



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXV - N° 238

Bogotá, D. C., lunes, 6 de abril de 2026

EDICIÓN DE 11 PÁGINAS

DIRECTORES:

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariasenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

INFORMES

INFORME DE PONENCIA SOBRE CONCEPTO A LA ANEXIÓN DE LOS MUNICIPIOS DE ALCALÁ Y ULLOA (VALLE DEL CAUCA) Y FINLANDIA (QUINDÍO) AL ÁREA METROPOLITANA CENTRO OCCIDENTE (AMCO)



GUIDO ECHEVERRI PIEDRAHITA
SENADOR DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

Bogotá D.C., 11 de diciembre de 2025.

Senador

FERNEY SILVA

Presidente

Comisión de Ordenamiento Territorial.

Senado de la República

Señor

JUAN PABLO PORRAS FLORIAN

Secretario General.

Comisión de Ordenamiento Territorial.

Senado de la República

Asunto: INFORME DE PONENCIA SOBRE CONCEPTO A LA ANEXIÓN DE LOS MUNICIPIOS DE ALCALÁ Y ULLOA (VALLE DEL CAUCA) Y FINLANDIA (QUINDÍO) AL ÁREA METROPOLITANA CENTRO OCCIDENTE (AMCO)

En cumplimiento de la designación encomendada por la secretaría general de la Comisión de Ordenamiento Territorial del Senado de la República, me permito rendir PONENCIA A LA ANEXIÓN DE LOS MUNICIPIOS DE ALCALÁ Y ULLOA (VALLE DEL CAUCA) Y FINLANDIA (QUINDÍO) al Área Metropolitana Centro Occidente (AMCO).

Cordialmente,

GUIDO ECHEVERRI PIEDRAHITA
Senador de la República

INFORME DE CONCEPTO LA ANEXIÓN DE LOS MUNICIPIOS DE ALCALÁ Y ULLOA (VALLE DEL CAUCA) Y FINLANDIA (QUINDÍO) AL ÁREA METROPOLITANA CENTRO OCCIDENTE (AMCO)

En cumplimiento del mandato otorgado, me permito orientar a la Comisión Especial de Seguimiento al proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial del Senado de la República, y de esta forma rendir **CONCEPTO FAVORABLE** a la anexión de los municipios de Alcalá y Ulloa (Valle del Cauca) y Finlandia (Quindío) al Área Metropolitana Centro Occidente (AMCO), de acuerdo con las disposiciones previstas en el artículo 8 de la Ley 1625 de 2013.

1. ANTECEDENTES DE LA ANEXIÓN DE LOS MUNICIPIOS DE ALCALÁ Y ULLOA (VALLE DEL CAUCA) Y FINLANDIA (QUINDÍO) AL ÁREA METROPOLITANA CENTRO OCCIDENTE (AMCO)

El origen del proceso de anexión de los municipios de Alcalá y Ulloa, en el departamento del Valle del Cauca, y Finlandia, en el departamento del Quindío, al Área Metropolitana Centro Occidente (AMCO), se inscribe en una trayectoria de integración territorial sostenida construida en el marco del Comité de Integración Territorial del Centro Occidente Colombiano (CIT), creado al amparo de la Ley 614 de 2000 como instrumento para integrar, coordinar y armonizar los procesos de ordenamiento y desarrollo territorial en ámbitos supramunicipales.

En desarrollo de esta disposición legal, el 30 de abril de 2008 se suscribió un acuerdo de voluntades interinstitucional orientado a la creación y consolidación del CIT del Centro Occidente Colombiano como herramienta de gestión territorial para el desarrollo regional, metropolitano y municipal. Dicho acuerdo fue suscrito por gobernaciones, alcaldías de varios municipios de Risaralda y Valle del Cauca —entre ellos Alcalá y Ulloa—, ministerios del orden nacional, corporaciones autónomas regionales, el Comité Departamental de Cafeteros de Risaralda y el Área Metropolitana Centro Occidente, en su calidad de promotor de la iniciativa.

Desde su conformación formal mediante el Acuerdo Metropolitano No. 11 del 26 de junio de 2008, el CIT ha operado como un espacio de concertación permanente para la articulación de políticas públicas, planes de ordenamiento territorial, proyectos de infraestructura y estrategias de desarrollo regional, permitiendo consolidar una región de interinfluencia metropolitana reconocida expresamente por el Plan Integral de Desarrollo Metropolitano (PIDM) del AMCO. En este contexto, los municipios de Alcalá y Ulloa, y posteriormente Finlandia, han participado

<p>activamente en las dinámicas de coordinación territorial, adhiriéndose al CIT mediante manifestaciones formales de voluntad.</p> <p>En el marco de este proceso, y como resultado de la consolidación de relaciones funcionales, socioeconómicas, ambientales y de movilidad con el sistema metropolitano liderado por Pereira, Dosquebradas y La Virginia, los alcaldes de Alcalá, Ulloa y Filandia expresaron de manera formal su intención de anexarse al Área Metropolitana Centro Occidente, a través de cartas dirigidas a la Dirección del AMCO, en las cuales reconocen la interdependencia territorial existente y la conveniencia de institucionalizarla bajo la figura metropolitana.</p> <p>Estas manifestaciones de voluntad política constituyen el punto de partida formal del trámite de anexión, en concordancia con lo dispuesto en la Ley 1625 de 2013,</p> <p>1.2. La integración de los tres municipios: un corredor interdepartamental que ya opera como región metropolitana</p> <p>Filandia, Alcalá y Ulloa no solo se relacionan individualmente con el AMCO: forman un corredor tridepartamental con dinámicas internas muy fuertes y una alta complementariedad territorial.</p> <p>Este corredor comparte:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Movilidad laboral y estudiantil hacia Pereira como nodo principal: Miles de desplazamientos diarios confirman que el AMCO es su centro funcional. • Integración económica basada en agricultura, turismo y abastecimiento: Filandia aporta turismo y servicios, Alcalá y Ulloa fortalecen el componente agrícola, y Pereira es el centro de transformación, comercialización y consumo. • Ecosistemas y cuencas compartidas que requieren planificación conjunta: Sus territorios están interconectados por áreas rurales y montañosas que exigen una gestión ambiental coordinada. • Necesidad de infraestructura supramunicipal: Vías terciarias, corredores turísticos, movilidad regional, acueductos veredales y servicios públicos requieren escala metropolitana. 	<ul style="list-style-type: none"> • Identidad territorial en construcción: Aunque pertenecen a tres departamentos distintos, su población tiene una sensación de pertenencia regional más cercana al eje AMCO que a sus respectivas capitales departamentales. <p>En conjunto, Filandia, Alcalá y Ulloa representan una micro región interdepartamental totalmente orientada hacia el AMCO. Su anexión no crea un nuevo vínculo: simplemente reconoce, ordena y potencia uno que ya existe.</p> <p>Los tres municipios comparten una realidad: funcionan como parte natural del sistema metropolitano de Pereira. No dependen de Armenia o de Cartago en la misma magnitud, y sus relaciones cotidianas, económicas, ambientales y territoriales los vinculan estrechamente con el AMCO.</p> <p>La anexión formal permitiría:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ordenar el crecimiento y el turismo de manera sostenible, • Fortalecer los corredores productivos interdepartamentales, • Mejorar la conectividad y la movilidad, • Garantizar servicios públicos de calidad, • Consolidar una gobernanza regional moderna, • Y elevar la competitividad del eje noroccidental del eje cafetero. <p>Lo anterior permite apreciar con claridad que lo que hoy es un sistema funcional disperso se convertiría en un proyecto regional con capacidad institucional, beneficiando no solo a los tres municipios, sino al AMCO en su conjunto.</p> <p>1.3. ANTECEDENTES ADMINISTRATIVOS Y TÉCNICOS DEL PROCESO DE ANEXIÓN DE ALCALÁ Y ULLOA (VALLE DEL CAUCA) Y FILANDIA (QUINDÍO) AL ÁREA METROPOLITANA CENTRO OCCIDENTE (AMCO)</p>
<p>Los antecedentes administrativos y técnicos del proceso de anexión de los municipios de Alcalá, Ulloa y Filandia al Área Metropolitana Centro Occidente evidencian un trámite desarrollado de manera secuencial, ordenada y conforme al marco normativo vigente, especialmente a lo dispuesto en la Ley 1625 de 2013 y el Decreto 1033 de 2021.</p> <p>Una vez formalizada la voluntad política de los municipios interesados, el Área Metropolitana Centro Occidente adelantó la formulación de los Documentos Técnicos de Soporte (DTS) correspondientes a cada municipio, con el propósito de sustentar técnica y objetivamente la solicitud de anexión. Estos documentos analizan de manera integral las dimensiones exigidas por la normativa, demostrando la existencia de hechos metropolitanos y relaciones funcionales en aspectos como la movilidad, el acceso a servicios especializados, la estructura físico-espacial, las dinámicas socioeconómicas, la gestión ambiental, la sostenibilidad fiscal y la capacidad institucional.</p> <p>Los DTS incorporan, además, un análisis de compatibilidad entre los esquemas de ordenamiento territorial municipales y el Plan Integral de Desarrollo Metropolitano (PIDM), el cual reconoce expresamente al Comité de Integración Territorial como región de interinfluencia del AMCO y le otorga sustento jurídico y estratégico. Este enfoque confirma que la anexión propuesta no implica una ruptura con la planeación local, sino una profundización de los procesos de articulación territorial que el CIT ha venido promoviendo desde su creación.</p> <p>Una vez concluidos, los Documentos Técnicos de Soporte fueron puestos a consideración de los alcaldes de Alcalá, Ulloa y Filandia, quienes, tras su revisión, otorgaron la aprobación correspondiente, ratificando su conformidad con el contenido técnico del proceso y reafirmando su decisión de avanzar en la anexión al Área Metropolitana Centro Occidente.</p> <p>Posteriormente, la Junta Metropolitana del AMCO, como máxima autoridad del área metropolitana, examinó los antecedentes técnicos y administrativos del proceso y, en sesión ordinaria celebrada el 29 de octubre, adoptó la decisión de aprobar la anexión de los tres municipios, en ejercicio de las competencias que le confiere la Ley 1625 de 2013</p> <p>Esta decisión constituye un hito administrativo fundamental, al expresar de manera explícita la voluntad institucional del AMCO de ampliar su ámbito territorial en coherencia con las dinámicas reales del territorio.</p>	<p>Como resultado de estas actuaciones, el Área Metropolitana Centro Occidente procedió a radicar formalmente la solicitud ante la Comisión Conjunta de Ordenamiento Territorial del Congreso de la República, aportando la totalidad de los soportes exigidos por el Decreto 1033 de 2021 para la emisión del concepto favorable previo.</p> <p>En este contexto, los antecedentes administrativos y técnicos aquí descritos demuestran que la solicitud de anexión de Alcalá, Ulloa y Filandia es el resultado de un proceso estructurado, sustentado en instrumentos legales de integración territorial de larga data como el CIT, apoyado en análisis técnicos rigurosos y respaldado por decisiones formales de las autoridades municipales y metropolitanas.</p> <p>En consecuencia, el trámite sometido a consideración de la Comisión se encuentra plenamente alineado con los principios de planificación supramunicipal, gobernanza territorial y desarrollo regional equilibrado que orientan el ordenamiento territorial colombiano.</p> <p>2. JUSTIFICACIÓN JURÍDICA DE LA ANEXIÓN DE LOS MUNICIPIOS DE ALCALÁ Y ULLOA (VALLE DEL CAUCA) Y FILANDIA (QUINDÍO) AL ÁREA METROPOLITANA CENTRO OCCIDENTE (AMCO)</p> <p>Como senador ponente, es preciso exponer el propósito legislativo del presente trámite ante la Comisión de Ordenamiento Territorial del Congreso. Este procedimiento constituye un paso obligatorio dentro del régimen nacional de conformación y modificación de áreas metropolitanas, en cumplimiento de la Ley 1625 de 2013 (Congreso de la República, 2013). En esencia, la intervención del Congreso –a través de esta Comisión Especial– articula la iniciativa local con la revisión nacional, garantizando que la anexión de Filandia, Alcalá y Ulloa al AMCO se ajuste a los principios de coordinación y legalidad del ordenamiento territorial Colombia. A juicio del ponente, este paso legislativo añade un nivel de análisis técnico-político que complementa la voluntad municipal, asegurando que la decisión de integrarse al Área Metropolitana responda al interés general y a la planificación territorial del país.</p> <p>En el marco constitucional y orgánico, la Comisión ejerce una función de acompañamiento y validación. La Constitución Política permite la asociatividad territorial voluntaria respetando la autonomía local (art. 287 C.P.), y encomienda al legislador establecer condiciones para la creación de áreas metropolitanas (art. 319 C.P.). La Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial – LOOT (Ley 1454 de 2011) refuerza estos lineamientos al promover la cooperación intermunicipal</p>

