



ESCUELA SUPERIOR
DE ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA

Nota de Gobierno¹

Febrero 2026
No. 009

Asociatividad territorial en Colombia.
Los retos de la política
ante las dinámicas territoriales

¹ Documento elaborado por:
Pedro Ignacio Bernal Forero.
Asesor temático.

Nota de Gobierno

Febrero
2026

1. Introducción

2. Contexto y antecedentes

2.1 Miradas críticas de la asociatividad

3. Casos de asociatividad territorial

3.1. Asociación de Municipios del Catatumbo, Provincia de Ocaña y Sur del Cesar, Asocatatumbo.

3.2. Asociación de Municipios del Norte del Cauca, Amunorca.

3.3. Asociación Suprdepartamental de Municipios de la Región del Alto Patía, Asopatía.

3.4. Asociación de Municipios del Caquetá, Amdelca.

3.5. Asociación de Municipios del Sur del Cauca, Amsurc.

3.6. Asociación de Municipios del Piedemonte Oriental, Asmupo.

3.7. Asociación de Municipios del Meta, Asmeta.

3.8. Provincia Administrativa y de Planificación Cartama

3.9. Región Administrativa y de Planificación-Especial, RAP-E, Central.

3.10. Región Administrativa y de Planificación, RAP, Pacífico.

3.11. Área Metropolitana de Centro-Occidente, AMCO.

4. Reflexiones y recomendaciones

Referencias

Siglas

AMCO	Área Metropolitana de Centro-Occidente
Amdelca	Asociación de Municipios del Caquetá.
Amsurc	Asociación de Municipios del Sur del Cauca.
Amunorca	Asociación de Municipios del Norte del Cauca.
Asmeta	Asociación de Municipios del Meta.
Asmupo	Asociación de Municipios del Piedemonte Oriental.
Asocatatumbo	Asociación de Municipios del Catatumbo, Provincia de Ocaña y Sur del Cesar,
Asopatía	Asociación Suprdepartamental de Municipios de la Región del Alto Patía.
DNP	Departamento Nacional de Planeación
EAT	Esquemas Asociativos Territoriales
ESAP	Escuela Superior de Administración Pública
LOOT	Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial
PAP	Provincias administrativas y de planificación
PER	Plan Estratégico Regional
RAP	Región Administrativa y de Planificación.
RAP-E	Región Administrativa y de Planificación-Especial

La presente nota analiza algunas experiencias de asociatividad territorial. Se observa un panorama interesante y prometedor de desarrollo de capacidades técnicas y administrativas de parte de diversos esquemas asociativos: con él se constata un avance en materia de autonomía territorial. Esto se expresa en el establecimiento de relaciones, acuerdos y convenios con actores locales, regionales, nacionales e internacionales para acceder a recursos y a apoyos técnicos en varios ámbitos, que se orientan al desarrollo de sus iniciativas. Y esas acciones superan los límites y posibilidades que brinda el marco normativo vigente.

Escuela Superior de Administración Pública, ESAP

Jorge Iván Bula Escobar
Director General Nacional

Mario Moises Juvinao Daza
Director - Escuela de Alto Gobierno

Equipo de gestión del conocimiento
Escuela de Alto Gobierno - ESAP
Carolina Wilches Cortés
Estefany Giiseth Ladino Tellez
Henry David Cardozo Vesga

Corrección, diseño y diagramación
Escuela de Alto Gobierno - ESAP
Luisa Maria Navas Camacho
Julián Parrado Triana

Febrero 2026



PEDRO IGNACIO BERNAL FORERO

pedro.bernal@esap.edu.co

Economista, con maestría en análisis de problemas económicos, políticos y de relaciones internacionales; diploma en estudios avanzados en Políticas urbanas y ordenamiento territorial; docente e investigador en servicios públicos; y asesor temático en asociatividad territorial.

1. Introducción

La *asociatividad territorial* es un componente de la política general de ordenamiento territorial del Estado colombiano. Este componente permite a las entidades territoriales celebrar acuerdos y convenios de asociación para desarrollar proyectos conjuntos sobre asuntos de interés común. Además, reconoce la existencia de problemas que rebasan la escala espacial de los municipios o departamentos y que, por lo tanto, requieren de la concurrencia de recursos económicos, administrativos y de gestión para abordarlos entre dos o más entidades.

En la actualidad, la asociatividad territorial cuenta con un marco normativo bastante desarrollado: comienza con la Constitución Política, pasa por la Ley 136 de 1994, orgánica de los municipios, que reconoce la posibilidad de que estos se asocien; por la Ley 1454 de 2011 orgánica de ordenamiento territorial, que crea los esquemas asociativos territoriales; por la Ley orgánica 1625 de 2013 de áreas metropolitanas, por el Decreto 1033 de 2021, que regula los esquemas asociativos y por la Ley 1962 de 2019 de regiones.

