GUÍA PARA LA CREACIÓN DE ÁREAS METROPOLITANAS EN COLOMBIA

TOMO I

Guía práctica para apoyar a las ciudades capitales en la estructuración, gestión y fortalecimiento de procesos metropolitanos y asociativos, con enfoque jurídico, técnico y territorial.

Contenido

Introducción y contexto	2
Marco conceptual y normativo	3
ABC para la creación de un Área Metropolitana	4
Hechos Metropolitanos: la base funcional de la gobernanza metropolitana	7
Gobernanza metropolitana: de la coordinación municipal a las decisiones conjuntas	11
Lecciones aprendidas para la creación de Áreas Metropolitanas en Colombia	13
Para cerrar	16

Introducción y contexto

En Colombia, las Áreas Metropolitanas representan una de las expresiones más sólidas de integración entre municipios. Su valor radica en permitir que un municipio núcleo —con frecuencia una ciudad capital— y los municipios conurbados que lo rodean coordinen la planificación y gestión de temas que les competen por igual. En un país donde la urbanización avanza a gran velocidad y donde los retos vinculados con movilidad, crecimiento urbano, seguridad y sostenibilidad ambiental se intensifican, estas entidades ofrecen un camino para atender esos desafíos desde una mirada regional e integrada.

Actualmente, las ciudades capitales participan en nueve esquemas asociativos supramunicipales: ocho Áreas Metropolitanas y una Región Metropolitana. En todos ellos actúan como municipio núcleo Barranquilla, Bogotá, Bucaramanga, Cali, Cúcuta, Manizales, Medellín, Pereira y Valledupar. En conjunto, estas aglomeraciones reúnen a más de 20 millones de habitantes según proyecciones del DANE (2024), con dinámicas poblacionales destacadas como:

- **Bogotá** – Región Metropolitana (11,0 millones)
- **Medellín** – Valle de Aburrá (4,18 millones)
- **Cali** – Sur Occidente (2,51 millones)
- **Barranquilla** – Área Metropolitana (2,28 millones)
- **Bucaramanga** – Área Metropolitana (1,33 millones)
- **Cúcuta** – Área Metropolitana (1,08 millones)
- **Pereira** – Centro Occidente (736 mil)
- **Manizales** – Centro Sur de Caldas (565 mil)

Este **Tomo 1** se concentra en el proceso de conformación de un Área Metropolitana, abordándolo tanto desde su dimensión estratégica como desde su desarrollo técnico. En los próximos tomos se profundizará en aspectos complementarios:

- **Tomo 2 — Racionalización:** ajustes y fusiones siguiendo criterios de desempeño y pertinencia;
- **Tomo 3 — Fortalecimiento:** mecanismos para aumentar la capacidad institucional, técnica y financiera de las Áreas Metropolitanas y otros esquemas asociativos.

Marco conceptual y normativo

Un Área Metropolitana es, por esencia, una asociación voluntaria entre un municipio núcleo y municipios conurbados que comparten una dinámica urbana funcional. Su objetivo es planificar y coordinar el desarrollo de ese territorio integrado bajo una administración común.

El marco normativo se encuentra principalmente en la **Ley 1625 de 2013**, que regula la constitución, estructura, competencias, financiamiento y disolución de estas entidades. Esta norma sustituyó a la Ley 128 de 1994, actualizando el régimen a la realidad urbana actual del país. Entre los aspectos más relevantes de la Ley 1625 se incluyen:

- Definición de área metropolitana.
- Requisitos de mayoría poblacional y territorial para la conformación (art. 8).
- Reglas para el proceso de concertación, consulta popular, adopción de estatutos y protocolización (arts. 9 al 15).
- Competencias especiales en temas de transporte, ambiente, seguridad, planificación territorial y vivienda (art. 24).
- Creación de un Consejo Metropolitano como máximo órgano de gobierno.

