

**Bogotá D.C., abril 26 de 2025.**

Karen Astriht Manrique Olarte

**PRESIDENTE**

Comisión de Ordenamiento Territorial.

Camara de Representantes.

Luis Orlando Gallo Cubillos

**SECRETARIO GENERAL.**

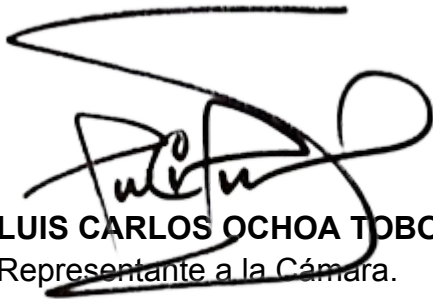
Comisión de Ordenamiento Territorial.

Camara de Representantes.

**Asunto:** Concepto sobre la constitución del Área Metropolitana del Valle de San Nicolás, departamento de Antioquia.

Atendiendo a lo dispuesto en los artículos 150, 153, y 156 de la Ley 5ª de 1992, y conforme a la designación hecha por la Mesa Directiva de la Comisión de Ordenamiento Territorial nos permitimos presentar el concepto sobre la iniciativa de los alcaldes de los municipios de la Ceja, La Unión, Carmen de Viboral, El Retiro, El Santuario, Guarne, Rionegro, San Vicente Ferrer y el Gobernador de Antioquia, de integrarse bajo el esquema asociativo territorial de Área Metropolitana.

De las y los honorables representantes,



**LUIS CARLOS OCHOA TOBON.**  
Representante a la Cámara.



**DANIEL CARVALHO MEJIA**  
Representante a la Cámara.



**KAREN ASTRITH MANRIQUE**  
Representante a la Cámara.

## CONCEPTO SOBRE LA CONSTITUCIÓN DEL ÁREA METROPOLITANA DEL VALLE DE SAN NICOLÁS EN EL DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA.

### 1. TRÁMITE DE LA INICIATIVA.

Dando cumplimiento al numeral g), del artículo 8 de la ley 1625 de 2013, fuimos designados por la mesa directiva de la Comisión Especial de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial de la Cámara de Representantes, como ponentes para emitir concepto sobre la conveniencia y oportunidad de la iniciativa de 8 alcaldes municipales y del Gobernador de Antioquia, de integrarse en una área metropolitana, denominada Área Metropolitana del Valle de San Nicolás.

### 2. OBJETO DE LA INICIATIVA

Esta iniciativa de la Gobernación de Antioquia y las alcaldías de La Ceja, La Unión, Carmen de Viboral, El Retiro, El Santuario, Guarne, Rionegro, San Vicente Ferrer, tiene como propósito que estos municipios puedan integrarse en un esquema asociativo territorial de área metropolitana.

### 3. MARCO NORMATIVO.

El artículo 319 de la Constitución Política de Colombia estableció las bases para la integración de varios entes territoriales, al respecto determinó:

*“Cuando dos o más municipios tengan relaciones económicas, sociales y físicas, que den al conjunto características de un área metropolitana, podrán organizarse como entidad administrativa encargada de programar y coordinar el desarrollo armónico e integrado del territorio colocado bajo su autoridad; racionalizar la prestación de los servicios públicos a cargo de quienes la integran y, si es el caso, prestar en común algunos de ellos; y ejecutar obras de interés metropolitano. La ley de ordenamiento territorial adoptará para las áreas metropolitanas un régimen administrativo y fiscal de carácter especial; garantizará que en sus órganos de administración tengan adecuada participación las respectivas autoridades municipales; y señalará la forma de convocar y realizar las consultas populares que decidan la vinculación de los municipios. Cumplida la consulta popular, los respectivos alcaldes y los concejos municipales protocolizarán la conformación del área y definirán sus atribuciones, financiación y autoridades, de acuerdo con la ley. Las áreas metropolitanas podrán convertirse en distritos conforme a la ley”.*

Bajo este mandato constitucional, se creó la Ley 1625 de 2013, que derogó la Ley 128 de 1994 y estableció el régimen normativo de las áreas metropolitanas, y en el artículo 8 de la precitada norma, se establecieron los requisitos necesarios, para la constitución de estos esquemas asociativos territoriales:

*“Artículo 8°. Constitución. Cuando dos o más municipios formen un conjunto con características de Área Metropolitana podrán constituirse como tal de acuerdo con las siguientes normas:*

*a) Tendrán iniciativa para promover su creación los alcaldes de los municipios interesados, la tercera parte de los concejales de dichos municipios, el cinco por ciento (5%) de los ciudadanos que integran el censo electoral totalizados de los mismos municipios y el Gobernador o los Gobernadores de los departamentos a los que pertenezcan los municipios que se pretendan integrar a un área metropolitana;*

*b) Los promotores del área metropolitana elaborarán el proyecto de constitución en donde se precise como mínimo: Los municipios que la integrarán, el municipio núcleo y las razones que justifican su creación;*

*c) El proyecto se entregará a la Registraduría Nacional del Estado Civil, para que, dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a la fecha de recibo, esa Entidad realice la verificación de los requisitos exigidos en los literales a) y b), y en caso de certificar que la propuesta cumple con los mismos, procederá a convocar la consulta popular. La Registraduría Nacional del Estado Civil proveerá los medios necesarios para la organización de la consulta popular;*

*d) La fecha para realizar la consulta popular en ningún caso será inferior a tres (3) meses, ni superior a cinco (5) meses a partir de que se haya decretado la convocatoria y sea publicada en la página web de la Registraduría Nacional del Estado Civil. En este lapso deberá difundir periódicamente el llamamiento a consulta popular a través de los medios masivos de comunicación que tengan mayor impacto en los municipios interesados;*

*e) Se entenderá aprobado el proyecto sometido a consulta popular cuando la mayoría de votos de cada uno de los municipios interesados sea favorable a la propuesta y la participación ciudadana haya alcanzado al menos la cuarta parte de la población registrada en el respectivo censo electoral de cada uno de los municipios intervinientes;*

*f) Cumplida la consulta popular, en cada uno de los municipios donde fuera aprobado el proyecto de conformidad con el literal e), los respectivos alcaldes y los presidentes de los concejos municipales protocolizarán en la Notaría*

*Primera del municipio núcleo, la conformación del Área Metropolitana o el ingreso a una ya existente en un plazo no mayor de treinta días calendario;*

*g) Previamente a la radicación del proyecto ante la Registraduría Nacional del Estado Civil, los promotores remitirán el proyecto a la Comisión Especial de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, para que en un término no mayor a un (1) mes, emitan concepto sobre la conveniencia, oportunidad y demás aspectos relevantes de la constitución de un área metropolitana o anexión de uno o varios municipios.”*

#### **4. ANTECEDENTES DE PLANIFICACIÓN TERRITORIAL EN EL DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA**

Con la Ordenanza No. 41 de 1975, se organizó en subregiones el departamento de Antioquia, lo cual obedece a un proceso histórico que ha dado lugar a la generación de dichas identidades. La Ordenanza No. 41 fue actualizada por la Ordenanza No. 33 de 2007, ello con la finalidad de incluir unos municipios que fueron creados con posterioridad al año 1975 como es el caso de Hispania, La Pintada y San Francisco.

Finalmente, en el año 2023, y fruto del proceso de planeación estratégica liderado por el Departamento Administrativo de Planeación del departamento, denominado Agenda Antioquia 2040, las subregiones fueron actualizadas mediante la Ordenanza No. 38 de 2023, con la finalidad de incluir las macrorregiones y actualizar las denominaciones de los Distritos de Medellín y Turbo.



