrumentos de planificación que corresponden a : 1) Plan de ordenamiento de cuencas reglamentado por el decreto 1640 de 2012¹⁶, por medio del cual se reglamentan los instrumentos para la planificación, ordenación y manejo de las cuencas hidrográficas y acuíferos, y se dictan otras disposiciones. 2) Plan de saneamiento básico y manejo de vertimientos reglamentada por la resolución ministerial 1433 del 2004 por la cual se reglamenta los Planes de Saneamiento y Manejo de Vertimientos, PSMV, y se adoptan otras determinaciones y finalmente el 3) Plan maestro de acueducto y alcantarillado a escala regional con sus lineamientos en cada uno de los municipios que conforman el área.

4.2. DEFINICIÓN DEL SISTEMA METROPOLITANO DE VÍAS Y TRANSPORTE PÚBLICO

El análisis del segundo contenido del PEMOT, parte de la consideración que la definición del sistema metropolitano de vías y transporte público propuesto por la ley 1625 del 2013 es acertado y se considera podría desarrollarse integralmente denominándose sistema de movilidad metropolitana, propuesta que desarrollaría los dos aspectos requeridos en el contenido mínimo del PEMOT, en primer lugar al tema de infraestructura vial metropolitana y en segundo aspecto al tema de transporte público al cual se le incluiría el tema de tránsito y se administrarían bajo una sola entidad denominada autoridad metropolitana de movilidad. De acuerdo a lo anterior, a continuación se propone el alcance que podría desarrollar como contenido en la formulación del sistema de movilidad metropolitano, desde las categorías de análisis de tipo jurídico, administrativo, financiero y técnico:

¹⁶ Por medio del cual se reglamentan los instrumentos para la planificación, ordenación y manejo de las cuencas hidrográficas y acuíferos, y se dictan otras disposiciones

4.2.1. Pertinencia y alcance jurídico del sistema metropolitano de vías y transporte.

Considerando la pertinencia jurídica de incorporar los instrumentos relacionados con el componente del sistema metropolitano de vías y transporte público, el alcance del PEMOT en relación al tema de movilidad, específicamente estaría definido por los lineamientos del artículo 183 de la ley 1753 del 2015 por medio del cual se adopta el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “ Todos por un nuevo País”, dicho artículo define que en los esquemas asociativos establecidos por la ley orgánica de ordenamiento territorial, en los que se incluyen las áreas metropolitanas, se crearan Autoridades regionales de transporte, donde El Gobierno Nacional, a solicitud de las entidades territoriales, podrá crear y fortalecerlas en las aglomeraciones urbanas o en aquellos municipios cuya movilidad urbana se desarrolle más allá de sus propios límites jurisdiccionales.

La Autoridad Regional de Transporte, será la encargada de regular el servicio de transporte público de pasajeros, otorgar permisos y habilitaciones, integrar operacional y tarifariamente los diferentes modos, y garantizar la articulación de planes, programas y proyectos contenidos en los Planes Maestros de Movilidad de cada uno de los municipios, así como los incluidos en sus instrumentos de planeación territorial que influyan en la organización de la movilidad y el transporte.

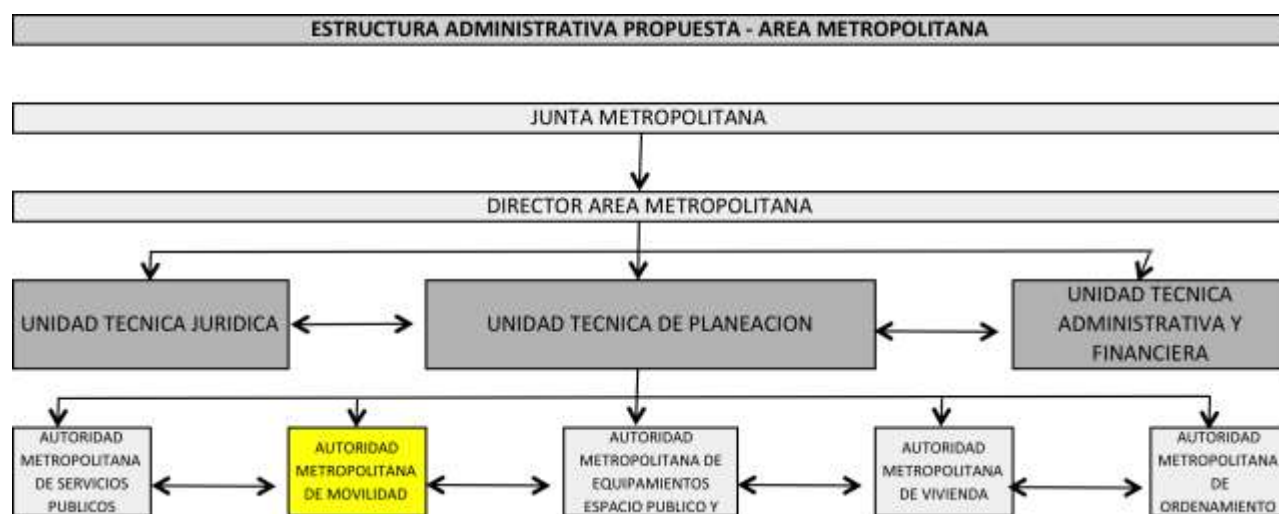
Así pues la estrategia a desarrollar en este contenido desde la categoría de análisis jurídica se enmarca en la pertinencia de conformar una autoridad de transporte metropolitana, que tenga

como alcance la adopción de un plan maestro de movilidad en los términos de la ley 1083 de 2006¹⁷ y su decreto reglamentario 783 del 2010¹⁸.

4.2.2. Pertinencia y alcance administrativo del sistema metropolitano de vías y transporte.

De la misma forma como se realizó en el componente de la estrategia de agua, se considera que cada componente del PEMOT se debe representar y ubicar en una posición estratégica en la estructura administrativa propuesta para el desarrollo administrativo del área metropolitana en general y que a su vez se definan como autoridades regionales del componente correspondiente, en este caso autoridad de regional de movilidad.

Grafico 6. Localización de la autoridad metropolitana de movilidad en la propuesta de Organigrama general del área metropolitana



Fuente: Elaboración propia

¹⁷ Por medio de la cual se establecen algunas normas sobre planeación urbana sostenible y se dictan otras disposiciones.

¹⁸ Por medio del cual se reglamenta parcialmente la Ley 1083 de 2006

De acuerdo a este escenario las funciones de la autoridad regional de transporte se enmarcarían en las disposiciones reguladas por las Leyes 105 de 1993¹⁹, 310²⁰ y 336²¹ de 1996 las cuales se refieren al conjunto organizado de operaciones tendientes a ejecutar el traslado de personas o cosas, separada o conjuntamente, de un lugar a otro, utilizando uno o varios modos y que los modos se pueden dividir en individual (taxis), colectivo (buses y busetas) y masivo (SITM). Ya que las funciones de Tránsito reguladas por la Ley 769 de 2002 referidas a la movilización de vehículos en carretera y sus conexiones con otros medios, son competencia del Ministerio, las Gobernaciones, las Alcaldías, la Policía y la Superintendencia de Puertos. De esta manera, dada la jurisdicción definida por el área metropolitana y las competencias normativas el área metropolitana realizaría las funciones de autoridad de transporte regional.

Como alcance, dada la necesidad de la eficiencia y eficacia de sintetizar y estandarizar los tramites de tránsito y transporte en la región, la autoridad regional de transporte será la encargada de coordinar lo relacionado al tema regionalmente y las secretaría de tránsito Municipales existentes en cada uno de los Municipios se conservaran y desarrollaran funciones complementarias y necesarias de carácter Municipal, bajo los lineamientos regionales y nacionales establecidos para el tema, buscando establecer relaciones vinculantes de diálogos verticales y horizontales por parte de las secretarías de tránsito buscando concurrencia, subsidiaridad y complementariedad entre las escalas de intervención tanto Municipal como Metropolitana.

¹⁹ Por la cual se dictan disposiciones básicas sobre el transporte, se redistribuyen competencias y recursos entre la Nación y las Entidades Territoriales, se reglamenta la planeación en el sector transporte y se dictan otras disposiciones.

²⁰ Por la cual se dictan normas sobre sistemas de servicio público urbano de transporte masivo de pasajeros y se proveen recursos para su financiamiento.

²¹ Por la cual se adopta el estatuto nacional de transporte

4.2.3. Pertinencia y alcance financiero del sistema metropolitano de vías y transporte.

Es pertinente, dentro del contenido relacionado con el sistema vial y de transporte del área metropolitana que para la sostenibilidad financiera de las competencias y funciones de la autoridad de transporte y que de acuerdo a los recursos provenientes de tasas, tarifas, derechos, multas o permisos que perciba en ejercicio de transporte realizado por las secretaría de tránsito y transporte Municipales, sean transferidos por las tesorerías municipales al igual que los recursos del producto de la sobretasa del dos por mil sobre el avalúo catastral y el porcentaje de los aportes de participación con destino a la financiación de las funciones de las Áreas Metropolitanas que se proponen correspondan al uno por ciento del presupuesto anual y que así sea establecido por los concejos municipales, como estrategia general de financiación del área metropolitana, dichos recursos corresponderán a los gastos de funcionamiento de la misma y los gastos de inversión serán gestionados por cada uno de las autoridades regionales identificadas.

El alcance financiero del sistema vial y de transporte del área metropolitano a implementar por la autoridad regional de transporte, estaría definido por el recaudo de los recursos provenientes de transporte y transferencias a nivel local, regional y Nacional a que haya lugar en relación al tema, para ser priorizados en el desarrollo e implementación del sistema regional de transporte de pasajeros, los recaudos por transito serian administrados e invertidos por las secretarias municipales y en relación al mantenimiento y ejecución del sistema vial, de acuerdo a la clasificación y prioridad de desarrollo definido por el plan maestro regional de movilidad se evaluaría la modalidad de financiamiento y ejecución de cada una de las vías a desarrollar.

4.2.4. Pertinencia y alcance técnico del sistema metropolitano de vías y transporte.

En relación al aspecto técnico del sistema vial y de transporte, también se considera necesario como directriz general de pertinencia y alcance técnico de cada uno de los componentes del PEMOT, que los lineamientos regionales relacionados con las necesidades o prospectiva de cada uno de ellos se formulen en instrumentos de planificación territorial que se vuelva determinantes metropolitanos objeto de incorporación en los procesos de revisión y ajuste, que realice cada uno de los Municipios que conforman el área de su respectivo plan de ordenamiento territorial.

Así pues, como primera medida en los contenidos estructurales del componente general del plan, se identificarán los sistemas de comunicación entre el área urbana y el área rural del Municipio y su articulación con los respectivos sistemas regionales y la localización de actividades, infraestructuras y equipamientos básicos para garantizar adecuadas relaciones funcionales entre los mismos. En segundo lugar se validarán, estandarizarán y jerarquizarán un sistema vial en el área metropolitana, al amparo de las clasificaciones y lineamientos recientes de identificación y características del Instituto Nacional de Vías a través de la formulación, como se manifestó inicialmente de un plan integral de movilidad de carácter metropolitano, definido por la ley 1083 del 2006.

