



Autonomía municipal y asociatividad: Tensiones y retos derivados del Plan Estratégico Metropolitano de Ordenamiento Territorial (PEMOT) del Área Metropolitana del Valle de Aburrá (AMVA).

William Toro Cantillo

Universidad EAFIT

Escuela de Finanzas, Economía y Gobierno

Maestría en Gobierno y Políticas Públicas

Trabajo de grado para optar al título de Magister en Gobierno y Políticas Publicas

Asesores:

María Eugenia Ramos

Juan Guillermo Vieira

Medellín, Colombia

23 de octubre de 2023

Agradecimiento y Reconocimientos

A Dios primeramente porque mis primeras experiencias con la academia fueron en el conocimiento de su palabra (la biblia) y en ella primero dimensioné verdades que trascienden incluso la esfera física. Transcendencia que me llevo al interés de crecer como persona y como profesional y que aún sigue influenciando mi existencia en todas las esferas.

Porque escrito está:

“Todo tiene su tiempo, y todo lo que se quiere debajo del cielo tiene su hora. 2 Tiempo de nacer, y tiempo de morir; tiempo de plantar, y tiempo de arrancar lo plantado; 3 tiempo de matar, y tiempo de curar; tiempo de destruir, y tiempo de edificar; 4 tiempo de llorar, y tiempo de reír; tiempo de endechar, y tiempo de bailar; 5 tiempo de esparcir piedras, y tiempo de juntar piedras; tiempo de abrazar, y tiempo de abstenerse de abrazar; 6 tiempo de buscar, y tiempo de perder; tiempo de guardar, y tiempo de desechar; 7 tiempo de romper, y tiempo de coser; tiempo de callar, y tiempo de hablar; 8 tiempo de amar, y tiempo de aborrecer; tiempo de guerra, y tiempo de paz”. Eclesiastés 3:1-9¹

Gracias Dios por todo lo que me has permitido vivir y experimentar, bajo tu gracia, tus designios y en el tiempo perfecto.

A mi madre, quien siempre ha sido un faro y apoyo en el transcurrir de mi existencia, quien en el pregrado en Derecho batallo conmigo vicisitudes que hicieron parte de la formación, en el reto de consolidar mi proyecto de vida profesional.

A mi esposa Tatiana Santamaría Londoño que vivió en carne propia el esfuerzo y dedicación para cumplir con este reto y objetivo llamado maestría, y quien además padeció en

¹ Versión de la Biblia Reina Valera 1960, tomado de:
<https://www.biblegateway.com/passage/?search=Eclesiast%C3%A9s%203&version=RVR1960>

pleno inicio del matrimonio el estar presente en casa, pero a la vez ausente en las largas jornadas dedicadas en este empeño.

A mis hijos Andrés, Daniel y Sara, agradecerles por ser motivo de inspiración y reconocer las ausencias en la última década de nuestra existencia, en la cual empecé a trazar mi proyecto de vida desde lo profesional. Esperando en Dios que el esfuerzo redunde en las aspiraciones de ellos para su futuro.

A María Eugenia Ramos, quien con su experiencia, dedicación y amor con el que hace lo que hace, es la coautora de este trabajo de grado, al recibir la inspiración del mismo en unas de sus clases, cuando aún no tenía un norte para empezar el trabajo de grado y quien posteriormente se convirtió en mi asesora. La que con su espíritu afable y su profesionalismo también inspira.

Tabla de contenido

Resumen	5
Introducción	7
Objetivos	10
Objetivo General	10
Objetivos Específicos	10
Hipótesis.....	11
Metodología	11
La autonomía Municipal en Colombia a partir de la Constitución Nacional de 1991	12
La autonomía Municipal en Colombia Frente al Estado Unitario y la Descentralización de sus entes Territoriales	13
La autonomía municipal en Colombia frente a la asociatividad municipal	19
Las Áreas Metropolitanas como Instrumento de Asociatividad Municipal	19
Los Hechos Metropolitanos	21
El Plan Estratégico Metropolitano de Ordenamiento Territorial del Área Metropolitana del Valle de Aburrá (PEMOT).....	23
La Función del PEMOT en la Estrategia para el Ordenamiento Integrado y Armónico del Territorio de los Municipios que la Integran.	24
Aspectos Vinculantes del PEMOT	26
La Centralidad Sur del Área Metropolitana del Valle de Aburrá:	28
Estado actual de los de los Planes de Ordenamiento Territorial de los Municipios de Envigado e Itagüí:	32
Las tensiones, y Retos que Enfrentan los Municipios de Envigado e Itagüí ante el AMVA por la Centralidad Sur en la Actualización de sus POT.....	38
Conclusiones	55
Bibliografía.....	59

Resumen

Las Áreas Metropolitanas son un paradigma contemporáneo para las zonas conurbanas, las cuales generan retos y tensiones para los municipios aliados, a partir de hechos metropolitanos con incidencia en dos o más municipios. Hechos metropolitanos que parecieran traspasar la esfera de la autonomía municipal al momento de reglamentar sus territorios. Parece ser que dicha asociatividad podría suponer dificultades de orden práctico a la hora de ordenar el territorio metropolitano.

Las áreas metropolitanas como ente con personería jurídica, tienen marco en la ley colombiana teniendo como norma principal la ley orgánica 1625 del 2013 y en el orden jerárquico denotado en la ley 388 de 1997, pareciera ser en principio que se constituyen en un limitante a la autonomía que ganaron los municipios con la implementación de la carta política de 1991.

Palabras clave: Área metropolitana, autonomía municipal, hechos metropolitanos, plan de ordenamiento territorial, Territorial, Centralidad.

Abstract

Metropolitan Areas are a contemporary paradigm for conurban areas, which generate challenges and tensions for the allied municipalities, based on metropolitan events that affect two or more municipalities. Metropolitan events that seem to go beyond the sphere of municipal autonomy when regulating their territories. It seems that such associativity could imply difficulties of a practical nature when it comes to ordering the metropolitan territory.

The metropolitan areas as an entity with legal identity, has a legal framework in the Colombian law, by having as main norm the organic law 1625 of 2013 and in the hierarchical order denoted in the law 388 of 1997, it seems to be in the beginning that they constitute a limiting factor to the autonomy that the municipalities gained with the implementation of the political charter of 1991.

Key words: Metropolitan area, municipal autonomy, metropolitan facts, land use plan, Strategic Metropolitan Land Use Plan, centrality.

Introducción

A partir de la constitución de 1991 en Colombia, los municipios empezaron a gozar de vida jurídica propia y de autonomía bajo el principio constitucional de que Colombia está organizada en forma de República Unitaria, a su vez goza de descentralización y permite la autonomía de sus entes territoriales.

Bajo estos principios político administrativos constitucionales, en Colombia se ha tenido un desarrollo normativo para los regímenes municipales, que ha buscado brindar herramientas administrativas propias para el desarrollo municipal, además que puedan gozar de autonomía, pero de forma funcional más que formal, lo que les permite fijar sus propias rentas municipales, establecer concejos municipales, tener entes de control propios, entre otros aspectos de carácter administrativo.

También se ha desarrollado normatividad en materia de ordenamiento territorial y de asociatividad municipal, que son el fundamento jurídico para el desarrollo de los territorios municipales de forma autónoma, así como el desarrollo de instituciones como lo son las áreas metropolitanas, como una figura preponderante en las distintas opciones de asociatividad que ofrece la norma.

Ahondando en la autonomía municipal al momento de reglamentar el ordenamiento de su propio territorio y en la asociatividad que existe en ciertos territorios del país, mediante las áreas metropolitanas, parece ser que dicha asociatividad podría suponer dificultades de orden práctico a la hora de ordenar el territorio metropolitano y el propio territorio de cada municipio. Las áreas metropolitanas, podrían ser un limitante a la autonomía que ganaron los municipios con la implementación de la carta política del 91.

Se pretende indagar si existe pérdida de la autonomía municipal en los municipios que pertenecen a las áreas metropolitanas, por los hechos metropolitanos, especialmente en lo que tiene que ver con el ordenamiento territorial, bajo los lineamientos del Plan Estratégico Metropolitano de Ordenamiento Territorial(PEMOT), como instrumento mediante el cual la Ley 1625 de 2013 dotó a las Áreas Metropolitanas para desarrollar aquellos hechos metropolitanos que determinan algunos aspectos del ordenamiento territorial de los municipios que la integran.

Este ejercicio investigativo se hará tomando como caso de estudio el área metropolitana del Valle de Aburrá(AMVA) y en especial la Centralidad Sur en los municipios de Envigado e Itagüí Antioquia ya que son dos municipios que se encuentran en diferentes etapas de actualización de sus instrumentos de ordenamiento territorial y por ello se consideran claves para analizar la posible pérdida de autonomía frente a algunos aspectos del ordenamiento territorial y las posibles tensiones y retos que puedan estar enfrentando frente al PEMOT.

Está presente investigación busca responder la pregunta planteada: ¿Existen tensión entre la autonomía municipal para la planificación del territorio y el Plan Estratégico Metropolitano de Ordenamiento Territorial del Área Metropolitana del Valle de Aburrá, como instrumento de superior jerarquía en la integración del territorio metropolitano?.

La importancia de esta trabajo radica en la pertinencia y actualidad de la temática a desarrollar toda vez que si bien es cierto las leyes, decretos y acuerdos principales del sustento teórico se vienen desarrollando y aplicando en los últimos 30 años aproximadamente y reconociendo que son de gran relevancia para las áreas metropolitanas y en especial para el AMVA; lo cierto es que algunos Hechos Metropolitanos como el PEMOT y el desarrollo de la Centralidad Sur, entre otros, a la fecha se están incorporando con mayor rigor en las actualizaciones de los POT y PBOT de los municipios del Área Metropolitana del Valle de Aburrá, como es el caso de Envigado e Itagüí principalmente, los cuales se convierten en

referentes para los demás municipios en términos de aspectos vinculantes en este tipo de hechos metropolitanos a escala de la asociatividad municipal. Por ello, el interés de validar las premisas frente a la posible pérdida de autonomía de los entes territoriales frente a los Hechos Metropolitanos, es especialmente relevante en los momentos actuales.

Al concluir el presente trabajo, se evidencia que las tensiones y retos son ciertas y palpables y en muchos casos ha terminado primando el criterio político con relación al técnico, lo cual ha redundado en pérdida de oportunidades colectivas para el territorio y en ganancia de “pulsos políticos” para algunos de los municipios del área metropolitana como se evidencia con el análisis de la Centralidad Sur y su evolución desde el Acuerdo 018 en 2010 y el Acuerdo 08 en 2023, con el PEMOT de 2019 también cambiando las decisiones iniciales de forma radical.

Objetivos

Objetivo General

Identificar si existe pérdida de la autonomía municipal por la asociatividad, en cuanto a un hecho metropolitano como lo es el ordenamiento territorial por la implementación del Plan Estratégico Metropolitano de Ordenamiento Territorial como instrumento de superior jerarquía en la integración del territorio metropolitano del Valle de Aburrá. Tomando como caso de estudio la Centralidad sur en los municipios de Envigado e Itagüí.

Objetivos Específicos

- Conocer cómo se entiende la autonomía municipal en Colombia y si dicha autonomía es subrogada ante un hecho metropolitano como lo es el ordenamiento territorial por las áreas metropolitanas como figura asociativa.
- Investigar qué es el Plan Estratégico Metropolitano de Ordenamiento Territorial del Área Metropolitana del Valle de Aburrá, cuál es su función en la estrategia para el ordenamiento integrado y armónico del territorio de los municipios que la integran y qué aspectos son vinculantes.
- Indagar si existen tensiones entre los municipios del AMVA² por la implementación del PEMOT³ como instrumento de superior jerarquía en la integración del territorio metropolitano, en armonía con los POT, tomando como estudio de caso la Centralidad Sur en los municipios de Envigado e Itagüí, como actuales referentes en la materia.

² AMVA: Área metropolitana del Valle de Aburra

³ PEMOT: Plan Estratégico Metropolitano de Ordenamiento Territorial

Hipótesis

Este trabajo de investigación se fundamenta sobre la hipótesis según la cual los hechos metropolitanos, los cuales tienen jerarquía normativa superior a los acuerdos municipales en los municipios que conforman las áreas metropolitanas, establecen límites a la autonomía municipal y específicamente para esta investigación, el hecho metropolitano que tiene que ver con el ordenamiento territorial de cada municipio en armonía con el Plan Estratégico Metropolitano de Ordenamiento Territorial (PEMOT) del Área Metropolitana del Valle de Aburrá (AMVA) como norma de superior jerarquía.