Figura 3. Subregiones del Departamento de Antioquia



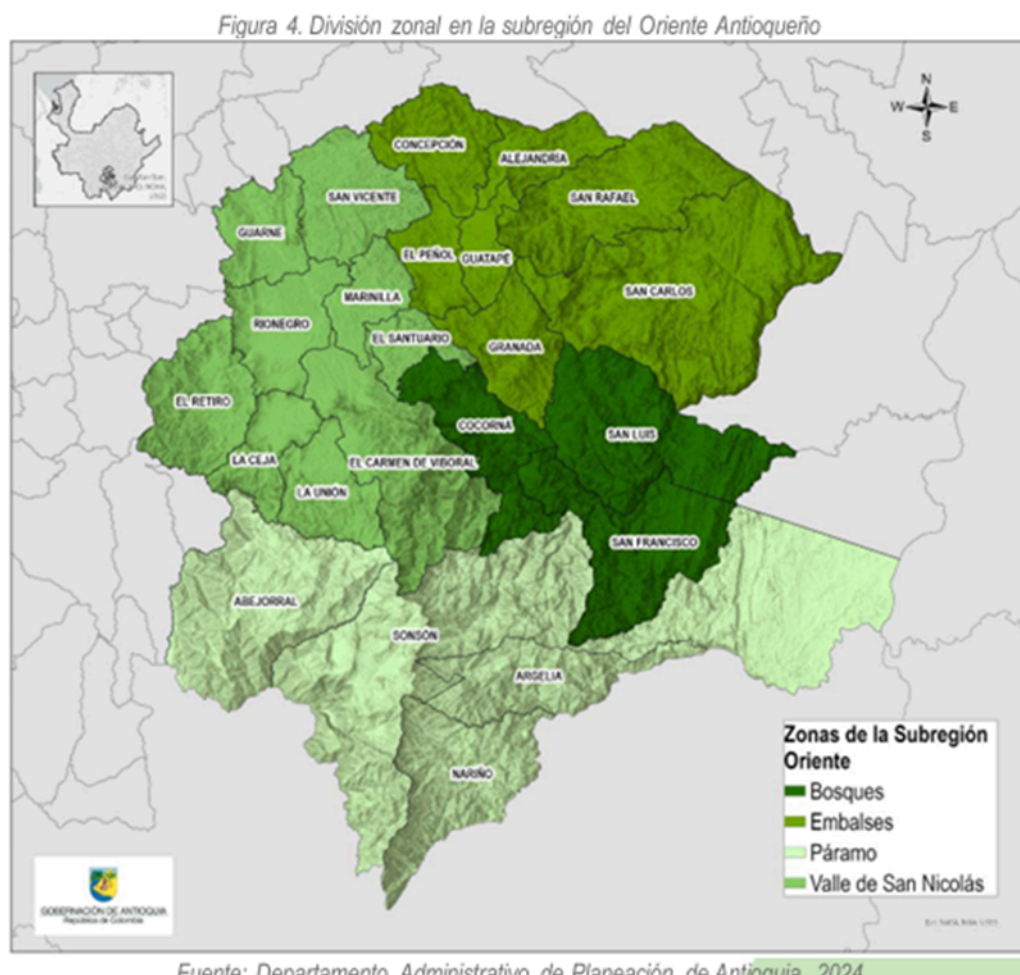
Fuente: Departamento Administrativo de Planeación de Antioquia, 2024

De acuerdo con la Ordenanza No. 41 de 1975 los propósitos de las subregiones eran entre otros: 1) reducir los desequilibrios municipales y regionales y la concentración espacial de la población, la industria y las actividades urbanas; 2) incorporar algunos municipios o porciones del territorio que tienen potencial económico importante, ampliando así la base territorial del desarrollo; 3) realizar una política coherente de desarrollo en los diferentes sectores, de acuerdo con la vocación socioeconómica de cada uno de los territorios y; 4) crear mecanismos que faciliten el acercamiento y cooperación entre la comunidad y el Estado.

Por otra parte, el artículo 4 de la Ordenanza No. 33 de 2007 de la Asamblea de Antioquia faculta al Gobernador para que bajo el entendido que el territorio del departamento es un sistema territorial complejo, en el que se reconocen otros subsistemas como las zonas y a fin de alcanzar un mayor nivel de detalle en los procesos de planificación del desarrollo territorial, defina mediante decreto la zonificación de cada una de las 9 subregiones.

Es en el desarrollo de este encargo que el Departamento Administrativo de Planeación de la Gobernación adelanta un proceso técnico que da como fruto la división en 25 zonas, que para el caso del Oriente, sus 23 municipios, quedan agrupados en 4 zonas, a saber: 1) Embalses, integrada por 7 municipios. 2) Bosques,

con 3 municipios; 3) Páramo, con 4 municipios y; 4) Valle de San Nicolás, con 9 municipios, tal como se presenta en la siguiente figura.



Es importante precisar que la clasificación del Departamento de Antioquia en subregiones y zonas no corresponde a una delimitación o división político – administrativa, es decir no corresponde a una entidad territorial ni administrativa, se trata solo de una clasificación para fines de planeación y ordenamiento territorial, tal como lo dispone la Ordenanza No. 34 de 2006.

Las subregiones y zonas enfrentan enormes retos en la administración y planificación del territorio. Si bien su importancia es innegable, no pueden entenderse únicamente como referentes de identidad. Estas identidades, como se ha mencionado, suelen estar arraigadas en procesos históricos que, en muchos casos, datan de hace más de dos siglos, como es particularmente evidente en el Oriente antioqueño.

El proceso de asociatividad territorial en esta subregión presenta características únicas, incluso más marcadas que en otras del departamento, como se analizará en el siguiente apartado.

## **5. ANTECEDENTES DE ASOCIATIVIDAD TERRITORIAL EN LA SUBREGIÓN DEL ORIENTE ANTIOQUEÑO**

El Oriente antioqueño ha sido una subregión pionera en la búsqueda de mecanismos de articulación institucional que permitan responder de manera conjunta a los desafíos del desarrollo territorial. A lo largo de las últimas décadas, este territorio ha transitado por distintas etapas de asociatividad que evidencian una apuesta constante por la cooperación intermunicipal, la planificación regional y la gobernanza colaborativa.

Desde los primeros esfuerzos impulsados en los años ochenta con la creación de la Corporación Autónoma Regional CORNARE —como una forma de encauzar el desarrollo integral del territorio frente a los impactos de grandes proyectos de infraestructura—, hasta el surgimiento de asociaciones de municipios en el marco del proceso de descentralización de los años noventa, el Oriente ha construido una trayectoria institucional rica en experiencias y aprendizajes.

Este capítulo expone los principales hitos de ese camino, haciendo énfasis en los dos momentos más relevantes de la asociatividad territorial en la subregión: primero, la creación de CORNARE como una entidad de carácter técnico y ambiental con vocación de planificación regional; y segundo, el desarrollo de asociaciones de municipios con personería jurídica, mediante las cuales se ha promovido la ejecución de proyectos compartidos en distintas áreas del desarrollo local. Estos antecedentes son clave para entender las condiciones históricas, institucionales y políticas que hoy enmarcan el debate sobre la viabilidad de nuevas figuras de integración territorial como el Área Metropolitana del Valle de San Nicolás.

### **5.1. PRIMER MOMENTO DE LA ASOCIATIVIDAD TERRITORIAL – EL SURGIMIENTO DE CORNARE**

De acuerdo con Castaño (2022) para el caso del Oriente Antioqueño, un proceso trascendental de asociatividad se dio en la década de los años 80 del siglo pasado como consecuencia de los megaproyectos que se adelantaron en el territorio asociados al sector hidroenergético, la construcción de la autopista Medellín – Bogotá y del aeropuerto internacional José María Córdova, entre otros, y fue la creación de la Corporación Autónoma Regional de las Cuencas de los Ríos Negro y Nare

(CORNARE) en 1993, orientada a promover y encauzar el desarrollo económico y social de la región comprendida bajo su jurisdicción, mediante la plena utilización de los recursos humanos, naturales y económicos, a fin de obtener el máximo nivel de vida de la población, conforme a las Leyes 56 de 1981 y 60 de 1983.