La Ley 1625 de 2013, en su artículo 2, define las áreas metropolitanas como:

> *"Entidades administrativas de derecho público, formadas por un conjunto de dos o más municipios integrados alrededor de un municipio núcleo, vinculados entre sí por dinámicas e interrelaciones territoriales, ambientales, económicas, sociales, demográficas, culturales y tecnológicas que para la programación y coordinación de su desarrollo sustentable, desarrollo humano, ordenamiento territorial y racional prestación de servicios públicos requieren una administración coordinada".*

Así mismo, las Áreas Metropolitanas están dotadas de personería jurídica de derecho público, autonomía administrativa, patrimonio propio, autoridad y régimen administrativo y fiscal especial (artículo 3, Ley 1625 de 2013).

Igualmente, la **Constitución Política** (arts. 306 y 319) y la **Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial - LOOT** (Ley 1454 de 2011) establecen principios rectores sobre la asociatividad territorial y permiten la existencia de figuras con competencia supramunicipal.

ABC para la creación de un Área Metropolitana

Crear un Área Metropolitana trasciende la dimensión jurídica; supone una decisión estratégica en la que varios municipios reconocen sus interdependencias y optan por planificar su futuro de forma conjunta. El ABC de la conformación establece, paso a paso, los requisitos técnicos, normativos y de participación ciudadana necesarios para crear una institucionalidad metropolitana legítima, sostenible y capaz de producir resultados visibles. Su propósito es **ofrecer a mandatarios locales, concejos municipales y equipos técnicos una ruta clara para pasar de la conurbación de facto a la cooperación institucional**, asegurando que la decisión de crear un Área Metropolitana esté respaldada por visión territorial compartida, rigor legal y beneficios concretos para la ciudadanía.

A. Iniciativa para promover la creación

La creación del Área Metropolitana puede ser propuesta por cualquiera de los siguientes actores:

1. Los alcaldes de los municipios interesados.
2. La tercera parte de los concejales de dichos municipios.
3. El 5% de los ciudadanos inscritos en el censo electoral totalizado de los municipios involucrados.
4. El gobernador o los gobernadores de los departamentos donde están ubicados los municipios interesados.

B. Elaboración del proyecto de constitución

Los promotores deben elaborar un proyecto que incluya como mínimo:

1. Los municipios que integrarían el Área Metropolitana.
2. El municipio núcleo: será la ciudad capital del departamento, en caso de que esté integrada por una.
3. Las razones y justificación técnica, social y económica para su creación.

C. Radicación y verificación del proyecto ante la Registraduría

1. Se entrega el proyecto a la **Registraduría Nacional del Estado Civil**.
2. La Registraduría tiene **10 días hábiles** para:
   - Verificar que se cumplan los requisitos de los literales A y B.
   - Si todo está en regla, **convocar la consulta popular** y proveer los medios necesarios para su organización.

D. Consulta popular

1. La consulta debe realizarse **entre 3 y 5 meses** después de decretada la convocatoria y publicada en la web de la Registraduría.

2. Durante ese período, la Registraduría debe difundir la convocatoria por medios masivos de comunicación en los municipios involucrados.

E. Aprobación mediante voto ciudadano

La propuesta queda aprobada si:

1. La **mayoría de los votos** en cada uno de los municipios participantes es **favorable**, y
2. Se logra una **participación mínima del 25% del censo electoral** en cada municipio.

Es decir: **la aprobación debe cumplirse municipio por municipio**, no en el total agregado.

F. Protocolización

Si la consulta popular es aprobada:

1. Los alcaldes y los presidentes de los concejos de los municipios donde se aprobó la consulta deben **protocolizar la creación del Área Metropolitana** en la **Notaría Primera del municipio núcleo o ciudad capital**.
2. Esto debe hacerse **en un plazo máximo de 30 días calendario**.

G. Trámite previo adicional (requisito de concepto — no vinculante)

Previo a radicar el proyecto ante la Registraduría (paso C), los promotores deben:

1. Enviar el proyecto a la **Comisión Especial de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial del Senado y la Cámara**.
2. La Comisión tiene **1 mes** para emitir un concepto sobre conveniencia y oportunidad.
3. **Ese concepto no es obligatorio ni vinculante** (Sentencia C-072 de 2014).