La coyuntura reciente es prolífica en materia de asociatividad territorial. En 2024, en el contexto del *Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026* (DNP, 2023a) la Misión de Descentralización (DNP, 2024) hizo un diagnóstico y postuló una serie de reformas legislativas para profundizar la descentralización y promover la asociatividad territorial; el Acto Legislativo 03 de 2024 y el Proyecto de Ley de distribución de competencias (2025) han generado nutridos debates y discusiones, en las que está presente el papel de los esquemas asociativos en el avance de la descentralización y de la autonomía de los territorios; la Escuela de Alto Gobierno, de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) y la Universidad Nacional de Colombia organizaron una serie de diálogos territoriales sobre el mencionado proyecto de ley, uno de los cuales se adelantó en Cali (2 de julio de 2025) sobre asociatividad territorial (ESAP – Universidad Nacional, 2025). Por último, la Escuela de Alto Gobierno (EAG-ESAP, y RAP Pacífico, 2025), organizó un encuentro sobre regionalización (Popayán, 8 de octubre de 2025) y otro, entre esquemas asociativos (ESAP, Amdelca, Asmeta y Asmupo, 2025), sobre sus experiencias (Duitama, 29 y 30 de octubre, 2025).

En varios balances sobre la asociatividad, se plantean problemas que deberían superarse para propiciar y potenciar sus posibilidades. Entre los principales aspectos que limitan el accionar de los Esquemas Asociativos Territoriales (EAT) se encuentran el acceso a recursos y la falta de claridad normativa para su adecuado funcionamiento.

Sin embargo, más allá de las limitaciones, diversas experiencias asociativas muestran avances que contribuyen en la construcción de autonomía territorial y que son señales enviadas por los territorios a la política general de ordenamiento territorial. Así, esta política debería tenerlas en cuenta para promover y potenciar la asociatividad.

La Nota de Gobierno que ahora se entrega comienza con un balance general de la asociatividad. Luego, se presentan algunas experiencias concretas destacando sus avances y logros.

Entre los dos niveles de análisis, el del modelo general y el de la experiencia de los EAT en el territorio, existe un contraste que invita a la reflexión. De dicho contraste podrían surgir orientaciones de política encaminadas a promover y a reforzar las potencialidades de la asociatividad.

2. Contexto y antecedentes

La asociatividad territorial está regulada por la *Constitución Política de Colombia* y por la Ley 1454 de 2011 o Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial.

La Carta Política define la organización del territorio colombiano y las competencias de las entidades territoriales existentes (municipios, distritos, departamentos y territorios indígenas), Además, abre la posibilidad de crear nuevas entidades territoriales, mediante la conformación de provincias y regiones por la asociación de municipios y la de departamentos, respectivamente. La Carta no se refiere en forma expresa a los EAT, aunque, en su artículo 38 habla del *derecho de asociación*, entendido como el fundamento constitucional de la asociatividad entre entidades territoriales (Covilla, 2018, p. 240).