De acuerdo con la Ley 60 de 1983, dicha Corporación está integrada por 26 municipios de Antioquia, los 23 de la subregión del Oriente, 2 del Nordeste y 1 del Magdalena Medio, cuya jurisdicción aún se mantiene.

Según lo dicho en el artículo segundo de la misma Ley, Cornare tendrá como objeto principal promover y encauzar el desarrollo económico y social de la región comprendida bajo su jurisdicción, mediante la plena utilización de los recursos humanos, naturales y económicos; a fin de obtener el máximo nivel de vida de la población.

Si bien el propósito de quienes impulsaron la creación de Cornare era contar con una entidad que liderara el desarrollo económico, social y ambiental de la región, la expedición de la Ley 99 de 1993 significó una transformación profunda; Cornare pasó a ser casi exclusivamente una autoridad ambiental, lo que limitó su capacidad de acción en los ámbitos económico y social.

## **5.2. SEGUNDO MOMENTO DE LA ASOCIATIVIDAD TERRITORIAL: EL SURGIMIENTO DE LAS ASOCIACIONES DE MUNICIPIOS**

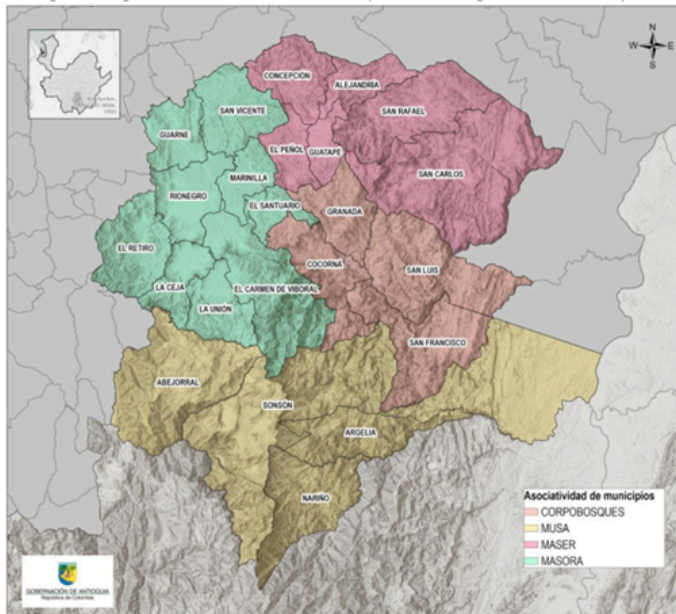
Durante la década de 1990, en el marco del auge de la descentralización administrativa, surgieron en la subregión diversos procesos orientados a la conformación de asociaciones de municipios. Estos procesos se basan en disposiciones como la Ley 1 de 1975, el Decreto Ley 1333 de 1986, la Constitución Política de 1991 y el artículo 150 de la Ley 136 de 1994, que establece las reglas para la creación y funcionamiento de las Entidades Administrativas Territoriales (EAT), resaltando su carácter voluntario y los requisitos para su constitución.

Las asociaciones de municipios son entidades administrativas de derecho público, con personería jurídica y patrimonio propio. Se rigen por sus propios estatutos y gozan de los mismos derechos, privilegios y prerrogativas que los municipios. Su objeto puede limitarse a un servicio u obra de interés común, o ampliarse a varios servicios municipales. También pueden planear, financiar y ejecutar obras, organizar la prestación de servicios públicos y cumplir funciones administrativas.

En este contexto, en el Oriente Antioqueño se conformaron jurídicamente cuatro asociaciones de municipios:

1. **Municipios Asociados de la Subregión de Embalses de los Ríos Negro y Nare (MASER)**, integrada por Alejandría, El Peñol, Marinilla, San Carlos, San Rafael, San Roque y Santo Domingo.
2. **Asociación de Municipios del Oriente Antioqueño (MASORA)**, integrada por El Carmen de Viboral, Guarne, La Ceja, La Unión, Marinilla, El Retiro, Rionegro, San Vicente Ferrer y El Santuario.
3. **Municipios Unidos del Suroriente Antioqueño (MUSA)**, conformada por Abejorral, Argelia, Nariño y Sonsón.
4. **Corporación Agencia para el Desarrollo de los Municipios de la Subregión de Bosques (CORPOBOSQUES)**, creada en la primera década del presente siglo.

Figura 6. Integración de las Asociaciones de Municipios de la Subregión del Oriente Antioqueño



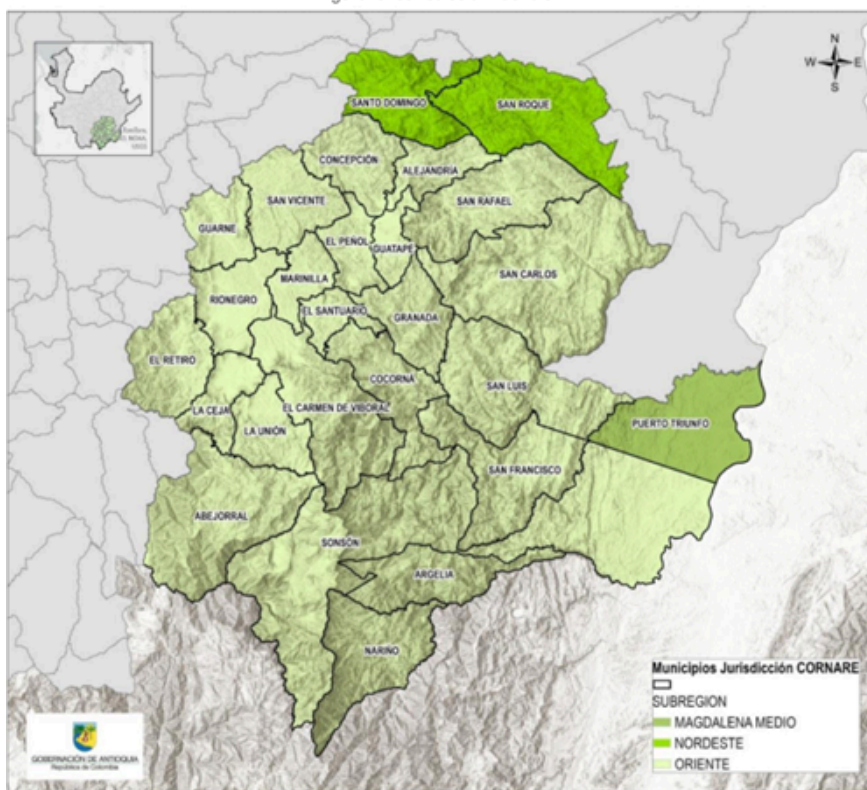
Fuente: Departamento Administrativo de Planeación de Antioquia, 2024

Según Castaño (2020) durante estos 30 años de existencia de las Asociaciones de Municipios en el Oriente del departamento de Antioquia, tenemos que han desarrollado proyectos de planeación y ordenamiento territorial, mantenimiento de infraestructura vial, acompañamiento a la implementación de proyectos sociales



dirigidos a campesinos y población desplazada, proyectos productivos agropecuarios, procesos catastrales entre ellos el servicio de gestor catastral que actualmente presta MASORA para los municipios de El Retiro y San Vicente Ferrer, y la Mesa de Infraestructura y Movilidad del Oriente Antioqueño, entre otros.