Mediante un recorrido por la constitución, las leyes y la jurisprudencia, se buscará establecer el marco normativo de la autonomía municipal frente al estado unitario y frente a la asociatividad. También por medio de algunos autores y entrevistas a expertos en el tema, se buscará determinar cuáles son las tensiones y retos para los municipios, referentes al ordenamiento territorial frente al PEMOT del AMVA, teniendo como caso de estudio principal la Centralidad Sur, identificando aquellas tensiones y retos que están enfrentando los municipios que componen dicha centralidad en los nuevos Planes de Ordenamiento Territorial.

Metodología

La investigación propuesta pretende, mediante el método cualitativo, indagar la normatividad colombiana y conceptos de algunos autores, en cuanto a la autonomía municipal, la asociatividad municipal y los hechos metropolitanos, tomando como hecho principal la formulación del Plan Estratégico Metropolitano de Ordenamiento Territorial del Área Metropolitana del Valle de Aburrá como norma de superior jerarquía. Se pretende adelantar un análisis teórico y sistemático, sustentado en el marco jurídico colombiano a disposición, haciendo

un recorrido por la Constitución Colombiana, las leyes, la jurisprudencia, la formulación del PEMOT del AMVA (2019) y algunos autores que se han ocupado de la temática propuesta. Por último, para determinar si en la práctica existen tensiones y retos entre los municipios del AMVA, con respecto al PEMOT, se realizarán entrevistas a funcionarios públicos con competencia en el tema, concejales y veedores de los municipios de Envigado e Itagüí Antioquia, municipios que serán los referentes en este trabajo investigativo, frente al AMVA.

La autonomía Municipal en Colombia a partir de la Constitución Nacional de 1991

Colombia a partir de la constitución política de 1991 se instituyó como una República unitaria y no como un federalismo⁴ u otro tipo de modelo político administrativo. Dentro de su paradigma de “Republica Unitaria”, dejó abierta la puerta de la descentralización y la autonomía administrativa de los municipios:

ARTICULO 1o. Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales...

En principio el artículo 1 de la C.N, pareciera ser una mezcla entre republica unitaria y federalismo. Para entender en que consiste la descentralización y la autonomía territorial, se hace necesario profundizar en la C.N y en todo el desarrollo normativo y jurisprudencial que existe hasta la actualidad en Colombia y se hará especialmente frente al estado unitario y frente a la asociatividad, (de Colombia, 1991).

⁴ Federalismo: Sistema político donde los Estados conservan su soberanía y delegan un cierto grado de autonomía al Estado central. Se divide por territorios geográficos que pueden ser provincias, regiones o Estados. Los congresos de los Estados dictan las leyes para sus territorios.

<https://www.diferenciador.com/federalismo-y-centralismo/#:~:text=El%20federalismo%20es%20el%20sistema,recae%20sobre%20el%20gobierno%20central.>

La autonomía Municipal en Colombia Frente al Estado Unitario y la Descentralización de sus entes Territoriales

El modelo de Republica unitaria y de descentralización parecen ser contradictorios, pero no lo son, dado que la misma constitución establece en qué términos se da la autonomía municipal:

ARTICULO 287. Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos:

- 1. Gobernarse por autoridades propias.*
- 2. Ejercer las competencias que les correspondan.*
- 3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.*
- 4. Participar en las rentas nacionales.*

Dicha autonomía estará, según la misma constitución, supeditada a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad:

ARTICULO 288. La ley orgánica de ordenamiento territorial establecerá la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales.

Las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en los términos que establezca la ley.

Los artículos 287 y 288 de la constitución permiten entender que la autonomía es mas de carácter administrativo que de una descentralización propiamente dicha. El modelo de Republica unitaria y de descentralización realmente no son contradictorios tal como lo manifiesta la Corte Constitucional en la demanda de inconstitucionalidad instaurada, de la cual surge la sentencia C 535 de 1996:

“El poder de dirección del que gozan las entidades territoriales se convierte así en pieza angular del desarrollo de la autonomía. A través de este poder, expresión del principio democrático, la comunidad

puede elegir una opción distinta a la del poder central. La satisfacción de intereses propios requiere la posibilidad de que existan en cada localidad opciones políticas diferentes, lo cual no atenta contra el principio de unidad, pues cada entidad territorial hace parte de un todo que reconoce la diversidad. Los principios de unidad y autonomía no se contradicen, sino que deben ser armonizados. De esa manera se afirman los intereses locales, pero se reconoce la supremacía de un ordenamiento superior, con lo cual la autonomía de las entidades territoriales no se configura como poder soberano, sino que se explica en un contexto unitario. El equilibrio entre ambos principios se constituye entonces a través de limitaciones. Por un lado, el principio de autonomía debe desarrollarse dentro de los límites de la Constitución y la ley, con lo cual se reconoce la posición de superioridad del Estado unitario, y por el otro, el principio unitario debe respetar un espacio esencial de autonomía cuyo límite lo constituye el ámbito en que se desarrolla esta última”, (Corte Constitucional de la República de Colombia, 1996).

En la misma línea la autora Beatriz del Carmen Peralta Duque manifiesta lo siguiente:

La organización política-administrativa, Artículo primero de la Carta Política de 1991 (con algunas ambivalencias terminológicas) consagra el Estado colombiano como República Unitaria. Es decir, una República de corte centralista donde el Gobierno Central se reserva la función constitucional y legislativa con leyes de carácter nacional dejándole a las divisiones territoriales funciones eminentemente administrativas (Artículo 287: fijar impuestos, personería jurídica, entre otras). Este mismo Artículo enfatiza en la descentralización administrativa de las entidades territoriales y autonomía de las mismas, siendo un concepto inadecuado para el contexto actual pues la autonomía es propia de los Estados autonómicos o regionalistas caso España (provincias), que se caracterizan por darle a sus divisiones político-administrativas, aparte de la función administrativa (propia del centralismo), la función legislativa; por esto, nuestros departamentos no son autonómicos sino autárquicos (descentralización administrativa). (Peralta Duque Beatriz del Carmen, 2008)

Para tener más claridad sobre si en Colombia realmente existe una autonomía total de sus entes territoriales, es importante conocer los modelos político administrativos en los cuales están enmarcados los países occidentales incluyendo algunos países europeos:

“La organización político administrativo en el mundo se clasifica según el nivel de autonomía que el poder central les otorgue a sus divisiones (políticas), con denominaciones diferentes, pero en igual sentido: estados (Estados Unidos), departamentos (Colombia), regiones (Francia), provincias (España), cantones (Suiza), Lander (Alemania). Son las divisiones típicas del mundo occidental. Según la concepción, la autonomía va a depender de las funciones que puedan ejercer dichas divisiones, así: en el federalismo, como máximo nivel (autonomía) pueden ejercer las cuatro funciones: constitucional, legislativa, ejecutiva (administrativa) y judicial; en el regionalismo o autonomismo pueden ejercer las tres últimas con énfasis en la legislativa; y en el centralismo como mínimo nivel se poseen en las dos últimas, es decir, la administrativa y en cierta forma la jurisdiccional”.

Para el caso colombiano, la región surge con base en los departamentos (CNC: 306), es una figura supra departamental. Su división es territorial del Estado y de planificación regional del desarrollo (RAP). Desde esta visión, la región en Colombia agrupa poblaciones sin consenso y sin pertenencia que va en contravía de sus intereses propios de desarrollo. (Peralta Duque Beatriz del Carmen, 2008)

En Colombia los entes territoriales (Municipios) constitucionalmente tienen autonomía de carácter administrativa y funcional, son dependientes de un estado unitario, desde el cual se administran los recursos principales tales como: salud, educación, seguridad, entre otros, además de que existe una rama legislativa central, desde la cual se creen las leyes que rigen el territorio nacional y una clase política interesada en que este mismo paradigma dependiente continúe:

“La descentralización en Colombia no ha sido dimensionada más allá de los cambios jurídico administrativos. La experiencia y sus resultados a partir de la implementación de la reforma no han evidenciado propósitos coherentes de transformación integral: administrativa y política. Se continúa con la centralización de las decisiones, transferencias focalizadas en la inversión, incapacidad de los entes locales y regionales para generar recursos propios, clientelismo, ausencia de participación ciudadana. Frente a estas limitaciones los gobiernos han convocado a reformas eminentemente administrativas dirigidas a una sectorialización regionalizada que propende una mejor coordinación gubernamental pero sin transferencia efectiva de competencia”..(Peralta Duque Beatriz del Carmen, 2008)

El carácter administrativo y funcional de la descentralización de los entes territoriales en Colombia es claro y específico, en la ley 11 de 1986 (Estatuto Básico de la administración municipal) en sus artículos del 1 al 8 y en los subsiguientes artículos se dejan ver los aspectos administrativos en los cuales son autónomos los municipios, como lo son: Inspecciones de policía, juntas administradoras locales, entidades descentralizadas, personerías, entre otras.

El Decreto 1333 de 1986 (Régimen Municipal) da los lineamientos del carácter legal de los municipios como entidades territoriales con personería jurídica propia, las formas y competencias para su creación, su jurisdicción, La atención de las funciones, la prestación de los servicios y la ejecución de las obras, da la competencia a los alcaldes para convertir sus planes de gobierno en planes de desarrollo, la planificación del territorio y también establece los parámetros para los Concejos municipales, los personeros, los tesoreros, así como el establecimientos de entes descentralizados, las rentas municipales, entre otros.

En concordancia con la normatividad en términos de régimen municipal, que antecedió la constitución del 91 y siguiendo el desarrollo constitucional especialmente del artículo 311, la Ley 136 de 1994 (Modernización, Organización y Funcionamiento de los municipios), explica en que

consiste la descentralización bajo los principios de concordancia, concurrencia y subsidiaridad propuestos en el artículo 288 de la Constitución Nacional, también establece las categorías de los municipios y los distritos, clasificación que se da atendiendo el número de habitantes, ingresos corrientes de libre destinación y situación geográfica, enmarcando dichas categorías del 1 al 6 y retoma varios aspectos de la ley 11 de 1986 (Estatuto Básico de la administración municipal) y del Decreto 1333 de 1986 (Régimen Municipal) que como ya se dijo precedieron la constitución del 91.

Esta ley como ya se dijo desarrolla el artículo 311 de la C.N., el cual da el carácter a los municipios de unidad fundamental de la división político administrativa del estado, lo que permite un protagonismo que no gozaban antes de la constitución del 1991, dotándolos de autodeterminación, en concurrencia con el gobierno central y teniendo en cuenta sus propias necesidades y criterios políticos para desarrollo de sus territorios.

Ampliando el criterio de autodeterminación y desarrollo local, el congreso de la república en vista de la necesidad de que los municipios ordenaran sus territorios acorde a la dinámica urbana y económica propia, crea la ley 388 de 1997, la cual tiene como objetivo además de armonizar y actualizar la normatividad concerniente a la materia, brindar a los municipios las herramientas para promover el ordenamiento de su territorio, el uso racional del suelo acorde con la función social de la propiedad en la prevalencia del interés general sobre el particular, la preservación y defensa de su patrimonio ecológico y cultural, la prevención de desastres, determinar la función pública del urbanismo, entre otras. Esta ley también establece las competencias del ordenamiento del territorio desde el orden nacional, departamental, metropolitano y municipal en armonía con la constitución, la ley y los entes competentes.

Transversal a la autonomía municipal y a la descentralización, el congreso de la república en aras de propender por el desarrollo territorial integral de los municipios crea la ley 1454 del 2011 denominada Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial. La LOOT establece que:

“La finalidad del ordenamiento territorial es promover el aumento de la capacidad de descentralización, planeación, gestión y administración de sus propios intereses para las entidades e instancias de integración territorial, fomentar el traslado de competencias y poder de decisión de los órganos centrales o descentralizados de gobierno en el orden nacional hacia el nivel territorial pertinente, con la correspondiente asignación de recursos”. (Función pública, 2011)

Esta ley tiene como ejes centrales La asignación de competencias a la Nación, Departamentos, Distritos, Municipios y Áreas metropolitanas en materia de ordenamiento territorial, promueve un mayor rol del nivel departamental. La LOOT propende por la consolidación de esquemas asociativos entre entidades para prestar de forma conjunta servicios públicos, funciones administrativas propias o asignadas al ente territorial por el nivel nacional, ejecutar obras de interés común o cumplir funciones de planificación, así como para procurar el desarrollo integral de sus territorios, ya planteados en leyes anteriores y se establece la figura de los Contratos plan, que en principio busca articular el desarrollo de largo plazo entre la Nación y el territorio, fomentar la concurrencia y alineación de inversiones prioritarias, fortalecer la descentralización, redistribuir la riqueza y enfrentar la inequidad y la pobreza.