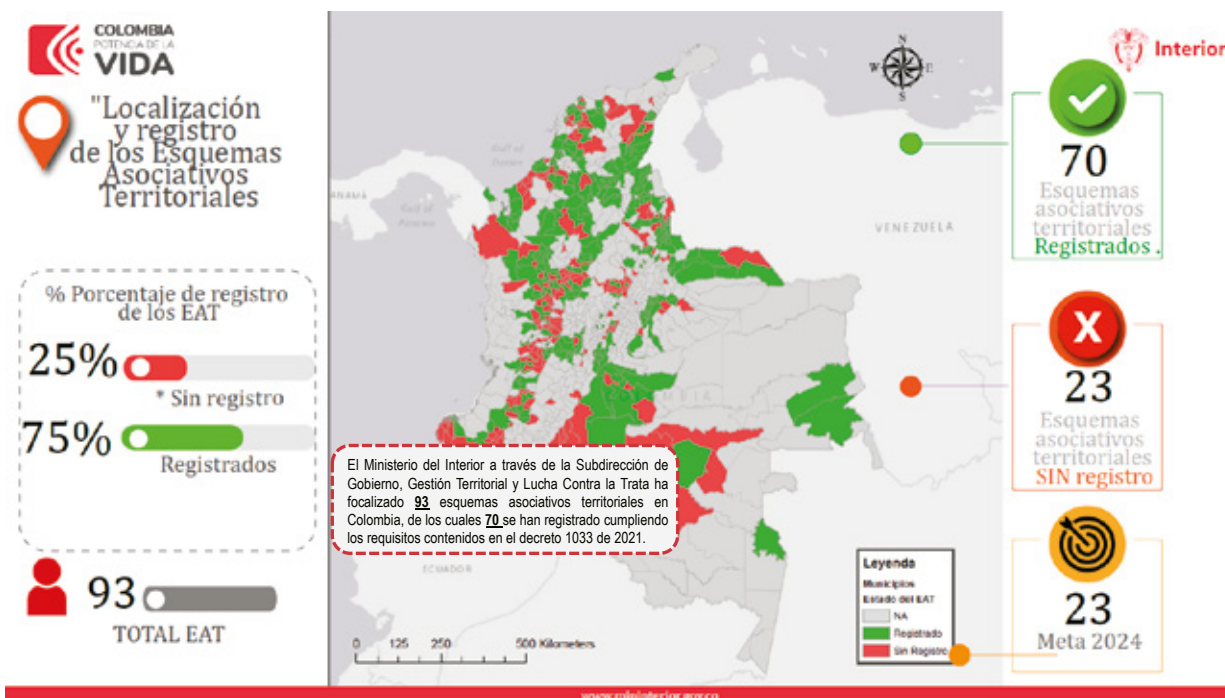
La Ley 1454 de 2011 creó los EAT. La finalidad principal de estos esquemas es propiciar la libre asociación mediante la suscripción de convenios o de contratos-plan entre entidades territoriales para atender asuntos comunes que rebasen los límites espaciales y las capacidades administrativas y financieras de cada entidad. Los EAT tienen como funciones prestar, conjuntamente, servicios públicos; ejecutar obras y ejercer funciones administrativas. Estas funciones tienen incidencia en la organización territorial, aunque los EAT no alcanzan el rango de entidades territoriales.

Los EAT son entidades de carácter administrativo, no político. Al no ser entidades territoriales, solo pueden administrar en un ámbito territorial, mas no gobernarlo, pues, esto último corresponde a las entidades territoriales. Los EAT desarrollan actividades en el marco de competencias que se les han delegado o atribuido, así que es secundario el aspecto territorial asignado. De ahí que no pueden constituir circunscripción electoral especial en la división político-administrativa del país (Covilla, 2018, pp. 236-239).

El artículo 10 de la ley 1454 define como EAT a las asociaciones de municipios, de distritos especiales y de departamentos; a las regiones de planificación y gestión (RPG), a las provincias administrativas y de planificación (PAP), a las áreas metropolitanas y a las regiones administrativas y de planificación (RAP). Un inventario reciente registra la existencia de 70 EAT registrados y de 23 sin registro: en total, 93. Entre los primeros, figuran 6 áreas metropolitanas, 42 asociaciones de municipios, 6 PAP, 8 RAP y 8 RPG. (Ministerio del Interior, 2024).

Figura 1. Mapa de los esquemas asociativos en el país

¿Cuántos Esquemas Asociativos Territoriales (EAT) hay actualmente en el país?



Fuente: Ministerio del Interior (2024)

Desde el punto de vista de la estructura territorial, pueden distinguirse las siguientes categorías de EAT:

1. *Interterritoriales*: también se conocen como asociaciones de entidades territoriales. Conforman entidades administrativas que operan en un mismo nivel territorial y sus decisiones no son superiores a las de sus miembros. A esta categoría pertenecen las asociaciones de municipios, de distritos especiales y de departamentos.

2. *Supraterritoriales*: en esta categoría, la entidad administrativa asociativa tiene superioridad jerárquica normativa sobre los miembros que la conforman. A ella pertenecen las áreas metropolitanas, las PAP y las RAP.

3. *Estructura administrativa entre diferentes niveles territoriales*: en esta categoría se pueden vincular entidades territoriales de diversos niveles (municipios, distritos y departamentos). El único EAT que pertenece a esta categoría es la RPG. Según el artículo 19 de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT), las estructuras administrativas constituidas por diferentes niveles territoriales son las encargadas de planear y ejecutar los recursos del Fondo de Desarrollo Regional (Covilla, 2018).

Existen diferencias importantes entre las tres categorías mencionadas de esquemas asociativos. Las áreas metropolitanas, reguladas por la Ley 1625 de 2013, requieren para su conformación de una consulta popular; pueden actuar como autoridades ambientales urbanas, de movilidad y transporte y desarrollar lineamientos de ordenamiento territorial en el ámbito de los hechos metropolitanos declarados por la Junta Metropolitana. Las decisiones adoptadas por esta Junta son de superior jerarquía normativa frente a los actos de los municipios que la integran. En materia de recursos, las áreas metropolitanas son el único esquema que cuenta con la transferencia de la sobretasa del 2 por mil del avalúo catastral de los municipios que las conforman.