Figura 5. Jurisdicción de CORNARE



Fuente: Departamento Administrativo de Planeación de Antioquia, 2024

## 6. ANTECEDENTES DE CONFORMACIÓN DEL ÁREA METROPOLITANA EN LA SUBREGIÓN DEL ORIENTE ANTIOQUEÑO

A partir de la expedición de la Constitución Política de 1991, en el Oriente del departamento de Antioquia se ha desarrollado un proceso orientado a la asociatividad territorial, en el cual las figuras de provincias y áreas metropolitanas han ocupado un lugar central en el debate público.

En el caso de las provincias, como se ha mencionado, la expedición de la Ley 1454 de 2011 truncó parcialmente esta aspiración, ya que el legislador no las reconoció como entidades territoriales dentro de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial. En su lugar, las definió únicamente como entidades administrativas y de planificación. Esto contrasta con las áreas metropolitanas, que desde 1994 cuentan con una

regulación propia a través de la Ley Orgánica 128 del mismo año, posteriormente reforzada por la Ley 1625 de 2013.

Si bien no es posible establecer con exactitud el momento en que la idea del Área Metropolitana del Oriente Antioqueño empezó a ganar espacio en la agenda pública, sí puede afirmarse que ha cobrado mayor relevancia en los últimos cuatro años.

En cuanto a las iniciativas para conformar un área metropolitana —ya sea para todo el Oriente del departamento o específicamente para el Altiplano o Valle de San Nicolás—, es importante documentar tres momentos clave: el primero, a finales de la década de 1990; el segundo, entre los años 2016 y 2019; y el tercero, en 2021. Estos procesos serán abordados a continuación.

### **6.1. INICIATIVA DEL ÁREA METROPOLITANA DEL ALTIPLANO DEL ORIENTE ANTIOQUEÑO (1998)**

Con la expedición de la Constitución de 1991, el Congreso de la República expidió la Ley Orgánica de las Áreas Metropolitanas mediante la Ley 128 de 1994. Sin embargo, desde la promulgación de esta norma no se tiene registro de la creación de nuevas áreas metropolitanas en esta subregión. Aun así, es importante destacar que durante el periodo 1998–2000, varios alcaldes del Oriente antioqueño —particularmente de Rionegro, San Vicente Ferrer, Guarne y La Ceja del Tambo— impulsaron la discusión territorial sobre la posible conformación de un área metropolitana en la subregión.

En ese contexto, el municipio de San Vicente Ferrer aprobó el Acuerdo 045 de 1998, mientras que Rionegro inició el trámite correspondiente, aunque el Concejo Municipal de la época negó el acuerdo por mayoría. Este periodo representa un hito en los debates sobre la conformación del Área Metropolitana del Oriente Antioqueño.

En los gobiernos municipales siguientes, el tema fue abordado de manera marginal y no se logró avanzar en la firma de documentos que concretara la intención de constituir dicha figura asociativa.

### **6.2. INICIATIVA DEL GOBERNADOR DE ANTIOQUIA PARA CREAR EL ÁREA METROPOLITANA DEL ORIENTE ANTIOQUEÑO (AMO) 2016 – 2019**

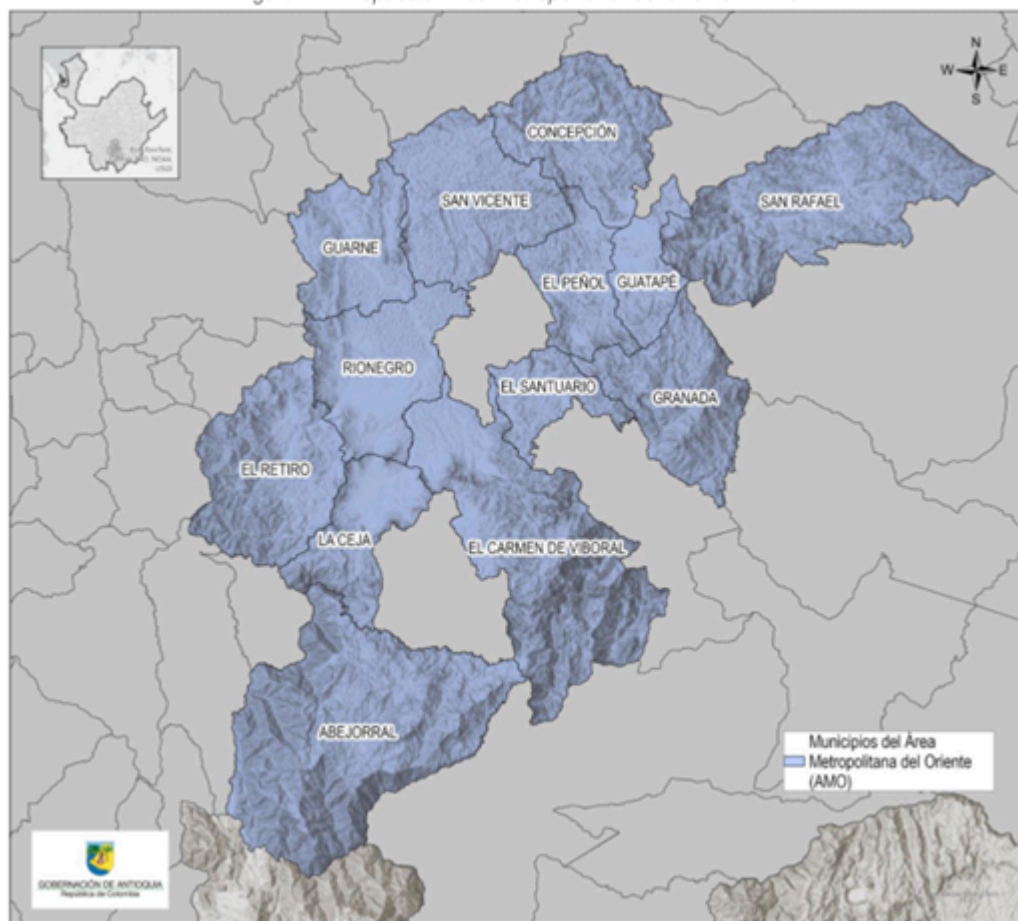
Esta iniciativa fue liderada por la Gobernación de Antioquia, bajo la dirección del entonces gobernador Luis Pérez Gutiérrez. El proceso tuvo su origen oficial el 5 de mayo de 2016 en el municipio de Granada, durante el tercer encuentro de alcaldes del Oriente antioqueño. En ese espacio, que contó con la participación de alcaldes,



concejales, diputados y otros actores institucionales, se firmó un acuerdo que dio inicio formal a la creación de un Área Metropolitana para esta zona del departamento.

Durante la reunión se expusieron los beneficios que traería la conformación del Área Metropolitana. Uno de los puntos que generó mayor debate fue el número de municipios participantes, ya que el acta de intención solo fue suscrita por trece (13) alcaldes. A pesar de ello, la Gobernación asumió el liderazgo técnico y administrativo del proceso, promoviendo la realización de los estudios exigidos por la Ley 1625 de 2013 y adelantando la solicitud formal ante las instancias nacionales competentes.

Figura 11. Propuesta Área Metropolitana de Oriente - AMO



Fuente: Departamento Administrativo de Planeación de Antioquia, 2024

Cumplidos los requisitos legales, la Registraduría Nacional del Estado Civil expidió la Resolución 11297 del 12 de septiembre de 2019, mediante la cual convocó a consulta popular en los trece municipios firmantes para el 15 de diciembre de ese mismo año, con el fin de decidir sobre la creación del Área Metropolitana del Oriente Antioqueño.

Como parte del protocolo necesario, la Registraduría envió el oficio GAF-254 del 18 de septiembre de 2019 al director general del Presupuesto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, solicitando los recursos necesarios para llevar a cabo la consulta. En dicho documento, se estimó que el costo del proceso ascendía a cuatro mil treinta y cinco millones seiscientos cincuenta y ocho mil novecientos treinta y seis pesos (\$4.035.658.936).