Teniendo en cuenta la necesidad de un estado moderno desde sus entes descentralizados el congreso de la república decide actualizar la normatividad del régimen municipal, a través Ley 1551 de 2012 y reconoce a los municipios la Constitución y la ley, como instrumentos de gestión para cumplir sus competencias y funciones para el desarrollo autónomo propio de los municipios,

teniendo en cuenta que este proceso ha sido lento y tímido ya que no deroga las leyes 1148 de 2007, la Ley 136 de 1994 y 1368 de 2000. y la actualización es mínima.

La autonomía municipal en Colombia frente a la asociatividad municipal

La constitución política del 91 no fue ajena a la asociatividad municipal y en su artículo 319 deja abierta la puerta para la conformación de áreas metropolitanas, entre aquellos municipios con relaciones económicas, sociales y físicas que pretendan la coordinación armónica de sus territorios. Bajo esta figura jurídica el órgano legislativo obediente al mandato constitucional ha legislado acerca de las áreas metropolitanas, comenzando con la ley orgánica 128 de 1994, la cual fue derogada por la ley 1625 de 2013 que es la ley vigente en esta materia.

Al principio se trató de explicar que la autonomía propiamente dicha de los entes territoriales frente al estado es mas de carácter funcional y administrativo, y que existe autonomía propiamente dicha en los asuntos regulados por la ley, como por ejemplo en las rentas municipales y que los principios de autonomía municipal y unitario del estado no son contrarios sino concurrentes. En este aparte se pretende entender si el principio de autonomía municipal se ve comprometido frente a la figura administrativa de las áreas metropolitanas.

Las Áreas Metropolitanas como Instrumento de Asociatividad Municipal

El congreso de la república, por medio de la ley orgánica 128 de 1994 desarrollo el artículo 319 de la C.N., estableció los criterios para la asociatividad municipal y le dio el carácter jurídico a las Áreas Metropolitanas. Esta ley tuvo una vigencia de 19 años, siendo derogada por la ley 1625 se 2013, la cual incorpora además de los criterios dados por la ley 128, directrices específicas para el ordenamiento territorial de los municipios que integran el área metropolitana,

de tal forma que se armonicen sus POT. Esta nueva ley amplía el espectro de las competencias de las áreas metropolitanas y en su artículo 7 le confiere funciones en su jurisdicción de autoridad en los ámbitos medio ambiental, de transporte público, de coordinar políticas de vivienda social, de ejecutar obras de carácter metropolitano entre otras.

Las nuevas competencias conferidas por la ley 1625 de 2013 les dan el carácter a las áreas metropolitanas de planeadoras del desarrollo en el área de su competencia y las dota de instrumentos para la planificación y control de aquellos aspectos que sobre pasan el ámbito municipal. A demás incorpora la declaratoria de hechos metropolitanos, la formulación del Plan Integral de Desarrollo Metropolitano y el Plan Estratégico Metropolitano de Ordenamiento Territorial (PEMOT).

De acuerdo con la citada Ley, es función de las áreas metropolitanas, según lo indica el artículo 7, literal b, la siguiente:

“b) Formular y adoptar el Plan Integral de Desarrollo Metropolitano con perspectiva de largo plazo incluyendo el componente de ordenamiento físico territorial de conformidad con las disposiciones legales vigentes, como una norma general de carácter obligatorio a las que deben acogerse los municipios que la conforman al adoptar los planes de ordenamiento territorial en relación con las materias referidas a los hechos metropolitanos”, (Función pública, 2013).

A su vez, el artículo 12 de la misma Ley, ratifica la importancia del PIDM frente al ordenamiento territorial de los municipios que conforman un área metropolitana:

“Artículo 12. 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.”, (Función pública, 2013).

Con base en lo anterior, queda claro que la autonomía administrativa y territorial de los entes municipales, queda subrogada a lo establecido en el PEMOT y en el PIDM, en lo que se refiere a “Hechos Metropolitanos”.

Dado lo anterior, para la presente investigación es relevante conocer que es un hecho metropolitano.

Los Hechos Metropolitanos

Una de las nuevas competencias que le da la ley 1625 de 2013 a las áreas metropolitanas son los hechos metropolitanos que en su artículo 10 los define como: *“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”*,(Función pública, 2013).

Un hecho metropolitano es determinado por los criterios que establece el artículo 11 y son: El alcance territorial, la eficiencia económica, la capacidad financiera, la capacidad técnica, la Organización político-administrativa y el Impacto social.

De acuerdo a la ley 1625 de 2013 en sus artículos 10 y 11 se puede inferir que un hecho metropolitano, es una situación social, económica, tecnológica, ambiental, política o demás que afecte de forma significativa a dos o más municipios que hacen parte de un área metropolitana y que obedece a unos criterios establecidos. Facultades especialísimas que el legislador le confirió a las Áreas metropolitanas en el marco de su jurisdicción. Así lo deja claro la misma ley:

“Artículo 9°. Relaciones entre el Área Metropolitana, los municipios integrantes y otras entidades. En el marco de las funciones establecidas por la Constitución Política y la ley, las Áreas Metropolitanas se ocuparán de la regulación de los hechos metropolitanos, y de aquellos

aspectos que por sus atribuciones o competencias le sean asignadas por ley; en consecuencia, este será el marco de actuación de los alcances de su intervención y de la utilización de los distintos recursos”,

Teniendo lo anterior en mente se podría decir que la autonomía municipal no se afecta en principio, dado que un hecho metropolitano solo tiene injerencia cuando existe una situación que afecte a varios municipios, como por ejemplo el pico y placa ambiental por la contaminación del aire especialmente en ciertas épocas del año, por factores propios de la topografía del Valle de Aburrá. Para este tipo de contingencias que afectan la salud de los habitantes del AMVA, existe el hecho metropolitano llamado Plan Integral de Gestión de la Calidad del Aire en el Valle de Aburrá 2017-2030, - PIGECA, situación o fenómeno que según la ley 1625 de 2013 es competencia del AMVA por ser autoridad ambiental (Metropol, 2021).

Al respecto la Corte constitucional en la sentencia C – 072 del 2014 afirma lo siguiente:

“El área Metropolitana goza de la garantía institucional propia de las entidades territoriales, por virtud de la garantía de autonomía consagrada para los municipios, y no porque ella en sí misma sea una entidad territorial; que como se explica, no lo es. Dicha garantía, cuya exigencia deriva de la protección a los municipios, si bien puede ser objeto de regulaciones básicas, como en efecto lo es mediante la ley orgánica acusada en aras de salvaguardar el interés nacional y el principio unitario, no puede transgredir el núcleo esencial de la autonomía de los municipios que la conforman”,(Corte Constitucional de la Republica de Colombia, 2014).

Como ya se explicó con anterioridad, la autonomía municipal en Colombia obedece a un criterio de orden administrativo y jerárquico. Que la autonomía municipal está supeditada a lo que les permita la constitución y la ley bajo los principios de concurrencia, coordinación y subsidiaridad, en ese orden de ideas, un hecho metropolitano obedece a una delegación de

funciones que, en virtud de la asociatividad, los municipios facultan a las Áreas Metropolitanas algunas competencias que trascienden la esfera de su propia jurisdicción por la competencia que les ha dado la ley a dichos entes administrativos con vida jurídica propia.

El Plan Estratégico Metropolitano de Ordenamiento Territorial del Área Metropolitana del Valle de Aburrá (PEMOT)

La ley orgánica 1625 de 2013, trajo como novedades entre otras, los hechos metropolitanos, los Planes Integrales de Desarrollo Metropolitanos y los Planes Estratégico Metropolitano de Ordenamiento Territorial. El legislativo dejó en manos de las áreas metropolitanas la responsabilidad de desarrollar estas novedades de la ley dentro de sus jurisdicciones.

Obedeciendo al mandato de ley y con base a la necesidad del desarrollo armónico de los municipios que integran el AMVA, en asocio con el Instituto de Estudios Urbanos de la Universidad Nacional de Colombia, se realizó la formulación del PEMOT del AMVA, dotando por primera vez desde la creación como instrumento en el año 2013, de esta norma general que tiene básicamente tres propósito: armonizar el territorio metropolitano y regional, aumentar la eficiencia territorial y promover el desarrollo de la sociedad. (Metropol, 2019).

Para este trabajo investigativo, es importante precisar que es el PEMOT. El documento CONPES 3870 de 2016 señala que:

El Plan Estratégico Metropolitano de Ordenamiento Territorial (PEMOT) es el instrumento a través del cual se fijan las directrices y orientaciones específicas para el ordenamiento del territorio de los municipios que integran las áreas metropolitanas. A su vez

sirven de marco de referencia para armonizar el ordenamiento territorial de tales municipios, en la medida en que los municipios conciertan con las autoridades metropolitanas sus respectivos POT. (DNP, 2016)

En el documento de formulación del PEMOT encontramos que:

En síntesis, el PEMOT es un mecanismo de naturaleza compleja, en tanto es, por una parte, un instrumento para la programación y coordinación armónica del desarrollo del territorio que se encuentra bajo la jurisdicción de las áreas metropolitanas (lo que implica, entre otras cosas, la sincronización de todas las normas supramunicipales, municipales y metropolitanas referentes al desarrollo territorial); y, por otra parte, es un cuerpo normativo general y estratégico al cual deben sujetarse los municipios asociados a un área metropolitana cuando pretendan adoptar, revisar y ajustar sus POT.

Del documento de formulación con respecto al PEMOT también encontramos que: Es un instrumento de armonización que establece una ruta de acción conjunta hacia un efectivo territorio integrado sostenible. Se concibe como un instrumento de carácter estratégico, sistémico, multisecular y aplicativo. (Metropol, 2019).

El documento de formulación traza como objetivo principal del PEMOT el siguiente:

Consolidar el crecimiento territorial, social y económico del Área Metropolitana, con base en la estructura ecológica principal y el sistema de espacio público, mediante un modelo adecuado de alta densidad urbana y baja ocupación rural, sustentable, homogéneo y equitativo, que le permita convertirse en uno de los territorios metropolitanos más importante de América Latina.

La Función del PEMOT en la Estrategia para el Ordenamiento Integrado y Armónico del Territorio de los Municipios que la Integran.

En el documento de formulación del PEMOT propuesto por el AMVA y el Instituto de estudios Urbanos de la Universidad Nacional de Colombia queda establecida la función principal del PEMOT:

“El PEMOT como instrumento de planificación estratégica para los municipios que hacen parte de la jurisdicción del Área Metropolitana del Valle de Aburrá, propone un modelo de ocupación territorial que establece una ruta de acción conjunta hacia un efectivo territorio integrado sostenible y define los fundamentos para la formulación desde un enfoque jurídico, participativo y multiescalar de la planificación a partir del cual se determinan seis (6) estrategias de ordenamiento territorial, que se materializan en programas y proyectos, y a su vez en directrices y normas obligatoriamente generales para el ordenamiento territorial del Área Metropolitana y los municipios que la integran. Estas estrategias generadas desde el PEMOT que aportan al componente territorial del Plan Integral de Desarrollo Metropolitano –PIDM-, son: Gestión integral y compartida del agua; Ocupación y movilidad sostenible; sistema de espacio público, Grandes espacios metropolitanos: sistema de espacio público y equipamientos metropolitanos; Hábitat integrado y sostenible; Ordenamiento de los suelos rurales y suburbanos; Mecanismos para el reparto equitativo de cargas y beneficios generados por el ordenamiento territorial y ambiental”,

El PEMOT busca proporcionar un marco estratégico para la planificación y el uso de la tierra en el área metropolitana correspondiente, con el fin de promover un desarrollo sostenible, equitativo y coordinado. Suele abordar cuestiones como el crecimiento urbano, la movilidad, el uso del suelo, la protección del medio ambiente, la infraestructura, la vivienda, entre otros aspectos clave del desarrollo urbano.

En términos generales, la función del PEMOT es planificar los hechos metropolitanos relacionados con el ordenamiento territorial de los municipios que integran las áreas

metropolitanas, con el fin de armonizar dichos territorios desde una visión de región sostenible, equitativa, incluyente, competitiva y saludable.

Aspectos Vinculantes del PEMOT

El mandato del artículo 22 de la ley 1625 de 2013 fue convertido en 6 estrategias de ordenamiento territorial en la formulación, las cuales tienen un carácter vinculante para los 10 municipios del área AMVA:

Estrategia 1. Gestión integral y compartida del agua.

Estrategia 2. Ocupación y movilidad sostenible.

Estrategia 3. Grandes espacios metropolitanos: sistema de espacio público y equipamientos metropolitanos

Estrategia 4. Hábitat integrado y sostenible.

Estrategia 5. Ordenamiento de los suelos rurales y suburbanos.