Las RAP, que pertenecen a la categoría de esquemas supraterritoriales, tienen competencias de promoción e implementación de proyectos de desarrollo estratégicos y pueden convertirse en entidades territoriales, lo cual, en principio, amplia y potencia sus posibilidades de acción y financiación.

Por su parte, las RPG, constitutivas de la categoría de *Estructura administrativa entre diferentes niveles territoriales*, pueden ejecutar, según la LOOT, recursos del Fondo de Desarrollo Regional.

2.1. Miradas críticas de la asociatividad

Desde una mirada crítica, la asociatividad territorial es un modelo administrativo conformado por entidades con limitaciones, desarticuladas y sujetas a la voluntad política de los gobiernos de turno. Eso explica la debilidad institucional, orgánica y financiera de dichas entidades. Al carecer de financiación estructural y de autonomía operativa, deben asumir tareas sin las herramientas necesarias para ejecutarlas; además, dependen de la voluntad política de los mandatarios locales o departamentales y de convocatorias fragmentadas.

Las entidades de las que se habla carecen de espacios y de estímulos para impulsar la participación ciudadana. También, tienen dificultades en la construcción de relaciones de confianza y en el ejercicio de liderazgo entre diferentes actores; por ejemplo, los partidos políticos. No cuentan con el reconocimiento de los gobiernos locales que los integran, entre otras razones, por la falta de competencias diferenciadas con respecto a estos.

Se afirma que no hay claridad sobre sus funciones y campos de acción. Tampoco, hay una distinción entre los distintos esquemas en el marco de la organización territorial del Estado. Las entidades presentan una gran variedad de funciones en los estatutos, de manera que sus capacidades administrativas y fiscales se desbordan y es difícil atenderlas. Suelen asumir funciones que los gobiernos municipales o departamentales podrían atender sin necesidad de asociarse, lo que los transforma en ejecutores de proyectos para sobrevivir.

Los esquemas asociativos, en particular, las asociaciones de municipios predominantemente rurales y de categorías 5 y 6, carecen de capacidades en materia de planificación. No existen instrumentos que obliguen a los gobiernos departamentales o municipales a articular sus planes y hojas de ruta con los de los EAT, excepto, lo relacionado con la obligación que tienen las autoridades municipales de incorporar los determinantes de planeación metropolitana en sus planes de ordenamiento (artículo 32, PND 2022-2026).

En general, los esquemas asociativos no tienen acceso a recursos del presupuesto nacional, ni reciben transferencias del gobierno central, dada su naturaleza administrativa. Exceptuando las áreas metropolitanas, los EAT enfrentan serias limitaciones financieras. Ellos dependen de los aportes de las entidades territoriales y de una baja disponibilidad para realizar inversiones (López y Rodríguez, 2023; ESAP – Universidad Nacional 2025).

Pese a ese panorama general de restricciones y dificultades, al hacer un examen a varios esquemas asociativos, se encuentran experiencias que parecen contrastar con esos resultados. Estas experiencias se presentan en seguida.

3. Casos de asociatividad territorial

3.1. Asociación de Municipios del Catatumbo, Provincia de Ocaña y Sur del Cesar (Asocatatumbo)

Luego de tres décadas, Asocatatumbo ha consolidado una gobernanza multinivel, en coordinación con municipios, departamentos, nación, comunidades locales y sector privado. La entidad se ha posicionado en el territorio de manera que los municipios que la conforman la convocan en los procesos de empalme entre alcaldías. Su plan estratégico está articulado con los planes municipales y cuenta con unidades especializadas en gestión agroempresarial, desarrollo rural y extensión agropecuaria y en gestión catastral con enfoque multipropósito. También, ha ejecutado proyectos en electrificación rural, asistencia técnica agropecuaria y gestión catastral (MinInterior y ART, 2025).

3.2. Asociación de Municipios del Norte del Cauca (hoy, RPG Amunorca)

Amunorca ha asumido el reto de articular sus planes y programas con los de los municipios, el departamento, los consejos municipales y los cabildos y los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET). Además, desarrolla una estrategia de relacionamiento y alianzas con actores regionales, departamentales, nacionales e internacionales:

- a. Con organizaciones sociales indígenas, afrocolombianas y campesinas, para ganar confianza y legitimidad, para compartir conocimientos y experiencias y para desarrollar proyectos conjuntamente.
- b. Con entidades nacionales y regionales como el DNP, la Gobernación del Cauca, la RAP Pacífico y la Asociación Colombiana de Municipios.
- c. Con organizaciones internacionales de cooperación (de Alemania y de España), en procura de apoyo económico y de asesoría técnica, como alternativa ante la alta dependencia de las transferencias centrales y la dificultad de los aportes municipales (Sanabria, Rodríguez y Leyva, 2025).