H. Definición de financiación del Área Metropolitana

Una vez constituida:

1. Cada concejo municipal debe aprobar un **acuerdo** donde se definan:
   - **Fuentes de financiación**
   - **Porcentajes de aportes municipales**
2. Esto debe ser **compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo de cada municipio**.
3. Si en el plazo de 1 año no se aprueban estos aportes, los alcaldes o presidentes de concejo que obstruyan el proceso incurren en **causal de mala conducta**.

I. Integración de nuevos municipios (si aplica en el futuro)

Para que un municipio vecino se integre posteriormente al Área Metropolitana:

1. La iniciativa puede venir de alcaldes, presidentes de concejos, un tercio de los concejales o el 5% de los ciudadanos del municipio interesado.
2. Requiere **consulta popular** en el municipio candidato.
3. Se aprueba con la **mayoría absoluta del voto** y la participación de mínimo **5% del censo electoral** del municipio.

Hechos Metropolitanos: la base funcional de la gobernanza metropolitana

Los **hechos metropolitanos** son el núcleo operativo de un Área Metropolitana. La Ley 1625 de 2013 los define como aquellos **fenómenos, dinámicas, servicios o problemas que trascienden las fronteras municipales y que solo pueden resolverse mediante una acción conjunta de los municipios asociados**. En otras palabras, son los asuntos en los que la interdependencia entre los municipios es tan alta que gestionarlos por separado es ineficiente, costoso o insostenible.

Mientras la norma crea la estructura institucional, los hechos metropolitanos son los que dan **sentido, contenido y resultados** al Área Metropolitana. Su identificación, priorización y gestión determinan **la agenda de desarrollo metropolitano en el ámbito práctico**. A continuación, una guía práctica para identificar y priorizar hechos metropolitanos en la conformación de estos esquemas asociativos:

1. Naturaleza e importancia de los hechos metropolitanos

Los hechos metropolitanos pueden ser:

- **Funcionales** (por ejemplo, movilidad, transporte masivo, accesibilidad laboral)
- **Ambientales** (cuencas compartidas, calidad del aire, riesgo climático)
- **Económicos** (cadenas productivas regionales, mercados laborales integrados)
- **Sociales** (seguridad, equipamientos culturales y deportivos, salud)
- **Territoriales** (crecimiento urbano, ordenamiento del suelo, vivienda)

Cuando los municipios toman decisiones aisladas en estas materias, suelen producirse:

- Duplicidad de inversiones
- Conflictos de uso del suelo
- Deterioro de servicios públicos por falta de articulación
- Competencia institucional en lugar de cooperación
- Desigualdad entre centros urbanos y periferias

Los hechos metropolitanos permiten pasar de esa fragmentación a una **gestión integrada, eficiente y estratégica**.

2. ¿Cuándo se deben definir los hechos metropolitanos?

Aunque la Ley no exige identificarlos antes de la consulta popular, la evidencia demuestra que existen tres momentos clave:

Momento posible	Obligatoriedad	Grado de recomendación	Justificación
Antes de la conformación	No es exigido por la Ley	Altamente recomendable	Fortalece la justificación para la consulta popular y genera consenso político
Durante el proceso de constitución	No es exigido para aprobar la consulta	Muy recomendable	Permite que la ciudadanía vote sabiendo para qué se crea el área metropolitana
Después de la conformación (primeros 12–18 meses)	Sí es obligatorio, en la práctica administrativa	Es el momento óptimo	Se incorporan formalmente en los estatutos y en el Plan Integral de Desarrollo Metropolitano

Tabla 1. *Momentos clave para la identificación de hechos metropolitanos. Fuente: Elaboración propia, 2025.*

Conclusión: No se puede operar un área metropolitana sin definir hechos metropolitanos, porque son la base de sus competencias y presupuestos.