Sin embargo, esta solicitud no fue respondida formalmente por el Ministerio de Hacienda. Así quedó consignado en el oficio RDE-219 del 18 de noviembre de 2019, mediante el cual la Registraduría informó al gobernador de Antioquia que, a pesar de las reuniones sostenidas con esa cartera, se le comunicó que no se contaba con los recursos necesarios para financiar la consulta.

Ante la falta de respuesta oficial y de recursos, la Registraduría señaló que se encontraba imposibilitada para expedir el calendario electoral, ya que no podía cumplir con las actividades logísticas requeridas para garantizar el adecuado desarrollo del mecanismo de participación. En consecuencia, la entidad concluyó que no estaba en condiciones de cumplir con su misión institucional ni de garantizar el ejercicio efectivo de la democracia participativa.

Como resultado, el 2 de diciembre de 2019, la Registraduría Nacional expidió la Resolución 20287, “Por la cual se suspende la convocatoria efectuada a los ciudadanos de los municipios de El Santuario, El Retiro, La Ceja, Rionegro, El Carmen de Viboral, San Vicente, Guarne, Concepción, Granada, El Peñol, Guatapé, San Rafael y Abejorral a consulta popular con fines de constituir el Área Metropolitana del Oriente Antioqueño”.

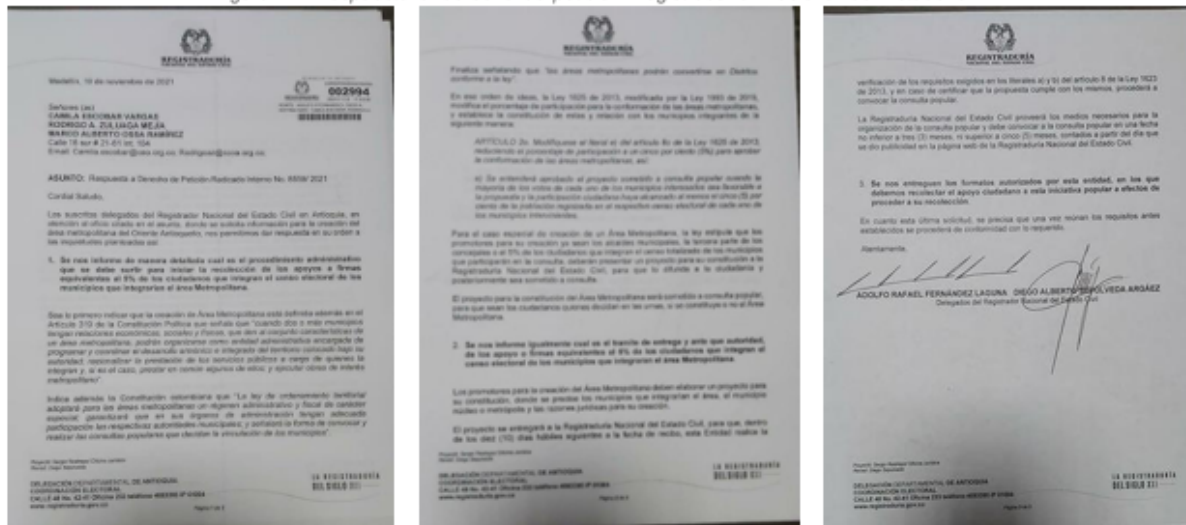
### **6.3. INICIATIVA DE LOS GREMIOS DE LA SUBREGIÓN PARA CREAR EL ÁREA METROPOLITANA**

En el año 2021 los gremios liderados por la Cámara de Comercio, Asocolflores y la Corporación Empresarial del Oriente, tuvieron la intención de promover la constitución del Área Metropolitana a través de iniciativa popular que define como posibilidad la Ley 1625 de 2013.

Esta iniciativa llegó hasta la fase de estructuración del estudio técnico requerido. Para el caso del Área Metropolitana del Oriente Antioqueño los representantes legales de dichas instituciones hicieron la solicitud de claridad del procedimiento ante la Registraduría Nacional del Estado Civil al ser un proceso sin antecedentes en

Colombia, y tuvieron de respuesta mediante el oficio con radicado No. 002994 del 19 de noviembre de 2021, en el cual se expresa lo siguiente:

Figura 12. Respuesta al derecho de petición Registraduría Nacional del Estado Civil



Recibida la respuesta, los promotores de esta iniciativa han continuado fortaleciendo el proceso de planeación estratégica en la subregión a través de la estrategia de ECODESARROLLO como un proceso participativo y de articulación a esta escala, además con la finalidad de generar confianza entre los diferentes actores del territorio sumando legitimidad y reconocimiento.

## 7. PROPUESTA ACTUAL DE CONSTITUCIÓN DEL ÁREA METROPOLITANA DEL VALLE DE SAN NICOLÁS

El Valle de San Nicolás podría considerarse como una de las zonas con mayor dinamismo territorial del Oriente antioqueño, dadas sus condiciones geográficas, su cercanía con el Valle de Aburrá y la consolidación de múltiples centralidades que han transformado su estructura socioeconómica en las últimas décadas. Esta subregión—conformada por los municipios de Rionegro, La Ceja, El Retiro, Guarne, La Unión, San Vicente Ferrer, El Carmen de Viboral, El Santuario y Marinilla—ha experimentado un proceso sostenido de reconfiguración funcional y demográfica, que la proyecta como un nodo articulador de servicios, movilidad y oportunidades dentro del contexto regional de Antioquia.

A partir de los años 60, factores como la construcción de infraestructura estratégica (aeropuerto, autopista, embalses) y la expansión del aparato productivo del Valle de

Aburrá habrían incidido decisivamente en su transformación, promoviendo una creciente interdependencia urbano-rural y una complejización en los patrones de ocupación del suelo. Este fenómeno ha derivado en nuevos retos de planificación, gobernanza y asociatividad territorial, que justifican la necesidad de analizar con mayor profundidad las dinámicas metropolitanas que actualmente configuran al Valle de San Nicolás como un territorio en tránsito hacia esquemas de mayor integración funcional y política.

### **7.1. PARTICULARIDADES TERRITORIALES DEL VALLE DE SAN NICOLÁS FRENTE AL MODELO DEL VALLE DE ABURRÁ**

A pesar de su cercanía geográfica, el Valle de San Nicolás presenta dinámicas territoriales significativamente diferentes a las del Valle de Aburrá. Mientras este último ha consolidado un modelo de urbanización densa, con una fuerte concentración poblacional e industrial en su eje central, el Valle de San Nicolás mantiene una estructura policéntrica, con múltiples centralidades en proceso de consolidación, un tejido urbano diferente y una mayor interdependencia con lo rural. Además, su crecimiento ha estado estrechamente vinculado a procesos de suburbanización, atracción de vivienda campestre y campesina, expansión aeroportuaria y relocalización de actividades logísticas e industriales, lo que configura una lógica de ocupación distinta, con retos particulares en términos de conectividad, ordenamiento del suelo y protección de los sistemas ecológicos.

Estas diferencias no solo son espaciales y funcionales, sino también institucionales y estratégicas. Mientras el Área Metropolitana del Valle de Aburrá se enfrenta principalmente a desafíos asociados con la densificación urbana, la movilidad masiva y la calidad del aire, el Valle de San Nicolás debe priorizar la articulación rural-urbana, la conservación de sus ecosistemas estratégicos y la construcción de una gobernanza metropolitana en un contexto aún en conformación, que debe tener énfasis en la información, la participación y la justicia. Por lo tanto, cualquier esquema de asociación metropolitana debe partir del reconocimiento de estas particularidades y evitar replicar de forma mecánica modelos institucionales o de planificación que responden a realidades profundamente distintas.