3.3. Asociación Supradepartamental de Municipios de la Región del Alto Patía, Asopatía.

Su plan de desarrollo aplica el método del Programa de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio. Asopatía hace parte de la red Prodepaz y ha accedido y ejecutado recursos de cooperación nacional e internacional (GIZ, Cooperación Europea, Fondo de Población de las Naciones Unidas, Federación Colombiana de Municipios). (Entrevista a Robinson López, 2025).

3.4. Asociación de Municipios del Caquetá, Amdelca.

Su plan estratégico y su plan de acción enfatizan en programas y proyectos de fortalecimiento institucional, reforestación y seguridad alimentaria.

Entre 2024 y 2025, Amdelca se habilitó como entidad prestadora de servicios de extensión agropecuaria (Epsea) ante la Agencia de Desarrollo Rural (ADR). Esta experiencia la llevó a cabo con éxito y le sirvió de aprendizaje en materia de contratación y coordinación de actividades en el territorio. En la línea de contribuir en la constitución de una red de EAT, participó, recientemente (en Duitama, el 29 y 30 de octubre de 2025), en un encuentro con otros dos esquemas asociativos: Asmupo y Asmeta (Escuela de Alto Gobierno- ESAP, Amdelca, Asmeta, Asmupo, 2025). En esta ocasión, intercambiaron experiencias de prestación de servicios de extensión agropecuaria, contratación, acceso a diferentes fuentes de recursos y utilización de tecnologías. En el marco de la reforma de sus estatutos en 2023, Amdelca hace hoy el diseño de un Comité Consultivo para la Gobernanza Territorial, con la participación de actores sociales significativos (Véase (Escuela de Alto Gobierno- ESAP, Amdelca, Asmeta, Asmupo, 2025).

3.5. Asociación de Municipios del Sur del Cauca, Amsurc.

Amsurc actúa en una región con problemas de cultivos ilícitos y grupos armados. No obstante, ha logrado adelantar un trabajo mancomunado con actores locales y supralocales, con autonomía para negociar con la nación y el departamento para conseguir recursos que se destinarían a proyectos agrícolas y a infraestructura; ha interactuado con universidades para conseguir cupos educativos con recursos municipales; su apuesta se orienta a promover la equidad y la gobernanza territorial.

En 2012, Amsurc aplicó a la consecución de recursos del Sistema General de Regalías, con el apoyo de la Gobernación del Cauca y de los municipios del sur del departamento. Esos recursos se destinarían a proyectos productivos; también, suscribió un convenio con el Comité de Cafeteros para producir cacao y otro, para construir una planta de aprovechamiento de residuos sólidos (Escuela de Alto Gobierno-ESAP, y RAP Pacífico, 2025).

3.6. Asociación de Municipios del Piedemonte Oriental, Asmupo.

En alianza con la Fundación San Isidro, Asmupo ha desarrollado actividades de prestación de servicios de extensión agropecuaria y programas y proyectos de apoyo a población campesina. Su énfasis ha estado en mujeres y jóvenes, que han propiciado la creación de asociaciones. Participó en un encuentro de experiencias de EAT, al que asistieron otros dos esquemas asociativos: Amdelca y Asmeta (Escuela de Alto Gobierno- ESAP, Amdelca, Asmeta y Asmupo, 2025).

3.7. Asociación de Municipios del Meta, Asmeta.

Esta asociación ha adelantado actividades de prestación de servicios de extensión agropecuaria. Con Amdelca y Asmeta participó en un encuentro de experiencias asociativas. (Escuela de Alto Gobierno- ESAP, Amdelca, Asmeta y Asmupo, 2025).

Asmeta cuenta con un banco de proyectos. Ella contrata, en forma directa, personal para apoyo técnico, en el marco del artículo 41 del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 (DNP, 2023b). De esa manera, busca fortalecer el equipo técnico y la maquinaria, igual que ofrecer y facilitar estos medios a los municipios. La Gobernación del Meta ha encargado a la asociación de la ejecución de proyectos. En lo relacionado con el acceso a recursos, Asmeta recibe un 3 % del valor de contratos y convenios, monto que incorpora en su presupuesto de funcionamiento (Escuela de Alto Gobierno- ESAP, Amdelca, Asmeta y Asmupo, 2025).