Estrategia 6. Mecanismos para el reparto equitativo de cargas y beneficios generados por el ordenamiento territorial y ambiental.

El PEMOT es una norma de superior jerarquía que tiene un componente vinculante especialmente en las 6 estrategias mencionadas y establecidas por ley. Con respecto al componente vinculante tenemos que:

PEMOT que se define como norma marco que contiene las normas obligatoriamente generales de ordenamiento territorial metropolitano, en función del modelo de ocupación territorial metropolitano, que define los objetivos y criterios en relación con los Hechos Metropolitanos, de obligatorio cumplimiento por parte de los municipios que hacen parte del Área Metropolitana al formular y/o revisar sus Planes de Ordenamiento Territorial – POT.

En términos generales el Plan Estratégico Metropolitano de Ordenamiento Territorial es un mecanismo de sincronización de todas las normas municipales y supramunicipales y un marco

normativo general al cual deben sujetarse los municipios que integran las áreas metropolitanas, en relación a los hechos metropolitanos de obligatorio cumplimiento, el cual parte de la necesidad de armonizar la aglomeración metropolitana, que reconoce en este caso de estudio particular la complejidad de las dinámicas territoriales existentes alrededor del AMVA, en temas como ecología, espacio público, clasificación del suelo según sus usos, equipamiento, movilidad, el sistema de centralidades, las densidades habitacionales urbanas y rurales entre otras.

¿Siguiendo la dinámica del objetivo uno de esta presente investigación el cual se desarrolló en el punto uno que hace referencia a la autonomía municipal en Colombia, podríamos decir que los componentes vinculantes del PEMOT para con los municipios que componen vulneran el principio de autonomía municipal? La respuesta categórica es NO, dado que los determinantes metropolitanos de ordenamiento territorial solo resultan vinculantes para los municipios, cuando se refieren a temas propios de los hechos metropolitanos declarados y en eses orden de ideas los hechos metropolitanos no son de la esfera municipal sino de la esfera supramunicipal, en tal sentido un hecho metropolitano no se involucra en el uso del suelo como tal de los municipios que tienen autonomía para tal fin como lo consagra la ley 388 de 1997, a no ser que un hecho metropolitano como lo es entre otras las Centralidades en clave del PEMOT.

Siendo así no nos encontramos frente a una vulneración al principio constitucional de autonomía municipal, sino ante una delegación de función voluntaria a un ente supranacional ya que los hechos metropolitanos, los planes integrales de desarrollo metropolitano y los planes estratégicos metropolitanos de ordenamiento territorial son expedidos por la junta metropolitana en virtud de la competencia establecida en la ley 1625 de 2013 y dicha junta está conformada por los alcaldes que hacen parte de las áreas metropolitanas, en donde además tienen representación los concejos municipales, encontrándonos frente a un acuerdo político y no frente a una

imposición, acuerdo político-administrativo, supeditado a los principios de coordinación, concurrencia y complementariedad.

Uno de los grandes componentes del PEMOT es el Modelo Estratégico de Ocupación Territorial Metropolitana, en el cual se reconocen un conjunto de centralidades regionales y metropolitanas con un total de siete (7) áreas de actividad que funcionan sistémicamente y se complementan entre ellas. Estas son, las centralidades Regionales: Santa Fe de Antioquia y Marinilla-Rionegro, y las centralidades Metropolitanas: Norte, Sur, Metropolitana, Hatillo y Primavera. (PEMOT 2019).

Para esta investigación particular tomaremos como caso de estudio la Centralidad Sur, tal como se propuso desde los objetivos. La Centralidad Sur la componen los municipios de Envigado, Itagüí, Sabaneta y La Estrella. Se pretende con este caso de estudio determinar si existen tensiones y retos entre estos municipios del AMVA con el PEMOT como instrumento de superior jerarquía en la integración del territorio metropolitano. Ya que en la actualidad estos municipios se encuentran en diferentes procesos de actualización del POT y en este sentido después de la creación de la ley 1625 de 2013 y de la formulación de PEMOT en el 2019, son de los primeros del Valle de Aburra en identificar dificultades en la implementación del PEMOT con sus usos del suelo tradicionales especialmente en la zona de la centralidad sur. Dificultades que fueron manifiestas desde el acuerdo 018 de 2010 cuando se adoptó la Centralidad sur, especialmente para el municipio de Itagüí, y que a la formulación del PEMOT en el 2019, es decir 9 años después del acuerdo, algunos aspectos vinculantes y directrices han cambiado, favoreciendo de alguna forma al municipio de Itagüí en el reparto de cargas, que en principio fue uno de los más afectados en dicho acuerdo. Temas que serán desarrollados a continuación.

La Centralidad Sur del Área Metropolitana del Valle de Aburrá:

Desde el acuerdo metropolitano 15 del 2006, el AMVA comenzó a poner sobre la mesa hechos metropolitanos referidos a elementos estructurantes transformados para el Modelo de Ordenamiento Territorial Metropolitano, tomando entre otros como elementos estructurantes transformados la Red Metropolitana de Centralidades como proyectos estratégicos frente al agua, los centros logísticos de apoyo a la movilidad, el centro para el desarrollo agroindustrial del valle de Aburrá, y se conciben las centralidades como un sistema con criterios de desarrollo regional. Dichas centralidades se conciben como macro- proyectos urbanos que tienen su soporte jurídico en el artículo 114 de la ley 388 de 1997.

Las centralidades metropolitanas se definen como áreas captadoras de actividades centrales, de empleo y servicios, localizadas al interior de la aglomeración metropolitana, las cuales sirven de referente a la estructura funcional de la aglomeración metropolitana.

Las centralidades regionales se definen como nodos viales y de transporte que agrupan actividades de tipo regional: empleo industrial y de carga, abastos y distribución de alimentos, servicios del sector agropecuario y centros de relaciones regionales. (PEMOT 2019)

El acuerdo metropolitano 018 de 2010 basado en las directrices del acuerdo metropolitano 15 del 2006, adopta y reglamenta los aspectos metropolitanos del megaproyecto centralidad sur, centralidad que se compone de un ámbito espacial compartido con los municipios de Envigado, Itagüí, la Estrella y Sabaneta, los cuales tienen un conjunto importante de sistemas estructurantes de escala metropolitana.

La centralidad sur se concibe como un espacio de alta productividad urbana, ligada al concepto de parque tecnológico y espacio organizado a partir de la conectividad propiciada por el sistema masivo de transporte público, basado en la figura de corredor multimodal dirigido a potenciar los aspectos positivos de la reconversión en curso de la actividad industrial y la incorporación de servicios de naturaleza diversa. Concebido también como un espacio de

integración ciudadana basado en la creación de un pulmón verde urbano con una oferta significativa de espacios públicos y equipamientos de diversa escala, que busca una centralidad urbana verde con tipologías diversas, particularmente con vivienda de diversos estratos, integradora y generadora de múltiples oportunidades. (Acuerdo Metropolitano 018 de 2010).

El Plan Director Bio-2030 del Área Metropolitana (2011) define el potencial de la Centralidad Sur como la oportunidad de equilibrar el territorio metropolitano, en lo que se refiere a la distribución de actividades y vivienda; además, integra territorial y socialmente los municipios vecinos entre sí a través de la conformación de un polo de funciones y actividades urbanas. (AMVA. 2011)

La centralidad Sur como ya se dijo, se ubica en un territorio compartido por cuatro municipios (Sabaneta, Envigado, Itagüí y La estrella) y con una conexión funcional y de dependencia con el municipio de Caldas. Se trata de un área de alta demanda de servicios y equipamientos que se apoya en la futura estación terminal del Metro en Sabaneta como proyecto detonante. Pero que ha tenido sus problemas de implementación por la dificultad de llegar a acuerdos entre los cuatro municipios donde está ubicado. (PEMOT 2019).

En la formulación del PEMOT (2019) quedaron establecidas las condiciones y conflictos de la centralidad sur:

- *Concentración de problemas de salud y calidad de vida derivados de la contaminación del aire, producto de la alta circulación de vehículos automotores, baja velocidad de estos y ausencia de zonas arborizadas.*
- *Los centros tradicionales de los cuatro municipios se encuentran saturados y congestionados, con tipologías arquitectónicas de baja altura y alta ocupación.*

- *Presencia generalizada de tipologías arquitectónicas en desuso, talleres y bodegas industriales, y fuerte concentración de actividades comerciales de alto impacto.*
- *Localización de equipamientos dispersos y desconectados de los tejidos residenciales en las rondas del río Aburrá.*

También quedaron establecidas las posibilidades de la centralidad sur, como la dimensión y localización, las posibilidades de consolidación de actividades residenciales de alta densidad, relacionadas con los sistemas viales y de transporte público, equipamientos sociales, frentes metropolitanos de empleo, espacio público, soporte ambiental.

Cuando hablamos de la centralidad sur nos encontramos frente a un hecho metropolitano que tiene su espacio temporal en 4 de los municipios del sur de AMVA, que en tal sentido cumple con los criterios de hecho metropolitano ya que trasciende la esfera del ordenamiento territorial de los municipios que la componen. Por lo cual la centralidad sur como mega proyecto busca armonizar, a través de las directrices ya descritas, una zona que debe ser intervenida por el bien supramunicipal.

Como ya se ha visto a lo largo de este trabajo investigativo, los hechos metropolitanos y el instrumento PEMOT no vulneran como tal el principio de autonomía municipal, si no que obedece a una delegación de funciones del orden supramunicipal. Pero centrándonos en el caso de estudio de la centralidad sur, encontramos que los municipios que la componen tienen retos, tensiones y oportunidades que si bien es cierto no obedecen a una vulneración al principio de autonomía municipal, los municipios adscritos deben tener en cuenta especialmente en lo que tiene que ver con el ordenamiento del territorio, en sus POT los criterios establecidos para ello en la escala metropolitana.

Para avanzar en las posibles tensiones y retos que afrontan los municipios que componen la Centralidad sur, se hace necesario conocer el estado actual de los POT de los municipios de Envigado e

Itagüí principalmente, dado que en la actualidad han tenido el reto de actualizar dicho instrumento en armonía con aspectos vinculantes del PEMOT, que busca armonizar en con el AMVA e incorporando las directrices para la centralidad sur la cual comparten territorialmente.

Estado actual de los de los Planes de Ordenamiento Territorial de los Municipios de Envigado e Itagüí:

La ley 388 de 1997, es el instrumento jurídico que doto a los municipios de capacidad para ordenar sus territorios de forma autónoma, teniendo en cuenta los criterios constitucionales de función social de la tierra. Articula la dimensión territorial con la económica y social, de allí la importancia de esta ley y el reto de los municipios de ordenar bien sus territorios con criterios de desarrollo y de aprovechamiento sostenible.

Si bien es cierto que esta ley dota a los municipios de autonomía para organizar su propio territorio, no desconoce el estado unitario, ni los principios constitucionales de concurrencia, coordinación y subsidiaridad y establece en su artículo 7 la competencia en materia de ordenamiento territorial, la cual está en cabeza de la nación, a quien le compete la política general de ordenamiento del territorio, seguido de los departamentos quienes deberán articular las necesidades totales o parciales de su esfera espacial en armonía con las directrices nacionales. En el orden jerárquico determinado por la ley se encuentran las Áreas Metropolitanas, quienes bajo la facultad que les dio la ley 128 de 1994 deberán elaborar los planes integrales de desarrollo metropolitano y definir los criterios a los que deben a cogerse los municipios que integran al adoptar los POT, en relación con las materias referidas a los hechos metropolitanos. Por último, en la escala jerárquica se encuentran los municipios, quienes deberán formular y adoptar sus POT en armonía con las políticas nacionales, los planes departamentales y metropolitanos.

A renglón seguido, el párrafo del artículo 7 de la ley 388 de 1997 lo resume de la siguiente forma:

“Las competencias de las entidades públicas en desarrollo de la función del ordenamiento se desarrollarán dentro de los límites de la Constitución y las leyes, y atendiendo los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad. La autonomía municipal estará determinada por el carácter prevaleciente de las disposiciones dictadas por entidades de mayor ámbito en la comprensión territorial de sus competencias o de mayor jerarquía en materia de interés supramunicipal”,(Corte constitucional, 1997).

Lo anterior nos permite confirmar que la autonomía municipal es de carácter funcional, obedece a su esfera espacial y en virtud de la constitución, la ley y el orden político administrativo, están sometidos a un orden jerárquico. Además, cuando los municipios deciden asociarse con otros municipios bajo la figura de área metropolitana, delegan funciones por el interés supramunicipal.