4.3. DEFINICIÓN DEL SISTEMA DE EQUIPAMIENTOS METROPOLITANOS

El análisis del tercer contenido del PEMOT definido por la ley 1625 del 2013, parte de la consideración que la definición del sistema de equipamientos metropolitanos debe ser complementado con los aspectos de espacio público, patrimonio y recreación, ya que no se hace

referencia a estos temas en ninguno de los contenidos mínimos definidos por el PEMOT y se cree por parte de la investigación que son trascendentales en el desarrollo de cualquier instrumento de planificación metropolitana. Por esta razón los alcances de este contenido mínimo definido en el régimen de áreas metropolitano se considera incompleto, pues un sistema de equipamientos debe ir estructurado con lineamientos de manejo de patrimonio, espacio público y recreación para ser efectivo y de gran impacto en el lugar de implantación como está demostrado hoy en día en varios proyectos de intervención urbana en el país. De acuerdo a lo anterior se propone desde la investigación que este contenido mínimo del PEMOT desarrolle un sistema de equipamientos, patrimonio, espacio público y recreación, para lo cual a continuación se presentan alcances que podría considerarse para el sistema de equipamientos, espacio público y recreación, desde las categorías de análisis de tipo jurídico, administrativo, financiero y técnico:

4.3.1. Pertinencia y alcance jurídico del sistema de equipamientos metropolitanos

Se considera como pertinente desde el análisis jurídico del componente del sistema de equipamientos metropolitano del PEMOT, que es necesario iniciar por la identificación y análisis del desarrollo del concepto de equipamiento en las normas urbanas del país, la definición normativa más reciente aparece en el artículo 3 del decreto 798 del 2010 por medio del cual se reglamenta la ley 1083 del 2006, dicho artículo define equipamiento como las áreas, edificaciones e instalaciones de uso público o privado, destinadas a proveer a los ciudadanos de los servicios colectivos de carácter educativo, formativo, cultural, de salud, deportivo recreativo, religioso y de bienestar social y a prestar apoyo funcional a la administración pública y a los servicios urbanos básicos del municipio.

Dado que solo hasta el 2010 se presenta una definición de equipamiento, que no la tiene la ley 9 de 1989²², la ley 388 de 1997²³, el decreto 1504 de 1998²⁴, la ley 128 de 1994²⁵, ni la ley 1625 del 2013²⁶ este escenario refleja como tal que no existe un desarrollo consolidado del tema, que el concepto de equipamiento más desarrollado se da desde la ley 388 de 1997 en donde se asocia al concepto de sistema estructurante de espacio público y equipamientos, por tal razón su desarrollo se refleja solamente en la identificación en dichos instrumentos de planificación y no se presenta un desarrollo y complemento normativo necesario a la jerarquía e impacto como elemento de ciudad que se le reconoce y mucho menos se identifica un desarrollo en una escala de planificación supramunicipal.

De acuerdo al escenario descrito anteriormente, se considera pertinente y se propone en relación al componente de sistema de equipamiento del PEMOT, desde la categoría de análisis jurídica, complementar su contenido con los aspectos relacionados a espacio público y recreación dado que desde los planes de ordenamiento territorial están articulados estos dos aspectos y en relación a la recreación, hoy en día las áreas metropolitanas formalizadas en Colombia tienen algunas a su cargo la definición y administración de las zonas y parques recreativos, por tal razón se considera y propone que este componente se desarrolle como sistema de equipamientos, espacio público y recreación.

²² por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones.

²³ Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones

²⁴ Por el cual se reglamenta el manejo del espacio público en los planes de ordenamiento territorial

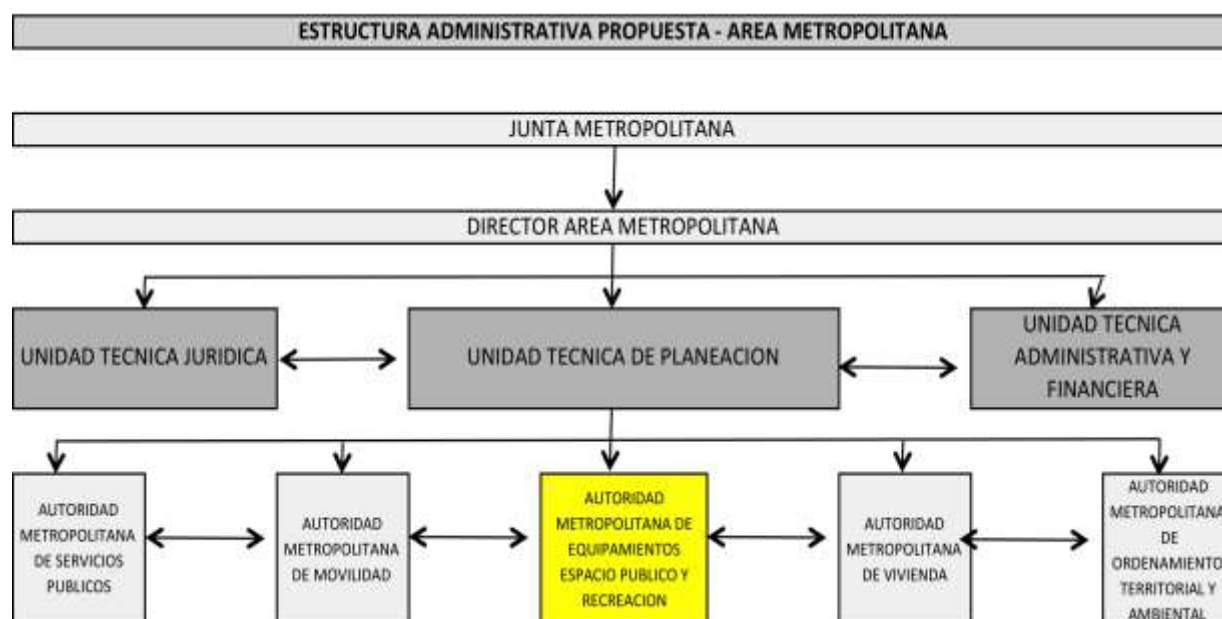
²⁵ Por la cual se expide la Ley Orgánica de las Áreas Metropolitanas

²⁶ Por la cual se deroga la Ley Orgánica 128 de 1994 y se expide el Régimen para las Áreas Metropolitanas.

4.3.2. Pertinencia y alcance administrativo del sistema de equipamientos metropolitanos

La estructura administrativa propuesta para ser desarrollada por el área metropolitana y que se ha presentado en las pertinencias y alcances administrativos de los demás contenidos del PEMOT es la que se presenta a continuación, bajo esa estructura administrativa, se propone se ejerzan todas las competencias y funciones como autoridad regional responsable del tema de equipamientos, espacio público y recreación del PEMOT.

Grafico 7. Localización de la autoridad metropolitana de equipamientos, espacio público y recreación en la propuesta de Organigrama general del área metropolitana



Fuente: Elaboración propia

Como autoridad regional de equipamientos, espacio público y recreación propuesta, deberá cumplir las nuevas funciones de institucionalizar, formular e implementar el plan maestros de equipamientos, espacios públicos y recreación del área metropolitana e implementar los

parámetros definidos en el decreto 1504 de 1998, por medio del cual se reglamenta el manejo del espacio público en los planes de ordenamiento territorial, considerando que bajo este decreto en primer lugar identifica como elementos constitutivos de espacio público artificial o construido, las áreas articuladoras de espacio público y de encuentro, tales como: parques urbanos, zonas de cesión gratuita al municipio o distrito, plazas, plazoletas, escenarios deportivos, escenarios culturales y de espectáculos al aire libre y en segundo lugar da lineamientos de manejo del espacio público, tales como el definido en el artículo 17 del mencionado decreto en el cual citan que los municipios y distritos podrán crear de acuerdo con su organización legal entidades responsables de la administración, desarrollo, mantenimiento y apoyo financiero del espacio público, que cumplirán entre otras las siguientes funciones: Elaboración del inventario del espacio público; Definición de políticas y estrategias del espacio público; Articulación entre las distintas entidades cuya gestión involucra directa o indirectamente la planeación, diseño, construcción, mantenimiento, conservación restitución, financiación y regulación del espacio público; Elaboración y coordinación del sistema general de espacio público como parte del plan de ordenamiento territorial; Diseño de los subsistemas, enlaces y elementos del espacio público; Definición de escalas y criterios de intervención en el espacio público; Desarrollo de mecanismos de participación y gestión; Desarrollo de la normatización y estandarización de los elementos del espacio público.

Como alcance, dada la necesidad de la eficiencia y eficacia de sintetizar y estandarizar los trámites relacionados con los equipamientos, espacio público y recreación en la región, la autoridad regional será la encargada de coordinar lo relacionado al tema regionalmente y las oficinas de planeación, en cuyas funciones recae el manejo de equipamientos y espacios públicos

en cada Municipio se conservaran y desarrollaran funciones complementarias y necesarias de carácter local, bajo los lineamientos regionales y nacionales establecidos para el tema, buscando establecer relaciones vinculantes de diálogos verticales y horizontales por parte de las secretarías de Planeación Municipales buscando concurrencia, subsidiaridad y complementariedad entre las escalas de intervención tanto Municipal como Metropolitana.

4.3.3. Pertinencia y alcance financiero del sistema de equipamientos metropolitanos

Se considera pertinente y se propone que el sistema de equipamientos, espacios públicos y recreación bajo la propuesta general de financiación del área metropolitana estructurada en el capítulo de patrimonio y rentas de la ley 1625 del 2013 y que fue presentada en los anteriores componentes del PEMOT, maneje la misma estructura que consiste en que los gastos de funcionamiento de la autoridad regional del contenido específico, sean asumidos de los traslados con destino a la financiación de las funciones de las Áreas Metropolitanas que establezcan los acuerdos de los concejos municipales que conforman el área metropolitana, de conformidad con el artículo 25 de la Ley 1454 de 2011²⁷.

De acuerdo a lo anterior, los gastos de funcionamiento están garantizados por los recursos propios el área metropolitana y los gastos de inversión se propone y se ve como pertinente sean gestionados a través de modelos de alianzas e inversión público privadas definidas en la ley 1508 del 2013, por medio de la cual se establece el régimen jurídico de las Asociaciones Público Privadas y se dictan normas orgánicas de presupuesto y otras disposiciones, y en la que se considera que la asociaciones Público Privadas son un instrumento de vinculación de capital

²⁷ Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones

privado, en este caso para la ejecución de equipamientos, espacio público y recreación que se materializan en un contrato entre una entidad estatal y una persona natural o jurídica, para la provisión a la comunidad de bienes públicos y de sus servicios relacionados.

4.3.4. Pertinencia y alcance técnico del sistema de equipamientos metropolitanos

En relación al aspecto técnico del sistema de equipamientos, espacio público y recreación , también se considera pertinente y se propone que se estructure por parte de la autoridad regional de este contenido de PEMOT, la necesidad de institucionalizar, diagnosticar e implementar un instrumento de planificación supramunicipal denominado plan maestro de equipamientos, espacio públicos y recreación, el cual será de obligatoria vinculación en los proceso de revisión y ajuste de los planes de ordenamiento territorial de los municipios que conforman el área metropolitana.

Con la formulación del plan maestro de equipamientos, espacio público y recreación se busca la posibilidad de identificar áreas estratégicas de escalas metropolitana en las cuales se encuentre las condiciones adecuadas para el desarrollo, sostenibilidad y equidad de acceso a los escenarios públicos por parte de la comunidad metropolitana y para eso se considera como potencial el hecho que el sector privado por medio de las nuevos escenarios normativo en el país desarrolle, gestione, conserve y administre algunos escenarios, equipamientos, espacio Público y recreación.

4.4.DEFINICIÓN DE LA ESTRATEGIA PARA LA VIS–VIP EN EL ÁMBITO METROPOLITANO

El análisis del cuarto contenido del PEMOT definido por la ley 1625 del 2013, parte de la consideración que la definición del dimensionamiento y definición de la estrategia para la vivienda social y prioritaria en el ámbito metropolitano y los instrumentos para la gestión de suelo dirigida a este propósito, es un contenido determinante y jerárquico en el desarrollo de un instrumento de planificación metropolitana como el PEMOT, que de acuerdo a esto el proponerlo dentro del régimen de áreas metropolitanas vigente es acertado, necesario e indispensable, ya que este contenido define y configura la ocupación metropolitana y define la carga y capacidad de soporte del territorio para su desarrollo y el de su población.

Se considera desde la investigación que la implementación de la estrategia de vivienda metropolitana debe retomar la senda de intervención y ejecución de responsabilidad estatal que se daba anteriormente en el país, para que el crecimiento, desarrollo y desborde de las ciudades no se den y respondan a lineamientos de beneficio económico de los promotores privados de vivienda, si no a las condiciones adecuadas de desarrollo social, económico, ambiental y físico de la ciudad.