3.8. Provincia Administrativa y de Planificación, PAP, Cartama

Esta provincia surgió gracias a sus relaciones con el sector privado (Fundación ProAntioquia), que le ha aportado apoyo logístico y financiero. El Área Metropolitana del Valle de Aburrá (AMVA) y la Gobernación de Antioquia han contribuido, también, a su consolidación y, gracias a la Ordenanza Departamental 68 de 2017, ha definido sus funciones, hechos provinciales y su plan estratégico, con el apoyo técnico del AMVA. La PAP Cartama desarrolla una apuesta estratégica en el marco de grandes proyectos de infraestructura regional y suprarregional (Sanabria, Rodríguez y Leyva, 2025).

3.9. Región Administrativa y de Planificación-Especial, RAP-E, Central

Adelanta proyectos de abastecimiento alimentario, un sistema de bicirrutas, proyectos sostenibilidad ambiental, de disposición de residuos, de conservación de ecosistemas de páramos, de bosque alto andino y de servicios ecosistémicos, en el contexto de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

La RAP-E Central promueve una estrategia de relacionamiento con los departamentos miembros mediante enlaces y la articulación del Plan Estratégico Regional con los planes departamentales. Proyecta la transferencia de capacidades técnicas y el apoyo a las entidades que la conforman y realiza mesas técnicas de transferencia de conocimientos en el marco de un modelo regional de conservación, compartido con la RAP Pacífico (Sanabria, Rodríguez y Leyva, 2025).

3.10. Región Administrativa y de Planificación, RAP, Pacífico.

Esta entidad se proyecta para ejercer un liderazgo regional y supra regional, buscando contribuir a la construcción de identidad en una región muy heterogénea en lo económico, social, cultural y ambiental y un modelo de eco región descentralizado y autónomo, multinivel y articulado con los actores sociales (organizaciones sociales y étnicas, academia, sector privado y público). Su estrategia de relacionamiento con los departamentos se basa en enlaces departamentales y con las entidades nacionales por medio de memorandos de entendimiento.

En materia de planificación, la RAP Pacífico adoptó un plan estratégico de mediano y largo plazo (Plan Estratégico Regional, PER), pero, para efectos prácticos, formula planes de corto plazo para articular el PER a los periodos cuatrienales de las administraciones (Planes Regionales de Ejecución).

Su apuesta de consolidación regional se basa en su conversión en entidad territorial para adquirir autonomía administrativa y fiscal. Eso lo consigue mediante instrumentos que valoren los atributos ambientales y biodiversos de la región (Escuela de Alto Gobierno- ESAP y RAP Pacífico, 2025).

3.11. Área Metropolitana de Centro-Occidente, Amco.

Ha suscrito convenios interinstitucionales para conseguir apoyos y recursos: con Ecopetrol, para el control del hurto de combustible; con el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, para el diseño de un modelo de ocupación del territorio subregional, y con el Sistema Universitario del Eje Cafetero, en el marco del Plan de manejo y corredor de conectividad natural de los ríos Otún y Consota. Esta área metropolitana implementa un modelo de comisiones (Consejos Metropolitanos) en función de la gestión de asuntos de interés regional. Ha prestado apoyo a la RAP Eje Cafetero en su proceso de conformación y consolidación y a municipios pequeños en la armonización de sus planes de ordenamiento y la formulación de proyectos.

En general, la muestra de experiencias de EAT ilustra prácticas valiosas que deben reconocerse. Ese panorama señala un contraste entre el *modelo normativo de ordenamiento territorial* y el *modo como se construyen los territorios*. En su gran mayoría, las experiencias corresponden a entidades de categoría 6, con alta ruralidad, gran riqueza étnica, ambiental, biodiversidad y grandes potenciales agroecológicos, hídricos, culturales y turísticos. Además, no hay que olvidarlo, tienen enormes retos de seguridad y convivencia, cultivos ilícitos, minería legal e ilegal, capacidades institucionales, fiscales, etc. (Sanabria, Rodríguez y Leyva, 2025).

4. Reflexiones y recomendaciones

La principal reflexión es la invitación a reconocer y valorar las experiencias que se han desarrollado y que están contribuyendo a construir instituciones con autonomía territorial. Pese a no ser entidades territoriales, los EAT son mecanismos fundamentales para la cooperación y la cohesión y actúan más allá de los límites político-administrativos de sus entidades territoriales.

Los EAT no son simples agregados de entidades: en ellos confluyen pueblos, comunidades y otras instancias de asociación territorial. Se requiere una mirada más territorial que supere la perspectiva de la fragmentación, para construir territorios que cooperen entre sí, para resolver problemas estructurales y para fortalecer capacidades y el diseño institucional asociativo (ESAP y Universidad Nacional, 2025).