Pero no es obligatorio definirlos antes de la consulta, aunque hacerlo incrementa la probabilidad de aprobación y la legitimidad del proyecto.

Recomendación Asocapitales: anticiparlos en las fases de diagnóstico y estudios técnicos, comunicarlos durante, y formalizarlos después.

3. Criterios para priorizar hechos metropolitanos identificados

No todas las situaciones de escala regional son necesariamente hechos metropolitanos. Por lo anterior, se recomienda priorizar aquellos que cumplan la mayoría de algunos criterios como los siguientes:

Criterio	Pregunta orientadora
Escala supramunicipal	¿El fenómeno involucra a dos o más municipios funcionalmente?

Indivisibilidad	¿Cada municipio por separado está limitado para resolverlo?
Escala óptima	¿Resolverlo de forma conjunta reduce costos o aumenta impacto?
Impacto ciudadano	¿El tema es visible para la ciudadanía y mejora su calidad de vida?
Madurez técnica	¿Existe información, capacidades o proyectos previos que faciliten la acción conjunta?

Tabla 2. *Criterios para priorizar hechos metropolitanos identificados. Fuente: Elaboración propia, 2025.*

Resultado esperado: entre **3 y 6 hechos metropolitanos prioritarios** para los primeros cuatro años de operación.

4. Ejemplos de hechos metropolitanos típicos en capitales y ciudades grandes

Los siguientes son temas recurrentes que han sido priorizados en varias experiencias metropolitanas:

Dimensión	**Hecho metropolitano común**
Movilidad	Integración tarifaria y operacional del transporte público
Ambiente	Gestión del aire, de cuencas y de residuos sólidos
Seguridad	Sistemas metropolitanos de videovigilancia y coordinación policial
Ordenamiento	Perímetros de expansión y directrices unificadas de uso del suelo
Competitividad	Áreas logísticas, zonas industriales y corredores de innovación
Servicios sociales	Centralidades educativas, culturales y deportivas metropolitanas

Tabla 3. *Ejemplos de hechos metropolitanos típicos en capitales y ciudades grandes. Fuente: Elaboración propia, 2025.*

5. Cómo formalizar los hechos metropolitanos en la hoja de ruta institucional

Una vez constituida el Área Metropolitana, los hechos deben integrarse en:

Estatutos

- Definen oficialmente los ámbitos metropolitanos de actuación.

Plan Integral de Desarrollo Metropolitano

- Establece metas, proyectos y presupuesto plurianual.

Estructura administrativa

- Las gerencias, direcciones y programas técnicos deben corresponder a los hechos metropolitanos seleccionados.

Portafolio de proyectos estratégicos

- Los proyectos deben derivarse de los hechos; no al contrario.

Estrategia de comunicaciones

- Los hechos metropolitanos deben convertirse en narrativas de beneficio ciudadano visibles y medibles.

6. Éxito en la identificación y gestión de hechos metropolitanos

Una Área Metropolitana avanza cuando:

- Existe **una interpretación técnica compartida** entre los municipios que la conforman sobre cuáles son los hechos prioritarios.
- Cada municipio encuentra **beneficios concretos** dentro de al menos uno de ellos.
- Se pueden **mostrar resultados visibles en un máximo de 24 meses**.
- La ciudadanía puede responder a la pregunta: **"¿Para qué sirve que mi municipio haga parte del área metropolitana?"**

MENSAJE IMPORTANTE: Los hechos metropolitanos son la respuesta a la pregunta central de la ciudadanía: *¿qué cambia en mi vida si se crea un Área Metropolitana?* Identificarlos con rigor técnico y comunicar sus beneficios con claridad política es la condición para un Área Metropolitana legítima, sostenible y eficaz.