<p>más allá de los límites administrativos (Congreso de la República, 2011). En desarrollo de ello, la Ley 1625 de 2013 exige que toda propuesta de área metropolitana o anexión sea evaluada por el Congreso antes de acudir al voto ciudadano, mediante un concepto sobre su conveniencia y oportunidad. Para esta Comisión, dicho concepto previo funge como puente entre la voluntad municipal y la política nacional de ordenamiento: por un lado, acoge la iniciativa expresada por Alcaldes y Concejales locales, y por otro, la contrasta con los criterios técnicos y legales de integración territorial. De esta forma, se garantiza que el proceso de anexión surja desde la base local, pero se consolide con respaldo institucional nacional, en armonía con los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad (Corte Constitucional, 2000).</p> <p>Cabe destacar la importancia de este trámite dentro del procedimiento metropolitano. La solicitud de Filandia, Alcalá y Ulloa trasciende los límites departamentales (Quindío y Valle del Cauca hacia Risaralda) y responde a dinámicas funcionales reales que ya unen estos territorios con el núcleo Pereira-Dosquebradas- La Virginia. No se trata de un acto aislado, sino del reconocimiento formal de un hecho metropolitano existente que exige acción conjunta.</p> <p>En tal sentido, la intervención de la Comisión de Ordenamiento Territorial asegura que la anexión propuesta esté debidamente justificada en términos de planificación regional, integración económica-social y sostenibilidad ambiental, conforme lo exige la jurisprudencia.</p> <p>En criterio del ponente, el propósito último de este paso legislativo es brindar legitimidad y respaldo nacional a la iniciativa local: al emitir un concepto informado y objetivo, la Comisión confirma que la anexión propuesta no solo cumple la normatividad vigente, sino que resulta conveniente y beneficiosa dentro del esquema de ordenamiento territorial del Estado unitario (Corte Constitucional, 2014).</p> <p>En suma, este trámite ante el Congreso busca convalidar la voluntad municipal y los estudios técnicos bajo la óptica del interés general, garantizando que la decisión final —sometida posteriormente a consulta popular— esté precedida de un análisis integral y acorde con los lineamientos constitucionales y legales de la materia (Corte Constitucional, 2014).</p> <p>3. CONSIDERACIONES SOBRE EL PROYECTO DE LA ANEXIÓN DE LOS MUNICIPIOS DE ALCALÁ Y ULLOA (VALLE DEL CAUCA) Y FILANDIA (QUINDÍO) AL ÁREA METROPOLITANA CENTRO OCCIDENTE (AMCO)</p>	<p>3.1. Filandia, Alcalá y Ulloa: Un corredor territorial andino-cafetero esencial para la integración metropolitana.</p> <p>Los municipios de Filandia (Quindío), Alcalá y Ulloa (Valle del Cauca), en su aspiración de anexarse al Área Metropolitana Centro Occidente (AMCO), no pueden ser comprendidos como unidades administrativas aisladas. Se trata de territorios vivos, con historias, vocaciones productivas, paisajes culturales y dinámicas sociales que los han conectado de manera orgánica con la región AMCO —conformada por Pereira, Dosquebradas y La Virginia— y con el Eje Cafetero ampliado. En conjunto, cada municipio constituye una pieza diferenciada de un mismo entramado territorial que, al ser leído de forma integrada, revela una unidad geográfica y socioeconómica que resulta insoslayable para la discusión legislativa que ocupa a esta Comisión.</p> <p>Lo anterior permite apreciar con claridad que la realidad metropolitana asociada al AMCO trasciende los límites municipales y departamentales formales. Dicha realidad se expresa en una base cultural, económica y social compartida, producto de la convergencia histórica de la colonización antioqueña y caucana, y cohesionada por la cultura cafetera que da lugar al Paisaje Cultural Cafetero (PCC), reconocido como un activo estratégico del territorio y como un elemento estructurante de su identidad regional.</p> <p>El proceso de anexión de Filandia, Alcalá y Ulloa al Área Metropolitana Centro Occidente (AMCO) no puede ser entendido como una consecuencia automática de la cercanía geográfica. De acuerdo con la información allegada resulta fundamental advertir que se trata del reconocimiento de una realidad territorial, económica, social y funcional que, desde hace varios años, vincula de manera orgánica a estos municipios con la dinámica metropolitana de Pereira, Dosquebradas y La Virginia. La vida cotidiana, la movilidad, los flujos económicos, la provisión de bienes y servicios, así como los ejercicios de planificación regional, han configurado progresivamente un espacio interdepartamental altamente integrado, que supera en la práctica las fronteras político-administrativas de Risaralda, Quindío y el Valle del Cauca.</p> <p>Las características de cada municipio presentadas permiten leer a cada municipio como una unidad singular, con identidad propia, pero al mismo tiempo como parte de un sistema territorial conjunto que ya opera bajo lógicas metropolitanas. Desde esta perspectiva, la discusión legislativa no se limita a validar un trámite formal, sino a determinar si dicho sistema será finalmente reconocido y fortalecido institucionalmente, con el fin de mejorar la gestión</p>
<p>pública, potenciar la competitividad regional y contribuir de manera efectiva a la calidad de vida de la población involucrada.</p> <p>3.1.1. Filandia: un nodo cultural y ecológico del norte del Quindío</p> <p>Filandia es un municipio que trasciende su escala poblacional para consolidarse como un referente identitario del Paisaje Cultural Cafetero. Ubicado en la parte alta del norte del departamento del Quindío, su territorio —con alturas que superan los 1.900 metros sobre el nivel del mar— alberga uno de los cascos urbanos mejor conservados del país en términos de arquitectura tradicional antioqueña. Su extensión, superior a los 109 kilómetros cuadrados, integra zonas montañosas de alto valor escénico, microcuencas estratégicas para la región y paisajes agro-productivos donde el café de altura ocupa un lugar central.</p> <p>Además, con una población que supera ligeramente los doce mil habitantes, Filandia ha logrado un equilibrio particular entre escala humana, cohesión comunitaria y diversificación económica. Si bien la actividad agrícola —con el café como cultivo histórico— constituye su base productiva, en la última década el turismo ecológico y patrimonial ha adquirido un papel determinante en su dinámica económica. Espacios como el mirador de La Colina Iluminada, los corredores biológicos asociados al río Barbas y un centro urbano de alto valor estético y cultural han posicionado al municipio como un destino de creciente demanda turística.</p> <p>No obstante, el valor de Filandia no se limita al turismo. Como parte del eje cafetero colombiano, el café continúa siendo su principal cultivo y un elemento estructurante de su economía local. A ello se suma su riqueza paisajística —propia de las montañas andinas, el clima templado y la diversidad ecosistémica— que refuerza su potencial para el desarrollo del turismo rural y ecológico. El centro histórico, con su arquitectura tradicional, junto con el paisaje natural circundante, configuran un patrimonio cultural que distingue al municipio dentro de la región.</p> <p>Lo anterior permite apreciar con claridad que Filandia no es un territorio periférico, sino un municipio con alta capacidad de articulación regional. Su cercanía funcional con Pereira —a una distancia aproximada de 35 a 40 minutos por vía terrestre— ha generado flujos cotidianos de trabajo, comercio, movilidad y acceso a servicios. A juicio del ponente, esta integración fáctica evidencia que la propuesta de anexión no busca crear artificialmente una relación inexistente, sino reconocer institucionalmente una dinámica que ya opera en la práctica. En ese marco, Filandia aporta al AMCO cultura, paisaje, identidad, economía cafetera y un fuerte sentido de</p>	<p>comunidad, desde una localización estratégica que refuerza la continuidad territorial entre Risaralda, Quindío y el norte del Valle del Cauca</p> <p>Filandia es un municipio que trasciende su tamaño para convertirse en un referente identitario del Paisaje Cultural Cafetero. Ubicado en la parte alta del norte quindiano, sus montañas onduladas, que superan los 1.900 metros de altitud, albergan uno de los cascos urbanos mejor conservados del país en arquitectura tradicional antioqueña. Su extensión territorial —más de 109 kilómetros cuadrados— combina zonas montañosas de gran belleza escénica, microcuencas estratégicas para la región y paisajes agro-productivos donde el café de altura ocupa un lugar central.</p> <p>3.1.2. Alcalá: el corazón agrícola del corredor interdepartamental</p> <p>Alcalá, ubicado en el extremo nororiental del Valle del Cauca, representa un territorio donde la ruralidad cafetera adquiere una expresión productiva diversa y resiliente. Con una extensión aproximada de 62 kilómetros cuadrados, de los cuales cerca del 99 % corresponde a suelo rural, el municipio se constituye como un soporte agrícola estratégico para la región. Su altitud, cercana a los 1.300 metros sobre el nivel del mar, le confiere condiciones climáticas favorables para el desarrollo de cultivos como café, caña de azúcar, frutales, plátano, yuca y otras especies que dinamizan su economía local y contribuyen de manera significativa a la seguridad alimentaria regional.</p> <p>Para la Comisión resulta pertinente considerar que, con una población cercana a los dieciséis mil habitantes, Alcalá conserva prácticas comunitarias profundamente arraigadas en la cultura campesina. Su estructura territorial, articulada a través de veredas y caminos tradicionales, evidencia una vocación natural para la diversificación agro-productiva, el desarrollo de agroindustria a pequeña escala y el impulso del turismo rural. A ello se suma una ubicación geográfica especialmente estratégica, al conectar de manera directa con Filandia, Ulloa, Cartago y Quimbaya, lo que la posiciona como un nodo de convergencia interdepartamental que facilita flujos comerciales, logísticos y de movilidad cotidiana.</p> <p>La economía municipal se sustenta principalmente en la actividad agrícola —con predominio del café, la yuca, la caña de azúcar, el plátano y los cultivos frutales— y en la ganadería, complementadas por pequeñas actividades mineras, como la extracción de yeso en zonas específicas del territorio. En tanto parte de la región cafetera andina, Alcalá cuenta con suelos y</p>