De acuerdo a lo anterior a continuación se presentan alcances que podría considerarse para la definición de la estrategia para la vivienda social y prioritaria en el ámbito metropolitano y los instrumentos para la gestión de suelo dirigida a este propósito, desde las categorías de análisis de tipo jurídico, administrativo, financiero y técnico:

4.4.1. Pertinencia y alcance jurídico de la estrategia de vivienda metropolitana

En la definición de la estrategia de vivienda metropolitana, se debe en primer lugar el considerar los lineamientos establecidos por la actual ley 1537 del 2012 por la cual se dictan normas tendientes a facilitar y promover el desarrollo urbano y el acceso a la vivienda y se dictan otras disposiciones en materia de vivienda en el País, al igual que los lineamientos recientes del artículo 91 del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por Un Nuevo País” adoptado mediante la ley 1753 del 2015, en el cual define la modificación del artículo 47 de la ley 1537 del 2012, estableciendo que con el fin de garantizar exclusivamente el desarrollo de Vivienda de Interés Social y Social Prioritaria, la dotación de infraestructura vial y servicios públicos, infraestructura social y usos complementarios y compatibles con estos tipos de vivienda, durante el período constitucional de las administraciones municipales y distritales comprendido entre los años 2012 y el 2020, y por una sola vez, los municipios y distritos podrán:

1. A iniciativa del alcalde municipal o distrital, incorporar al perímetro urbano los predios localizados en suelo rural, suelo suburbano y suelo de expansión urbana que será sometida a aprobación directa del concejo municipal o distrital, sin la realización previa de los trámites de concertación y consulta previstos en el artículo 24 de la Ley 388 de 1997. Esta acción se podrá adelantar siempre y cuando se cumplan en su totalidad las siguientes condiciones:
 - a) Se trate de predios que cuenten con conexión o disponibilidad inmediata de servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado y energía eléctrica y que tengan

garantizada su conexión y articulación con los sistemas de movilidad existentes en el municipio o distrito, certificada por los prestadores correspondientes.

- b) Los predios así incorporados al perímetro urbano quedarán sometidos al régimen de desarrollo y construcción prioritaria de que trata el artículo 52 y subsiguientes de la Ley 388 de 1997. Para su ejecución se aplicarán las normas del tratamiento urbanístico de desarrollo y no se requerirá de plan parcial ni de otro instrumento de planificación complementaria para su habilitación. En el proyecto de acuerdo se incluirá la clasificación de usos y aprovechamiento del suelo.
- c) Los predios no podrán estar ubicados al interior de áreas de conservación y protección ambiental, tales como las áreas del sistema nacional de áreas protegidas, áreas de reserva forestal, áreas de manejo especial y áreas de especial importancia ecosistémica, ni en áreas que hagan parte del suelo de protección, en los términos de que trata el artículo 35 de la Ley 388 de 1997, ni en otras áreas cuyo desarrollo se haya restringido en virtud de la concertación ambiental que fundamentó la adopción del plan de ordenamiento vigente;
- d) Aquellos municipios cuyas cabeceras municipales y centros poblados rurales (corregimientos y veredas) que estén incluidos en una de las siete (7) reservas forestales creadas por la Ley 2a de 1959, podrán presentar ante el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible solicitud de sustracción rápida y expedita para los lotes y actuaciones urbanas integrales que se destinen a vivienda de interés social e interés prioritario, para lo cual se expedirá por parte de dicho Ministerio las resoluciones correspondientes.

2. Además de los instrumentos previstos en la Ley, a iniciativa del alcalde municipal o distrital, modificar el régimen de usos, tratamientos y aprovechamiento del suelo de los predios localizados al interior del perímetro urbano o de expansión urbana que puedan ser destinados al desarrollo de proyectos de vivienda de interés social e interés prioritario. Este ajuste se someterá a aprobación directa del concejo municipal o distrital, sin la realización previa de los trámites de concertación y consulta previstos en la Ley 388 de 1997, o mediante la expedición de decretos por parte de la autoridad municipal o distrital respectiva, cuando el Plan de Ordenamiento Territorial contemple la autorización para el efecto. Estos predios quedarán sometidos al régimen de desarrollo y construcción prioritaria, de que trata el artículo 52 y subsiguientes de la Ley 388 de 1997. En el proyecto de acuerdo se incluirá la clasificación de usos, aprovechamiento y tratamientos del suelo.

Parágrafo 1. Transcurridos treinta (30) días desde la presentación del proyecto de ajuste del plan de ordenamiento territorial de que trata el presente artículo, sin que el concejo municipal o distrital adopte decisión alguna o lo niegue sin base en motivos y estudios técnicos debidamente sustentados, el alcalde podrá adoptarlo mediante decreto. En el evento de que el concejo municipal o distrital estuviere en receso, el alcalde deberá convocarlo a sesiones extraordinarias. Toda modificación propuesta por el concejo deberá sustentarse en motivos técnicos y contar con la aceptación del alcalde y, en ningún caso, su discusión ampliará el término para decidir.

Los concejos municipales y distritales, de conformidad con lo establecido en el artículo 81 de la Ley 134 de 1994, celebrarán obligatoriamente un Cabildo Abierto previo para el estudio y análisis del proyecto de ajuste del plan de ordenamiento territorial.”

De acuerdo al escenario planteado anteriormente, en segundo lugar se hace necesario que la estrategia de vivienda tenga claramente definido la oferta de suelo de expansión existente hoy en día en cada uno de los planes de ordenamiento de los Municipios y el grado de desarrollo que han tenido previamente en relación a la demanda y a la efectiva habilitación de suelo en el Municipios, para que así con la aplicación de los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo no se vaya a presentar una sobre oferta de suelo y de crecimiento de las áreas de expansión en cada uno de los Municipios que conforman el área metropolitana.

4.4.2. Pertinencia y alcance administrativo de la estrategia de vivienda metropolitana

Para el desarrollo de la estrategia de vivienda metropolitana, se hace necesario un aparato institucional que permita su identificación, formulación y correcta implementación, por esta razón en primer lugar se propone como pertinente el definir una estructura administrativa general del área metropolitana, en la cual se localice una dependencia con funciones de formular, gestionar e implementar la estrategia de vivienda en el área metropolitana. A continuación se presenta la propuesta de estructura general del área metropolitana y la localización de la autoridad regional de vivienda.

Grafico 8. Localización de la autoridad Metropolitana de Vivienda
en la propuesta de Organigrama general del área metropolitana



Fuente: Elaboración propia

De acuerdo a este escenario las funciones de la autoridad regional de vivienda se enmarcarían en las disposiciones reguladas por el sistema nacional de vivienda definidas en la ley 3 de 1991²⁸ y sus demás decretos reglamentarios.

Como alcance, dada la necesidad del manejo autónomo de los municipios en relación a la oferta y demanda de vivienda en el Municipio, la estrategia de vivienda administrativamente debe considerar la articulación de las dependencias encargadas del tema a escala Municipal y supramunicipal, para ello propone que los procesos y proyectos relacionadas con oferta y demanda de vivienda de interés social a escala supramunicipal se desarrolle mediante un plan maestro de vivienda metropolitano y que la autoridad regional de vivienda sea la encargada de

²⁸ por la cual se crea el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social, se establece el subsidio familiar de vivienda, se reforma el Instituto de Crédito Territorial, ICT, y se dictan otras disposiciones.

coordinar lo relacionado al tema regionalmente y las secretaría de vivienda o institutos existentes en cada uno de los Municipios se conserven y desarrollen funciones complementarias y necesarias de carácter Municipal, bajo los lineamientos regionales y nacionales establecidos para el tema, buscando establecer relaciones vinculantes de diálogos verticales y horizontales por parte de las dependencias encargadas en cada Municipio del tema de vivienda buscando concurrencia, subsidiaridad y complementariedad entre las escalas de intervención tanto Municipal como Metropolitana.

4.4.3. Pertinencia y alcance financiero de la estrategia de vivienda metropolitana

Para la pertinencia y alcance de la estrategia de vivienda metropolitana es necesario en primer lugar garantizar los gastos de funcionamiento de la misma, por tal razón se considera pertinente y se propone el aplicar la estrategia general de financiación propuesta para el área metropolitana y que consiste en que los gastos de funcionamiento del área metropolitana en general sean comprometidos de los aportes hechos por los Municipios integrantes a través de sus concejos, así se formara una llamada línea horizontal de competencia administrativas y financieras que deben ser asumidas por los municipios en condiciones de igualdad y concurrencia, dicha participación estaría claramente definida y los Municipios tendrían las mismas responsabilidades y derechos en todos los procesos y beneficios de los mismos.

El segundo escenario propuesto de financiación de la estrategia de vivienda metropolitana y que corresponde a los gastos de inversión de los proyectos de la autoridad regional de vivienda, dependería de la llamada línea vertical de poder que trasciende la competencia del Municipio y se enfoca en las competencias del poder central reflejado en las Gobernaciones y la Nación. Así

pues, para garantizar estos recursos de inversión en los diferentes proyectos de viviendas a desarrollar por parte de la autoridad de vivienda, la estrategia de vivienda debe reconocer en los mecanismos de promoción nacional de vivienda existentes en el momento y liderados por el Ministerio de vivienda, ciudad y territorio, el escenario al cual deben articularse los proyectos del plan metropolitano de vivienda, en este escenario las herramientas que define la ley 1537 del 2012²⁹ y sus decretos reglamentarios y el programa de vivienda gratis que desarrolla la construcción en una primera etapa de 100.000 viviendas gratis en todo el país, son los contextos en los cuales se debe buscar los recursos de inversión de la estrategia de vivienda de interés social a escala metropolitana, considerando que según la resolución ministerial 0502 del 2012 que establece los mecanismos de asignación de cupos de proyectos de vivienda en todo el país y el artículo 7 de la ley 1537 del 2012 que define que los recursos del fondo nacional de vivienda serán transferidos a patrimonios autónomos que podrán adelantar procesos de convocatoria y selección de constructores interesados en desarrollar proyectos de vivienda y/o la adquisición de proyectos de vivienda de interés prioritario.

4.4.4. Pertinencia y alcance técnico de la estrategia de vivienda metropolitana

La estrategia metropolitana de vivienda de interés social, se propone desde el punto de vista técnico, debería considerar como pertinente la institucionalización, diagnostico, formulación y gestión de un instrumento de planificación supramunicipal denominado plan maestro de vivienda de interés social, que sería responsabilidad de la autoridad regional de vivienda y que pasaría a ser de obligatoria vinculación en los proceso de revisión y ajuste de los planes de ordenamiento territorial de los municipios que conforman el área metropolitana.

²⁹ Por la cual se dictan normas tendientes a facilitar y promover el desarrollo urbano y el acceso a la vivienda y se dictan otras disposiciones

Con la adopción del plan maestro de vivienda se busca generar los lineamientos o directrices relacionadas con la oferta y demanda de vivienda y la delimitación, habilitación y gestión de suelo para la construcción de proyectos de vivienda con parámetros de equidad territorial y buenas prácticas de sostenibilidad en cada Municipio, dicho plan priorizara los proyectos y áreas con mejores condiciones de desarrollo y establecerá los elementos que permitan delimitar las áreas de expansión y los perímetros urbanos de cada uno de los Municipios que conforman el área metropolitana.

4.5. DEFINICIÓN DE LA ESTRATEGIA DE ORDENAMIENTO DE SUELO RURAL-SUBURBANO

El análisis del quinto contenido del PEMOT definido por la ley 1625 del 2013, parte de la consideración que el ordenamiento del suelo rural y suburbano se encuentra en un déficit de desarrollo y planificación en el país, dado que los instrumentos de planificación de estas categorías de suelo son insuficientes y los instrumentos de planificación existentes en el país se concentran en el desarrollo del suelo urbano como lo evidencia los planes de ordenamiento territorial formulados en todos los Municipios del país por tal razón se considera es un contenido en mora de incorporarse y reglamentarse en el desarrollo de un instrumento de planificación metropolitana como el PEMOT, por lo tanto el proponerlo dentro del régimen de áreas metropolitanas vigente es acertado, ya que el desarrollo de este contenido propendería por una planificación que permita el equilibrio y compensación territorial entre los suelos rurales y urbanos del área metropolitana.