La mirada propuesta no es la del optimismo ingenuo de “mirar la mitad llena del vaso”. Tampoco se trata de conformarse, únicamente, con la visión crítica que señala vacíos y falencias del modelo. Ambas ópticas deben complementarse, tanto en el diagnóstico, como en la práctica política, conociendo las formas como se están construyendo los territorios.

El modelo asociativo colombiano abrió una vía en Colombia para que las entidades territoriales decidan libremente establecer alianzas que, pese a limitaciones y vacíos, están andando un camino rico en experiencias y aprendizajes. Se trata de un proceso lento y seguro de construcción de instituciones que aporta a la organización territorial.

Las siguientes recomendaciones apuntan a que haya un apoyo a este proceso por parte de varios ámbitos de gobierno.

Apoyo de parte del ámbito central del Gobierno nacional: Ministerio del Interior, Departamento Nacional de Planeación (DNP), Escuela de Alto Gobierno-ESAP y otras entidades:

1. El Ministerio del Interior y el DNP deben apoyar y promover las iniciativas autonómicas y de fortalecimiento y consolidación institucional de los esquemas asociativos.
2. El Ministerio del Interior y la Escuela de Alto Gobierno de la ESAP pueden brindar apoyos técnicos y recursos para la construcción de una memoria institucional de asociatividad territorial, mediante la realización de eventos y encuentros promovidos desde los propios EAT.
3. El Ministerio del Interior puede brindar apoyos técnicos y recursos para la creación de una red nacional de esquemas asociativos, promovida desde los propios esquemas y respetando sus iniciativas, autonomía y criterios.

4. El Ministerio del Interior y la Escuela de Alto Gobierno de la ESAP pueden participar en la realización de un inventario integral de los esquemas asociativos existentes en el país. Eso puede hacerse a partir de la definición de categorías y criterios que permitan determinar sus grados de desarrollo, necesidades y potencialidades.
5. El Ministerio del Interior, el DNP y el Congreso de la República deben promover, con decisión, las reformas legislativas propuestas por la Misión de Descentralización (DNP, 2024), encaminadas a profundizar la descentralización y autonomía territoriales. Y hacer énfasis en varios aspectos, en la convergencia regional y en el cierre de brechas territoriales, igual que en el fortalecimiento y la garantía de acceso a recursos para proyectos asociativos regionales de desarrollo endógeno. Esto último, sobre la base de privilegiar una descentralización asimétrica a favor de entidades y esquemas territoriales con prevalencia rural, étnica y ambiental. Por último, en la generación de capacidades y de autonomía.

Apoyo por parte de los departamentos, los distritos y los municipios:

6. Los alcaldes municipales y distritales y los gobernadores deben brindar apoyo, estímulos y respaldo a iniciativas y proyectos asociativos, al fortalecimiento y consolidación institucional de los esquemas asociativos en sus territorios y a la articulación de sus instrumentos de planeación con sentido de desarrollo regional.

Apoyo de parte de los esquemas asociativos con mayores capacidades:

7. Los gerentes de las RAP y los directores de las áreas metropolitanas y de los esquemas asociativos que tienen mayor tradición, experiencia y capacidades pueden participar en la creación de espacios de participación, discusión y transferencia de conocimientos técnicos y apoyos a los EAT menos desarrollados.

Referencias

Covilla, J. C. (2018). Caracterización de los esquemas asociativos en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial. En Robledo, P., Santaella, H. y Covilla, J.C. Eds. (2018). *Derecho de las entidades territoriales*. Serie Derecho Administrativo 32, Universidad Externado de Colombia.

Departamento Nacional de Planeación, DNP (2023, 5 de mayo). *Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026*. Colombia, potencia mundial de la vida. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/Publicaciones/plan-nacional-de-desarrollo-2022-2026-colombia-potencia-mundial-de-la-vida.pdf>

Departamento Nacional de Planeación, DNP (2024). *Misión de descentralización. Informe final*. DNP, PNUD. <https://misiondescentralizacion.dnp.gov.co/SiteAssets/Paginas/MMXXIV/Informe%20final%20Mision%CC%81n%20de%20Descentralizacio%CC%81n.pdf>

Entrevista a Róbinson López, exdirector ejecutivo de Asopatía (2025). 13 de octubre de 2025 [Entrevista realizada por el autor de la nota]

Escuela de Alto Gobierno- Escuela Superior de Administración Pública, ESAP, Amdelca, Asmeta, Asmupo. (2025, 29 y 30 de octubre). Encuentro de experiencias de esquemas asociativos territoriales. Duitama, Boyacá.