<p>condiciones agroecológicas favorables para el café de altura y otros cultivos, lo que constituye una ventaja comparativa relevante dentro del contexto regional.</p> <p>Adicionalmente, el municipio presenta un potencial turístico asociado a sus recursos naturales, entre ellos balnearios en quebradas y ríos, así como un entorno rural montañoso susceptible de ser aprovechado bajo esquemas de turismo ecológico y turismo rural. Estos atributos amplían las posibilidades de diversificación económica del territorio y refuerzan su articulación con las dinámicas regionales.</p> <p>Lo anterior permite apreciar con claridad que Alcalá aporta un valor estratégico al proyecto de anexión. Su potencial agrícola no solo abastece mercados regionales, sino que complementa las economías urbana y turística de Pereira y Filandia. A juicio del ponente, su territorio ofrece además una oportunidad relevante para la ampliación de áreas de conservación, el fortalecimiento de corredores ambientales y el desarrollo de proyectos de turismo sostenible que diversifiquen la oferta metropolitana. En este sentido, Alcalá se configura como la médula agrícola del corredor, cuya integración al AMCO resulta fundamental para consolidar una visión territorial conjunta basada en la producción, la sostenibilidad y la conectividad rural-urbana.</p> <p>3.1.3. Ulloa: el municipio pequeño con un valor estratégico inmenso</p> <p>Ulloa, el municipio de menor extensión del Valle del Cauca, concentra en apenas 42 kilómetros cuadrados una riqueza natural, cultural y productiva que lo convierte en un actor relevante dentro del proceso de anexión que se analiza. Con una población cercana a los seis mil habitantes, el municipio mantiene un equilibrio particular entre la vida rural, la economía agrícola y la proximidad inmediata a Pereira, con la cual sostiene relaciones cotidianas en materia de empleo, comercio, educación y acceso a servicios.</p> <p>Para la Comisión resulta significativo observar que su altitud —alrededor de los 1.350 metros sobre el nivel del mar— y su clima templado favorecen el cultivo de café, frutas, caña panelera y productos básicos, lo que permite sostener una economía local diversa pese a su reducido tamaño. Ulloa hace parte del Paisaje Cultural Cafetero declarado Patrimonio Mundial por la UNESCO, y su territorio integra bosques, quebradas, miradores naturales y ecosistemas cafeteros que se mantienen en alto estado de conservación.</p> <p>La base económica del municipio se sustenta principalmente en la agricultura —con cultivos de café, plátano, caña panelera, frutales, yuca, maíz y cacao— y en la ganadería, especialmente de</p>	<p>ceba. De manera complementaria, Ulloa ha orientado esfuerzos al desarrollo del agroturismo y el ecoturismo, aprovechando su entorno natural, sus montañas cafeteras, ríos como el Barbas y una red de zonas boscosas y quebradas que ofrecen condiciones favorables para el turismo rural y de naturaleza.</p> <p>Lo anterior permite apreciar que Ulloa no solo posee valor por sus atributos ambientales y productivos, sino también por su función territorial. A juicio del ponente, su principal fortaleza radica en su ubicación estratégica: Ulloa constituye, en la práctica, la puerta norte del Área Metropolitana Centro Occidente hacia el departamento del Valle del Cauca. Su contigüidad territorial con Pereira genera una integración funcional evidente, que se expresa en flujos diarios de población, servicios y actividades económicas.</p> <p>Desde esta perspectiva, la anexión metropolitana no busca modificar artificialmente las dinámicas existentes, sino reconocerlas y fortalecerlas mediante una planificación conjunta, mayor articulación de los servicios públicos, estrategias integradas de movilidad y el aprovechamiento sostenible del potencial turístico y ambiental. Ulloa simboliza una frontera viva entre departamentos y su incorporación al AMCO representa un paso decisivo hacia la consolidación de una visión metropolitana genuinamente regional</p> <p>3.2. Un corredor integrado que trasciende límites departamentales</p> <p>Vistos en conjunto, los municipios de Filandia, Alcalá y Ulloa conforman un corredor territorial culturalmente homogéneo, ambientalmente estratégico y económicamente complementario. Filandia aporta liderazgo cultural y vocación turística; Alcalá constituye la base agrícola que sostiene la economía rural del corredor; y Ulloa cumple una función de articulación estratégica como enlace inmediato con la metrópoli pereirana. Esta complementariedad no es teórica: se expresa cotidianamente en flujos de trabajadores que cruzan fronteras departamentales, en circuitos turísticos integrados, en productores que abastecen mercados metropolitanos y en una movilidad permanente entre Filandia, Alcalá, Ulloa y Pereira, donde las divisiones administrativas resultan, en la práctica, imperceptibles.</p> <p>Lo anterior permite concluir que el proceso de anexión no da origen a una nueva región, sino que reconoce institucionalmente una región que ya opera como tal. La integración existe en la vida diaria del territorio; lo que está en discusión es si el ordenamiento institucional logra ponerse a la altura de esa realidad.</p>
<p>Por lo tanto, esta convergencia territorial justifica plenamente la discusión legislativa que se adelanta. Los municipios involucrados no solo cumplen con los requisitos técnicos exigidos por la normatividad vigente, sino que encarnan una oportunidad concreta para avanzar hacia un modelo de integración regional capaz de fortalecer la competitividad, promover la sostenibilidad ambiental y mejorar la calidad de vida de las comunidades en la región centro-occidental de Colombia.</p> <p>3.2.1. Filandia: un nodo estratégico del Quindío articulado a la dinámica metropolitana del AMCO</p> <p>Filandia, pese a su pertenencia administrativa al departamento del Quindío, ha consolidado un vínculo funcional directo con Pereira. Para la Comisión resulta relevante observar que el municipio mantiene flujos permanentes de población trabajadora, estudiantil y turística hacia el Área Metropolitana Centro Occidente. Su crecimiento turístico —entre los más acelerados del Eje Cafetero— ha generado nuevas demandas en materia de movilidad, infraestructura, abastecimiento y servicios especializados, las cuales difícilmente pueden ser atendidas de manera aislada y requieren coordinación con una estructura metropolitana de mayor escala.</p> <p>Desde la perspectiva territorial, Filandia ocupa una posición estratégica como portal norte del Quindío y punto de transición hacia el Valle del Cauca y Risaralda. Esta localización le permite actuar como un conector natural entre tres departamentos, reforzando su papel dentro de los flujos regionales. La vía Filandia-Pereira se ha consolidado como uno de los corredores más utilizados por trabajadores y visitantes, constituyéndose en un eje de integración económica y funcional evidente.</p> <p>Asimismo, Filandia comparte con el AMCO dinámicas ambientales de carácter supramunicipal, particularmente en lo referente a la protección de ecosistemas de montaña, cuencas abastecedoras y circuitos de conservación. La presión derivada del turismo y la necesidad de garantizar un ordenamiento rural sostenible hacen indispensable un enfoque de planificación que trascienda la escala municipal, enfoque que el esquema metropolitano se encuentra en capacidad de ofrecer.</p> <p>En síntesis, a juicio del ponente, Filandia ya opera como un municipio bisagra, funcionalmente integrado al sistema económico, laboral y logístico de Pereira. En consecuencia, su incorporación al AMCO responde a la necesidad de dotar esta relación existente de un marco</p>	<p>institucional que permita consolidarla, fortalecer la gobernanza conjunta y gestionar de manera más eficiente los retos derivados de su dinámica territorial.</p> <p>4. ANÁLISIS DEL DOCUMENTO TÉCNICO DE SOPORTE (DTS) PARA LA ANEXIÓN DE LOS MUNICIPIOS DE ALCALÁ Y ULLOA (VALLE DEL CAUCA) Y FILANDIA (QUINDÍO) AL ÁREA METROPOLITANA CENTRO OCCIDENTE (AMCO)</p> <p>La construcción de los Documentos Técnicos de Soporte —DTS— que sustentan la anexión de Filandia, Alcalá y Ulloa al Área Metropolitana Centro Occidente (AMCO) se realizó mediante una metodología integral, rigurosa y basada en estándares de planificación territorial, análisis funcional y evaluación socioeconómica. Esta metodología sigue los lineamientos exigidos por la Ley 1625 de 2013, la normativa metropolitana vigente y las mejores prácticas de gestión territorial.</p> <p>El proceso metodológico no se limitó a una recopilación documental; implicó un análisis profundo de dinámicas reales, con verificaciones en campo, revisión de información oficial elaborada y presentada por cada municipio, diálogo institucional y estudios comparativos que permitieron reconocer la integración funcional existente entre estos municipios y el AMCO.</p> <p>La metodología puede explicarse en tres grandes fases: análisis jurídico y jurisprudencial del proceso de anexión, análisis territorial y relaciones funcionales, análisis y evaluación estratégica articulando relaciones funcionales con los hechos metropolitanos del Plan Integral de Desarrollo Metropolitano (PIDM) del AMCO.</p> <p>4.1. Análisis jurídico y jurisprudencial: el fundamento institucional del proceso</p> <p>El punto de partida para los DTS fue un examen riguroso de la normatividad metropolitana, en especial de la Ley 1625 de 2013, que regula las áreas metropolitanas en Colombia y establece los requisitos para que un municipio pueda anexarse a una de ellas. Este análisis no se limitó a los artículos que describen el procedimiento, sino que exploró la filosofía misma de la figura metropolitana: la cooperación, la integración funcional, la eficiencia administrativa y la capacidad de responder a problemas que exceden las fronteras locales.</p> <p>El equipo jurídico revisó la jurisprudencia relevante del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional, que ha señalado en varias sentencias que las áreas metropolitanas son mecanismos legítimos y necesarios para articular territorios altamente interdependientes, especialmente cuando comparten dinámicas económicas, ambientales y sociales.</p>