En conclusión, la eventual conformación del Área Metropolitana del Valle de San Nicolás debe entenderse como un proceso distinto al del Área Metropolitana del Valle de Aburrá, tanto en su origen como en sus objetivos. Su diseño y gestión deben centrarse en las necesidades, dinámicas y prioridades específicas de esta subregión,

evitando imitaciones automáticas de modelos ajenos y reconociendo su singularidad territorial, institucional y socioeconómica.

## 7.2. CARACTERIZACIÓN DEL VALLE DE SAN NICOLÁS

El Valle de San Nicolás es una de las zonas más dinámicas del Oriente antioqueño. Se caracteriza por su altiplano, ubicación estratégica, clima favorable y alta conectividad regional, y está conformado por los municipios de El Carmen de Viboral, El Retiro, El Santuario, Guarne, La Ceja, Marinilla, San Vicente Ferrer, La Unión y Rionegro.

Desde la segunda mitad del siglo XX, esta subregión ha experimentado profundas transformaciones territoriales, culturales y socioeconómicas. Factores como la mayor seguridad, la disponibilidad de agua, el acceso a tierra y las ventajas logísticas convirtieron al Oriente antioqueño en una alternativa atractiva para la expansión de empresas, instituciones y población procedente del área metropolitana de Medellín.

Este fenómeno atrajo el interés de actores públicos y privados, que han impulsado diversos procesos de planificación territorial, algunos con el propósito de preservar el equilibrio ambiental y social, y otros con una orientación más enfocada al aprovechamiento económico del territorio. Estas apuestas de planificación han buscado responder a las dinámicas propias de la subregión, lo que implica reconocer **que sus necesidades y enfoques de ordenamiento difieren sustancialmente de los del Valle de Aburrá.**

La dinámica metropolitana del Valle de San Nicolás ha sido estudiada tanto por la academia como por instituciones públicas, y se ha identificado que la aglomeración que orbita en torno a Rionegro trasciende los límites municipales, conformando un sistema funcional integrado con los municipios circundantes. La mayoría de estos hacen parte de la cuenca del río Negro, lo que refuerza su interdependencia ambiental y territorial.

Este territorio alberga activos estratégicos como el Aeropuerto Internacional José María Córdova, la Zona Franca, universidades y hospitales de mediana y alta complejidad. Esta concentración de infraestructura demanda un enfoque de ordenamiento territorial que garantice la sostenibilidad de los suelos, fortalezca la matriz agroecológica y potencie el aparato productivo consolidado en la región.

Rionegro ha emergido como nodo articulador del Oriente antioqueño, desempeñando un papel central en la provisión de servicios y oportunidades. Sin embargo, los demás municipios también cumplen funciones clave en la dinámica regional. Esta configuración refuerza una estructura territorial compleja y multiescalar, donde las relaciones urbano-rurales y los vínculos funcionales entre municipios son fundamentales para un desarrollo más equilibrado, inclusivo y sostenible de la subregión.

### **7.3. ÁREA METROPOLITANA DEL VALLE DE SAN NICOLÁS.**

La propuesta presentada para estudio de esta comisión, tiene como propósito implementar el régimen especial para la creación del Área Metropolitana del Valle de San Nicolás, la cual estaría constituida por los siguientes entes territoriales: por núcleo el municipio de Rionegro (con renuncia expresa al veto); y por las demás entidades constituyentes a los municipios: El Carmen de Viboral, El Retiro, El Santuario, Guarne, La Ceja, La Unión y San Vicente Ferrer, y se constituye bajo la voluntad de los alcaldes de los municipios a integrarse, como queda constancia en los documentos allegados a estos congresistas para la elaboración de este concepto.

En este punto es importante precisar que si bien el municipio de Marinilla hace parte de esta zona geográfica del departamento de Antioquia, en el documento técnico presentado y la propuesta de constitución de este esquema asociativo territorial, no se encuentra incluido, ya que por disposición de sus autoridades locales, no tuvieron la voluntad de integrarse bajo este modelo asociativo. Frente a este particular, ahondaremos en el siguiente apartado.

Este modelo de asociatividad territorial del área metropolitana tiene como objetivo que se implementen estrategias basadas en: 1) la solución a problemáticas territoriales de manera integral, sin importar que estas sean de carácter sectorial; 2) la implementación de procesos de planificación estratégica de corto, mediano y largo plazo, bajo criterios de sostenibilidad, prospectiva y eficacia; 3) la generación de economías de escala y eficiencias territoriales propias; y 4) la coherencia con los instrumentos de planificación a diferentes escalas.

Lo anterior demanda de actuaciones interinstitucionales provenientes de consensos sociales y políticos contruidos de manera colectiva por parte de los actores territoriales, así como de sistemas de monitoreo y evaluación conjuntos, con el fin de satisfacer las expectativas manifestadas por los diferentes municipios participantes y sus poblaciones.



De acuerdo al documento técnico presentado a la Comisión Especial de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial de la Cámara de Representantes, se evidencia que ha surtido un proceso de concertación con diferentes actores sociales, gremiales, académicos, políticos, comunitarios e institucionales con la finalidad de identificar el esquema asociativo aplicable a las condiciones actuales de los municipios que hacen parte de la zona Valle de San Nicolás, como se puede evidenciar en la siguiente tabla:

| No | FECHA    | MUNICIPIO                            | ACTIVIDAD                                                                                                                                                                                                       |
|----|----------|--------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1  | 15-04-24 | Guarne                               | Socialización asociatividad territorial Consejo de Gobierno.                                                                                                                                                    |
| 2  | 16-04-24 | San Vicente Ferrer                   | Socialización asociatividad territorial Consejo de Gobierno.                                                                                                                                                    |
| 3  | 23-04-24 | San Vicente Ferrer                   | Socialización asociatividad territorial Comisión Segunda Concejo Municipal                                                                                                                                      |
| 4  | 30-04-24 | San Vicente Ferrer                   | Socialización asociatividad territorial Plenaria Concejo Municipal                                                                                                                                              |
| 5  | 30-04-24 | El Retiro                            | Socialización asociatividad territorial Consejo de Gobierno                                                                                                                                                     |
| 6  | 14-05-24 | Guarne                               | Socialización asociatividad territorial Consejo de Gobierno                                                                                                                                                     |
| 7  | 31-05-24 | Rionegro                             | Taller sobre asociatividad territorial y la planeación estratégica en el Valle de San Nicolás con los Secretarios de Planeación.                                                                                |
| 8  | 10-06-24 | El Retiro – Hacienda Fizebad         | Reunión de Alcaldes y firma de Acuerdo de Voluntades para la constitución del Área Metropolitana del Valle de San Nicolás.                                                                                      |
| 9  | 14-06-24 | El Retiro                            | Socialización asociatividad territorial a la plenaria del Concejo Municipal.                                                                                                                                    |
| 10 | 14-06-24 | Guarne                               | Socialización de la asociatividad territorial en la comisión segunda del Concejo Municipal.                                                                                                                     |
| 11 | 15-06-24 | Granda                               | Presentación de la asociatividad territorial en el marco del Plan Departamental de Desarrollo en el Foro “Avances de la Estrategia de Ecodesarrollo para un Territorio planeado y ordenado de manera colectiva” |
| 12 | 31-05-24 | Rionegro                             | Taller sobre asociatividad territorial y la planeación estratégica en el Valle de San Nicolás con los Secretarios de Planeación.                                                                                |
| 13 | 21-07-24 | El Carmen de Viboral                 | Socialización asociatividad territorial en la plenaria del Concejo Municipal                                                                                                                                    |
| 14 | 24-07-24 | Guarne                               | Socialización asociatividad territorial en la plenaria del Concejo Municipal.                                                                                                                                   |
| 15 | 26-07-24 | El Carmen de Viboral-Recinto Quirama | Presentación de la asociatividad en el Oriente Antioqueño en el marco del evento “Integración Regional del Oriente Antioqueño - Claves para el desarrollo equitativo del territorio”                            |
| 16 | 01-08-24 | Rionegro - UCO                       | Reunión con el Rector de la UCO y los integrantes del Comité de la estrategia ECODESARROLLO                                                                                                                     |
| 17 | 13-08-24 | El Carmen de Viboral                 | Reunión CTP - Esquema de organización regional en el oriente antioqueño                                                                                                                                         |
| 18 | 30-08-24 | Marinilla                            | Plenaria del Concejo Municipal: Asociatividad Territorial en el Oriente antioqueño                                                                                                                              |