Gobernanza metropolitana: de la coordinación municipal a las decisiones conjuntas

Un Área Metropolitana se consolida cuando los municipios que ya están integrados en la práctica por economía, movilidad, servicios, empleo y vida urbana, deciden organizar esa interdependencia mediante una estructura de gobernanza común. Esta estructura no sustituye la autonomía municipal: la complementa. Su función es convertir flujos funcionales desordenados en **decisiones compartidas, proyectos coordinados y resultados visibles para la ciudadanía**.

En el corazón del modelo de gobernanza metropolitana se ubica el **municipio núcleo / ciudad capital** como el **ancla funcional** que articula redes económicas, logísticas, institucionales y territoriales. A su alrededor se integran los **municipios conurbados**, vinculados por dinámicas urbanas que trascienden los límites administrativos: las personas viven en un municipio, trabajan en otro, estudian en un tercero y se recrean en un cuarto, por ejemplo. Cuando esa realidad se gestiona de manera conjunta, los beneficios son múltiples: tarifas integradas en transporte, políticas ambientales coherentes, sistemas de seguridad interoperables, servicios públicos más eficientes, entre otros.

La cooperación metropolitana se materializa en un conjunto de **funciones compartidas**, definidas en los estatutos y desarrolladas en el Plan Integral de Desarrollo Metropolitano, estas funciones determinan *qué se hace juntos* y *qué se mantiene en la órbita municipal*. Así, cada municipio conserva su autonomía territorial, pero transfiere competencias puntuales para resolver asuntos que solo funcionan si se gestionan en una escala supramunicipal.

La conducción de esta agenda recae en una **arquitectura de gobernanza metropolitana** que garantiza transparencia y corresponsabilidad y decisiones basadas en criterios objetivos de carácter técnico. En este modelo, los acuerdos entre mandatarios municipales se traducen en planificación integrada, proyectos financiables y resultados que la comunidad puede evidenciar en el corto y mediano plazo. Lo anterior se puede observar en la siguiente ilustración:

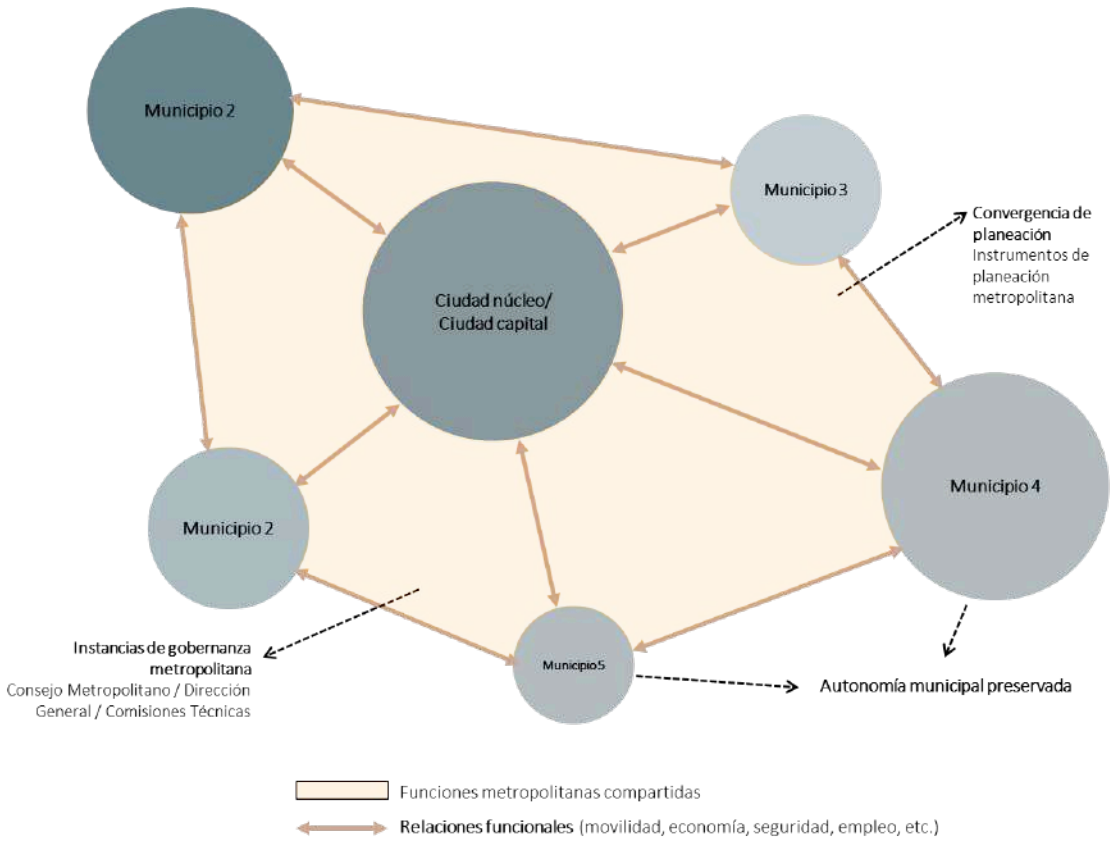

Ilustración 1. *Modelo de gobernanza metropolitana óptima. Fuente: Elaboración propia, 2025.*

En conclusión, el valor de un Área Metropolitana está en su capacidad de **convertir flujos funcionales cotidianos en decisiones públicas conjuntas**, más que en la figura jurídica per se, La imagen facilita entender que la gobernanza metropolitana surge donde ya existe la vida metropolitana: la institucionalidad se construye para gestionar lo que la realidad integró primero.

Lecciones aprendidas para la creación de Áreas Metropolitanas en Colombia

La creación de un Área Metropolitana requiere un esfuerzo jurídico, administrativo, social y político importante para los municipios que planean conformarla. Los casos de Colombia permiten afirmar que la clave del éxito no está únicamente en cumplir la Ley 1625 de 2013, sino en **construir legitimidad, confianza y beneficios tangibles** entre los municipios involucrados. A continuación, se presentan las principales lecciones aprendidas de los procesos de conformación previos en el país:

1. Construir visión metropolitana antes que estructura metropolitana

Aunque la Ley no exige definir los hechos metropolitanos antes de la consulta popular, la experiencia demuestra que las Áreas Metropolitanas prosperan cuando existe una **agenda clara y compartida** en torno a problemas reales que importan a la ciudadanía, desde el día uno.

Los procesos exitosos no comenzaron hablando de las soluciones concretas trascendentales para la gente en movilidad integrada, sostenibilidad ambiental, seguridad, infraestructura para el crecimiento y servicios públicos eficientes. La estructura administrativa debe ser la consecuencia, más no el punto de partida de problemáticas comunes entre municipios y de oportunidades compartidas en las que la ciudadanía pueda identificarse y reconocer un valor agregado real.

Lección: *Un área metropolitana se aprueba cuando la gente siente para qué sirve; no cuando solo entiende cómo se conforma.*

2. El liderazgo político del municipio núcleo es necesario, pero no suficiente

La voluntad de la ciudad núcleo impulsa el proyecto; sin ella no podría existir. Sin embargo, la conducción debe evitar parecer **centralista, absorbente o dominante por parte de un municipio**. Todos los municipios que puedan hacer parte del Área Metropolitana necesitan garantías claras para no sentirse subordinados.

Recomendaciones prácticas:

- Establecer desde el inicio compromisos de **equilibrio de representación** en los órganos de gobierno.
- Visibilizar proyectos **ganadores para todos**, no solo para la ciudad núcleo/ciudad capital.
- Crear mesas técnicas **rotativas**, incluso antes de la consulta popular.

Lección: *La probabilidad de éxito del proyecto aumenta cuando la capital invita a construir juntos, soluciones para la gente.*

3. La consulta popular se gana con pedagogía, no con normatividad

Las experiencias del país muestran que el mayor riesgo de la fase de votación es la **desconexión entre el concepto técnico y la percepción ciudadana**. Una consulta se pierde por desinformación o indiferencia.