<p>Estas decisiones judiciales han reiterado que la anexión no es un asunto político discrecional, sino un proceso técnico que debe sustentarse en evidencia objetiva que demuestre beneficios comprobables, relaciones funcionales reales y respeto pleno a la autonomía local.</p> <p>Así, los DTS no solo cumplieron con los requisitos formales exigidos por la ley —consultas, estudios, viabilidad— sino que se construyeron bajo el entendido de que la anexión es válida en la medida en que respete los principios jurisprudenciales de participación ciudadana, razonabilidad, proporcionalidad y finalidad pública.</p> <p>El resultado de este eje fue un soporte jurídico sólido, que demuestra que la anexión no vulnera las competencias municipales, sino que amplía su capacidad de gestión y les permite acceder a una institucionalidad de mayor escala.</p> <p>4.2. Análisis territorial y relaciones funcionales</p> <p>a. Dimensión ambiental</p> <p>La aproximación ambiental utilizó una lectura ecosistémica integrada basada en:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Delimitación de unidades biofísicas (cuencas, subcuencas, suelos, pendientes). • Identificación de ecosistemas estratégicos (bosques altoandinos, corredores de conectividad, áreas de conservación, reservas naturales). • Análisis de servicios ecosistémicos que soportan al AMCO (agua, regulación climática, corredores de biodiversidad). • Evaluación de riesgos naturales mediante modelos de amenaza y vulnerabilidad (deslizamientos, inestabilidad de laderas, erosión). • Revisión del ordenamiento ambiental existente en los tres departamentos. <p>Se integraron las capas cartográficas en un sistema comparativo para observar continuidades ambientales entre los municipios y el AMCO, identificando qué territorios funcionan como soporte ecológico regional.</p> <p>b. Dimensión sociocultural</p>	<p>El análisis sociocultural se fundamentó en:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Revisión demográfica (DANE) y caracterización poblacional. • Identificación de movilidad pendular basada en encuestas de origen-destino, uso de servicios y rutas de transporte. • Estudio de vínculos cotidianos: educación, salud, empleo, comercio, tramitología. • Reconocimiento de prácticas culturales y patrimoniales, especialmente en el Paisaje Cultural Cafetero. • Análisis de transformaciones socioculturales asociadas a turismo, migración interna y segundas residencias. <p>El enfoque metodológico permitió identificar patrones de interacción social que trascienden los límites departamentales y que ya se articulan de hecho con el AMCO.</p> <p>c. Dimensión político-institucional</p> <p>Se aplicó un enfoque de gobernanza territorial, considerando:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Revisión de competencias municipales, departamentales y metropolitanas. • Análisis de capacidad administrativa y fiscal de los municipios. • Estudio comparado de planes de desarrollo, POT y planes sectoriales. • Identificación de mecanismos de cooperación existentes y sus limitaciones. • Evaluación de los obstáculos administrativos derivados de pertenecer a diferentes departamentos. <p>La metodología permitió construir un mapa de interoperabilidad institucional, revelando vacíos de coordinación que justifican la necesidad de una instancia metropolitana unificada.</p> <p>d. Dimensión físico-espacial</p> <p>El análisis físico-espacial utilizó técnicas de:</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Cartografía comparada para identificar continuidades y rupturas en el uso del suelo. • Evaluación de la estructura urbana-rural y centralidades. • Análisis de corredores estratégicos de movilidad, conectividad vial y transporte regional. • Identificación de expansión urbana, presiones inmobiliarias y procesos de urbanización dispersa. • Revisión del modelo territorial del PIDM para evaluar compatibilidades. <p>Esta aproximación permitió observar cómo los municipios funcionan espacialmente como periferias integradas del sistema metropolitano, aun sin pertenecer formalmente a él.</p> <p>e. Dimensión económica</p> <p>El enfoque económico se estructuró en:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Revisión de la matriz productiva municipal (agro, turismo, industria ligera, comercio). • Análisis de encadenamientos con los mercados metropolitanos. • Estudio del empleo, dependencia laboral y especialización regional. • Evaluación de dinámicas turísticas: flujos, capacidad de carga, informalidad, demanda proveniente del AMCO. • Revisión de infraestructura económica: transporte de carga, plataformas logísticas, rutas de abastecimiento. <p>La metodología permitió establecer el grado de dependencia funcional de los tres municipios respecto al AMCO en cuanto a mercados, servicios y valor agregado.</p> <p>f. Dimensión financiera-fiscal</p> <p>El análisis utilizó:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Revisión de ejecuciones presupuestales municipales (últimos 10 años). • Evaluación de ingresos propios, dependencia de transferencias y composición tributaria. 	<ul style="list-style-type: none"> • Análisis de capacidad de inversión y disponibilidad para proyectos estratégicos. • Estudio de esfuerzos fiscales comparados y limitaciones estructurales para financiar infraestructura o servicios regionales. • Contraste con instrumentos de financiación metropolitana del AMCO. <p>El componente metodológico permitió comprender que la escala municipal aislada no es suficiente para enfrentar las demandas de crecimiento y conectividad del territorio ampliado.</p> <p>La metodología combinó análisis técnico, geoespacial, normativo, socioeconómico y de gobernanza, produciendo una lectura integral del territorio. Su propósito fue comprender no solo cómo funcionan los municipios en sí mismos, sino cómo se relacionan, dependen y se articulan funcionalmente con el AMCO, generando evidencia para sustentar la pertinencia, necesidad y oportunidad del proceso de anexión.</p> <p>4.3. Evaluación estratégica articulada con los Hechos Metropolitanos del PIDM del AMCO</p> <p>El tercer eje metodológico consistió en evaluar si la integración de estos municipios no solo es funcional, sino estratégica para los objetivos metropolitanos de largo plazo. Para ello, los DTS cruzaron toda la información territorial con los Hechos Metropolitanos definidos en el Plan Integral de Desarrollo Metropolitano (PIDM), que son los grandes propósitos que orientan el desarrollo del AMCO a 12 y 20 años.</p> <p>Estos hechos —movilidad regional, desarrollo económico, gestión ambiental, infraestructura, seguridad hídrica, turismo sostenible, ordenamiento rural, equipamientos sociales y otros— fueron usados como marco de análisis para determinar si la anexión de los tres municipios contribuye a los fines del AMCO y, a la vez, si el AMCO es capaz de ofrecer soluciones reales a las necesidades territoriales de Filandia, Alcalá y Ulloa.</p> <p>Los hallazgos fueron claros:</p> <ul style="list-style-type: none"> • En movilidad regional, la anexión permitiría consolidar corredores interdepartamentales ya utilizados diariamente por miles de personas. • En desarrollo económico, fortalecería la articulación entre el turismo de Filandia, la agricultura de Alcalá y Ulloa, y la plataforma comercial y logística de Pereira.

<ul style="list-style-type: none"> • En gestión ambiental, facilitaría la administración conjunta de cuencas, bosques, zonas de recarga y áreas rurales continuas. • En planificación territorial, permitiría armonizar decisiones entre tres departamentos y construir una visión común del territorio. • En turismo sostenible, integraría el Paisaje Cultural Cafetero y los circuitos de naturaleza del norte del Valle con la oferta urbana-metropolitana del AMCO. <p>La evaluación estratégica arrojó un mensaje contundente: la anexión no solo es coherente con los Hechos Metropolitanos del PIDM, sino que los fortalece, ampliando el alcance del área metropolitana hacia un territorio que ya se comporta como parte de ella.</p> <p>4.2. Análisis Multidimensional del Documento Técnico de Soporte</p> <p>4.2.1. Dimensión Ambiental</p> <p>El presente capítulo desarrolla el análisis ambiental que sustenta la conveniencia de la anexión de los municipios de Alcalá, Ulloa y Filandia al Área Metropolitana Centro Occidente – AMCO. A juicio del ponente, la evidencia técnica disponible permite afirmar que estos territorios comparten dinámicas ecológicas, hídricas y de riesgo que superan con claridad los límites administrativos municipales, lo que hace necesario avanzar hacia un modelo de gobernanza supramunicipal.</p> <p>Para la Comisión de Ordenamiento Territorial, debe ser de especial importancia reconocer que la estructura ambiental que articula estos tres municipios no solo es común, sino interdependiente. Los DTS ambientales revisados muestran convergencias en la funcionalidad ecosistémica, la conectividad hídrica, las presiones productivas y las vulnerabilidades asociadas al cambio climático. Todo ello configura hechos metropolitanos que justifican la articulación formal de estos territorios bajo el régimen metropolitano.</p> <p>Lo expuesto permite apreciar con claridad que la anexión no constituye un mero ajuste administrativo, sino la formalización de relaciones ecológicas y territoriales ya existentes, y una oportunidad para gestionarlas de manera más eficaz, coherente y estratégica.</p> <p>a. Servicios ecosistémicos, gestión del Cambio Climático y gobernanza ambiental</p>	<p>La caracterización ambiental de Alcalá, Ulloa y Filandia evidencia un entorno regional articulado a través del Río La Vieja, sus subcuencas asociadas y las áreas de influencia del Paisaje Cultural Cafetero (PCC). Estos elementos conforman un entramado ecológico continuo que dota al territorio de servicios ecosistémicos esenciales, tales como regulación hídrica, soporte de biodiversidad, mitigación de riesgos y provisión de agua para consumo humano.</p> <p>A juicio del ponente, este comportamiento del territorio indica que las decisiones de ordenamiento deben comprender la cuenca como una unidad ambiental unificada, pues cualquier intervención local repercute de manera inmediata en los demás municipios del sistema. La compartición de nacimientos, quebradas, corredores biológicos y áreas forestales evidencia que la planificación municipal aislada resulta insuficiente.</p> <p>Los DTS revisados muestran que la estructura ecológica regional se distribuye sin interrupciones entre los tres municipios. Los ecosistemas altoandinos en Filandia se continúan hacia las zonas de recarga hídrica de Ulloa y, posteriormente, hacia los valles intermedios de Alcalá. Esta continuidad no es incidental: refleja una integración ambiental estructural, la cual debe ser considerada por la Comisión como un hecho metropolitano de primer orden.</p> <p>El agua constituye el eje articulador de la relación ambiental entre los municipios. Las subcuencas Los Ángeles, San Felipe, Barbas y Buenavista, documentadas en los DTS, abastecen a poblaciones de más de un municipio y soportan actividades agrícolas, pecuarias y turísticas que también trascienden lo local.</p> <p>La información disponible muestra:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Alcalá: Dependencia estratégica de las quebradas Los Ángeles (caudal medio 1100 l/s, demanda 101 l/s) y San Felipe (700 l/s, demanda 127 l/s). - Ulloa: Alta presión sobre el Río Barbas (5900 l/s, demanda 950 l/s), especialmente por la operación conjunta de acueductos rurales. - Filandia: Zonas de alta recarga hídrica asociadas al Distrito de Conservación de Suelos -DCS Barbas Bremen, fundamentales para el equilibrio hídrico regional. <p>Desde los Hechos Metropolitanos del AMCO, se interpreta la gestión de bienes y servicios ecosistémicos como un pilar clave en la planificación regional. Es así como la gestión del recurso hídrico (disponibilidad para usos múltiples y preservación de ecosistemas) resulta para el</p>
<p>ponente una oportunidad única en el proceso de anexión, priorizando acciones alrededor del manejo conjunto de bocatomas, modernización de acueductos rurales y pago por servicios ambientales para microcuencas. Lo anterior permite apreciar que la necesidad de planificación supramunicipal es evidente, pues los flujos hídricos no reconocen límites políticos y las presiones ambientales tampoco.</p> <p>Esto último, se articula con la conectividad ecosistémica alrededor de las Estructuras Ecológicas Principales de los municipios, soportadas principalmente por la presencia de áreas protegidas reglamentadas y suelos de protección. Cabe destacar la presencia del Distrito de Conservación de Suelos Barbas Bremen, principal conector ambiental entre el suroriente del departamento de Risaralda, el norte del departamento del Quindío y el nororiente del departamento del Valle del Cauca; 9195 Ha componen el área protegida, de las cuales el 79% se ubica entre los municipios de Filandia y Pereira (7356 Ha aprox.) con una alta presencia de fauna y flora endógena y estacionaria, sirviendo de hogar de cientos de especies, custodia de germoplasma, áreas para la conservación de aves, corrientes superficiales y subterráneas y corredores biológicos que permiten el tránsito permanente de los sistemas vivos a lo largo de la Estructura Ecológica Principal Regional, incluyendo áreas protegidas declaradas como Parques Nacionales y Regionales, Reservas Naturales de Sociedad Civil y Distritos de Manejo Integrado, además de nacimientos, rondas hídricas, humedales y otras áreas de interés ecosistémico.</p> <p>A juicio del ponente, estos elementos justifican avanzar en un modelo de gobernanza que permita proteger de forma integrada estos activos ambientales. La ausencia de un ente supramunicipal genera brechas en los instrumentos de protección, manejo y seguimiento, afectando la sostenibilidad del sistema ecológico en su conjunto. Lo expuesto evidencia que los servicios ecosistémicos operan en clave metropolitana, y que la anexión constituye el mecanismo más adecuado para asegurar su continuidad.</p> <p>En el mismo sentido, el Cambio Climático en clave de "glocalidad" (pensar global y actuar local) ha sido tema de discusión en la construcción de agendas territoriales. Su impacto, asociado principalmente a escenarios estacionales impredecibles de sequías y precipitaciones, prende las alarmas e invita a acciones conjuntas de adaptación y mitigación sobre efectos en la Gestión del Riesgo y el desarrollo socioeconómico del territorio.</p> <p>Respecto a la gestión del riesgo, los DTS ambientales identifican amenazas por:</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Alta y media amenaza por movimientos en masa en zonas de pendiente (especialmente en Filandia). - Amenaza media de avenidas torrenciales en Quebradas Los Ángeles y Río Barbas. - Registro de incendios forestales, con riesgo medio en Ulloa y zonas rurales de Filandia. - Erosión severa asociada a usos del suelo no compatibles. <p>Para la Comisión, este comportamiento indica que la gestión del riesgo en estos municipios debe asumirse desde una perspectiva supramunicipal, pues la continuidad de las amenazas, la interdependencia de las cuencas y los impactos acumulados requieren sistemas de alertas y respuestas coordinadas. A juicio del ponente, la creación de una autoridad metropolitana permitiría unificar criterios técnicos, fortalecer las capacidades de monitoreo y mejorar la articulación de los comités municipales de gestión del riesgo, superando la fragmentación institucional que hoy limita la intervención efectiva.</p> <p>Los tres municipios presentan vulnerabilidad ante eventos hidrometeorológicos, derivados de:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Cambios en la disponibilidad hídrica. - Aumento de eventos extremos (lluvias intensas o sequías prolongadas). - Afectación de cultivos sensibles (café, plátano, hortalizas). <p>El comportamiento climático no se distribuye de manera uniforme, pero sus efectos acumulados sí son regionales. De ahí que la adaptación climática requiera instrumentos de planificación conjunta, articulación de sistemas de información y acciones coordinadas para la mitigación y la resiliencia. Para la Comisión debe resultar evidente que la anexión permitiría escalar las estrategias municipales y consolidarlas en un modelo metropolitano de adaptación, coherente con los lineamientos nacionales</p> <p>La presión sobre la infraestructura ambiental, especialmente acueductos, sistemas de saneamiento y manejo de residuos, es creciente. En los tres municipios se observan:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Acueductos rurales que dependen de las mismas subcuencas. - Sistemas de tratamiento insuficientes en zonas dispersas.