| No | FECHA    | MUNICIPIO                              | ACTIVIDAD                                                                                                                                                                 |
|----|----------|----------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 19 | 04-09-24 | Guarne                                 | Ambientación del proyecto del Área Metropolitana con el Alcalde y la plenaria del Concejo Municipal en un contexto de asociatividad territorial en el Oriente antioqueño. |
| 20 | 19-09-24 | Rionegro                               | Presentación Consejo Territorial de Planeación de Antioquia – CTPA sobre las Redes Territoriales en el marco de la asociatividad y autonomía territorial.                 |
| 21 | 10-10-24 | Guarne                                 | Alcalde y Concejo Municipal Asociatividad territorial en el Oriente antioqueño                                                                                            |
| 22 | 24-10-24 | El Carmen de Viboral                   | Socialización Área Metropolitana del Valle de San Nicolás                                                                                                                 |
| 23 | 26-10-24 | El Carmen de Viboral                   | Acompañamiento para la socialización técnica del Área Metropolitana del Valle de San Nicolás a las Acciones Comunes del Municipio de El Carmen de Viboral.                |
| 24 | 30-10-24 | El Carmen de Viboral                   | Foro subregional sobre figuras asociativas territoriales.                                                                                                                 |
| 25 | 31-10-24 | El Retiro                              | Sesión descentralizada de la COT del Senado de la República sobre el proceso de conformación del Área Metropolitana del Valle de San Nicolás                              |
| 26 | 27-11-24 | El Santuario                           | Asociatividad territorial en el Oriente antioqueño en plenaria del Concejo Municipal.                                                                                     |
| 27 | 29-11-24 | Guatapé                                | Tercer Encuentro de la Mesa Departamental de Esquemas Asociativos Territoriales                                                                                           |
| 28 | 2-11-24  | Guarne- La Rondalla                    | Simposio sobre asociatividad territorial en el Valle de San Nicolás                                                                                                       |
| 29 | 7-12-24  | Marinilla                              | Sesión descentralizada del Concejo Municipal sobre Asociatividad territorial                                                                                              |
| 30 | 11-12-24 | El Carmen de Viboral – Recinto Quirama | Participación en el evento "Gestión Pública del Turismo en el Oriente Antioqueño" con la ponencia Antioquia en Redes Territoriales                                        |

*Fuente: Departamento Administrativo de Planeación de Antioquia, 2024*

A pesar de estas socializaciones y esfuerzos de concertación, es importante reconocer que todavía persisten organizaciones comunitarias y algunos sectores sociales que han manifestado su escepticismo frente a la figura de Área Metropolitana, expresando inquietudes relacionadas con la autonomía municipal, la distribución equitativa de recursos y la representatividad efectiva de las comunidades rurales. En este sentido, resulta fundamental continuar nutriendo el debate público mediante espacios de diálogo constructivo y respetuoso que permitan abordar estas preocupaciones, disipar inquietudes y construir consensos más amplios. Este proceso de construcción colectiva debe entenderse como una oportunidad para fortalecer la legitimidad de cualquier esquema asociativo que se adopte, garantizando que responda efectivamente a las necesidades y expectativas de todos los actores territoriales involucrados.

### **7.3.1. EVOLUCIÓN DE LA POSTURA DE MARINILLA EN EL CONTEXTO DE INTEGRACIÓN TERRITORIAL**

En el debate sobre la integración territorial del Oriente antioqueño, Marinilla ha tenido una participación activa pero con una postura que ha evolucionado de manera significativa, situándose actualmente al margen de esta iniciativa de asociatividad en el Valle de San Nicolás.

Históricamente, Marinilla fue considerada dentro de las iniciativas para conformar una área metropolitana en el Oriente antioqueño. El municipio formó parte del grupo de trece entidades territoriales que suscribieron el acta de intención durante el periodo 2016-2019, documento que dio origen al proyecto del Área Metropolitana de Oriente (AMO). No obstante, durante el proceso surgieron diversos debates técnicos respecto a la pertinencia de incluir municipios como Marinilla, considerando factores como su ubicación geográfica en relación con el altiplano, su vocación predominantemente hídrica y agropecuaria, así como su vinculación preexistente a la Provincia del Agua, Bosques y el Turismo.

En el escenario actual, Marinilla no forma parte de la iniciativa para constituir el Área Metropolitana del Valle de San Nicolás. Esta exclusión responde a una determinación institucional adoptada por su Alcalde y Concejo Municipal en ejercicio de su autonomía territorial. Sin embargo, es preciso señalar que, a pesar de esta decisión administrativa, persisten dinámicas e interrelaciones de carácter metropolitano entre Marinilla y los demás municipios del Valle de San Nicolás. Los estudios de movilidad territorial evidencian una alta frecuencia de desplazamientos entre Marinilla y otros centros urbanos de la subregión, particularmente con Rionegro, registrándose un

volumen significativo de viajes generados desde Marinilla hacia el núcleo articulador regional.

Diversos representantes institucionales de Marinilla, entre ellos el ex alcalde Edgar Augusto Villegas, han manifestado históricamente una preferencia por modelos alternativos de asociatividad, específicamente por la figura de las Provincias Administrativas de Planificación (PAP) sobre las Áreas Metropolitanas. Esta orientación se fundamenta en consideraciones relacionadas con la preservación de la autonomía territorial de los municipios y la preocupación por un potencial desequilibrio en la toma de decisiones, donde municipios con mayor capacidad económica y demográfica, como Rionegro, pudieran ejercer una influencia predominante en la configuración metropolitana.

A pesar de su no inclusión en la propuesta actual del Área Metropolitana del Valle de San Nicolás, Marinilla constituye un municipio de relevancia estratégica en la dinámica subregional. Su aporte al Producto Interno Bruto (PIB) del Valle de San Nicolás es sustancial, habiendo demostrado un crecimiento consistente en indicadores fiscales como el recaudo del impuesto de industria y comercio. Adicionalmente, el municipio se distingue por su patrimonio cultural e histórico colonial, así como por indicadores sociales destacados, entre ellos una tasa bruta de escolaridad en educación superior que supera el promedio departamental.

La posición institucional adoptada por Marinilla refleja la pluralidad de visiones y los debates políticos y técnicos vigentes en el Oriente antioqueño respecto a las modalidades óptimas de integración y asociatividad territorial. Mientras algunos municipios han priorizado la conformación de un Área Metropolitana centrada en el Valle de San Nicolás, otros han optado por fortalecer figuras alternativas de cooperación intermunicipal o por mantener sus procesos de desarrollo territorial, en consonancia con sus particularidades sociales, económicas y culturales.