La ley en mención define los planes de ordenamiento territorial como:

“El instrumento básico para desarrollar el proceso de ordenamiento del territorio municipal. Se define como el conjunto de objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas adoptadas para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo”, (Corte constitucional, 1997).

En cuanto al ordenamiento del territorio, la ley categoriza a los municipios en tres grupos de acuerdo al número de sus habitantes y los denomina de la siguiente forma:

a) Planes de ordenamiento territorial: elaborados y adoptados por las autoridades de los distritos y municipios con población superior a los 100.000 habitantes;

b) Planes básicos de ordenamiento territorial: elaborados y adoptados por las autoridades de los municipios con población entre 30.000 y 100.000 habitantes;

c) Esquemas de ordenamiento territorial: elaborados y adoptados por las autoridades de los municipios con población inferior a los 30.000 habitantes.

En la actualidad la base normativa principal para los municipios ordenar los territorios sigue siendo la 388 de 1997, la cual se articula con la ley organiza 1625 de 2013, esta última en especial para los municipios con vocación supramunicipal:

“De acuerdo con lo establecido en el artículo 22 de la Ley 1625 de 2013 y en el artículo 10 de la Ley 388 de 1997, las normas obligatoriamente generales son determinantes de los Planes de Ordenamiento Territorial que se constituyen en norma de superior jerarquía, teniendo en cuenta que definen los objetivos y criterios, así como los hechos metropolitanos a los que deben sujetarse los municipios que hacen parte del Área Metropolitana del Valle de Aburrá al elaborar sus Planes de Ordenamiento Territorial”, (Acuerdo metropolitano 08, 2023)

En la actualidad los municipios de Envigado e Itagüí que hacen parte de la centralidad sur han iniciado sus procesos de actualización de sus POT, en armonía con el PEMOT, y su estado actual es el siguiente:

Por medio del decreto 600 de 2019, el municipio de Envigado pretendió modificar su POT, contando con que fue demandado por dos ciudadanos, supuestamente por que el Concejo municipal no convocó a un cabildo abierto que garantizara la participación ciudadana. En tal sentido el Juzgado 28 Administrativo Oral de Medellín suspendió provisionalmente dicho decreto. (El Colombiano, 2021)

Dicha modificación más acorde con las directrices metropolitanas que propenden por una modelo de ciudad compacta y responsable en la mixtura del uso del suelo y, además:

El Decreto 600 incorporó instrumentos de planificación ambiental que permitieron contar con un régimen urbanístico más coherente con las restricciones para la ocupación del suelo, tales como el POMCA del Río Aburrá, el Sistema Local de Áreas Protegidas -SILAPE-, la

Estructura Ecológica Principal y los estudios básicos de amenaza y riesgo, entre muchos otros, que se desarrollaron con posterioridad al Acuerdo 10 de 2011”, informó la administración a EL COLOMBIANO, (El Colombiano, 2021).

A hoy y mientras se resuelve el problema jurídico del decreto 600 del 2019, o se realiza la nueva revisión en el año próximo (2024) aún sigue vigente su predecesor, el acuerdo 010 del 2011, pero aun así de acuerdo a lo manifestado por el alcalde de turno un su momento para el periódico el Colombiano la visión de futuro del municipio apunta a un imaginario que incorpore los aspectos vinculantes del PEMOT.

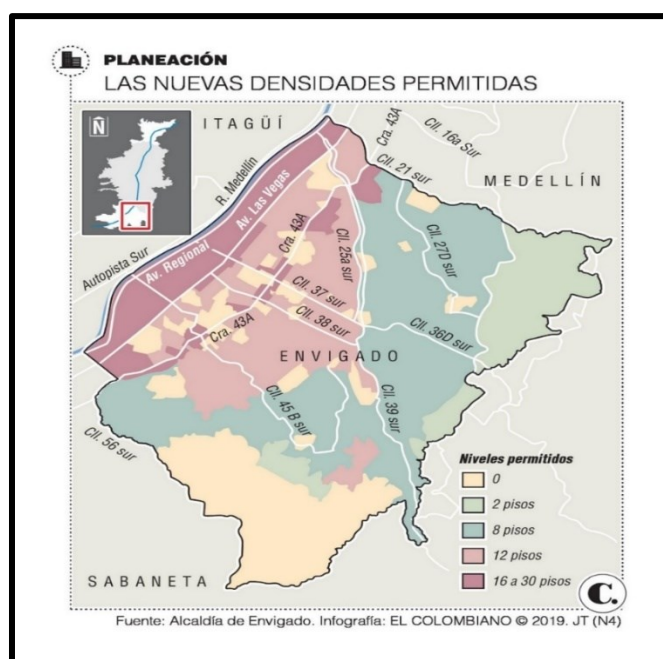
La interpretación del siguiente mapa, es el resultado de un análisis propio del imaginario del decreto 600 del 2019 que se encuentra demandado, pero que muy seguramente será la base para la próxima revisión del 2024 y que proyecta una visión de ciudad más sostenible y armónica.

Como aspecto positivo de este imaginario de ciudad se encuentra el desarrollo de una ciudad compacta en la zona del río y del sistema Metro de transporte masivo, zona donde se encuentra ubicado el macro proyecto centralidad sur, en la cual se proyectan edificios desde 16 hasta 30 pisos, algo nunca antes visto en Envigado, con una densidad de 300 unidades de vivienda por hectárea. Esta es una de las premisas fundamentales que se contemplan en el ordenamiento del territorio: densificar los terrenos a lo largo del río por tener allí la mayor densidad de infraestructura de servicios públicos, viales, de espacio público y además por la capacidad de dichas redes.

Como aspecto negativo, encontramos un suelo de expansión en zona de ladera, donde están permitiendo construir apartamentos hasta de 12 pisos, lejos de la zona principal de prestación de servicios, de equipamientos y muy lejos de la articulación del sistema Metro de transporte público:

Figura 1

Las nuevas densidades permitidas



Nota: Figura que el periódico "El Colombiano", tomo de Alcaldía de Envigado, Fuente: Alcaldía de Envigado

La actualización más reciente del POT en el AMVA y más específicamente de los municipios que componen la centralidad sur es la del municipio de Itagüí, quien en mayo del 2023 presento la formulación de la revisión de su POT, mismo que se encuentra en espere de ser aprobado por el Concejo municipal, quien a su vez deberá socializar este instrumento en cabildo abierto. En este POT encontramos ya definida una política de integración al contexto metropolitano y regional:

“La integración con el contexto metropolitano y regional se plantea en concordancia con los elementos que estructuran el territorio en relación con los municipios colindantes del área metropolitana, con énfasis en los elementos de la Estructura Ecológica Principal: las áreas protegidas de carácter regional y metropolitano, y la red de conectividad ecológica regional; elementos de las espacialidades públicas asociadas a las centralidades de escala metropolitana y las zonas de borde de protección y de transición, con un sistema de interconexión de movilidad

entre los municipios del Valle de Aburrá y las demás regiones del Departamento”, (Acuerdo metropolitano 08, 2023)

Con un objetivo claro en la misma línea de integración al contexto metropolitano y regional:

“Contribuir en la consolidación de la estructura del sistema metropolitano de áreas protegidas, estrategias de borde, elementos de integración en la franja del río y el sistema de interconexión vial del valle de Aburrá, mediante la incorporación de estrategias en los ámbitos de planificación del Municipio de Itagüí en relación con los planteamientos para el desarrollo del Área Metropolitana”, (Acuerdo metropolitano 08, 2023)

Con unas estrategias clara y puntuales, en las cuales se incorpora el megaproyecto centralidad sur:

- *Integrar los ecosistemas de protección del Municipio localizados en el corregimiento El Manzanillo, y demás elementos estructurantes naturales al Parque Central de Antioquia.*
- *Incorporar los elementos asociados al borde de transición en la zona limítrofe urbano-rural.*
- *Adoptar los elementos establecidos de manera puntual sobre la centralidad sur.*
- *Adoptar el plan vial de escala metropolitana en articulación con la red vial del Municipio que permita un desarrollo adecuado y coherente con del territorio municipal.*

Las tensiones, y Retos que Enfrentan los Municipios de Envigado e Itagüí ante el AMVA por la Centralidad Sur en la Actualización de sus POT

Teniendo un panorama de las condiciones actuales de los municipios de Envigado e Itagüí en cuanto la actualización de sus POT en busca de la armonía con el PEMOT, , es menester indagar si realmente existen tensiones y retos para los municipios del AMVA, en especial los que componen la Centralidad Sur, para lo cual nos apoyaremos en un análisis del actual acuerdo 08 de 2023 y los cambios o avances propuestos en la formulación del PEMOT, en algunos documentos que se han escrito recientemente y algunas opiniones de funcionarios competentes en la materia, concejales y expertos.

En la misma formulación del PEMOT, quedaron claras las tensiones, desde lo planteado para la centralidad sur, tensiones que han enfrentado especialmente los municipios de Itagüí, Envigado, Sabaneta y La Estrella:

Propuesta como macroproyecto Centralidad Sur desde los Directrices Metropolitanas de Ordenamiento Territorial (DMOT) en el 2006 y que cuenta con Hecho Metropolitano 018 de 2010, pero que ha tenido sus problemas de implementación por la dificultad de llegar a acuerdos entre los cuatro (4) municipios donde está ubicado: Envigado, Sabaneta, Itagüí y La Estrella. Actualmente está en proceso de revisión y ajuste para poder responder a las nuevas realidades territoriales, (PEMOT, 2019).

En la misma línea de percepción de las problemáticas que a subsistido la Centralidad Sur para con los municipios que la componen, desde la Cámara de Comercio Aburra sur (2018) manifestaron:

En el futuro inmediato este Modelo de Intervención reclama con urgencia que este nuevo Escenario de Reflexión, Análisis, Evaluación y Revisión de la propuesta permita encontrar puntos de contacto y acuerdo para resolver los disensos que generó la propuesta original.

Es necesario advertir que si bien hay unos enfoques sociales y de espacio público que mejorarían ostensiblemente la calidad de vida de los habitantes de la región, todavía persisten

serios y muy objetivos reparos al Modelo en lo que corresponde a su enfoque económico, ya que algunos municipios consideran que la iniciativa podría generar serias limitaciones para la retención y atracción de proyectos productivos en sus territorios y producir impactos negativos en la generación de empleo y el desarrollo municipal en general. (Cámara de Comercio Aburrá sur, 2018)

Se evidencia entonces que existen múltiples tensiones entre los municipios que componen la centralidad sur con respecto a dicha centralidad para con el AMVA, en lo que respecta a la implementación de lo propuesto por el acuerdo metropolitano 018 de 2010, relacionadas principalmente con los cambios de uso del suelo tradicional, especialmente el suelo industrial que le aporta importantes tributos al municipio de Itagüí, dicha implementación lo perjudicaba en gran manera y surge entonces en el PEMOT, la necesidad de que dicha centralidad, tal como estaba orientada, dadas las nuevas dinámicas urbanas y las tensiones presentadas, debía ser replanteada.

Posterior a todos los cambios en la centralidad Sur que se plantearon en el PEMOT, en el presente año se reformuló el acuerdo 018 de 2010, a través del acuerdo metropolitano 08 de 2023, el cual reconoce la realidad actual y tiene un antecedente adicional que es la presión política que emprendió el municipio de Itagüí para resguardar sus intereses. Lo anterior,

al parecer, obedecería más a satisfacer los intereses particulares de los municipios de la centralidad sur que una idea regional de desarrollo armónico y equilibrado del territorio ya que el nuevo planteamiento del acuerdo 08/23, es muy diferente y se impuso sobre lo inicialmente trazado por el AMVA por el bien supramunicipal.

Otro aspecto que se contrapone, en términos de ordenamiento de los territorios; a los intereses generales, municipales y supramunicipales, son los intereses de particulares especialmente grandes constructores, actores políticos, entre otros, que ven en parte estropeados sus intereses propios con los lineamientos que buscan equilibrios urbanos:

“En muchas ocasiones, el macroproyecto resulta siendo ejecutado por un desarrollador privado del territorio y, así, el Estado pasa a ser un garante de los intereses económicos particulares. En razón de ello, y como lo afirma Milton Santos (2000), el espacio y el lugar son cada vez más ajenos al hombre, y responden más a los intereses ajenos. Asimismo, el interés del macroproyecto está dado por actores tales como: los desarrolladores urbanos formales e informales, las inmobiliarias, la administración de turno o alcaldías, las entidades que hacen parte del Estado, el sector de la construcción, y el sector financiero”, (Romero, 2017).