Escuela de Alto Gobierno-Escuela Superior de Administración Pública, ESAP, y RAP Pacífico. (2025, 8 de octubre). Encuentro *La regionalización en Colombia. Retos y oportunidades para la descentralización, la autonomía y el desarrollo territorial*. Popayán.

Escuela Superior de Administración Pública, ESAP – Universidad Nacional de Colombia (2025, 2 de julio). *Diálogos territoriales. Gobernanza y la ley de distribución de competencias. Eje: Asociatividad Territorial. Participación territorial y comunitaria para la incidencia en la formulación de la nueva ley de distribución de competencias*. Cali, 2 de julio de 2025.

López, J. y Rodríguez, C. (2023). Integración y asociatividad territorial colombiana: perspectiva comparada desde el contexto internacional. En Revista *Ciudades, Estado y Política*, 10(3).

Ministerio del Interior, Mininterior. (2024, 21 de mayo). *Esquemas asociativos territoriales. Presentación del Programa de Asociatividad Territorial para la Paz*. Presentación PPT no publicada

Ministerio del Interior y Agencia de Renovación del Territorio. (2025, 11 de septiembre). Evento de lanzamiento de la estrategia “Asociatividad Territorial para la Paz” y de la “Escuela Juntanza para la Gobernanza y el Ordenamiento Territorial hacia la Paz”. Bogotá.

Sanabria, P., Rodríguez, E. y Leyva, S., Edit. (2025). *Asociatividad territorial, gobernanza multinivel y descentralización. Avances y lecciones de los esquemas asociativos territoriales en Colombia*. En Colección: *El sur es cielo roto*, 26. Editorial Universidad ICESI. En conjunto con la Escuela de Gobierno Universidad de los Andes y la Universidad EAFIT.



Constitución y normas

Constitución Política de la República de Colombia. (1991, 6 de julio).

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=4125>

Acto legislativo 03 de 2024. (27 de diciembre). *Por el cual se fortalece la autonomía de los departamentos, distritos y municipios, se modifica[n los] artículo[s] 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones - segunda vuelta.* Congreso de Colombia.

<https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/ACTO%20LEGISLATIVO%20No.%2003%20DEL%2027%20DE%20DICIEMBRE%20DE%202024.pdf>

Decreto 1033 de 2021. (1° de septiembre). *Por el cual se adiciona el Título 5 denominado "Esquemas Asociativos Territoriales" a la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1066 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo de Interior, con el fin de reglamentar el funcionamiento de los Esquemas Asociativos Territoriales - EAT.* Presidente de la República de Colombia.

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=170046>.

Ley 136 de 1994. (2 de junio). *Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.* Congreso de Colombia.

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=329>

Ley 1454 de 2011. (28 de junio). *Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones.* Congreso de Colombia.

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

Ley orgánica 1625 de 2013. (29 de abril). *Por la cual se deroga la Ley Orgánica 128 de 1994 y se expide el Régimen para las Áreas Metropolitanas.* Congreso de Colombia.

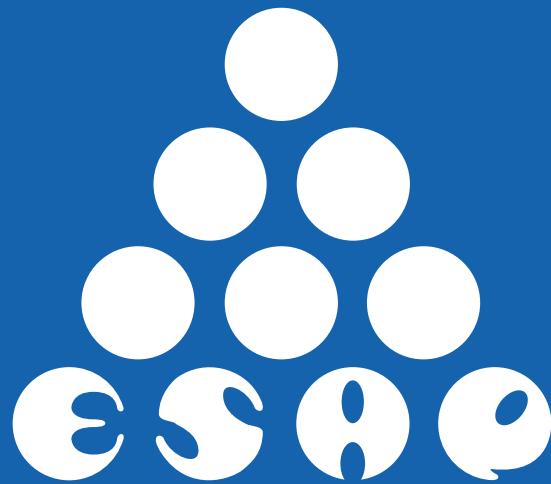
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=52972>

Ley 1962 de 2019. (28 de junio). *Por la cual se dictan normas orgánicas para el fortalecimiento de la región administrativa de planificación, se establecen las condiciones para su conversión en región entidad territorial y se dictan otras disposiciones, en desarrollo de los artículos 306 y 307 de la C.P.* Congreso de Colombia.

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=96110>.

Proyecto de Ley. (2025, 15 de diciembre). *Por el cual se dictan normas orgánicas sobre asignación, distribución de competencias y recursos entre la Nación, las entidades territoriales y las entidades beneficiarias del Sistema General de Participaciones con el fin de fortalecer la autonomía territorial, la descentralización y el cierre de brechas, de conformidad con los artículos 151, 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.*

https://img.lalr.co/cms/2025/09/08092343/39696_250905_141432-1.pdf



**ESCUELA SUPERIOR DE
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**