De acuerdo a lo anterior, a continuación se presentan alcances que podría considerarse para la definición de la estrategia de ordenamiento del suelo rural y suburbano en el ámbito metropolitano, desde las categorías de análisis de tipo jurídico, administrativo, financiero y técnico:

4.5.1. Pertinencia y alcance jurídico estrategia de ordenamiento de suelo rural-suburbano

Considerando que el decreto 3600 del 2007, por medio del cual se definen lineamientos para la planificación rural en el país, se reglamentó posteriormente a la ley 388 de 1997 y como tal, a la mayoría de procesos de adopción de planes de ordenamiento territorial en Colombia, dichos instrumentos de planificación, los POTs, no tienen incorporados los lineamientos de desarrollo rural del decreto 3600 actualmente vigentes en el país, solamente algunos planes en sus correspondientes procesos de revisión y ajuste de POT los han ido incorporado.

Por tal razón, y de acuerdo a la necesidad de definir una estrategia que permita el ordenamiento del suelo rural y suburbano del área metropolitana como componente del PEMOT, se propone en primer lugar se incorporen los principales lineamientos de planificación rural definidos por el decreto 3600 a la estrategia de ordenamiento del suelo rural y suburbano a desarrollarse en el PEMOT, dichos lineamientos de desarrollo rural consisten en incorporar y desarrollar el instrumento de planificación denominado unidad de planificación rural, el cual se define como instrumento de planificación de escala intermedia que desarrolla y complementa el plan de ordenamiento territorial en el suelo rural y sus contenidos mínimos se presentan en el artículo 7 del decreto en mención.

En segundo lugar, en relación al suelo rural suburbano, se propone que el área metropolitana a través del PEMOS incluya los siguientes aspectos: 1) Determinación del umbral máximo de urbanización; 2) Unidades mínimas de actuación, 3) Definición de usos, establecidos en el artículo 9 del decreto 3600 del 2007.

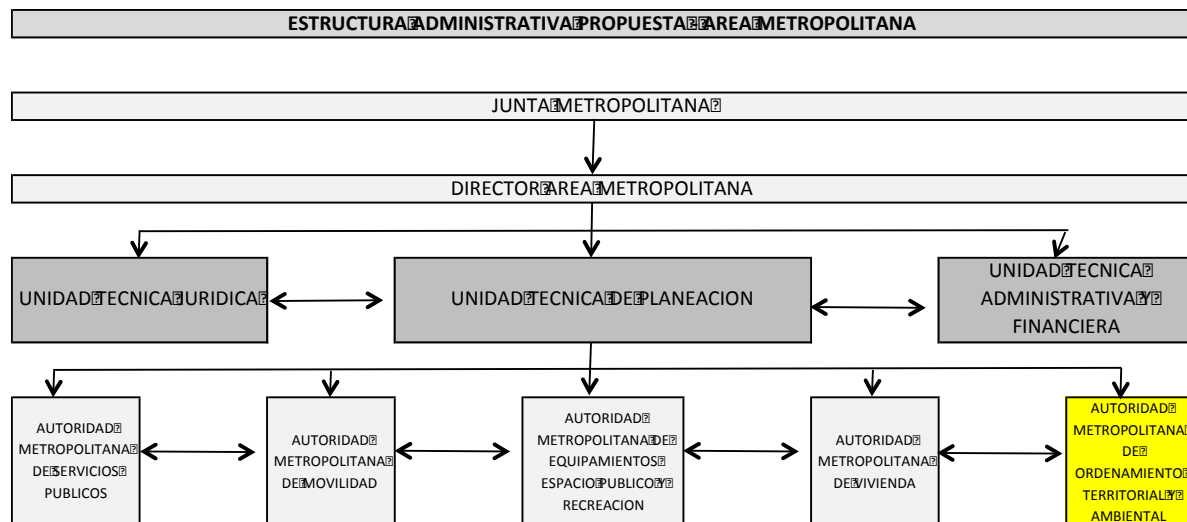
Y por último, se cree pertinente y se propone que en los alcances de este contenido del PEMOT se incluyan los lineamientos de tipo ambiental y de gestión de riesgo que no están identificados dentro de los contenidos mínimos definidos por el vigente régimen de áreas metropolitanas, buscando implementar los lineamientos de los planes de ordenamiento de cuentas, planes forestales y estructuras ecológicas principales entre otros y de igual manera los planes municipales de gestión de riesgo definidos por la reciente ley 1523 del 2013³⁰.

4.5.2.Pertinencia y alcance administrativo estrategia ordenamiento de suelo rural-suburbano

Considerando lo anterior, la estrategia de ordenamiento del suelo rural y suburbano desde el punto de vista administrativo se inscribe a la propuesta general de estructura administrativa del área metropolitana propuesta en cada uno de los contenidos analizados anteriormente para cada una de las autoridades regionales propuestas e identificadas, dicha propuesta administrativa para la autoridad regional de ordenamiento territorial y ambiental como se considera mejor llamar a la dependencia que administra la estrategia de ordenamiento de suelo rural y suburbano, ambiental y de gestión del riesgo del PEMOT, se presenta a continuación:

³⁰ Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones

Grafico 9. Localización de la autoridad metropolitana de Ordenamiento territorial y ambiental en la propuesta de Organigrama general del área metropolitana



Fuente: Elaboración propia

En la propuesta general de estructura administrativa para el área metropolitana, la estrategia de ordenamiento del suelo rural y suburbano, se incorpora administrativamente a ella, considerando los siguientes aspectos: 1) como tal la estrategia de ordenamiento de suelo rural y suburbano se desarrollara a través de una dependencia denominada Autoridad regional de ordenamiento ambiental y territorial, considerando que como contenido del PEMOT, no identifica la realización o definición de una estrategia o plan ambiental sobre el área metropolitana, razón por la cual se propone que lo haga la dependencia propuesta y llamada autoridad regional de ordenamiento ambiental y territorial del área metropolitana y 2) Que de acuerdo a los lineamientos ambientales del régimen metropolitano definido mediante la ley 1625 del 2013, esta dependencia ejercerá la competencia de autoridad ambiental en los perímetros urbanos de los

Municipios que conforman el área metropolitana y generara la respectiva articulación con la autoridad ambiental del suelo rural de los municipios que conforman el área Metropolitana.

Como autoridad regional de ordenamiento ambiental y territorial propuesta, deberá cumplir las nuevas funciones de articular, institucionalizar, formular e implementar las respectivas unidades de planificación rural delimitadas en su área de competencia

Como alcance, dada la necesidad de la eficiencia y eficacia de sintetizar y estandarizar los trámites relacionados con la planificación ambiental, rural y suburbana en los municipios que conforman el área metropolitana, la autoridad regional será la encargada de coordinar lo relacionado al tema regionalmente y las oficinas de planeación, en cuyas funciones recae el manejo de la planificación ambiental, rural y suburbana en cada Municipio se conservaran y desarrollaran funciones complementarias y necesarias de carácter local, bajo los lineamientos regionales y nacionales establecidos para el tema, buscando consolidar relaciones vinculantes de diálogos verticales y horizontales por parte de las secretarías de Planeación Municipales buscando concurrencia, subsidiaridad y complementariedad entre las escalas de intervención tanto Municipal como Metropolitana.

4.5.3. Pertinencia y alcance financieros estrategia de ordenamiento de suelo rural-suburbano

La estrategia de ordenamiento de suelo rural y urbano, desde los alcances financieros se considera debe asumir la propuesta general de financiación del área metropolitana, la cual define que de los aportes Municipales se garantizara el funcionamiento de la misma, y que dichos aportes corresponderían al 30% del valor total del presupuesto anual del área y que el

correspondiente 70 % será gestionado por cada una de las dependencias creadas en la estructura administrativa de la misma.

De acuerdo a lo anterior, los gastos de funcionamiento de la estrategia de ordenamiento del suelo rural y suburbano están garantizados por los recursos propios el área metropolitana y los gastos de inversión deberán gestionarse por la autoridad regional de ordenamiento ambiental y territorial, la cual para el caso específico de la planificación rural y de suelo suburbano podrá de acuerdo a la estructuración general que desde el Departamento Nacional de Planeación se está dando en relación al desarrollo rural del País, acceder a los recursos de inversión Nacional definidos por el reciente Programa de desarrollo rural con enfoque territorial (PDRIET) que corresponde a cuatro billones de pesos por periodo presidencial según cifras de la misión rural en Colombia desarrollada en el año 2014 por el Departamento Nacional de Planeación.

4.5.4. Pertinencia y alcance técnico estrategia de ordenamiento de suelo rural-suburbano

En relación al aspecto técnico del sistema de la estrategia de ordenamiento del suelo rural y suburbano, también se considera pertinente que se estructure, identifique e implemente por parte de la autoridad regional propuesta de ordenamiento ambiental y territorial los instrumentos de planificación definidos en el país y que por competencias y funciones debería desarrollar, dichos instrumentos corresponderían como se enfatizaba en los alcances jurídicos de la estrategia en la adopción de unidades de planificación rural, las cuales coincidirían en su delimitación con las cuencas existentes en el territorio de competencia del área metropolitana, razón por la cual en el marco de competencias jurídicas la misma área metropolitana podría implementar la formulación

y posterior adopción de plan de ordenamiento de cuencas hidrográficas entre otros que por competencias según el ordenamiento ambiental y territorial debería asumir y desarrollar.

Con la formulación y adopción de estos instrumentos de planificación se busca identificar áreas o determinantes ambientales o territoriales de escalas metropolitanas, las cuales se definan como directrices de ordenamiento metropolitano y se incorporen en los procesos de revisión y ajuste de los planes de ordenamiento de los Municipios que conforman el área metropolitana.

4.6. ESTABLECIMIENTO DE MECANISMOS QUE GARANTIZAN EL REPARTO EQUITATIVO DE CARGAS Y BENEFICIOS

El análisis del sexto contenido del PEMOT definido por la ley 1625 del 2013, parte de la consideración que *‘es necesario bajar a terreno práctico la aplicación del tercer principio de la ley 388 de 1997’* como se manifiesta en el documento técnico de soporte de revisión y ajuste del POT de Medellín, de acuerdo a esto, el que un contenido mínimo de un instrumento de planificación metropolitana lo proponga se considera acertado, ya que el desarrollo de este contenido permitiría la profundización del tema de formulación de mecanismos de reparto de cargas y beneficios a escala metropolitana, que en el país poco desarrollo tiene. Escenario que se refleja en los actuales POTs y el único PEMOT adoptado en el país, donde el tema de mecanismos de reparto de cargas y beneficio se nombra pero no se generan propuestas y desarrollos concretos y de fondo para su puesta en marcha.

De acuerdo a lo anterior, a continuación se presentan alcances que podría considerarse para el establecimiento de mecanismos de reparto de cargas y beneficios en el ámbito metropolitano, desde las categorías de análisis de tipo jurídico, administrativo, financiero y técnico:

4.6.1. Pertinencia y alcance jurídico de los mecanismos de distribución de cargas y beneficios

Como premisa para ser considerada en el establecimiento de mecanismos de distribución de cargas y beneficios como componentes de un PEMOT, se debe tener en cuenta que el objetivo es lograr la implementación y desarrollo de dicho mecanismo, como lo cita en el documento técnico de soporte del plan de ordenamiento territorial de la ciudad de Medellín, “es necesario bajar al terreno práctico la aplicación del tercer principio de la ley 388 de 1997”

Para ello y considerando que el concepto de distribución equitativa de cargas y beneficios, se presentó como principio desde la ley 388 de 1997 y que su artículo 38 define que el reparto equitativo de cargas y beneficios, en desarrollo del principio de igualdad de los ciudadanos ante las normas, los planes de ordenamiento territorial y las normas urbanísticas que los desarrollen deben establecer mecanismos que garanticen el reparto equitativo de las cargas y los beneficios derivados del ordenamiento urbano entre los respectivos afectados y que las unidades de actuación, la compensación y la transferencia de derechos de construcción y desarrollo, entre otros, son mecanismos que garantizan este propósito.