Adicionalmente el hecho de no existir aún una reglamentación para el reparto de cargas y beneficios urbanísticos en el AMVA a nivel supramunicipal, le da parcialmente la razón a Itagüí para buscar e imponer un nuevo modelo de ocupación del territorio para la centralidad sur; si esa reglamentación estuviese vigente y operando, Itagüí podría compensar la pérdida de ingresos tributarios de las empresas asentadas hoy en el corredor del río en el costado occidental del mismo, con ingresos de la redistribución de cargas; pero al no existir ese reparto, Itagüí no está dispuesto (con sobrada razón) a renunciar a esos importantes ingresos. Aquí se puede evidenciar que el problema de la reglamentación de los usos del suelo desde una perspectiva supramunicipal debe estar necesariamente acompañada de incentivos económicos para los municipios; de lo contrario, nada va a pasar en estos territorios.

Las anteriores afirmaciones se deducen de la exposición de motivos del nuevo acuerdo:

“Teniendo en cuenta que se han presentado cambios normativos importantes a nivel nacional y metropolitano y la carencia de normas reglamentarias para implementar los instrumentos de gestión del suelo a este nivel, presentando grandes dificultades de gestión que había presentado el macroproyecto urbano Centralidad Sur en los términos en que fue acogido, la Entidad inició un proceso de revisión de este macroproyecto en los años 2017 y 2018, logrando acuerdos importantes entre varios actores del territorio y actualización de las condiciones sobre las cuales debería implementarse”,

.... Adicionalmente, aún no existe una reglamentación para el reparto equitativo de cargas urbanísticas a nivel supramunicipal, por lo que la construcción de dicho mega parque quedaría soportado en su ejecución sobre obligaciones urbanísticas de un solo municipio, conllevando de entrada una carga no distribuible de manera más amplia, con el agravante de ocupar una actual área industrial, que genera ingresos importantes a nivel local.

Así mismo, el macroproyecto en las condiciones actuales no consideró el tratamiento de mejoramiento integral a zonas existentes y desarrolladas de manera informal, lo que obligaría a una reubicación de dicha población, bajo la responsabilidad del cada municipio.

*En cuanto a la gestión, al no contarse con reglamentación de reparto equitativo de cargas y beneficios a nivel supramunicipal como ya se dijo, cada municipio a nivel individual requerirá solucionar individualmente este reparto, resultando una sobrecarga para algunos de ellos. Igualmente, al definir las delimitaciones de los instrumentos de gestión intermedia como los planes parciales, se dificulta la gestión de los proyectos de redesarrollo al quedar amarrados a una gestión asociada obligatoria de un número de propietarios, que en muchos casos tienen intereses bastante disímiles. Igualmente, no se consideraron otros instrumentos de gestión y desarrollo hoy utilizados ampliamente en algunos municipios. **(las negrillas son nuestras)***

Se confirma entonces que la falta de reglamentación para el reparto equitativo de cargas a nivel supramunicipal es el principal argumento del AMVA para justificar los cambios propuestos para la centralidad sur, establecidos en este nuevo acuerdo y los motivos principales para que Itagüí en este caso particular haya ejercido presiones políticas para incidir en el cambio del Acuerdo.

Como confirmación a los problemas de coordinación entre el AMVA y los municipios por falta de incentivos y como parte de las conclusiones del documento Medellín Como Vamos (2017) se encontró que:

En planeación, los problemas de coordinación identificados son la fragmentación en las competencias y la autonomía fiscal de los municipios. La fragmentación de las competencias alude a que, mientras el AMVA establece lineamientos para la gestión del suelo mediante su Plan Integral de Desarrollo Metropolitano y, en el caso del Valle de Aburrá, las Directrices Metropolitanas de Ordenamiento Territorial, los municipios formulan de forma independiente sus Planes de Ordenamiento Territorial, y establecen de forma autónoma los mecanismos para la gestión catastral. A la fragmentación de las competencias se suma que, en la medida en que los municipios son autónomos en cuanto a la gestión de gran parte de sus recursos, no tienen incentivos para desarrollar planes de desarrollo y de ordenamiento territorial basándose en los lineamientos del AMVA. Por su parte, el AMVA debe concertar dichos planes de desarrollo y ordenamiento territorial con sus directrices, pero no tiene las competencias para realizar modificaciones mayores, por lo que los planes de los municipios terminan no estando en concordancia con los lineamientos metropolitanos, dando pie a que algunos expertos expresen una especie de cooptación de la entidad, al terminar aceptando dichas discrepancias”, (Gobernanza metropolitana Del Valle de Aburra, 2017)

Frente a las opiniones de los expertos consultados sobre temas como si el PEMOT favorece la visión regional frente a temáticas como uso del suelo, ciclo del agua, transporte masivo y otros y por qué, surgen las siguientes opiniones:

En entrevista realizada al representante de la veeduría territorial de Itagüí señor Edwin Alberto Bermúdez Barbarán, afirmó que en su concepto, si favorecen dicha visión en teoría y en espíritu y en la medida en que si se implemente; sin embargo él considera que dicha implementación es problemática ya que pasan los años y los municipios implementan su POT bajo sus propios criterios sin tener en cuenta o incorporar de forma decidida los criterios regionales y los determinantes del PEMOT se van dejando de lado. Considera que los municipios se deben ver de manera global, dado que las vecindades hoy en día son de una calle a otra entre los municipios ya conurbados completamente, y si no se tiene una visión y planificación global,

la planificación sectorial o parcializada no va a ayudar a este tipo de temas. El tema de transporte por ejemplo tiene que ser metropolitano, lo mismo que en el tema de protección del medioambiente que es tema global, los ecosistemas no conocen fronteras, sino que son compartidos y no se pueden particularizar de un lindero a otro por el tema del desarrollo.

Con respecto a la pregunta relacionada con el hecho que tanto la Constitución Política de Colombia, como la Ley 388/97 establecen en cabeza de los alcaldes, la responsabilidad principal frente al ordenamiento territorial en sus municipios y que por ende el PEMOT, pareciera disminuir la autonomía territorial en algunos temas del ordenamiento, el experto manifestó que sí, que él cree que ese es el espíritu de la norma metropolitana, que de alguna manera los alcaldes no acudan a su autonomía territorial, si no que puedan tener una visión global en la planificación de su territorio, contando con los vecinos. Dice que está sucediendo con la actualización de los POT de los municipios como Envigado, La Estrella e Itagüí, que se siguen viendo como parcelas aisladas y están dejando de lado este instrumento (PEMOT).

Igualmente considera Que con el PEMOT si se disminuyen los límites políticos administrativos, pero cree que hay una particularidad ya que el PEMOT como determinante ambiental en su momento fue consensuado por los integrantes de la Junta Metropolitana y que además hubo procesos de socialización y concertación colectiva. Esto no debe perderse de vista, ya que existieron peros y reparos que se discutieron y finalmente se ajustaron aquellos que tenían justificaciones adecuadas y luego quedó aprobado. Manifiesta que la dificultad está en que otras personas del mundo de lo público llegan y dicen que eso que consensuaron otros ya no les gusta, perjudica sus intereses y sus otras visiones del territorio y empiezan a tener objeciones y a pasar por encima de este instrumento (PEMOT), considera que muchos de los municipios se siguen viendo como el “ombligo territorial” (por decirlo de alguna manera) sin mirar las otras partes del cuerpo para poder funcionar como una máquina.

Continúa afirmando que estando ante una ciudad metropolitana la autonomía de los municipios se puso sobre la mesa y cada uno aportó y objetó, pero repite que fue consensuado, que por eso no queda bien que municipios como Itagüí en diciembre pasado (2022), en pleno proceso de revisión y ajuste del POT, por una particularidad pidió modificar el PEMOT por que había unos intereses en juego y dice que lo más triste es que la Junta Metropolitana acepta modificar el PEMOT sobre unas necesidades concretas y particulares para beneficiar al municipio de Itagüí, porque hay cosas que a la actual administración ya no le gusta de lo concertado con anterioridad. Intereses que para eventualmente pueden ser válidos, pero no dejan un buen antecedente de la forma en la que se modifican las normas, especialmente los determinantes ambientales por una visión que pasa por encima del PEMOT.

Con relación a la destinación de una parte muy importante del territorio de Itagüí en la zona del río para destinarlo al mega parque de la centralidad sur, el experto respondió que su respuesta es también en el sentido anterior, que venir a cuestionar lo que ya se acordó después de haber pasado tantos años y ya sobre otros intereses no debería pasar; cree que hay discusiones nuevas que se deben dar de la centralidad sur, acorde a la nueva realidad, pero que deben ser discusiones colectivas y no de escritorio, que las cargas propuestas en principio de espacios verdes, industria y densidades si deberían ser nuevamente concertadas, pero que se han movido a la luz de los intereses de la clase política y el desarrollo que se pretende hoy en zonas como la del lote de Peldar en Envigado y al frente el lote de Coltejer en Itagüí, a hoy esas pretensiones no están acorde con lo que se esperaba en principio.

A manera de síntesis manifestó que están llegando a Itagüí nuevos proyectos que van en contravía de lo que planteo el PEMOT, como por ejemplo el cambio que permitió la Junta Metropolitana en diciembre en el cambio del PEMOT para que la zona industrial 3 de Itagüí que en principio estaba determinada como proyecto urbanístico en altura de alta densidad, sigue como

estaba con el argumento de que los impuestos que aporta la industria en el municipio son muy importantes, y deja a Itagüí en libertad de seguir afectando la ladera para los proyectos en altura, lo que deja en entredicho la decisión actual y que el cobro político y social va a ser muy alto en el futuro por favorecer a la industria en contraposición del bienestar ambiental.

Con relación a la importancia del PEMOT como instrumento de planificación del territorio del AMVA, en entrevista realizada a Andrés Mauricio Felizzola Numa y a Luisa Fernanda Madrigal Serna, profesionales universitarios del Departamento Administrativo de Planeación del Municipio de Itagüí, a finales del pasado mes de septiembre, manifiestan de forma explícita que el Área Metropolitana del Valle de Aburrá hace parte de esta tipología de asociatividad, que consiste en la asociación de uno o varios municipios, para enfrentar retos desde lo económico, político, social y ambiental y tiene como eje una ciudad principal, en este caso Medellín y con relación al PEMOT, manifiestan lo siguiente: *“El PEMOT, es un instrumento de gran importancia para los municipios asociados debido a que en él se establece la ruta de administración territorial que orienta de forma muy general los asuntos y particularidades que requieren de una gestión conjunta, busca principalmente la armonización del territorio y el desarrollo de la ciudad”*.

Ellos consideran que el instrumento PEMOT tiene una particularidad y es que obedece a una asociatividad territorial que solo involucra a los municipios que hacen parte de ella, y hace que se vean como conjunto o región lo que fortalece el ámbito de su visión integral; sin embargo, para ellos al abordar temáticas como las que se plantean en dicho instrumento, implica que se deben detallar profundamente una a una y esto no necesariamente ocurre hoy en el documento vigente del PEMOT.

En cuanto a la autonomía municipal con respecto al PEMOT ellos manifiestan que respecto a los usos del suelo, desde el aspecto normativo, que esta competencia está directamente

relacionada con la autonomía municipal tal como lo establece la Ley 388 de 1997, *“ahora bien, el PEMOT en su alcance de armonización metropolitana establece a través de sus macroproyectos metropolitanos una serie de condicionantes que dejarían en entredicho esta autonomía, en especial en estructurantes como los viales, ambientales o de espacio público”*,

En cuanto a los aspectos de visión territorial que plantea el PEMOT más allá de los límites político administrativos de los municipios del AMVA y al preguntarles si consideran que esta visión regional justifica que eventualmente se pueda disminuir la autonomía de los municipios en temas de ordenamiento territorial afirmaron que hay soluciones que deben abordarse de manera regional, en especial las relacionadas con el acceso al recurso hídrico, pero además otras situaciones como las relacionadas con la solución de transporte como el aeroportuario o el de transporte masivo y eventualmente en otra regiones del país, los puertos marítimo, para el desarrollo económico.

Además manifestaron que: *“otra situación que se soluciona de forma regional es la seguridad alimentaria de la región metropolitana cada vez más urbana y con unos suelos rurales con vocación de protección, esto por el momento no pondría en riesgo la autonomía territorial entendida ésta como la capacidad de gestión territorial sobre los límites político administrativos fijados de los municipios, desde instrumentos como el PEMOT se abordan este tipo de codependencias territoriales a nivel regional pero su gestión aún no está descrita o explicitada en la normatividad vigente, quizá se trate de una situación que a futuro deban orientar los territorios”*.