<ul style="list-style-type: none"> - Necesidad de armonizar cargas ambientales y requisitos técnicos. - Riesgos asociados a vertimientos sin control unificado. <p>Lo anterior, evidencia la necesidad de una institucionalidad capaz de estandarizar normas, orientar inversiones y garantizar la sostenibilidad de los sistemas en beneficio de toda la región.</p> <p>A esto, se suma la declaratoria de Paisaje Cultural Cafetero con zonas principales y de amortiguación dentro de los municipios en proceso de anexión. Dentro de los atributos de la declaratoria, la disponibilidad hídrica y la conectividad biológica suman factores esenciales para sostener este "sello" global. Así, las estrategias asociadas a la gestión ambiental regional escala al grado de máxima prioridad y requiere de interés permanente. A juicio del ponente, el turismo, como eslabón económico del Eje Cafetero, debe estar alineado con procesos comunitarios y criterios de etnodesarrollo, donde se primen las iniciativas rurales cafeteras que integran el turismo de contemplación con la apropiación social del conocimiento alrededor del café y la biodiversidad. Es allí donde la capacidad instalada que puede emerger del proceso de anexión permitiría la construcción de insumos alrededor de prácticas sostenibles.</p> <p>Finalmente, el análisis permite identificar que las autoridades ambientales actuales operan bajo criterios diferenciados, lo cual genera inconsistencias en determinantes, cargas ambientales y evaluación de proyectos productivos. Una autoridad metropolitana permitiría integrar criterios técnicos, fortalecer la eficiencia administrativa y mejorar la gobernanza regional. Esta articulación es clave para la toma de decisiones estratégicas sobre áreas protegidas, ordenamiento territorial y gestión del recurso hídrico.</p> <p>Lo expuesto demuestra que la anexión formaliza dinámicas ambientales que ya operan en el territorio y permite gestionarlas de manera más efectiva. Desde el punto de vista del ponente, la figura metropolitana:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Unifica criterios ambientales. - Fortalece la capacidad técnica y de gestión. - Permite ordenar de manera integrada el recurso hídrico. - Mejora la gestión del riesgo y la adaptación climática. - Aumenta la eficiencia institucional y la seguridad jurídica. 	<ul style="list-style-type: none"> - Protege los servicios ecosistémicos que sustentan la economía regional. <p>En criterio del ponente, la anexión formaliza dinámicas ambientales que ya operan de manera integrada en el territorio y permite gestionarlas de forma más efectiva. Por tanto, desde la dimensión ambiental, existen argumentos suficientes para respaldar un concepto favorable a la anexión de Alcalá, Ulloa y Filandia al AMCO.</p> <p style="text-align: center;">1.2.2. Dimensión Socio Cultural: Identidad, Demografía y Cohesión Social</p> <p>El presente apartado aborda la dimensión sociocultural de la anexión de los municipios de Alcalá, Filandia y Ulloa al Área Metropolitana Centro Occidente. Para la comisión debe ser de vital importancia comprender cómo las dinámicas demográficas, la identidad cultural compartida en el marco del Paisaje Cultural Cafetero, los patrones de movilidad y las condiciones de desarrollo humano evidencian una integración funcional que ya existe en la práctica y que requiere reconocimiento institucional para su adecuada gestión.</p> <p>La dimensión sociocultural es el eje que humaniza el proceso de anexión, evidenciando que la integración metropolitana responde a las necesidades vitales de las poblaciones involucradas. Al analizar los municipios de Alcalá, Filandia y Ulloa, se observa una convergencia demográfica y social que justifica la implementación de políticas metropolitanas unificadas.</p> <p style="margin-left: 20px;">a. Transición demográfica y envejecimiento poblacional: un desafío compartido que exige respuesta metropolitana</p> <p>Una característica transversal a los tres territorios es la transición demográfica marcada por un progresivo envejecimiento poblacional. En Filandia, el 22.5% de la población corresponde a adultos mayores, una cifra superior al promedio departamental, lo que plantea retos inmediatos en materia de asistencia social y salud geriátrica. De manera similar, Alcalá presenta un 18.9% de población mayor de 60 años, y Ulloa registra un 19.1% en este mismo grupo etario.</p> <p>A juicio del ponente, este fenómeno compartido no es una coincidencia estadística, sino un hecho metropolitano que exige pasar de esfuerzos municipales aislados a una estrategia regional de bienestar social. Esta realidad territorial configura una necesidad impostergable: los municipios por separado no pueden sostener la infraestructura especializada en geriatría, centros de día, programas de envejecimiento activo y servicios de salud domiciliaria que esta población requiere. La anexión al AMCO representa, en este sentido, la conveniencia de aprovechar las economías de escala del área metropolitana para ofrecer servicios especializados</p>
<p>que hoy son insostenibles individualmente, garantizando dignidad y calidad de vida a la población adulta mayor de estos territorios.</p> <p style="margin-left: 20px;">b. Equilibrio territorial y complementariedad urbano-rural</p> <p>Además de lo señalado, es importante considerar cómo la distribución espacial de la población en estos municipios ofrece una complementariedad estratégica al carácter predominantemente urbano del núcleo metropolitano (Pereira-Dosquebradas). Mientras que el área metropolitana actual es densamente urbana, los municipios anexantes aportan un equilibrio vital. Filandia presenta una distribución casi paritaria con un 56.8% en la cabecera urbana y 43.2% rural, y Ulloa muestra un equilibrio aún mayor con un 49.1% urbano y 50.9% rural. Por su parte, Alcalá, aunque más urbanizado con un 74.8%, mantiene una fuerte vocación agropecuaria que define su tejido social.</p> <p>Lo anterior permite apreciar con claridad que esta configuración territorial enriquece al AMCO al integrar zonas de vida rural que son custodias de servicios ecosistémicos y tradiciones culturales. En el mismo sentido, otro elemento que confirma esta situación es la capacidad de estos territorios para evitar la conurbación desordenada, promoviendo un modelo de ocupación territorial policéntrico y sostenible donde lo rural no es residual, sino protagónico en la identidad metropolitana. Esta complementariedad urbano-rural constituye un segundo hito determinante: la anexión permite gestionar de manera integral las brechas entre cabeceras y zonas rurales, extendiendo servicios metropolitanos sin sacrificar la vocación productiva y cultural de los territorios rurales.</p> <p style="margin-left: 20px;">c. Identidad cultural compartida: el paisaje cultural cafetero como patrimonio metropolitano</p> <p>La identidad cultural compartida es quizás el argumento más sólido para la integración social. Los tres municipios se encuentran inmersos en el Paisaje Cultural Cafetero (PCC), declarado Patrimonio de la Humanidad por la UNESCO. Esta pertenencia no es solo una etiqueta turística, sino el reflejo de unos modos de vida, arquitectura y tradiciones comunes que unen a Alcalá, Filandia y Ulloa con los municipios actuales del AMCO.</p> <p>En Filandia, la tradición de la cestería y la arquitectura de la colonización antioqueña configuran un patrimonio vivo que atrae flujos turísticos regionales. Alcalá celebra las Fiestas del Retorno y</p>	<p>del Samán, fortaleciendo el arraigo y la memoria colectiva, mientras que Ulloa, con su festival gastronómico y su historia ligada a la caficultura, refuerza este tejido cultural común.</p> <p>Se destaca que la anexión al AMCO permitiría gestionar este patrimonio de manera integral, consolidando circuitos culturales y turísticos que no compiten entre sí, sino que se complementan bajo una marca territorial unificada. Este tercer hito determinante evidencia cómo el hecho metropolitano de la identidad cultural compartida no solo potencia el desarrollo económico mediante el turismo cultural, sino que fortalece el sentido de pertenencia regional y la cohesión social.</p> <p style="margin-left: 20px;">d. Movilidad cotidiana y dependencia funcional: la ciudadanía metropolitana de facto</p> <p>Las dinámicas de movilidad humana evidencian una dependencia funcional absoluta de los tres municipios respecto al núcleo metropolitano en términos de servicios esenciales. Existe una "ciudadanía metropolitana" de facto, donde los habitantes de Alcalá, Filandia y Ulloa residen en sus municipios, pero desarrollan aspectos cruciales de sus vidas en Pereira.</p> <p>En el caso de Filandia, se registran flujos pendulares laborales y educativos constantes hacia Pereira para acceder a educación superior y servicios de salud de alta complejidad que no existen localmente. Situación idéntica ocurre en Alcalá, donde la movilidad hacia el AMCO es diaria por motivos comerciales y educativos, facilitada por la cercanía geográfica de 31 kilómetros. Ulloa, por su parte, depende funcionalmente de la infraestructura de servicios de Pereira y La Virginia, generando desplazamientos cotidianos que hoy se realizan en condiciones de transporte desarticuladas.</p> <p>Para la comisión debe resultar evidente que la integración al área metropolitana no es, por tanto, una imposición administrativa, sino la respuesta institucional a una realidad social donde las fronteras municipales se han desdibujado por la cotidianidad de los ciudadanos. La necesidad de un sistema de transporte integrado, tarifas unificadas y una planificación de la movilidad que reduzca tiempos y costos es imperativa. La conveniencia de la anexión radica precisamente en que formaliza jurídicamente esta integración funcional existente, permitiendo gestionar la movilidad metropolitana de manera eficiente y mejorando directamente la calidad de vida de miles de ciudadanos que hoy viven en un limbo administrativo.</p> <p style="margin-left: 20px;">e. Equidad social y reducción de brechas territoriales</p>