Buenas prácticas observadas:

- Mensajes simples y repetitivos sobre beneficios cotidianos (tiempos de transporte, acceso a empleo, seguridad, contaminación).
- Voceros no solo políticos: empresarios, universidades, deportistas, juntas de acción comunal.
- Simulación de escenarios con y sin área metropolitana (por ejemplo: "con área metro, una sola tarjeta de transporte; sin área metro, cada municipio mantiene su sistema").
- Evitar narrativas que sugieran aumento de impuestos o pérdida de autonomía municipal.

Lección: *La consulta se gana cuando la ciudadanía entiende que su vida será más fácil y su ciudad más ordenada.*

4. La confianza intermunicipal es un insumo técnico

Los equipos técnicos metropolitanos han descubierto que la calidad del relacionamiento político determina el ritmo de cumplimiento de los requisitos administrativos. Cuando existen tensiones previas o diferencias históricas entre municipios, el proceso puede llegar a ralentizarse o bloquearse.

Herramientas que pueden ayudar a superar la fricción:

- Mapas de proyectos priorizados por municipio (ningún municipio se queda sin beneficios visibles).
- Actas públicas de acuerdos.
- Mecanismos de resolución de controversias entre mandatarios.
- Inclusión de **logros tempranos comunes** incluso antes de la consulta (ej.: rutas integradas piloto, convenios ambientales, eventos culturales regionales).

Lección: *La confianza ciudadana constituye las bases para el éxito en las urnas y en la posterior gestión del Área Metropolitana.*

5. La sostenibilidad financiera debe definirse desde el día uno

La Ley exige que los aportes de los municipios integrantes se definan en el primer año, pero si este tema se deja para después se convierte en una fuente de conflicto. La claridad financiera reduce incertidumbre y ayuda a pasar de la promesa al proyecto.

Buenas prácticas:

- Fórmulas acordadas previamente de aportes (por población, ingresos corrientes de libre destinación o combinación).
- Portafolio inicial de proyectos con valor estimado.
- Matriz de fuentes de financiación pública, privada y de cooperación.

Lección: *A mayor claridad financiera inicial, menor desgaste político y administrativo futuro.*

6. Las áreas metropolitanas que producen resultados visibles en menos de 24 meses tiene mayor probabilidad de construir confianza

Una vez constituida, la ciudadanía espera resultados rápidos. Si no se perciben avances durante el primer período de gobierno, crece el desencanto y se debilita la gobernanza metropolitana.

Ejemplos de aceleradores rápidos de legitimidad:

- Implementación de **tarifa diferencial o integración en transporte urbano**.
- Creación de la **ventanilla única metropolitana de trámites**.
- Programas ambientales visibles (reforestación de cuencas, corredores ecológicos, control de emisiones).
- Estrategias metropolitanas de seguridad y videovigilancia integradas.

Lección: *La gobernanza metropolitana se gana en las urnas, pero se consolida en los primeros dos años de gestión.*

Para cerrar

El presente Tomo brinda las bases para comprender y liderar la **creación de nuevas Áreas Metropolitanas** desde las ciudades capitales en Colombia y responde al creciente interés

por soluciones de gobernanza regional más eficaces frente a realidades urbanas complejas que enfrentan las entidades territoriales. En este mismo sentido, el **Tomo 2** abordará criterios y metodologías para la **racionalización** de Áreas Metropolitanas ya existentes y su adecuación al nuevo marco político-territorial, y el **Tomo 3** presentará **estrategias de fortalecimiento institucional y financiero**, así como casos exitosos y lecciones aprendidas.

Asocapitales, como Asociación que representa a las ciudades capitales, reafirma su papel como **aliado estratégico** en la consolidación de la gobernanza metropolitana en Colombia. A través de asistencia técnica, generación de conocimiento y articulación con el Gobierno Nacional, apoya decididamente el desarrollo de Áreas Metropolitanas modernas, funcionales y sostenibles, con ciudades capitales como núcleos de desarrollo, gobernanza, innovación y desarrollo de los territorios.