Con respecto a la Centralidad Sur y a las implicaciones y determinantes planteados desde el acuerdo 018 de 2010 para los municipios que la componen como por ejemplo la mayor destinación de suelo para el Mega parque, en Itagüí y la limitación para el asentamiento y/o permanencia de las empresas o industrias en las zonas aledañas al río, para los municipios del sur

del AMVA, desde su conocimiento manifestaron que la Centralidad Sur, es uno de los proyectos urbanos estratégicos , que hace parte de la red de centralidades metropolitanas y es uno de los hechos, que orienta los estructurantes de espacio público y la movilidad, junto con el corredor multimodal del río, y se espera que logre integrar los municipios del sur del Valle alrededor de este espacio, además, limita o reglamenta de manera general, la ocupación de esta zona:

“En el 2010, se planteó el desarrollo de un gran espacio público con la construcción de un mega parque lo que pondría en riesgo el reparto equitativo de cargas y beneficios, en especial porque en esta zona es donde municipios como Itagüí tienen asentada gran parte de las industrias y empresas que le aportan con contribuciones tributarias, es por ello que en el actual proceso de revisión y ajuste del POT por iniciativa del municipio se planteó a la Junta Metropolitana la revisión de éste y la modificación de la Norma Obligatoriamente General aplicable al macroproyecto, esta modificación se vio reflejada en el Acuerdo Metropolitano 8 del 06 de junio del 2023 ”Por el cual se adopta el Proyecto Estratégico Centralidad Metropolitana Sur, en el marco del Plan Estratégico Metropolitano de Ordenamiento Territorial del Valle de Aburrá”, en esta nueva versión se establece un modelo de ocupación urbana sustentable, homogéneo y equitativo basado en las condiciones actuales del territorio. Uno de los aspectos que se potencian es la conformación de una red de espacio público que involucre elementos del sistema natural para la conectividad ecológica por medio de la consolidación de espacios verdes, bulevares, movilidad activa, que involucren las Zonas Urbanas de Aire Protegido ZUAP, orientando la ocupación a la conformación de parques concatenados alrededor de los espacios públicos y equipamientos; plantea también un escenario propicio para la renovación urbana basado en la vocación de este espacio y orientaciones relacionadas con el mejoramiento integral de los asentamientos informales presentes en la zona”.

Cuando se les preguntó sobre las ventajas que ha tenido un municipio como Envigado al ingresar al AMVA, opinaron lo siguiente:

“Si bien en cierta manera con las directrices metropolitanas se ponen limitaciones en algunos aspectos del ordenamiento, precisamente una de las situaciones que orienta la asociatividad territorial a nivel metropolitano es la gestión de acciones conjuntas para la solución de problemáticas y el enfrentamiento de retos territoriales, que de manera individual sería más complejos gestionar; para municipios como Envigado y los demás el hacer parte del área metropolitana les permite el desarrollo de proyectos estratégicos que son cofinanciados por el área metropolitana y que han sido una realidad gracias a este modelo, lo que implica inversión conjunta de los municipios asociados esto es una gran ventaja y se debe reconocer que el desarrollo eficaz del territorio metropolitano se ha dado por esa interacción con Medellín como centro urbano principal”.

Desde una visión más holística del territorio metropolitano y las dinámicas conurbadas mundiales, el concejal de Envigado, David Londoño Arroyave, quien además es Especialista en Derecho Urbano e Inmobiliario al describir la importancia del PEMOT afirmó que:

“El Plan Estratégico Metropolitano de Ordenamiento Territorial -PEMOT- es importante porque toma como punto de partida grandes soluciones a problemáticas mundiales (tales como la sostenibilidad ambiental, la desigualdad y la pobreza, la conectividad física y virtual) y se articula con los planteamientos de los municipios del Valle de Aburrá, a través de sus lógicas de desarrollo y normativas propias, para encaminarse a la consolidación de un territorio metropolitano de manera armónica, concertada, coordinada y asociada”.

Al preguntarle sobre si el PEMOT favorece la visión regional frente a temáticas como uso del suelo, ciclo del agua, transporte masivo y otros, respondió que precisamente ese es el enfoque y aportó tres análisis concretos:

1. *“Hoy más del 50% de la población mundial es urbana y el ritmo de crecimiento de las ciudades es el mayor de la historia de la humanidad.*

2. *En las zonas más dinámicas del mundo, la expansión de las ciudades y áreas metropolitanas están dando lugar a procesos de integración a escala regional, nuevas unidades territoriales que se están convirtiendo en el motor de la economía mundial.*

3. *Las ciudades son los nuevos motores de la economía global y al mismo tiempo, pueden ser los principales actores ante los retos del cambio climático y la lucha contra la desigualdad y la pobreza.”*

En su argumentación manifestó que el PEMOT incorpora como objetivos estratégicos algunos de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas, para el cumplimiento de la meta de lograr territorios integrados sosteniblemente. Son ellos:

- *Hambre cero*
- *Agua limpia y saneamiento*
- *Energía asequible y no contaminante*
- *Trabajo decente y crecimiento económico*
- *Industria innovación e infraestructura*
- *Reducción de las desigualdades*
- *Ciudades y comunidades sostenibles*
- *Producción y consumo responsable*

A la pregunta de si el PEMOT al ser vinculante en los aspectos tratados pareciera disminuir la autonomía territorial que tienen los alcaldes desde la constitución política y la ley 388/97 frente al ordenamiento territorial, afirmó que el PEMOT está orientado sobre las nuevas formas de pensar los conglomerados urbanos y en función de la ocupación territorial. Considera que es un ejercicio de gobernanza que se articula con base en la confianza y la legislación.

Al concejal de Envigado se le planteó que El PEMOT tiene aspectos con visión territorial, más allá de los límites político administrativos de los municipios del AMVA; y se le preguntó si esa visión regional justifica que eventualmente se pueda disminuir la autonomía de los municipios en temas de ordenamiento territorial a lo cual puntualizó lo siguiente frente al PEMOT:

“Esa ruta que no privilegia ningún territorio en especial, sino que dimensiona a futuro la articulación metropolitana e incorpora los ODS como parte de sus objetivos estratégicos, que son punta de lanza para la transformación social y territorial. la meta del plan es potenciar territorios integrados y sostenibles, para lo cual usó como metodología la construcción de acuerdos sociales y técnicos como base de la planificación metropolitana y el entorno regional, para complementar y actualizar el PDM. Una mirada integral, que, en lugar de disminuir autonomía, la ratifica y aporta en la solución ecosistémica de las problemáticas de la región”.

Al pedirle opinión sobre las implicaciones del macro proyecto Centralidad Sur, planteado desde el acuerdo 018 de 2010 y que ello conlleva, una mayor destinación de suelo para el mega parque, en Itagüí, así como la limitación para el asentamiento y/o permanencia de las empresas o industrias en las zonas aledañas al río, para los municipios del sur del AMVA, manifestó:

“Envigado ha tomado decisiones contundentes con respecto al direccionamiento de los proyectos de transformación urbana en los sectores de las antiguas zonas industriales. La estrategia de cambio y diversificación de los tradicionales usos del suelo que propone la centralidad sur se efectuó con el riguroso análisis que exigió la revisión excepcional del Plan de Ordenamiento territorial, materializado en el Decreto 600 de 2019. Allí, se proponen dos cambios importantes en la planeación del territorio. El primero, es el artículo 9° de dicho Decreto 600 que modifica el artículo 15° del Acuerdo 010 del 2011. Esta modificación incluye los proyectos estratégicos del POT, estructurados en seis ámbitos de intervención; el primero es el

Envigado Metropolitano- Río Aburrá; Centralidad Sur. Con estos ámbitos se proponen acciones (artículo 11° Decreto 600 de 2019) para desarrollar el corredor del Río Aburrá - Zona Sur - Centralidades Sur, reconociendo las determinantes de ordenamiento territorial metropolitanas y las directrices del macro proyecto Centralidad Sur en el municipio de Envigado, definidas en el Acuerdo metropolitano 018 de 2010. Adicionalmente, el Acuerdo Metropolitano 8 de 2023, del Área Metropolitana, adopta el Proyecto Estratégico Centralidad Metropolitana Sur; en el marco del Plan Estratégico Metropolitano de Ordenamiento Territorial del Valle de Aburrá. Entre otras acciones, que requieren análisis en detalle”.

Sobre la afirmación que, para Envigado, ingresar al AMVA ha representado grandes ventajas, pero también podría no ser tan ventajoso desde la perspectiva del ordenamiento, opinó:

“El Área Metropolitana es un esquema asociativo territorial que vincula los diez municipios del Valle de Aburrá. Actúa como autoridad en asuntos de transporte público metropolitano y ambiental urbana. Esta entidad ha posibilitado el desarrollo de grandes proyectos para Envigado, entre ellos la adquisición de Casablanca, como un escenario cultural y ambiental para Colombia y el mundo. Este ingreso al Área representa un respaldo a la gestión territorial a través de la unión de esfuerzos y voluntades de las diferentes localidades, sin la cual sería imposible el desarrollo de algunos proyectos. Adicionalmente, es una oportunidad de articulación en asuntos de salud ambiental; en movilidad, con la inclusión del ciclo caminabilidad o movilidad activa. La gestión de proyectos de infraestructura como el intercambio vial de la Ayurá, entre otros, y toda la infraestructura para la educación, el deporte y la recreación”.

En la misma línea temática de las entrevistas, Juan Diego Lopera Pérez, Líder de Proyecto, del municipio de Medellín en la Secretaría de Ordenamiento Territorial, con relación a la autonomía territorial en cabeza de los alcaldes por la facultad constitucional y legal, Sin embargo, el

PEMOT, al ser vinculante en los aspectos tratados, pareciera disminuir la autonomía territorial en esos temas. ¿cuál es su opinión frente a este tema? Respondió:

“Debería el PEMOT, asumir asuntos como los usos del suelo rural, el transporte y agua, toda vez que su injerencia en la sostenibilidad y sustentabilidad del valle, se pone en riesgo por la visión municipalista, poco holística y bastante irresponsable de los egos de los gobernantes locales. Desconocen ser parte de un territorio que superó sus límites locales, y que dependen los unos de los otros”,

Al pedirle la opinión sobre las implicaciones de la centralidad sur como por ejemplo la mayor destinación de suelo para el Megaparque, en Itagüí y la limitación para el asentamiento y/o permanencia de las empresas o industrias en las zonas aledañas al río, para los municipios del sur del AMVA, manifestó:

“La Centralidad del Sur, con un Megaparque es necesario, porque la mezquindad de las autoridades locales con respecto a tener espacios que mejoren la calidad urbana es muy alta. Los dirigentes locales se han doblegado a los intereses inmobiliarios. El sur (Itagüí, Sabaneta, La Estrella y Envigado), están altamente densificando y el mega parque es necesario. Las industrias hoy deben relocalizarse más pensando en mercados globales que locales”, (Área Metropolitana del Valle de Aburrá, 2023).

En la misma línea que le da importancia al instrumento PEMOT, el secretario de Planeación de sabaneta, Javier Vega Meza afirmó:

“Es un instrumento de gestión muy importante que permite la armonización regional del desarrollo territorial, a través de la formulación de diversas estrategias de ocupación del territorio mediante la definición de franjas de densidades altas alrededor del sistema del río Aburrá a través de un sistema de centralidades consolidando allí un sistema de espacio público y de la estructura ecológica regional”,

Con respecto a la autonomía municipal en cuanto a ordenar sus territorios, que puede verse comprometida con los determinantes del PEMOT afirmo:

“La autonomía que le da la CPC a los municipios para la ordenación de su territorio no es absoluta y ello ha sido ampliamente ratificado en diferentes desarrollos normativos y jurisprudenciales al respecto, prueba de ello es el estatus de determinante del ordenamiento territorial que el legislativo les ha dado a los hechos metropolitanos, como herramientas jerárquicamente superiores a los instrumentos de planificación del nivel municipal y que permiten la articulación local-regional del ordenamiento territorial”.

Con respecto a la Centralidad Sur y sus implicaciones como por ejemplo la mayor destinación de suelo para el Megaparque, en Itagüí y la limitación para el asentamiento y/o permanencia de las empresas o industrias en las zonas aledañas al río, para los municipios del sur del AMVA realizo las siguientes consideraciones:

“Pienso que si el proyecto de la Centralidad Sur se logra desarrollar tal y como está planteado sería un caso exitoso de planificación urbana en integración con equipamientos metropolitanos y espacio público efectivo, tal y como actualmente lo es Parques del Rio - Ciudad del Rio en Medellín. Desde mi punto de vista, es acertado el modelo de ocupación planteado en la centralidad sur, en el cual se prioriza la ocupación residencial de alta densidad en la zona adyacente al rio, por encima del desarrollo industrial que ya se encuentra allí localizado, ya que esto permite una redensificación residencial en la zona de baja pendiente, con sistemas de equipamientos y espacio público adecuados, dando un alivio por así decirlo, al territorio, por la presión ejercida debido al creciente desarrollo en altura en ladera que se ha presentado en el sur del Valle de Aburrá y que en muchos casos tiene interrelación con proceso de afectación la estructura ecológica o la presencia de condiciones de amenaza y/o de riesgo por procesos de remoción en masa y avenidas torrenciales, y que adicionalmente permite en muchos de los casos

mitigar las distintas afectaciones tales como olores ofensivos o ruido, entre otras, que generan este tipo de industrias a los habitantes por su ubicación, y teniendo también presente su posibilidad de reubicación al interior del AMVA en los corredores industriales de la variante de Caldas y de Copacabana - Girardota – Barbosa”.