<p>En términos de desarrollo humano y equidad social, la anexión se presenta como una herramienta correctiva de las disparidades territoriales. Los tres municipios enfrentan brechas sociales significativas, especialmente entre sus zonas urbanas y rurales. En Filandia, por ejemplo, el Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) rural es del 7.85% frente al 5.04% urbano, y en Ulloa esta brecha es aún más dramática, con un NBI rural histórico del 36.23%. Alcalá, con un Índice de Pobreza Multidimensional del 27.3%, requiere intervenciones estructurales que superan la capacidad fiscal local.</p> <p>Lo anterior permite apreciar con claridad que existe una realidad de desigualdad que no puede ser atendida adecuadamente desde la capacidad individual de cada municipio. La necesidad de políticas de inclusión social con enfoque metropolitano es manifiesta. La integración al AMCO genera la conveniencia de poder focalizar inversiones en las zonas más rezagadas y extender la cobertura de programas exitosos del área metropolitana a estas poblaciones vulnerables, cumpliendo así con el mandato constitucional de equidad territorial y solidaridad.</p> <p>La dimensión sociocultural demuestra que la anexión de Alcalá, Filandia y Ulloa al AMCO responde a realidades demográficas compartidas, una identidad cultural común anclada en el Paisaje Cultural Cafetero, flujos de movilidad que ya funcionan de manera metropolitana y la necesidad de abordar las brechas sociales mediante estrategias regionales de inclusión.</p> <p>A juicio del ponente, lo expuesto demuestra que la anexión formaliza dinámicas sociales y culturales que ya operan en el territorio y permite gestionarlas de manera más efectiva, mejorando la calidad de vida de estas poblaciones a través de servicios y políticas públicas con enfoque metropolitano. La integración no es una imposición externa, sino el reconocimiento institucional de una realidad social que demanda respuestas coordinadas y sostenibles.</p> <p style="text-align: center;">4.2.3. Dimensión Político-Institucional: Capacidad de Gestión y Gobernanza Metropolitana</p> <p>Este apartado examina la dimensión político-institucional de la anexión de los municipios de Alcalá, Filandia y Ulloa al Área Metropolitana Centro Occidente. Se evalúan las capacidades administrativas de cada municipio, la alineación de sus instrumentos de planificación territorial, la voluntad política manifestada y los mecanismos de gobernanza metropolitana que garantizarán una participación equitativa en la toma de decisiones. Para la comisión debe ser fundamental comprender que estos municipios no serán meros receptores pasivos, sino socios activos en la construcción del proyecto metropolitano.</p>	<p style="text-align: center;">a. Capacidad institucional y fortalecimiento administrativo</p> <p>La dimensión político-institucional evalúa la capacidad administrativa, la voluntad política y la madurez de la gobernanza local para asumir los retos de la integración. El análisis de Alcalá, Filandia y Ulloa revela que, si bien son municipios de categorías menores con estructuras administrativas livianas, poseen la solidez institucional y la voluntad política necesarias para ser socios activos en el esquema metropolitano.</p> <p>En el ámbito de la estructura administrativa y capacidad de gestión, Filandia destaca notablemente con un desempeño institucional alto, evidenciado en un puntaje de 88.8 en direccionamiento estratégico según el FURAG 2022 (Formulario Único de Reporte de Avances de la Gestión) y un nivel "Alto" en la Medición de Desempeño Municipal. Esto demuestra una administración moderna y capaz de interlocutar técnicamente con el AMCO. Alcalá también presenta un desempeño favorable con un puntaje de 60.58 en el MDM (Medición de Desempeño Municipal), indicando una gestión institucional estable y funcional. Ulloa, aunque con una estructura más básica centrada en cuatro secretarías principales, ha avanzado en la implementación del Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG) y muestra una capacidad de adaptación institucional que se vería fortalecida con el soporte técnico del área metropolitana.</p> <p>A juicio del ponente, la asimetría en las capacidades administrativas no es un obstáculo, sino una oportunidad. Esta realidad configura una necesidad clara: la transferencia de conocimientos, tecnologías y mejores prácticas desde el núcleo metropolitano hacia estos municipios. El hecho metropolitano radica en que existen competencias y capacidades desiguales que requieren gestión coordinada. La conveniencia de la anexión se manifiesta en que permitirá modernizar las gestiones catastrales, fiscales y de planificación de estos municipios mediante la cooperación técnica y el fortalecimiento institucional, elevando los estándares de toda el área metropolitana.</p> <p style="text-align: center;">b. Alineación estratégica y planificación territorial coordinada</p> <p>Además de lo antes mencionado, es importante considerar cómo la planificación territorial constituye otro pilar fundamental donde se evidencia la convergencia. Los instrumentos de planificación de los tres municipios muestran una alineación estratégica con el Plan Integral de Desarrollo Metropolitano (PIDM) del AMCO.</p>
<p>El Esquema de Ordenamiento Territorial (EOT) de Filandia, aunque requiere actualización, proyecta una vocación agroindustrial, cultural y ecoturística que encaja perfectamente con la visión regional. Alcalá, en su Plan de Desarrollo "Alcalá para la Gente 2024-2027", incorpora explícitamente la integración regional como eje de desarrollo, alineándose con los hechos metropolitanos de sostenibilidad y competitividad. Ulloa se encuentra en proceso de revisión de su EOT, lo que constituye una oportunidad inmejorable para armonizar sus determinantes de ordenamiento con las directrices metropolitanas desde la base.</p> <p>Lo anterior permite apreciar con claridad que existe una realidad de visiones de desarrollo convergentes. La necesidad de armonizar los instrumentos de ordenamiento territorial a escala metropolitana es evidente para evitar conflictos en los usos del suelo y garantizar la protección ambiental de ecosistemas compartidos. El hecho metropolitano se configura en que las decisiones de ordenamiento de un municipio impactan directamente en los territorios vecinos. La conveniencia de la anexión radica en que esta sincronía en la visión de desarrollo territorial minimiza los conflictos de gobernanza y facilita la implementación de proyectos estratégicos supramunicipales, asegurando coherencia a largo plazo.</p> <p style="text-align: center;">c. Voluntad política y vocación asociativa sostenida</p> <p>En el mismo sentido, otro elemento que confirma la viabilidad del proceso es la voluntad política y la vocación asociativa evidentes y sostenidas en el tiempo. No se trata de una iniciativa improvisada; existe un histórico de cooperación que legitima el proceso.</p> <p>Ulloa firmó el Acuerdo de Voluntades Regional "Por un nuevo orden regional" desde 2008 y participa activamente en el Comité de Integración Territorial. Filandia hace parte de la RAP Eje Cafetero y ha demostrado apertura institucional para la articulación con entidades supramunicipales como la CRQ (Corporación Autónoma Regional del Quindío). Alcalá, por su parte, ha manifestado a través de su alcalde y la participación en mesas técnicas, un interés explícito y contundente de anexión, reconociendo los beneficios en movilidad y servicios públicos.</p> <p>Es de destacar que esta voluntad política se ve reforzada por la existencia de espacios de participación ciudadana activos en los tres municipios, como los Consejos Territoriales de Planeación y las Juntas de Acción Comunal, que han sido involucrados en la socialización de la visión regional. Para la comisión debe resultar evidente que el proceso de anexión cuenta con</p>	<p>legitimidad democrática y no es solo una decisión burocrática, sino una construcción colectiva respaldada por las comunidades.</p> <p>Este segundo hito determinante evidencia que existe una realidad de cooperación intermunicipal histórica. La necesidad de formalizar jurídicamente esta vocación asociativa es manifiesta. El hecho metropolitano se configura en que múltiples actores territoriales reconocen que los desafíos de desarrollo superan las capacidades municipales individuales. La conveniencia de la anexión radica en que institucionaliza y fortalece esta cooperación, dotándola de instrumentos legales, presupuestales y de planificación que hoy no existen.</p> <p style="text-align: center;">d. Gobernanza metropolitana participativa y equitativa</p> <p>La gobernanza metropolitana proyectada tras la anexión plantea un escenario de equidad y participación que merece especial consideración. De acuerdo con la Ley 1625 de 2013, los alcaldes de Alcalá, Filandia y Ulloa ingresarán a la Junta Metropolitana con voz y voto, participando en igualdad de condiciones en la toma de decisiones estratégicas del territorio.</p> <p>Esto garantiza que los intereses de los municipios más pequeños no serán diluidos, sino que tendrán un espacio institucional directo para la gestión de sus necesidades. Además, la participación de sus concejos municipales en la elección de representantes y la integración de sus funcionarios en los consejos y mesas técnicas metropolitanas asegura una gobernanza multinivel y colaborativa.</p> <p>Todo esto determina con claridad que la estructura institucional permite transitar de la competencia intermunicipal a la cooperación, abordando problemas comunes como la gestión ambiental de la cuenca del río La Vieja o la conectividad vial, con una visión de conjunto que supera la fragmentación administrativa actual. Este tercer hito determinante demuestra que el diseño institucional del área metropolitana garantiza la participación democrática y la representación equitativa de todos los municipios, independientemente de su tamaño o capacidad fiscal.</p> <p style="text-align: center;">e. Sostenibilidad fiscal y acceso a recursos de cofinanciación</p> <p>Finalmente, la dimensión político-institucional destaca la capacidad de los tres municipios para aportar a la sostenibilidad fiscal y administrativa del esquema. Aunque sus presupuestos son modestos comparados con el municipio núcleo, la normativa permite esquemas de aportes diferenciales y la gestión conjunta de recursos de cofinanciación nacional e internacional.</p>