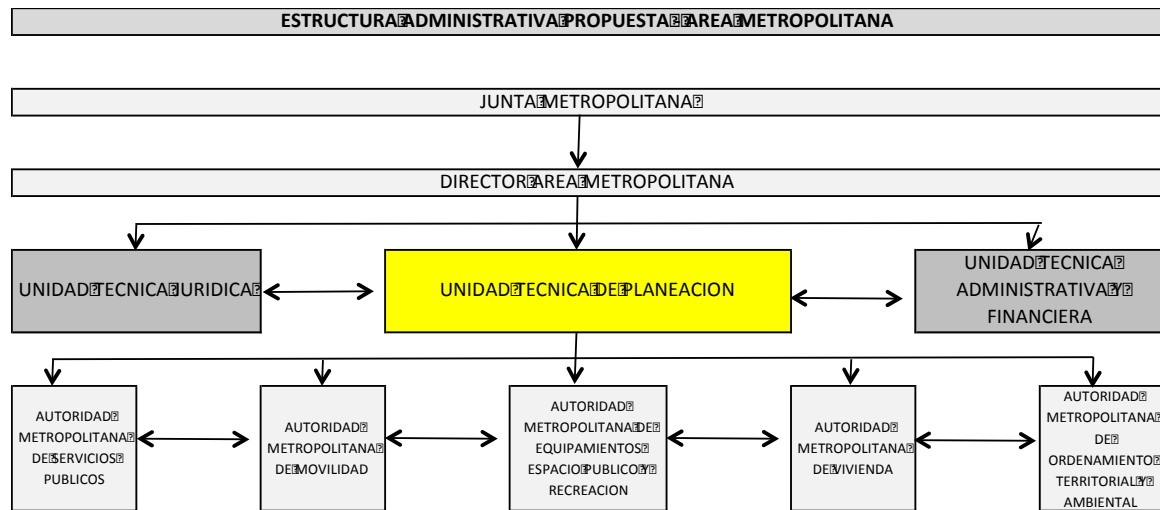
Como estrategia se propone establecer dichos mecanismo desde la plataforma normativa que los define para así estructurar un sistema de distribución de cargas y beneficios del PEMOT que permita convertirlo en el soporte específico para los siguientes efectos:

- La asignación de edificabilidades en los suelos urbanos y de expansión serán considerados como beneficios dentro del sistema de distribución de cargas y beneficios.
- La asignación de obligaciones urbanísticas emanadas de beneficios serán consideradas cargas.
- La identificación de formas posibles de movilización de cargas y de beneficios al interior de polígonos de tratamiento, zonas, municipio o en el orden metropolitano, con el fin de apoyar la financiación de los sistemas públicos naturales y artificiales que se consideren estratégicos en la planificación supramunicipal o en los planes especiales temáticos.
- La determinación de los instrumentos y procedimientos básicos de gestión de manera que la movilización de cargas y de beneficios y sus formas de reparto equitativo, operen en el entorno de un Sistema Integrado.

4.6.2. Pertinencia y alcance administrativo de los mecanismos de distribución de cargas y beneficios

Los mecanismos de distribución de cargas y beneficios definidos como contenidos del PEMOT y desde el punto de vista administrativo dentro de propuesta general de organigrama del área metropolitana propuesta, serian competencia de la unidad técnica de planeación del área metropolitana, como se presenta en el grafico siguiente:

Grafico 10. Localización de la dependencia encargada del mecanismo de distribución de cargas y beneficios en la propuesta de Organigrama general del área metropolitana



Fuente: elaboración propias

4.6.3. Pertinencia y alcance financieros de los mecanismos de distribución de cargas y beneficios

Es de considerar que el mecanismo de cargas y beneficios del PEMOT se propone estará a cargo de la unidad técnica de planeación de la estructura administrativa propuesta para el área metropolitana, ello permite en primer lugar que dicha dependencia de acuerdo a la estrategia financiera que garantiza el funcionamiento en general para toda el área metropolitana, y que consiste en que con los aportes de los municipios satélites se financie el funcionamiento del área, se lograra garantizar el diseño, formulación e implementación del mecanismo de distribución de cargas y beneficios a cargo de la unidad técnica de planeación y en segundo lugar que el mismo mecanismo desde su implementación en la unidad técnica de planeación velara por el cumplimiento del principio de igualdad de los ciudadanos, generando lineamientos que permitan la transferencia de derechos de construcción y desarrollo sobre las áreas de expansión y

localización de equipamientos a los distintos promotores inmobiliarios para que desde el sector privado se desarrollen y tengan beneficios las personas en general.

4.6.4. Pertinencia y alcance técnico de los mecanismos de distribución de cargas y beneficios metropolitanos.

Como propuesta general y considerando el escenario jurídico, administrativo y financiero descrito anteriormente, técnicamente se plantea que las cargas generales de todo proyecto de desarrollo en áreas de expansión o suelo rural que hayan sido identificados como estratégicos por parte de alguno de los planes maestros propuestos en cada uno de los componentes del PEMOT, serán objeto de reparto de acuerdo al mecanismo de distribución de cargas y beneficios que consistirá en que el sesenta por ciento (60%) de las cargas generales del proyecto sean asumidas por el propietario y el otro cuarenta (40%) sean asumidos por el área metropolitana de acuerdo a los recursos de funcionamiento.

4.7. DEFINICIÓN DE LA ESTRATEGIA DE NORMAS OBLIGATORIAMENTE GENERALES QUE DEFINAN LOS OBJETIVOS Y CRITERIOS A LOS QUE DEBEN SUJETARSE LOS MUNICIPIOS QUE HACEN PARTE DEL ÁREA METROPOLITANA

El análisis del séptimo contenido del PEMOT definido por la ley 1625 del 2013, parte de la consideración que es necesario volver vinculantes los planteamientos definidos por el instrumento de planificación metropolitano en los instrumentos de planificación municipal a través de las normas que se vuelven determinantes a ser incluidos por los municipios cuando realicen su respectivo proceso de revisión y ajuste de planes de ordenamiento territorial. Por tal razón se considera necesaria y acertada la definición de este contenido mínimo del PEMOT. De acuerdo a lo anterior, a continuación se propone el alcance que podría desarrollarse en la

definición de la estrategia de normas obligatoriamente generales que definan los objetivos y criterios a los que deben sujetarse los municipios que hacen parte del área metropolitana, desde las categorías de análisis de tipo jurídico, administrativo, financiero y técnico:

4.7.1. Pertinencia y alcance jurídico de las normas obligatoriamente generales a las que deben someterse los municipios que conforman el área.

Desde la categoría de análisis de pertinencia y alcance jurídico del componente de normas obligatoriamente vinculantes por parte de los Municipios que conforman el área metropolitana establecido para el PEMOT, se propone como estrategia y teniendo en cuenta los análisis previos de los demás componentes identificados del PEMOT, tales como la estrategia de agua, de movilidad, , de equipamientos, de vivienda, de suelo rural, que los lineamientos identificados y definidos en cada instrumento de planificación de los componentes del PEMOT, se consideren determinantes de los planes de ordenamiento territorial.

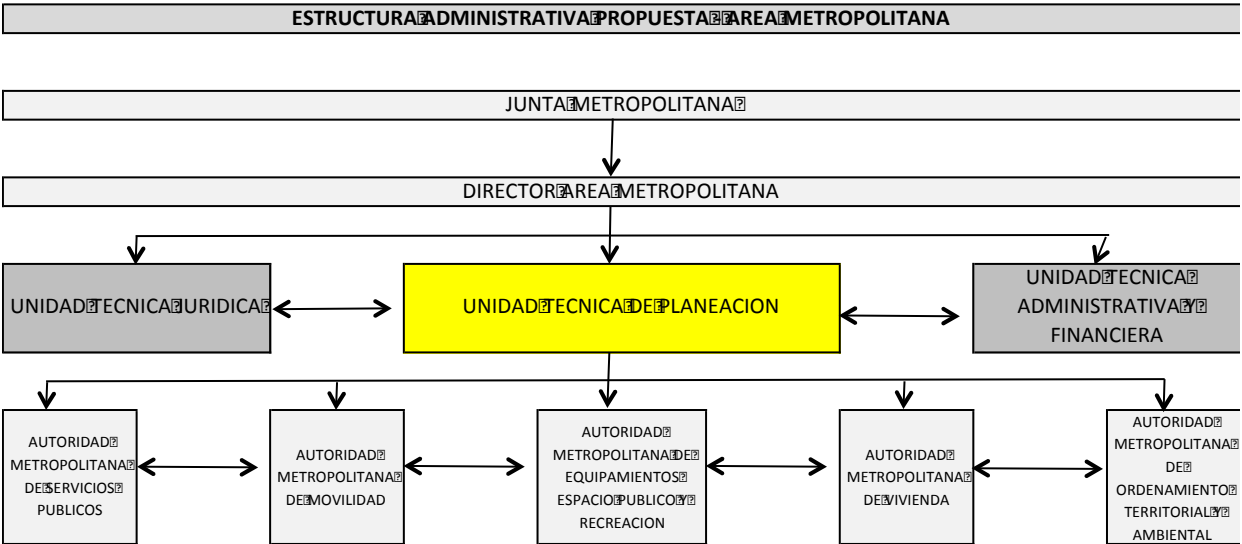
La anterior estrategia de volver vinculante los instrumentos de planificación propuestos para cada componente del PEMOT, se enmarcan en el numeral 4 del artículo 10 de la ley 388 de 1997, el cual considera que serán determinantes de los planes de ordenamiento territorial:

“ Los componentes de ordenamiento territorial de los planes integrales de desarrollo metropolitano, en cuanto se refieran a hechos metropolitanos, así como las normas generales que establezcan los objetivos y criterios definidos por las áreas metropolitanas en los asuntos de ordenamiento del territorio municipal, de conformidad con lo dispuesto por la Ley 128 de 1994 y la presente Ley”

4.7.2. Pertinencia y alcance administrativo de las normas generales a las que deben someterse los municipios que conforman el área.

Desde la categoría de análisis de pertinencia y alcance administrativo del componente de normas obligatoriamente vinculantes por parte de los Municipios que conforman el área metropolitana establecido para el PEMOT, se propone como estrategia vincular dichas actividades a las funciones que tendrían que desarrollar la Unidad técnica de planeación de la propuesta general de organigrama del área metropolitana presentada previamente y que a continuación se puede identificar:

Grafico 11. Localización de dependencias responsables de las normas obligatoriamente generales a las que deben someterse los Municipios que conforman el área en la propuesta de Organigrama general del área metropolitana



Fuente: Elaboracion propia

4.7.3. Pertinencia y alcance financiero de las normas generales a las que deben someterse los municipios que conforman el área.

Es de tener en cuenta que la norma como estrategia reglamentaria no requiere consideraciones financieras para su desarrollo y que su proceso de formulación se propone este definido dentro de los gastos de funcionamiento de la autoridad regional de ordenamiento ambiental y territorial por lo tanto en este aspecto no se presenta lineamientos para su posterior implementación desde la categoría de análisis de pertinencia y alcance financiero.

4.7.4. Pertinencia y alcance técnico de las normas generales a las que deben someterse los municipios que conforman el área.

En relación a la pertinencia y alcance técnico del componente del PEMOT que hace referencia a la norma vinculante de superior jerarquía a la que deben sujetarse los municipios que hacen parte del Área, se considera pertinente que de acuerdo a la adopción de cada uno de los planes maestros a realizar por las autoridades regionales de servicios públicos, movilidad, Equipamientos, espacio público y recreación, vivienda, suelo rural y suburbano , se defina finalmente en cada uno de los mencionados planes los lineamientos más importantes identificados y priorizados por cada autoridad regional para que posteriormente se compilen por parte de la unidad técnica de planeación del área metropolitana, para que la dirección del área, con el aval del presidente y ante la junta metropolitana emitan como acuerdo metropolitano los respectivos determinantes de los planes de ordenamiento territorial de los municipios que conforman el área metropolitana.