Conclusiones

- En Colombia los entes territoriales (Municipios) constitucionalmente tienen autonomía de carácter administrativa y funcional, aunque son dependientes de un estado unitario, desde el cual se administran los recursos principales tales como: salud, educación, agua potable y saneamiento básico, entre otros, además de que existe una rama legislativa central, desde la cual se crean las leyes que rigen el territorio nacional y una clase política, aparentemente interesada en que este mismo paradigma dependiente permanezca.
- La autonomía municipal está supeditada a lo que les permita la constitución y la ley bajo los principios de concurrencia, coordinación y subsidiaridad, en ese orden de ideas, un hecho metropolitano obedece a una delegación de funciones que, en virtud de la asociatividad, se delegan a las Áreas Metropolitanas algunas competencias que trascienden la esfera de la jurisdicción de cada municipio por la competencia que les ha dado la ley a dichos entes administrativos con vida jurídica propia.
- Para el caso específico de análisis, la autonomía administrativa y territorial de los entes municipales, queda subrogada a lo establecido en el PEMOT y en el PIDM, en lo que se refiere a Hechos Metropolitanos. Pero como bien se pudo evidenciar en esta investigación, los intereses de los políticos de turno y de particulares, eventualmente se contraponen a los intereses supramunicipales y de alguna forma estos actores pareciera que se imponen sobre el interés general, lo que a largo plazo puede traer consecuencias ambientales y sociales toda vez que el AMVA como autoridad ambiental aunque mantiene su función de control, permite en cierta medida que los estándares para organizar el territorio metropolitano de forma armónica y sostenible en el largo plazo, puedan quedar supeditados a los intereses y necesidades de los municipios miembros del Área y queda el

sinsabor de llegar a perder oportunidades de mejora colectiva y supramunicipal de las condiciones del territorio conurbado, a favor de las necesidades particulares de cada territorio independiente.

- Para el caso específico del análisis, si bien es cierto que los hechos metropolitanos como la Centralidad Sur del AMVA suscitan tensiones a la hora de implementar los aspectos vinculantes del PEMOT, también debe tenerse presente que este instrumento es una gran oportunidad que tienen los municipios como Envigado e Itagüí, de armonizar sus propios territorios con la conurbanización metropolitana, lo que les permite eventualmente recibir inversiones significativas de parte del ente metropolitano en infraestructura, equipamiento, movilidad, transporte público entre otros, pero que al estar relegados no tendrían dichos beneficios. Además, que desde la función del AMVA como autoridad ambiental en su jurisdicción, reciben asesoría y control que en principio debe primar sobre eventuales intereses de mandatarios de turno y de particulares, todo ello por el bien supramunicipal que debe estar acorde con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) que plantea la ONU, lo que permite estar a la altura de las propuestas mundiales de desarrollo metropolitano. De allí radica la importancia de la supramunicipalidad y los instrumentos que la ley le da para una adecuada gestión armónica y sustentable de los territorios.
- De acuerdo con lo expresado en la conclusión anterior, los municipios al vincularse a esquemas asociativos como las áreas metropolitanas, efectivamente intercambian parte de su autonomía a cambio de las ventajas ya descritas de pertenecer a estas instituciones y lo hacen pues al poner en la balanza las ventajas y desventajas, priman las primeras sobre las

segundas, generándose lo que se conoce como un “Trade off” en esquemas de gobernanza.

- Adicionalmente, pero no menos importante, el recuento del proceso de la Centralidad Sur, permite describir las tensiones político administrativas entre los distintos municipios que la conforman y la entidad denominada Área Metropolitana del Valle de Aburrá. Este proceso inicia con el Acuerdo 018 de 2010, mediante el cual el AMA define la Centralidad Sur como un Hecho Metropolitana y describe los lineamientos del mismo, incluidos los límites del mega parque y allí es donde el municipio de Itagüí, según estos lineamientos iniciales, sería el territorio donde quedaría la gran mayoría del mega parque y a cambio de este uso del suelo en la franja del río sobre el costado occidental, el municipio percibiría una compensación importante a través del mecanismo de reparto de cargas y beneficios. Sin embargo, en 2019 ya el PEMOT señala que los planteamientos iniciales del mega parque y de la centralidad sur deben revisarse y acogerse a las nuevas realidades del territorio y desarrollarse sobre el costado oriental del río y en particular, alrededor de la estación Sabaneta del Metro. Evidenciando con ello que la intencionalidad manifestada en múltiples ocasiones entre 2010 y 2019 por parte de los mandatarios y distintos políticos de Itagüí, de buscar que el mega parque no afectara los usos del suelo industrial y comercial del municipio en la franja cercana al río. Posteriormente en junio de 2023 se sancione en el AMVA el Acuerdo 08, el cual reconoce la realidad actual en el sentido que para los municipios del sur del AMVA, especialmente Envigado e Itagüí debe considerar de forma radical el actual uso del suelo, antes de la definición de los límites de un mega parque ideal basado en una idea regional de desarrollo armónico y equilibrado

del territorio y por ello, el nuevo planteamiento del acuerdo 08/23, es muy diferente y se impuso sobre lo inicialmente trazado por el AMVA por el bien supramunicipal.

- Finalmente el hecho de no existir aún una reglamentación para el reparto de cargas y beneficios urbanísticos en el AMVA a nivel supramunicipal, le da parcialmente la razón a Itagüí para buscar e imponer un nuevo modelo de ocupación del territorio para la centralidad sur; si esa reglamentación estuviese vigente y operando, Itagüí podría compensar la pérdida de ingresos tributarios de las empresas asentadas hoy en el corredor del río en el costado occidental del mismo, con ingresos de la redistribución de cargas; pero al no existir ese reparto, Itagüí no está dispuesto (con sobrada razón) a renunciar a esos importantes ingresos. Aquí se puede evidenciar que el problema de la reglamentación de los usos del suelo desde una perspectiva supramunicipal debe estar necesariamente acompañada de incentivos económicos para los municipios; de lo contrario, nada va a pasar en estos territorios.

Bibliografía

- AMVA (2006) Acuerdo Metropolitano 015 de 2006 “Por medio del cual se adoptan las normas obligatoriamente generales en materia de planeación y gestión del suelo y se dictan otras disposiciones”. Recuperado de https://alphasig.metropol.gov.co/normograma/compilacion/docs/a_amva_0015_2006.htm
- AMVA (2010) Acuerdo metropolitano 018 de 2010 “ Por medio del cual se adopta y reglamenta en los aspectos metropolitanos el mega proyecto centralidad sur...” Recuperado de <https://www.metropol.gov.co/acuerdosmetropolitanos/2010/ACUERDO018.pdf>
- AMVA (2011) Acuerdo 013 de 2011 “Plan BIO- 2030” Recuperado de <https://www.metropol.gov.co/planeacion/Documents/presentacion-bio-2030.pdf>
- AMVA (2019) Formulación de PEMOT, Recuperado de <https://www.metropol.gov.co/planeacion/Paginas/plan-estrategico-metropolitano-de-ordenamiento-territorial.aspx>
- AMVA (2021) Resolución metropolitana “Por medio del cual se declara el nivel de prevención en el marco de la declaratoria de periodo de Gestión de Episodios de contaminación atmosférica en el primer semestre de 2021, en la jurisdicción del Área Metropolitana del Valle de Aburrá” Recuperado de <https://www.metropol.gov.co/ambiental/calidad-del-aire/Documents/Normatividad/Resolucion-182-2021-Estado-de-Prevencion.pdf>
- AMVA (2023) Acuerdo 08 de 2023 Reformulación Centralidad Sur. Recuperado de https://alphasig.metropol.gov.co/normograma/compilacion/docs/a_amva_0008_2023.htm

Área Metropolitana del Valle del Aburrá. (2023). Área Metropolitana [Gubernamental]. Área Metropolitana. <https://www.metropol.gov.co/>

Cámara de comercio Aburra Sur (2018) Centralidad Sur. Recuperado de <https://ccas.org.co/wp-content/uploads/2.-MACROPROYECTO-CENTRALIDAD-SUR.pdf>

Colombia. Asamblea Nacional Constituyente (1991). Constitución Política.

Colombia. Congreso de la República (1986). Ley 11 de 1986 “Estatuto Básico de la administración municipal”.

Colombia. Congreso de la República (1994). Ley 136. “Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios”.

Colombia. Congreso de la República (2012). Ley 1551. “Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios”.

Colombia. Corte constitucional (1996). Sentencia C- 535. M.P. Alejandro Martínez Caballero

Colombia. Presidencia de la República (1986). Decreto 1333. “Por la cual se expide el Código de Régimen Municipal”.

Concejo de Envigado (2021) Acta de sesión del Concejo de envigado “Comisión de Plan o de bienes” 26 de mayo de 2021 Recuperado de <https://www.concejoenvigado.gov.co/wp-content/uploads/2022/10/ACTA-COMISION-DE-PLAN-MAYO-26-DE-2021-MEDIDA-CAUTELAR-DECRETO-600.doc>

Concejo de Envigado, (2011) Acuerdo 010 de 2011; Plan de Ordenamiento Territorial 2011-2023, Recuperado de <https://www.concejoenvigado.gov.co/informacion-acuerdos/plan-de-ordenamiento-territorial/>

Concejo de Itagüí (2023) Formulación del POT 2023-2035. Recuperado de

https://itagui.gov.co/uploads/widgets/fo1_13/97ab8-dts_formulacion_pot-itaguei_-2023-_compressed.pdf

Corte Constitucional de la Republica de Colombia. (1996). C-535-96 Corte Constitucional de Colombia [Gubernamental]. Corte constitucional de la Republica de Colombia.

<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1996/c-535-96.htm>

Corte Constitucional de la Republica de Colombia. (2014). C-072-14 Corte Constitucional de Colombia [Gubernamental]. Corte constitucional de la Republica de Colombia.

<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2014/C-072-14.htm>

Corte constitucional. (1997). Ley 388 de 1997—Gestor Normativo—Función Pública [Gubernamental]. Corte constitucional de la Republica de Colombia.

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=339>

de Colombia, C. P. (1991). CONSTITUCION POLITICA DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA 1991.

https://www.arlsura.com/images/stories/ambiental/interes_gral/constitucion_1991.pdf

Departamento Nacional de Planeación (2016). Conpes 3970 de 2016 “Programa nacional para la formulación y actualización de planes de ordenamiento territorial: Pot modernos”

Recuperado de <https://www.minambiente.gov.co/wp-content/uploads/2021/08/conpes-3870-de-2016.pdf>

El Colombiano (2019), Novedades del POT de Envigado aprobado vía decreto. Recuperado de

<https://www.elcolombiano.com/antioquia/nuevo-plan-de-ordenamiento-territorial-pot-de-envigado-novedades-y-aplicacion-FL12192986>

El Colombiano (2021), Decisión judicial suspendió la vigencia del POT de Envigado.

Recuperado de <https://www.elcolombiano.com/antioquia/fallo-pone-en-vilo-el-pot-de-envigado-hh16001143>

Función pública. (2011). Ley 1454 de 2011—Gestor Normativo—Función Pública [Gubernamental]. Función pública.

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=43210>

Función pública. (2013). Ley 1625 de 2013—Gestor Normativo—Función Pública [Gubernamental]. Función pública.

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=52972>

Peralta Duque Beatriz del Carmen. (2008). Descentralización y Autonomía Municipal y Regional en la Política Pública Territorial en Colombia: Problema y Perspectivas. Revista Eleuthera. <https://www.redalyc.org/pdf/5859/585961831010.pdf>

Peralta Duque Beatriz del Carmen. (2008). Descentralización y Autonomía Municipal y Regional en la Política Pública Territorial en Colombia: Problema y Perspectivas. Revista Eleuthera. <https://www.redalyc.org/pdf/5859/585961831010.pdf>

Romero, M. (2017). La reconfiguración territorial: Macroproyecto de la centralidad sur, Valle de Aburra, Colombia. 2018. Revista de la Facultad de Trabajo Social, 33, 8-29.