<p>A juicio del ponente, la anexión habilita a Alcalá, Filandia y Ulloa para acceder a bolsas de recursos de regalías regionales y proyectos de inversión de gran envergadura que individualmente no podrían gestionar. En el mismo sentido, otro elemento que confirma esta situación es que la gestión metropolitana amplifica la capacidad de los municipios pequeños para atraer recursos del nivel nacional e internacional, al presentarse como parte de un proyecto regional estratégico y no como iniciativas municipales aisladas.</p> <p>La solidez institucional demostrada, sumada a la voluntad política de integración y la existencia de mecanismos de participación ciudadana, configura un escenario propicio donde la anexión al AMCO no solo es viable jurídicamente, sino necesaria institucionalmente para modernizar la gestión pública local y garantizar un desarrollo territorial coherente, participativo y eficiente para las próximas décadas.</p> <p>La dimensión político-institucional evidencia que Alcalá, Filandia y Ulloa cuentan con la capacidad administrativa, la voluntad política y los instrumentos de planificación necesarios para integrarse al AMCO como socios activos. La estructura de gobernanza metropolitana, conforme a la Ley 1625 de 2013, garantiza su participación equitativa en la toma de decisiones, mientras que la cooperación técnica fortalecerá sus capacidades institucionales.</p> <p>Para la comisión debe quedar claro que lo expuesto demuestra que la anexión formaliza una vocación asociativa histórica y permite gestionarla de manera más efectiva, dotándola de instrumentos jurídicos, presupuestales y de planificación. La anexión se presenta como una vía para modernizar la gestión pública local, acceder a recursos de cofinanciación y garantizar el desarrollo territorial con visión de largo plazo, beneficiando no solo a los municipios anexantes sino fortaleciendo al conjunto del área metropolitana.</p> <p>4.2.4. Dimensión Físico Espacial</p> <p>En esta dimensión se presenta una caracterización integral de los municipios de Alcalá, Ulloa y Filandia, considerando su localización dentro de la región andina-cafetera, sus dinámicas socioeconómicas, su estructura ambiental y los vínculos funcionales que mantienen de manera sostenida con el Área Metropolitana Centro Occidente. En el caso de Alcalá y Ulloa, esta relación se configura principalmente a partir de su articulación territorial con el norte del Valle del Cauca y el sistema urbano liderado por Pereira, mientras que Filandia, aun perteneciendo a otro departamento, se integra funcionalmente al AMCO a través de corredores viales, dinámicas turísticas y relaciones ambientales compartidas.</p>	<p>Para la Comisión debe ser de vital importancia entender que este contexto no constituye un ejercicio meramente descriptivo, sino el punto de partida para valorar el papel que cada uno de estos municipios cumple dentro del sistema urbano-regional. El análisis permite identificar distintos niveles de dependencia, complementariedad e interrelación con los municipios metropolitanos: Alcalá como municipio de conexión y tránsito funcional, Ulloa como territorio de alta importancia rural y ambiental, y Filandia como municipio con una vocación turística y patrimonial que incide directamente en las dinámicas metropolitanas. Lo anterior permite apreciar con claridad que estos municipios no pueden leerse de manera aislada, sino como parte de un entramado regional que ya opera de forma integrada y cuya compatibilidad con los lineamientos del Plan Integral de Desarrollo Metropolitano (PIDM) resulta determinante para la viabilidad de la anexión.</p> <p>a. Relaciones funcionales</p> <p>Este componente examina la interacción real entre Alcalá, Ulloa y Filandia y el AMCO, evidenciando los flujos cotidianos de población, bienes, servicios y actividades que confirman una integración de hecho con el sistema metropolitano. En Alcalá, estas relaciones se manifiestan de forma particularmente intensa en la movilidad pendular hacia Pereira y Dosquebradas para acceder a empleo, comercio y servicios especializados; en Ulloa, dicha integración se expresa a través de una alta dependencia funcional de equipamientos y servicios metropolitanos, pese a su marcada condición rural; y en Filandia, mediante flujos constantes asociados al turismo, la oferta cultural y la economía de servicios que se articulan con el mercado metropolitano. A juicio del ponente, estas relaciones funcionales constituyen uno de los argumentos más sólidos de la ponencia, en tanto reflejan dinámicas verificables que trascienden cualquier límite administrativo.</p> <p>Para la Comisión resulta clave advertir que estas interdependencias territoriales no son circunstanciales, sino estructurales, y que su reconocimiento institucional permitiría optimizar recursos, mejorar la prestación de servicios y garantizar un desarrollo territorial más equilibrado mediante una gestión articulada con la planificación metropolitana.</p> <p>b. Infraestructura vial y equipamientos urbanos para la integración</p> <p>Este apartado evalúa las condiciones físicas que facilitan o restringen la articulación de Alcalá, Ulloa y Filandia con el AMCO. El análisis de la infraestructura vial y de los equipamientos urbanos evidencia que, en el caso de Alcalá, su condición de corredor de conexión</p>
<p>intermunicipal le otorga un papel estratégico dentro de la red regional; en Ulloa, las limitaciones físicas y la dispersión territorial refuerzan la necesidad de apoyarse en una infraestructura de escala metropolitana; y en Filandia, la consolidación de equipamientos orientados al turismo y a los servicios especializados genera impactos que desbordan su ámbito municipal. Lo anterior permite apreciar que la infraestructura existente ya cumple un rol de escala intermunicipal, aunque con limitaciones que requieren ser abordadas desde una lógica supramunicipal.</p> <p>A juicio del ponente, la anexión al AMCO se presenta como una oportunidad para superar estas restricciones mediante una planificación coordinada que fortalezca el acceso, la conectividad y la competitividad regional.</p> <p>c. Infraestructura vial y conectividad territorial</p> <p>Aquí se examina la red vial que conecta a estos municipios con los principales nodos metropolitanos. En Alcalá, la conectividad vial condiciona de manera directa su integración funcional cotidiana con el AMCO; en Ulloa, las vías secundarias y terciarias inciden en el acceso a servicios y mercados metropolitanos; y en Filandia, los corredores regionales cumplen un papel clave en la articulación interdepartamental con el sistema metropolitano.</p> <p>Para la Comisión es relevante considerar que la priorización de corredores estratégicos y el énfasis en movilidad sostenible solo pueden abordarse con eficacia desde una escala metropolitana, lo cual refuerza el sentido de la anexión.</p> <p>d. Equipamientos y servicios de cobertura intermunicipal</p> <p>En esta sección se revisa la disponibilidad y el nivel de especialización de los equipamientos existentes en Alcalá, Ulloa y Filandia, en relación con la oferta localizada en los municipios del AMCO. El análisis evidencia que Ulloa presenta una dependencia significativa de servicios metropolitanos en sectores como salud y educación; que Alcalá mantiene relaciones funcionales constantes con equipamientos de mayor complejidad ubicados en Pereira; y que Filandia, si bien ofrece equipamientos asociados al turismo y la cultura, depende del AMCO para servicios especializados. Estas condiciones confirman la necesidad de planificar equipamientos a escala supramunicipal e integrar redes de servicios.</p> <p>e. Expansión del tejido urbano y gestión del suelo</p>	<p>Este punto aborda la dinámica de crecimiento urbano y las presiones sobre el suelo en estos municipios. En Alcalá, la expansión urbana se ve condicionada por su cercanía funcional al sistema metropolitano; en Ulloa, la gestión del suelo adquiere relevancia por la alta proporción de áreas rurales y ambientales; y en Filandia, las presiones derivadas del turismo y de las segundas residencias generan riesgos de expansión dispersa. El análisis permite establecer que la anexión al AMCO ofrece la posibilidad de coordinar políticas de ocupación del territorio, contención urbana y protección ambiental bajo criterios metropolitanos.</p> <p>f. Intermodalidad y accesibilidad a redes de transporte regional</p> <p>Esta sección analiza las alternativas de movilidad disponibles para la población y su relación con las redes regionales. Las oportunidades para promover intermodalidad y reducir tiempos de desplazamiento adquieren especial relevancia en Alcalá, por la intensidad de los desplazamientos diarios; en Ulloa, por las condiciones de accesibilidad desde áreas rurales; y en Filandia, por la demanda turística y regional.</p> <p>Para la Comisión resulta evidente que estas oportunidades solo pueden materializarse mediante una visión metropolitana integrada.</p> <p>g. Integración de sistemas de transporte público</p> <p>Aquí se examina la operación del transporte público en estos municipios y su potencial articulación con los sistemas metropolitanos. La integración tarifaria y operativa aparece como una herramienta clave para mejorar la eficiencia del sistema, particularmente para la población de Alcalá y Ulloa que se desplaza cotidianamente al AMCO, y para fortalecer la sostenibilidad de los flujos asociados a Filandia.</p> <p>A juicio del ponente, esta integración tendría un impacto directo en la calidad de vida y en la sostenibilidad del modelo de movilidad regional.</p> <p>h. Compatibilidad del Esquema de Ordenamiento Territorial (EOT) con el PIDM del AMCO</p> <p>Esta sección revisa el grado de coherencia entre los instrumentos de ordenamiento territorial de Alcalá, Ulloa y Filandia y las directrices del PIDM. El análisis evidencia un alto nivel de compatibilidad en modelos territoriales, criterios de uso del suelo, protección ambiental, movilidad y gestión del riesgo, lo que permite apreciar que la anexión no implica una ruptura</p>