4.8. DEFINICIÓN DE LA ESTRATEGIA PARA ARMONIZAR EL PROGRAMA DE EJECUCIÓN DEL ÁREA METROPOLITANA CON LOS PLANES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL DE LOS MUNICIPIOS QUE LA CONFORMAN.

El análisis del octavo contenido del PEMOT definido por la ley 1625 del 2013, parte de la consideración que la definición de la estrategia para armonizar el programa de ejecución del área metropolitana con los planes de ordenamiento territorial de los municipios que la conforman, es un contenido necesario en el desarrollo de un instrumento de planificación metropolitana como el PEMOT, que de acuerdo a esto, el proponerlo dentro del régimen de áreas metropolitanas vigente es acertado. Considerando este aspecto, a continuación se presentan alcances que podría considerarse para la definición de la estrategia para armonizar el programa de ejecución del área metropolitana con los planes de ordenamiento territorial de los municipios que la conforman, desde las categorías de análisis de tipo jurídico, administrativo, financiero y técnico:

4.8.1. Pertinencia y alcance jurídico de la estrategia para armonizar el programa de ejecución del área metropolitana con los planes de ordenamiento territorial de los municipios que la conforman.

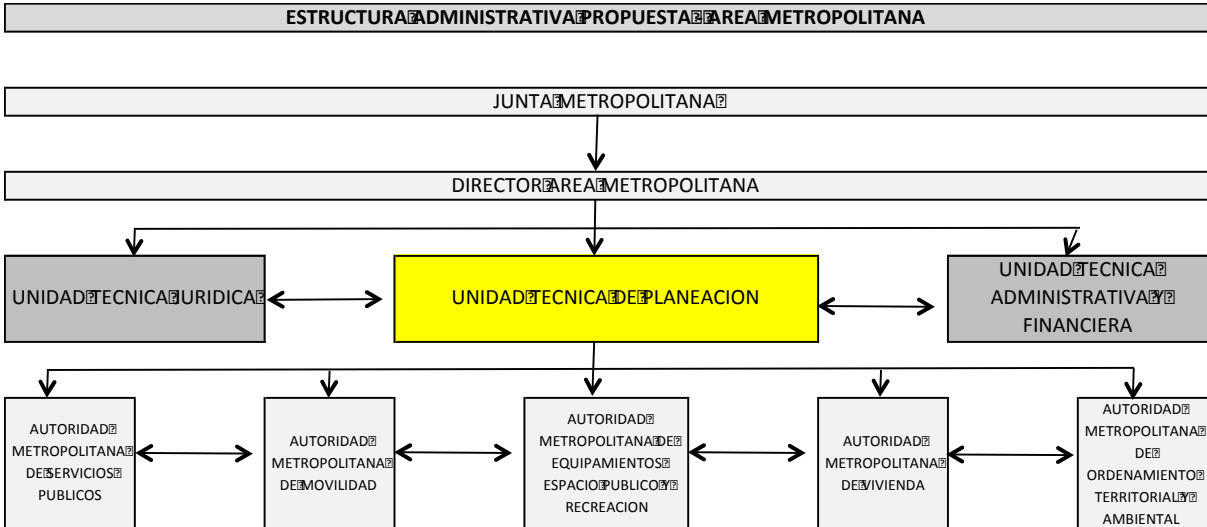
Desde el análisis de este contenido del PEMOT, se considera pertinente como lineamiento general el definir una vigencia específica para el plan estratégico metropolitano de ordenamiento territorial, que al considerar la duración, las etapas de corto, mediano y largo plazo y el criterio de coincidencia de cada una de ellas con el periodo constitucional de alcaldes, contempladas en la ley 388 de 1997 y definidas en los respectivos planes de ordenamiento territorial, se propone que el PEMOT también tenga una duración de tres periodos constitucionales de alcaldes y que su programa de ejecución se estructure en las mismas tres etapas contempladas en los planes de ordenamiento territorial.

De acuerdo a lo anterior, y si el inicio del plan estratégico metropolitano de ordenamiento territorial, no coincide con el inicio del periodo constitucional de los alcaldes de los municipios que conforman el área, y por ende de las etapas de sus respectivos planes de ordenamiento, el PEMOT contemplara que su etapa de corto plazo deberá extenderse hasta completar un periodo constitucional completo de alcalde de los municipios que conforman el área metropolitana.

4.8.2. Pertinencia y alcance administrativo de la estrategia para armonizar el programa de ejecución del área metropolitana con los planes de ordenamiento territorial de los municipios que la conforman.

Desde la categoría de análisis de pertinencia y alcance administrativo del componente de armonización del programa de ejecución del área metropolitana con los planes de ordenamiento territorial de los municipios que la conforman, se propone como estrategia vincular dichas actividades a las funciones que tendrían que desarrollar la Unidad técnica de planeación identificada en la propuesta general de organigrama del área metropolitana presentada previamente y que a continuación se puede identificar:

Grafico 12. Localización de dependencia responsable de la estrategia para armonizar el programa de ejecución del área metropolitana con los POTs de los Municipios que la conforman



Fuente: Elaboración propia

4.8.3. Pertinencia y alcance financiero de la estrategia para armonizar el programa de ejecución del área metropolitana con los planes de ordenamiento territorial de los municipios que la conforman.

Es de tener en cuenta que la estrategia para armonizar el programa de ejecución del área metropolitana con los planes de ordenamiento territorial de los municipios que la conforman no requiere consideraciones financieras para su desarrollo, que dicho proceso se propone este definido dentro de los gastos de funcionamiento de la autoridad regional de ordenamiento ambiental y territorial por lo tanto en este aspecto no se presenta lineamientos para su implementación desde la categoría de análisis de pertinencia y alcance financiero.

4.8.4. Pertinencia y alcance técnico de la estrategia para armonizar el programa de ejecución del área metropolitana con los planes de ordenamiento territorial de los municipios que la conforman.

Considerando que el PEMOT se desarrollara en tres periodos constitucionales de alcaldes, que estará conformado por tres etapas, se cree pertinente como estrategia de armonización del programa de ejecución del área metropolitana con los planes de ordenamiento territorial de los municipios que la conforman, que su programa de ejecución, con sus respectivos proyectos y estrategia de inversión y financiación se divida igualmente en tres etapas para que el programa del PEMOT presente las mismas condiciones de periodos y etapas de los Planes de Ordenamiento Territorial y así el proceso de armonización del programa de ejecución se realice a partir de la coincidencia de estos aspectos .

CONCLUSIONES

Con el desarrollo de la investigación, una de las primeros aspectos a tener en cuenta es que se logró analizar, deducir y proponer alcances de los contenidos mínimos de un plan estratégico metropolitano de ordenamientos territoriales en Colombia establecidos por el régimen de áreas metropolitanas en Colombia según la Ley 1625 de 2013, logrando de esta manera conseguir y dar cumplimiento al objetivo general que inicialmente se planteó en la investigación.

En segundo lugar, se considera que si bien el análisis de los contenidos del PEMOT, fue el propósito principal de esta investigación, permitió además la profundización y cumplimiento de los demás objetivos específicos de la misma, ya que con el desarrollo metodológico planteado, se realizó una aproximación conceptual al fenómeno de metropolización, al concepto de hecho metropolitano y a los instrumentos de planificación metropolitana, además de explorar los procesos de implementación de instrumentos de planificación metropolitana desarrollados a nivel internacional y Nacional; pasando por una aproximación al marco normativo reciente de los procesos de planificación metropolitana en Colombia; lo cual llevo a valorar la importancia del plan estratégico metropolitano de ordenamiento territorial como instrumento de planificación supramunicipal y finalmente analizar, deducir y proponer los alcances mínimos de sus contenidos.

Las preguntas de investigación que sirvieron de base en el diseño de la misma, se puede decir que no solamente se logró dar respuesta positiva a ellas, sino que permitieron abordar y conocer

a través de categorías de análisis de aspectos jurídicos, administrativos, financieros y técnicos cual es el avance y el escenario logrado de la planificación metropolitana en el país dada la implementación de los planes estratégicos metropolitanos de ordenamiento territorial planteados en el nuevo régimen de áreas metropolitanas en Colombia.

Por último y al confirmar la hipótesis que es posible deducir, ampliar y precisar los contenidos y alcances del plan estratégico metropolitano de ordenamiento territorial –PEMOT- como instrumento de planificación metropolitana, se aportan insumos para que las áreas metropolitanas formalmente constituidas en Colombia y las que están por constituir puedan mejorar su capacidad de planificación, gestión y manejo del fenómeno de metropolización en el país, al poder tener conocimiento de los resultados y conclusiones realizados en esta investigación, los cuales se presentan a continuación:

1. De acuerdo al escenario planteado por la Ley orgánica de ordenamiento territorial en Colombia (ley 1454 del 2011) , la cual permitió avanzar y definir nuevos lineamientos y competencias territoriales por parte del Estado a través de un nuevo escenario normativo, administrativo, financieros y técnico, definido por medio de las recientes expediciones de regímenes de manejo político administrativo del territorio en Colombia, tales como el nuevo régimen Municipal (Ley 1551 del 2012); el nuevo régimen de áreas metropolitanas (Ley 1625 del 2013); el nuevo régimen de Distritos especiales (ley 1617 del 2013); y el nuevo régimen Departamental en curso (Proyecto de Ley 045 del 2011), es claro que se hace necesario desde un escenario académico de una maestría de investigación en arquitectura y urbanismo el estudiar, proponer y cuestionar la forma en que desde la Institucionalidad

existente, como responsable del direccionamiento y regulación de ocupación del territorio se proponen, definen e implementan instrumentos de manejo y desarrollo territorial en el País.

2. Los contenidos de los planes estratégicos metropolitanos de ordenamiento territorial como instrumento de planificación supramunicipal, de la manera como están definidos por el vigente régimen de áreas metropolitanas en Colombia, y de acuerdo a los resultados de la investigación realizada, no lograran presentar desarrollos técnicos con características similares y de fácil implementación en las áreas metropolitanas donde se implementen, como lo evidencia las consultas realizadas a distintas áreas metropolitanas formalmente constituidas en el país (Área metropolitana del Valle de Aburrá, Área metropolitana de Bucaramanga, área metropolitana de Cúcuta, Área metropolitana de Barranquilla y área metropolitanas centro Occidente - Ver en los anexos de la investigación algunas de las respectivas respuestas) y el análisis del único PEMOT formulado hasta el momento (Área metropolitana de Valledupar - 2014) debido a la carencia y falta de especificidad en los alcances de contenidos definido por la ley 1625 del 2013, aspecto que permitirá abrir escenarios de desarrollo e implementación del instrumento de planificación supramunicipal de manera distinta.
3. De acuerdo a los análisis realizados se puede concluir que los contenido mínimos definidos por el vigente régimen de áreas metropolitanas, son insuficientes ya que de acuerdo a los ocho contenidos mínimos identificados, no se consideró el plantear estrategias de desarrollo metropolitano desde los aspectos ambientales, de conservación de patrimonio y de gestión del riesgo, los cuales de acuerdo a las condiciones técnicas, normativas y necesarias para una

ocupación sostenible del territorio en Colombia se consideran indispensables en cualquier instrumento de planificación territorial.

4. Es necesario de acuerdo al escenario presentado por el régimen vigente de áreas metropolitanas en el País (Ley 1625 del 2013) el cual define los contenidos mínimos del plan estratégico metropolitano de ordenamiento territorial y a los resultados de la investigación, que se desarrollen instrumentos normativos complementarios que reglamenten los alcances y contenidos de los PEMOT, pudiendo desarrollar este proceso de manera similar al escenario cursado por la ley de desarrollo territorial (Ley 388 de 1997) cuando definió los contenidos del instrumento de planificación Municipal (POT), los cuales al año siguiente fueron reglamentados y profundizados con el decreto 879 de 1998.
5. La planeación y los instrumentos de planificación metropolitana en Colombia están por desarrollar y profundizar en los métodos de manejo jurídicos, administrativos, financieros y técnicos que permitan un manejo sostenible del crecimiento del fenómeno de metropolización o del desbordamiento o influencia de las ciudades que ya sobrepasan en muchos casos su escala de competencia Municipal.
6. Se puede concluir de acuerdo a los análisis comparativos realizados de manejo del fenómeno de metropolización a nivel internacional, que el manejo que en Colombia se le está dando al proceso de metropolización es de gran avance en comparación con otros países del mundo.
7. El escenario actual identificado por el Departamento Nacional de Planeación, a través del estudio técnico de Misión de ciudades (2013), el cual identifica ciento ocho aglomeraciones

urbanas en el País, resultado que refleja el crecimiento del fenómeno de metropolización existente en Colombia, y de acuerdo a los resultados del análisis realizados en la investigación, hace necesario el profundizar normativamente, administrativamente, financieramente y técnicamente en instrumentos de planificación metropolitana en Colombia.

8. En los instrumentos de planificación ya sean de escala municipal a través de los POT, a escala metropolitana a través de los PEMOT o de escala departamental a través del POTD, es necesario priorizar la definición, incorporación y desarrollo de los determinantes regionales, que constituyen normas de superior jerarquía, en sus propios ámbitos de competencia y que corresponden a las relacionadas con la conservación y protección del medio ambiente, los recursos naturales la prevención de amenazas y riesgos naturales; Las políticas, directrices y regulaciones sobre conservación, preservación y uso de las áreas e inmuebles consideradas como patrimonio cultural de la Nación, el señalamiento y localización de las infraestructuras básicas relativas a la red vial nacional y regional, puertos y aeropuertos, sistemas de abastecimiento de agua, saneamiento y suministro de energía, , así como las directrices de ordenamientos para sus áreas de influencia.

Por último, reconociendo que este estudio es una aproximación al análisis de los contenidos que componen los planes estratégicos metropolitanos de ordenamiento territorial definidos por la ley 1625 del 2013 , se recomienda que en investigaciones futuras, se lleven a cabo estudios de casos que permitan hacer un análisis más detallado y medir los resultados de la forma como los PEMOT fueron implementados en una o en varias de las seis áreas metropolitanas formalmente constituidas por el momento en el País.

BIBLIOGRAFIA

- Aprile-Gniset, Jacques (1992) *“La ciudad colombiana”*. Fondo editorial del Banco Popular. Bogotá Colombia
- Área Metropolitana Centro Occidente (AMCO). (2000). *Plan integral de desarrollo metropolitano Área Metropolitana del Valle de Aburra 2000-2013*. Pereira, Colombia.
- Área Metropolitana Centro Occidente (AMCO). (2000). *Lineamientos metropolitanos de ordenamiento territorial*. Pereira, Colombia.
- Área Metropolitana Centro Occidente (AMCO). (2000). *Actualización del plan integral de desarrollo metropolitano 2014*. Pereira, Colombia.
- Área Metropolitana Centro Occidente (AMCO). (2000). Recuperado de: <http://www.amco.gov.co>
- Área Metropolitana de Bucaramanga (AMB). (2015) *Concepto estado de formulación Plan estratégico metropolitano de ordenamiento territorial PEMOT*. Bucaramanga: Subdirección ambiental metropolitana - Coordinador ecogestión. Bucaramanga. Colombia.
- Área Metropolitana del Valle de aburra (AMVA). (2007). *Plan integral de desarrollo metropolitano METROPOLI 2008-2020. Hacia la integración regional sostenible*. Medellín: Oficina asesora de comunicaciones del área metropolitana del Valle de aburra. Medellín. Colombia.
- Área Metropolitana del Valle de aburra (AMVA). (2007). *Directrices Metropolitanas de Ordenamiento Territorial –DMOT–* Medellín: Oficina asesora de comunicaciones del área metropolitana del Valle de aburra. Medellín. Colombia.
- Área Metropolitana del Valle de aburra (AMVA) – Universidad Nacional. (2011). *Directrices Metropolitanas de Ordenamiento Territorial Rural –DMOTR–* Medellín: Oficina asesora de comunicaciones del área metropolitana del Valle de aburra. Medellín. Colombia.
- Área Metropolitana del Valle de aburra (AMVA) (2012). *Plan Maestro de Espacios Públicos Verdes Urbanos de la Región Metropolitana –PMEPVU–* Medellín: Oficina asesora de comunicaciones del área metropolitana del Valle de aburra. Medellín. Colombia.

- Área Metropolitana del Valle de aburra (AMVA) – ONU HABITAT (2014). *Sistematización de experiencias exitosas en materia de integración metropolitana en Colombia: el caso del valle de Aburrá*. Medellín: Oficina asesora de comunicaciones del área metropolitana del Valle de aburra. Medellín. Colombia.
- Área Metropolitana del Valle de aburra (AMVA). (2009). *Plan Maestro de Movilidad para la Región Metropolitana –PMM*. Medellín: Oficina asesora de comunicaciones del área metropolitana del Valle de aburra. Medellín. Colombia.
- Área Metropolitana del Valle de aburra (AMVA). (2012) *Plan Estratégico Metropolitano de Vivienda y Hábitat con Perspectiva Ambiental –PEMVHA*. Medellín: Oficina asesora de comunicaciones del área metropolitana del Valle de aburra. Medellín. Colombia.
- Área Metropolitana del Valle de aburra (AMVA). (2015) *Concepto estado de formulación Plan estratégico metropolitano de ordenamiento territorial PEMOT*. Medellín: Oficina Planeación Metropolitana e Institucional. Medellín. Colombia.
- Área Metropolitana del Valle de aburra (AMVA) (2015). Recuperado de: <http://www.amva.gov.co>
- Área Metropolitana del Valle del cacique Upar (Metropoliupar) (2014). *Plan estratégico metropolitano de ordenamiento territorial – PEMOT 2014-2027*. Valledupar. Colombia
- Área Metropolitana del Valle del cacique Upar (Metropoliupar) (2014). *Plan Integral de desarrollo metropolitano “visión para el desarrollo integral metropolitano de Valledupar, Agustín Codazzi, La Paz, Robles, Manaure y San Diego 2013-203”*. Valledupar. Colombia
- Área Metropolitana del Valle del cacique Upar (Metropoliupar) (2014). *Acuerdo metropolitano 002 del 2014*. Valledupar. Colombia.
- Ayuntamiento de Barcelona (2010). *Plan estratégico metropolitano de Barcelona – Barcelona 2020-*. Asociación plan estratégico metropolitano de Barcelona. Barcelona. España
- Boisier, Sergio (1994) *Crisis y alternativas en los procesos de regionalización*. Territorios. Santiago Chile.
- Boisier, Sergio (2006) *Algunas reflexiones para aproximarse al concepto de ciudad - región*. Revista ánfora, Número 21, julio-diciembre 2006 - universidad autónoma de Manizales. Manizales Colombia.
- Boisier, Sergio (1994) *La construcción social del regionalismo latinoamericano (escenas, discursos y actores)* Reforma y democracia No 2. Caracas Venezuela.

- Borja, Jordi. (2002) *la gobernabilidad de las áreas metropolitanas en el mundo*. Mesa de planificación Bogotá Cundinamarca.
- Borja, Jordi. (2003) *Ciudad y planificación, la urbanística en América Latina*. La ciudad Inclusiva. Centro de estudios para américa latina. Santiago de Chile.
- Borja, Jordi. (1991) *El Gobierno de las grandes ciudades: Articulación metropolitana y descentralización*. Las grandes ciudades: Debates y propuestas. Madrid España.
- Borja, Jordi & Castell, Manuel (1997) *Local y global*. Santillana. Madrid España.
- Bustamante Pérez, Sergio (2014) *La “metropolización” en Colombia: una aproximación crítica a su institucionalidad*. Revista Ciudades, estados y política. Bogotá Colombia
- Brand, p. Prada, f (2003) *“La invención de futuros urbanos”*. Editorial Universidad Nacional. Medellín Colombia.
- Castells Manuel (2011) *“Imperialismo y urbanización en América Latina”* Gustavo Gill. Madrid España.
- Carrion Gustavo (2009) *Los avatares de la institucionalidad metropolitana en Colombia: una breve revisión a la aplicación de la Ley 128 de 1994*. Ciudad y territorio. Bogotá Colombia
- Congreso de la República de Colombia (1994) *Ley 128 de 1994*. Santa fe de Bogotá. Colombia
- Congreso de la República de Colombia (1994) *Ley 128 de 1994*. Santa fe de Bogotá. Colombia
- Congreso de la República de Colombia (1994) *Ley 1625 del 2013*. Santa fe de Bogotá. Colombia
- Congreso de la República de Colombia (1994) *Ley 1454 del 2011*. Santa fe de Bogotá. Colombia.
- Congreso de la República de Colombia (1994) *Ley 388 de 1997*. Santa fe de Bogotá. Colombia
- Cuervo, Luis Mauricio (2003) *Pensar el territorio: los conceptos de ciudad-global y región en sus orígenes y evolución*. Santiago de Chile. ILPES.
- Departamento Nacional de Planeación (2013). *Misión para consolidar el sistema de ciudades en Colombia*. DNP. Bogotá Colombia

- Massiris Cabeza, Angel Miguel. (2010) *Experiencias internacionales y desarrollo conceptuales y legales realizados en Colombia*. Bogotá Colombia. Banco de la república.
- De Esteban, Alfonso, (1981) *El concepto de área metropolitana*. Las Áreas Metropolitanas. Un análisis ecológico. Universidad Complutense de Madrid. Madrid España.
- Ezquiaga, José, Gonzales, Rafael. (2012) *Hacia una ordenación territorial metropolitana renovada en Europa: Los planes de la región Urbanas de Paris, Londres, Berlín y Roma*. Ciudades y territorios. Madrid España.
- Universidad Nacional Autónoma de México (2011). *Programa de ordenación de la zona metropolitana del valle de México*. Fondo metropolitano del Valle de México. México
- Geddes, Patrick. *Ciudades en Evolución* (1960) Infinito. Buenos Aires
- Martínez, P. y O. Buitrago (2011). “*Cali. Una metrópoli regional en movimiento*”. Programa editorial Universidad del Valle. Cali Colombia.
- Martínez Toro, Pedro (2014). “*La planificación y la gestión interescalar Municipal y metropolitana*”. Programa editorial Universidad del Valle. Cali Colombia.
- Martínez, Pedro (2005). “*La integración subregional y la caracterización funcional, morfológica del fenómeno de metropolización en el área de influencia metropolitana de Cali*”. En: Actas Latinoamericanas de Varsovia. Tomo 28 p. 67-91. ISSN 0866-9953
- Martínez, P. Falla, M. Cruz, E. Galeano, J. (2009) “*Modelo físico de ordenamiento territorial para el valle del cauca a partir de su sistema de ciudades*” Cali: Edit Bonaventuriana. Cali Colombia.
- Martínez, Luis (2004) “*Instrumentos de ordenamiento territorial y urbano, conceptos, proceso legal y articulación*”. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá.
- Mesa de Planificación regional Bogotá-Cundinamarca (2005) “*De las ciudades a las regiones*”. Editorial Centro de las naciones unidas para el desarrollo regional. Departamento de asuntos económicos y sociales de la secretaria de las naciones Unidas. Bogotá Cundinamarca.
- Maceira, Verónica (2014). *Notas para una caracterización del Área Metropolitana de Buenos Aires*. Universidad Nacional de General Sarmiento. Buenos Aires Argentina.