<p>con la planeación local, sino una oportunidad para fortalecerla mediante una articulación normativa orientada a los hechos metropolitanos de Territorio, Hábitat y Movilidad Sostenible.</p> <p>Para la Comisión debe ser de vital importancia reconocer que la integración territorial entre Alcalá, Ulloa, Filandia y el Área Metropolitana Centro Occidente es una realidad previa a la anexión, sustentada en flujos cotidianos de movilidad, intercambio económico, uso compartido de equipamientos y relaciones ambientales interdependientes. La anexión formal permite alinear esta integración de hecho con una planificación estratégica y concertada.</p> <p>Los análisis realizados evidencian la necesidad de adoptar un enfoque metropolitano para optimizar la infraestructura existente, mejorar la accesibilidad, fortalecer la provisión de servicios especializados y reducir brechas territoriales, especialmente en áreas rurales y dispersas. Asimismo, la compatibilidad entre los instrumentos de ordenamiento territorial y el Plan Integral de Desarrollo Metropolitano garantiza que la incorporación al AMCO fortalecerá los procesos locales de planificación, ampliando la capacidad institucional, técnica y financiera de los municipios.</p> <p>En términos de gobernanza, a juicio del ponente, la anexión permite transitar de relaciones informales a una estructura institucional clara, con competencias definidas, mecanismos de coordinación y una visión compartida del territorio. En conclusión, los hallazgos técnicos demuestran que la anexión no solo es viable, sino estratégica para consolidar el ordenamiento territorial regional, fortalecer las dinámicas socioeconómicas existentes y avanzar hacia una gestión integrada del territorio, coherente con los principios del PIDM y los hechos metropolitanos.</p> <p>4.2.5. Componente Económico</p> <p>La dimensión económica de los municipios de Alcalá, Ulloa y Filandia presenta una estructura profundamente integrada con el entorno productivo del Área Metropolitana Centro Occidente (AMCO). A juicio del ponente, los datos analizados permiten apreciar con claridad que las dinámicas económicas de estos tres municipios trascienden lo municipal y operan, de facto, en una escala regional. Para la Comisión de Ordenamiento Territorial, este comportamiento indica que la anexión no solo es coherente con la realidad económica del territorio, sino necesaria para fortalecer su competitividad y sostenibilidad de largo plazo.</p>	<p>Los análisis técnicos muestran que los tres municipios mantienen una estrecha relación con la economía cafetera, con el agroturismo, la agroindustria, las actividades comerciales dependientes de la movilidad regional y los encadenamientos con los mercados urbanos de Pereira, Dosquebradas y La Virginia. Esto constituye un hecho metropolitano que el Congreso no debe pasar por alto.</p> <p>a. Realidad económica regional compartida</p> <p>Los tres municipios comparten patrones productivos similares y están directa o indirectamente vinculados a la estructura económica del AMCO.</p> <p>En el municipio de Filandia, la principal actividad económica está asociada al sector agropecuario y agroindustrial, con empleo intensivo en la producción cafetera, actividades pecuarias y el turismo rural. La creciente vocación turística del municipio, particularmente articulada al Paisaje Cultural Cafetero, depende de corredores regionales, movilidad entre municipios y la oferta de servicios complementarios asentados principalmente en Pereira y Armenia. A juicio del ponente, esta dinámica demuestra la necesidad de integrar a Filandia en una estructura regional que pueda gestionar sus oportunidades y desafíos turísticos desde una escala supramunicipal.</p> <p>En el municipio de Alcalá, sus actividades económicas se articulan estrechamente con aquellas del AMCO, especialmente en comercio, turismo y agroindustria. El municipio no es autosuficiente y su población depende en gran parte de bienes, servicios, empleo y mercados localizados en la región metropolitana. Para la Comisión, este comportamiento indica que Alcalá ya opera como parte del sistema metropolitano, y su anexión permitiría unificar instrumentos de fomento económico.</p> <p>En el municipio de Ulloa, su estructura incorpora actividades agrícolas, pecuarias, turismo y servicios económicos regionales. El DTS revela casos de articulación productiva supramunicipal, lo que constituye un claro indicio de relaciones económicas que ya se comportan como metropolitanas, con vínculos directos hacia Pereira y Cartago como centros nodales de comercio y servicios avanzados. A juicio del ponente, Ulloa tiene una estructura económica que solo puede fortalecerse mediante planificación conjunta con los centros nodales del AMCO.</p> <p>b. Necesidades económicas que superan la escala municipal</p> <p>De la revisión conjunta de los tres municipios se identifican cuatro necesidades clave:</p>
<ul style="list-style-type: none"> - Integración de mercados laborales y movilidad económica: miles de habitantes se desplazan cotidianamente hacia municipios del AMCO para trabajar, estudiar o acceder a servicios especializados. Esta dependencia laboral constituye un hecho económico supramunicipal. - Coordinación en infraestructura productiva y logística: el turismo, el café, la agroindustria y la producción primaria requieren conectividad, movilidad de mercancías y una red vial homogénea. Los DTS muestran que ninguno de los municipios puede resolver esto de manera aislada. - Escalamiento de actividades turísticas: Filandia, Alcalá y Ulloa ofrecen experiencias asociadas al PCC, pero su cadena de valor depende de plataformas regionales de promoción, comercialización y transporte, concentradas en Pereira y Armenia. - Fortalecimiento de la competitividad regional: a juicio del ponente, la falta de una autoridad supramunicipal limita la capacidad para coordinar inversiones, gestionar proyectos de impacto regional y articular programas de desarrollo económico. <p>Estas necesidades evidencian que la realidad productiva del territorio exige una intervención integradora de mayor escala.</p> <p>c. Funcionalidad económica frente a la estrategia de metropolización</p> <p>Los datos permiten identificar que la realidad económica y de competitividad de Ulloa, Alcalá y Filandia se articula con los Hechos Metropolitanos del Plan Integral de Desarrollo Metropolitano PIDM del AMCO:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Integración comercial y de servicios: los tres municipios dependen de la plataforma comercial y de servicios del AMCO. Esto se refleja en movilidad cotidiana, consumo, servicios financieros, educación, salud, transporte y turismo, todos centrados en Pereira y Dosquebradas. - Encadenamientos productivos regionales: la producción agropecuaria se integra a cadenas regionales del café, el plátano, la ganadería y la agroindustria. Filandia depende del corredor turístico Filandia-Pereira; Alcalá y Ulloa dependen de los corredores Pereira-Cartago y Pereira-Quimbaya. 	<ul style="list-style-type: none"> - Competitividad regional articulada a corredores estratégicos: los tres municipios se conectan a corredores regionales que alimentan los flujos económicos metropolitanos, como las rutas turísticas PCC, la vía Pereira-Armenia y los corredores de abastecimiento agrícola. - Dependencia funcional del AMCO: la demanda de bienes, servicios y empleo muestra que Alcalá, Filandia y Ulloa funcionan económicamente como parte del sistema metropolitano, incluso antes de su anexión. <p>Estos hechos metropolitanos configuran la base para la conveniencia de la anexión.</p> <p>A juicio del ponente, la evidencia muestra que la anexión no solo responde a la realidad productiva del territorio, sino que constituye el mecanismo más adecuado para fortalecer su competitividad. Lo expuesto demuestra que:</p> <ul style="list-style-type: none"> - La anexión formaliza relaciones económicas existentes. - Permite unificar políticas de competitividad. - Habilita las inversiones coordinadas. - Reduce la fragmentación institucional. - Potencia el turismo, la agroindustria y el comercio. - Facilita la gestión de proyectos estratégicos. <p>En consecuencia, la anexión representa una decisión alineada con las necesidades y dinámicas económicas reales del territorio.</p> <p>4.2.6. Componente Financiero y Fiscal</p> <p>La iniciativa de anexión de los municipios de Alcalá y Ulloa, del departamento del Valle del Cauca, y del municipio de Filandia, del departamento del Quindío, al Área Metropolitana Centro Occidente (AMCO), constituye un hecho relevante en la configuración del ordenamiento territorial colombiano, en la medida en que trasciende los límites departamentales para dar respuesta a una realidad funcional que ya opera en el territorio. Para la Comisión debe ser de vital importancia comprender que este proceso no obedece a una decisión aislada ni</p>

coyuntural, sino al reconocimiento institucional de dinámicas sociales, económicas y administrativas que desde hace años desbordan el ámbito municipal.

El presente documento aborda de manera específica las dimensiones fiscal y financiera, entendidas no solo como variables contables, sino como elementos estructurales de la gobernanza territorial que soportan —o limitan— la viabilidad de esquemas asociativos supramunicipales. En este sentido, la anexión no debe leerse como un trámite administrativo, sino como una herramienta para corregir debilidades estructurales en la gestión pública local mediante una institucionalidad de mayor escala.

Desde la perspectiva fiscal, el análisis de Alcalá, Filandia y Ulloa evidencia un patrón común que la Comisión debería considerar con especial atención. Los tres municipios presentan niveles de desempeño fiscal catalogados por el Departamento Nacional de Planeación como “moderados”: Filandia con un puntaje de 55,3 —ligeramente superior al promedio departamental—, Alcalá con 53,11 y Ulloa con 55,24. No obstante, lo anterior permite apreciar con claridad que, frente al valor máximo del indicador (100), los tres territorios se ubican en una franja de vulnerabilidad y riesgo fiscal, caracterizada por una baja capacidad de generación de recursos propios, una alta dependencia de las transferencias nacionales, márgenes limitados para inversión y presiones crecientes sobre el gasto.

Este comportamiento no puede interpretarse como una coincidencia estadística ni como una falencia aislada de cada administración local. A juicio del ponente, se trata de un hecho metropolitano: una condición estructural compartida que evidencia los límites de la gestión fiscal fragmentada y que exige transitar de esfuerzos municipales dispersos hacia una estrategia regional de fortalecimiento fiscal y financiero, capaz de aprovechar economías de escala y esquemas de provisión conjunta de servicios que hoy resultan insostenibles de manera individual.

En este marco, la Ley 617 de 2000 adquiere especial relevancia, al establecer límites estrictos al gasto de funcionamiento y condicionar la sostenibilidad fiscal de los municipios. Para la Comisión es fundamental tener presente que la anexión al AMCO no implica, en sí misma, una alteración inmediata de los presupuestos municipales de Filandia, Alcalá y Ulloa. Sin embargo, sí abre la posibilidad de generar eficiencias en el gasto, racionalizar estructuras administrativas, compartir cargas institucionales y redefinir fuentes de financiación, todo ello dentro de los parámetros que impone la normativa vigente.

Asimismo, la integración metropolitana obliga a armonizar los esquemas de ordenamiento territorial y los instrumentos de planificación fiscal con los hechos metropolitanos, entendidos como aquellos fenómenos que trascienden las fronteras municipales. Esta armonización, lejos de debilitar la autonomía local, permite reforzarla mediante una planificación más coherente, especialmente en territorios con alta proporción de suelo rural que cumplen funciones ambientales, productivas y culturales estratégicas para la región. La anexión, en este sentido, fortalece un modelo territorial policéntrico y sostenible, donde lo rural no es residual, sino un componente central del desarrollo económico y fiscal.

De igual manera, la Ley 1551 de 2012, al modernizar el régimen municipal, otorga un papel central a la asociatividad territorial y a la gestión conjunta de los hechos metropolitanos. Para Filandia, Alcalá y Ulloa, su eventual integración al AMCO supone que los planes de desarrollo municipal y los instrumentos de ordenamiento territorial deberán articularse con la planificación metropolitana. Lo anterior permite avanzar hacia una provisión más eficiente de servicios públicos, una mejor gestión del suelo y una reducción de duplicidades administrativas que hoy afectan la sostenibilidad financiera local.

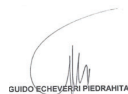
Lo anterior permite apreciar con claridad que, en términos fiscales y financieros, la anexión opera como un mecanismo correctivo frente a brechas territoriales persistentes, especialmente entre áreas urbanas y rurales. Para los tres municipios resulta pertinente incorporar experiencias metropolitanas exitosas, como las desarrolladas en La Virginia (Risaralda) en materia de fortalecimiento del recaudo, valorización predial y dinamización del impuesto de industria y comercio, adaptándolas a sus propias realidades territoriales.

En síntesis, la integración de Alcalá, Filandia y Ulloa al AMCO habilita la implementación de políticas fiscales y financieras con enfoque metropolitano, permite focalizar inversiones en los territorios más rezagados y extiende la cobertura de programas exitosos del área metropolitana hacia poblaciones con mayores niveles de vulnerabilidad. De esta manera, la anexión no solo resulta conveniente desde el punto de vista técnico, sino coherente con el mandato constitucional de equidad territorial, solidaridad y eficiencia en la gestión pública.

PROPOSICIÓN

En consideración con mi calidad de integrante de la Comisión Especial de Seguimiento al proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial del Honorable Senado de la República y de mi designación como ponente para la Anexión de los Municipios de Alcalá (Valle), Filandia (Quindío) y Ulloa (Valle) al Área Metropolitana Centro Occidente (AMCO), propongo dar **CONCEPTO FAVORABLE** a dicha propuesta. Lo anterior, partiendo de que se identifica que este cumple con los requisitos legales precisados por la Ley 1625 de 2013 “Por la cual se deroga la Ley Orgánica 128 de 1994 y se expide el Régimen para las Áreas Metropolitanas”, así como los establecidos por la normativa vigente en materia de Ordenamiento Territorial.

Atentamente,



GUIDO ECHEVERRI PIEDRAHITA
Senador de la República