- Moncayo Jiménez, Edgard (2002) *Nuevos enfoques de política regional en América Latina: El caso de Colombia en perspectiva histórica*. Departamento Nacional de Planeación Dirección de Estudios Económicos. Bogotá Colombia
- Morcillo, Pedro Pablo. (2003) *“La planeación en Colombia Historia, Derecho y Gestión”* Universidad Piloto. Bogotá.
- Murillo, Fernando y Schweitzer, Mariana.(2012) *la planificación urbana-habitacional y el derecho a la ciudad*. Cuentahílos. Buenos Aires - Argentina
- Lefevre, Cristian (2005) *Gobernabilidad democrática en las áreas metropolitanas. Experiencias y lecciones internacionales para las ciudades latinoamericanas*. Gobernar la metrópoli. Banco interamericano de desarrollo. Washington DC. E.E.U.U.
- Rojas, Eduardo, Cuadrado-Roura, Juna & Fernandez, José (2005) *Gobernar la metrópoli*. Banco interamericano de desarrollo. Washington DC. E.E.U.U.
- Rivas, Juan luis & Vergara, Alfonso. (2004) *Territorios inteligentes, nuevos horizontes del urbanismo*. Fundación metrópoli. Madrid España.
- Subsecretaria de urbanismo y vivienda. (2008) *Lineamientos estratégicos para la region metropolitana de Buenos Aires*. Dirección provincial de Ordenamiento urbano y territorial. Buenos Aires Argentina.
- Vinuesa, Julio (1975) *Sobre el concepto de área metropolitana*. Estudios geográficos, Nro 140-141, pp 1143-1156. Madrid España.

Anexo 1: Respuesta del Área Metropolitana del Valle de Aburrá a la solicitud de Información sobre la formulación del Plan Estratégico metropolitano de Ordenamiento Territorial

ARQ. MARLON CHAGÜENDO

Departamento Administrativo de Planeación Municipal de Cali
Cali - Valle

Reciba un cordial saludo,

En respuesta a la solicitud de información sobre los avances en la formulación del PEMOT del Área Metropolitana del Valle de Aburrá, como uno de las funciones establecidas en la Ley 1654 de 2013, le indico lo siguiente:

1. PRIMER MOMENTO. El Area Metropolitana del Valle de Aburrá el año pasado suscribió un convenio con ONU –Hábitat en el *Proyecto de transferencia de conocimiento y generación de capacidades en torno al ordenamiento territorial* y uno de los productos fue un documento para la estructuración del plan estratégico metropolitano de Ordenamiento Territorial. El objetivo principal de este documento inicial es brindar recomendaciones generales para la puesta en marcha del modelo de ordenamiento territorial del Area Metropolitana, el cual consistió básicamente en realizar un primer análisis comparativo de los documentos de planificación de escala regional y metropolitana existentes, elaborados la gran mayoría por el Area Metropolitana y otras entidades, con el fin de identificar coincidencias y controversias para estructurar recomendaciones a nivel físico espacial sobre las articulaciones de las directrices de ordenamiento regional y metropolitanas.

El anterior cruce de información, se realizó bajo la priorización de 18 estudios que se seleccionaron a partir de los componentes o temáticas del artículo 22 de la Ley 1625 de 2013, los cuales se referencian en la tabla 1 que se presenta a continuación y en la columna “DIRECCION DE LA INFORMACIÓN DE LOS ESTUDIOS” se copia el Link donde pueden acceder a la información base para la realización del PEMOT del Area Metropolitana.

Es importante mencionar que gran parte de la información consignada se encuentra en la página oficial del Área Metropolitana en los MICROSITIOS (ubicado en la parte inferior de la página principal del Area Metropolitana) relacionado con todos los temas que Maneja la Entidad. El tema objeto de la consulta, la puede encontrar en los Micrositios de PLANEACION INTEGRAL/ MOVILIDAD/ AMBIENTAL/ RESIDUOS SOLIDOS/ ZONAS VERDES/ COMISION TRIPARTITA. A continuación se brinda el link de la página oficial de la Entidad y del Micrositio de Planeación Integral en donde reposa la mayor información de estudios.

<http://www.metropol.gov.co>

<http://www.metropol.gov.co:9000/Planeacion/Paginas/presentacion.aspx>

Tabla 1. Análisis descriptivo temático con base en el contenido de los insumos de planificación.

Enfoque de los insumos	Listado de insumos de acuerdo con cada enfoque	DIRECCION DE LA INFORMACIÓN DE LOS ESTUDIOS
Documentos con énfasis en la articulación regional y metropolitana	– Lineamientos de Ordenación Territorial para Antioquia –LOTA– – Dinámicas de articulación regional entre los Valles de Aburrá, San Nicolás y Río Cauca. – Directrices Metropolitanas de Ordenamiento Territorial –DMOT–, – Directrices Metropolitanas de Ordenamiento Territorial Rural –DMOTR–, – BIO 2030 Plan Director Medellín, Valle de Aburrá.	http://www.metropol.gov.co:9000/observatorio/Expedientes Municipales/Normatividad/Lineamientos_de_Ordenacion_territorial_Metodologia_y_proceso del_proyecto_LOTA_capitulo_3.pdf http://www.metropol.gov.co:9000/Planeacion/Paginas/Directrices.aspx http://www.metropol.gov.co:9000/Planeacion/DocumentosAreaPlanificada/Directrices Metropolitanas de Ordenamiento Territorial Rural.pdf http://www.metropol.gov.co:9000/Planeacion/Paginas/PlanDirector.aspx
Documentos con enfoque ambiental	– Plan Maestro de Espacios Públicos Verdes Urbanos de la Región Metropolitana –PMEPVU–, – Plan de Ordenación y Manejo de la Cuenca del río Aburrá –POMCA–, – Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos Regional del Valle de Aburrá –PGIRS–, – Cinturón Verde Metropolitano del Valle de Aburrá (CVMVA), – Determinación y Protección de Potenciales Zonas de Recarga Zona norte, centro y sur del Valle de Aburrá -PZR-.	http://www.metropol.gov.co:9000/Planeacion/Paginas/Zonas-verdes.aspx http://www.metropol.gov.co:9000/Planeacion/Paginas/pomca.aspx http://www.metropol.gov.co:9000/Residuos/Paginas/Plan%20de%20Gesti%c3%b3n%20Integral.aspx http://www.metropol.gov.co:9000/Planeacion/Paginas/Zonas-recarga.aspx
Documentos con énfasis en desarrollo económico	– TRES VALLES: El territorio de la Economía, – Plan Regional de Competitividad.	http://www.metropol.gov.co:9000/Planeacion/DocumentosAreaPlanificada/Estrategia de Ordenamiento Valles de Aburrá, Occidente y San Nicolás.pdf http://www.google.com.co/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CBwQFjAAahUK EwiD9N2w0eDGAhUBrB4KHUhiAKM&url=http%3A%2F%2Fwww.comisiontripartita.gov.co%2FDocumentos%2FPlan%2520Regional%2520de%2520Competitividad%2520de%2520Antioquia.pdf&ei

Enfoque de los insumos	Listado de insumos de acuerdo con cada enfoque	DIRECCION DE LA INFORMACIÓN DE LOS ESTUDIOS
		=lieoVYPRO4HYesjEgZgK&usg=AFQjCNFBDbQIWELaimLQWr5YkGvcIKy0xg&bvm=bv.97949915,d.dmo
Documentos con énfasis en movilidad	– Plan Maestro de Movilidad para la Región Metropolitana –PMM–	http://www.metropol.gov.co:9000/Planeacion/Paginas/Movilidad.aspx
Documentos con énfasis en vivienda	– Plan Estratégico Metropolitano de Vivienda y Hábitat con Perspectiva Ambiental –PEMVHA–.	http://www.metropol.gov.co:9000/Planeacion/Paginas/PlanVivienda.aspx
Documentos con énfasis en gestión urbana y gobernanza	– Plan Integral de Desarrollo Metropolitano: Plan Metrópoli 2008-2020 –PIDM–, – Área Educada, – Plan de Gestión Pura Vida 2012-2015, – Instrumentos de Gestión Urbana. – Formulación de los instrumentos de gestión del suelo en el Cinturón Verde Metropolitano (en el marco del CVMVA).	http://www.metropol.gov.co:9000/Planeacion/Paginas/Metropoli.aspx http://www.metropol.gov.co:9000/Planeacion/Paginas/Educacion.aspx http://www.metropol.gov.co:9000/Planeacion/Paginas/institucionales.aspx http://www.metropol.gov.co:9000/Planeacion/DocumentosAreaPlanificada/Instrumentos_de_gestion_urbana.pdf

Fuente: Area Metropolitana del Valle de Aburrá - ONU Habitat Colombia. Proyecto F124,2014.

2. SEGUNDO MOMENTO. Con los insumos anteriores y los estudios realizados por el Area Metropolitana del Valle de Aburrá, actualmente se encuentra en la fase de Prediagnostico y Diagnostico del PEMOT con el grupo de profesionales de la entidad.

En la primera fase del segundo momento, se está analizando las relaciones físico – espaciales entre el territorio del AMVA conformado por los 10 municipios(*) y un territorio mayor a su jurisdicción que corresponde al territorio del Parque Central de Antioquia (50 Municipios), basados en los componentes del artículo 22 de la Ley 1625/2013.

Esta fase se fundamenta en que el ordenamiento territorial es ante todo un asunto ambiental y en esa medida, se debe partir de analizar las relaciones de interdependencia que este Valle de Aburrá tienen en materia de Recursos Naturales, Agua, Salud, Transporte, Educación, Movilidad y Seguridad alimentaria entre otros, con un territorio que lo circunscribe del cual se beneficia de los servicios que diariamente le presta para su básico funcionamiento

En la segunda Fase: se realizará un diagnostico prospectivo con base en la información que arrojará el primer momento descrito anteriormente y el análisis de la información

secundaria que se tiene de los 10 municipios del Valle de Aburrá, obtenida de los diferentes estudios y los planes de ordenamiento de los municipios.

*Es importante aclarar que los municipios que conforman el Area Metropolitana como Entidad son 9 así: Barbosa, Girardota, Copacabana, Bello, Medellín, Itagüí, Sabaneta, La Estrella y Caldas.

3. Para tener en cuenta:

De acuerdo a la figura de integración territorial que plantean en Cali como la región de planificación y gestión denominada G11, es importante que consideren:

- El PEMOT aprobado del Área Metropolitana de Valledupar, que como le mencionó en el correo el Líder de Planeación Metropolitana e Institucional William Alvarez, el Area Metropolitana participó con asesorías
- Revisar para temas de integración y experiencias similares, lo que ha avanzado la Red de Áreas Metropolitanas de las Américas, a la cual el Area metropolitana hace parte. Envió el Link donde pueden obtener información.

http://www.onuhabitat.org/index.php?option=com_content&view=article&id=1444:red-de-areas-metropolitanas-de-las-americas-se-constituye-en-canada&catid=161:noticias&Itemid=171

- Revisar los documentos de Misión Sistema de Ciudades del DNP 2012/2013, para el fortalecimiento del sistema de ciudades a nivel nacional

<https://www.dnp.gov.co/programas/vivienda-agua-y-desarrollo-urbano/desarrollo-urbano/Paginas/estudios-terminados.aspx>

Esperamos que la información brindada sea de utilidad para los propósitos que emprendió la ciudad de Cali en la conformación de la Región de Planificación y Gestión.

Estamos atentos en brindarles toda información adicional que requieran

Cordialmente,

ALBA VICTORIA SIGUENCIA SANCHEZ
Profesional Universitario
Planeación Metropolitana e Institucional
Conmutador 57 (4) 385 6000 Ext.542
www.metropol.gov.co

472 JOURNAL Publishers
"Specialty," G.A.
47" NOD 25.00 7-0
P.O. 25 0-95 4-50
Lines Fall 7" 200 111 200



B-SAM-

© 2004 Blackwell Publishing Ltd
Journal of Internal Medicine 255: 105–112

ramanga,

CON CHAGUENDO GOMEZ

cc: marlon.chaguendo@cali.gov.co

...ía de Santiago de Cali

colombia

Bucoramanga, Santander, Colombia.



430 enno per Conco
Elegante

oscar Rojas
Julio 27/15

Proyecto:	Oscar M. Rojas Figueredo	Profesional Universitario SAM	
Oficina Responsable:	Subdirección Ambiental Metropolitana SAM		