#### **7.4. CORNARE Y SU PAPEL EN EL ÁREA METROPOLITANA DEL VALLE DE SAN NICOLÁS**

Uno de los elementos fundamentales a considerar en el análisis sobre la pertinencia de constituir el Área Metropolitana del Valle de San Nicolás es el papel institucional, autónomo y técnico de la Corporación Autónoma Regional de las Cuencas de los ríos Negro y Nare – CORNARE, como autoridad ambiental competente en el territorio. Esta corporación tiene una función estratégica en la gestión integrada del recurso hídrico y de los determinantes ambientales, función que se encuentra alineada con las prioridades del Plan Nacional de Desarrollo 2022–2026 “Colombia Potencia Mundial

de la Vida”, especialmente en lo relacionado con el ordenamiento territorial alrededor del agua y la justicia ambiental.

Los municipios considerados para integrar esta figura asociativa pertenecen, en su mayoría, a la cuenca del río Negro, objeto de un Plan de Ordenación y Manejo de Cuenca (POMCA) vigente, adoptado por la Comisión Conjunta conformada por CORNARE y CORANTIOQUIA. Según el análisis cartográfico, siete de las ocho cabeceras municipales proyectadas para conformar el área metropolitana están ubicadas dentro de esta cuenca, lo que representa una unidad de gestión ambiental que trasciende las delimitaciones político-administrativas tradicionales.

#### **7.4.1. AUTORIDAD AMBIENTAL Y COMPETENCIAS TERRITORIALES**

De acuerdo con lo establecido en el artículo 66 de la Ley 99 de 1993, las áreas metropolitanas solo pueden ejercer funciones como autoridad ambiental en su perímetro urbano cuando su población urbana supere el millón de habitantes, y aun en ese caso, tal transición no es automática, sino que requiere una decisión de carácter regional, basada en deliberaciones técnicas y políticas. Por tanto, la eventual creación del Área Metropolitana del Oriente (AMO) no implica la sustitución de CORNARE como autoridad ambiental, ni a corto ni a mediano plazo. Esta corporación mantendrá sus competencias en materia de licenciamiento, seguimiento, control y formulación de determinantes ambientales, tanto en suelo rural como urbano, en concordancia con los instrumentos vigentes de planificación ambiental.

#### **7.4.2. SOBRETASA AMBIENTAL Y FINANCIAMIENTO DE LA GESTIÓN AMBIENTAL**

En virtud del artículo 44 de la Ley 99 de 1993 y del artículo 317 de la Constitución Política, la sobretasa ambiental seguirá siendo recaudada por los municipios y transferida a CORNARE sin modificaciones en su naturaleza ni en sus niveles actuales. Este mecanismo constituye una fuente esencial de financiación para las acciones de protección y manejo ambiental, y su continuidad garantiza la estabilidad presupuestal para el desarrollo de programas estructurales en materia de conservación, restauración ecológica, educación ambiental y manejo del recurso hídrico. Los porcentajes de aporte —entre el 15% y el 25.9% del impuesto predial— seguirán siendo definidos por los concejos municipales, a iniciativa de cada alcalde, como lo establece la normativa vigente.

#### **7.4.3. INTEGRIDAD DE LAS ZONAS DE RESERVA Y DETERMINANTES AMBIENTALES**



La creación del AMO no afecta la delimitación, vigencia ni régimen jurídico de las zonas de reserva ambiental, ni de las áreas protegidas, ni de los Distritos Regionales de Manejo Integrado (DRMI) previamente establecidos por CORNARE. La Corporación continuará expidiendo determinantes ambientales válidos para todo el territorio bajo su jurisdicción, y en caso de una futura transición hacia un nuevo modelo de autoridad ambiental, mantendría su competencia plena en las zonas rurales. De este modo, se garantiza la coherencia en los procesos de planificación ambiental y la integridad de los ecosistemas estratégicos presentes en el territorio.

#### **7.4.4. CONTINUIDAD EN LA GESTIÓN DEL RECURSO HÍDRICO.**

CORNARE conservará la competencia exclusiva sobre la gestión del recurso hídrico en tanto ejerza funciones de autoridad ambiental. Esto incluye la expedición de instrumentos de planificación, como los POMCA, así como la administración del recurso en términos de concesiones, monitoreo, seguimiento y restauración de las fuentes hídricas. Dado que el sistema hídrico del Valle de San Nicolás tiene un carácter transversal e intermunicipal, la permanencia de una autoridad técnica unificada garantiza mayor coherencia y efectividad en la gestión del agua como eje estructurante del ordenamiento territorial.

#### **7.4.5. GARANTÍAS DE CONTINUIDAD EN LA GESTIÓN AMBIENTAL REGIONAL**

No se identifican riesgos estructurales asociados a la constitución del AMO en relación con la protección ambiental ni con la destinación de recursos para la gestión ambiental regional. La creación del área metropolitana no implica una disminución en los aportes municipales ni en las competencias ambientales de CORNARE. Las líneas estratégicas como el saneamiento básico, la mitigación y adaptación al cambio climático, la ampliación de la cobertura vegetal, la calidad del aire y acústica (ruido) y la restauración ecológica seguirán siendo atendidas desde los marcos de coordinación existentes entre los entes territoriales y la corporación ambiental. La figura metropolitana podría, de hecho, fortalecer estas acciones mediante esquemas de planificación urbana integrados y de alcance supramunicipal, sin interferir con el marco normativo ambiental vigente.

### **8. CONVENIENCIA DEL PROCESO DE CONSTITUCIÓN DEL ÁREA METROPOLITANA DEL VALLE DE SAN NICOLÁS**

Uno de los principales propósitos de los esquemas asociativos territoriales, como las áreas metropolitanas, es ofrecer una respuesta articulada, eficiente y de mayor escala



a las demandas ciudadanas, así como potenciar las oportunidades de desarrollo que trascienden los límites administrativos de los municipios.

En contextos de conurbación y creciente interdependencia funcional, las capacidades institucionales municipales pueden resultar limitadas frente a desafíos compartidos en ámbitos como el ordenamiento territorial, la movilidad, la gestión ambiental o el desarrollo económico. En ese sentido, la asociatividad se convierte en una herramienta estratégica para abordar de manera coordinada y solidaria dichos retos, desde una lógica supramunicipal.

El documento técnico que soporta la propuesta de constitución del Área Metropolitana del Valle de San Nicolás identifica diversos factores que evidencian la conveniencia de avanzar hacia este modelo de integración territorial. Entre ellos se destacan fenómenos de aglomeración urbana, presión sobre los ecosistemas, articulación funcional entre municipios y concentración de infraestructura estratégica.

En línea con esto, el artículo 10 de la Ley 1625 de 2013 define los hechos metropolitanos como *“aquellos fenómenos económicos, sociales, tecnológicos, ambientales, físicos, culturales, territoriales, políticos o administrativos, que afecten o impacten simultáneamente a dos o más de los municipios que conforman el Área Metropolitana”*.

Aunque será responsabilidad de la Junta Metropolitana, una vez constituida, determinar formalmente cuáles serán los hechos metropolitanos a priorizar, el documento técnico de soporte identifica algunos fenómenos clave que podrían orientar los primeros ejes de acción del esquema asociativo.

A continuación, se presentan los principales ámbitos funcionales en torno a los cuales podría estructurarse la gestión metropolitana inicial, considerando su carácter supramunicipal, su impacto directo sobre la calidad de vida de la población y su relevancia para la sostenibilidad territorial de la subregión.

## **8.1. SEGURIDAD Y CONVIVENCIA.**

Con el eje de seguridad y convivencia se pretende tener una mejor comprensión y articulación interinstitucional para la gestión de los hechos delictivos que se presentan en el territorio y superan los límites político – administrativos del mismo. También busca establecer acciones para frenar los ciclos de violencia y medios preventivos para reducir la comisión de delitos.

Teniendo en cuenta lo anterior, es menester brindar un enfoque metropolitano para abordar los temas más urgentes y prioritarios dentro de las múltiples dinámicas del Valle de San Nicolás, entre los cuales se destacan la presencia de estructuras delincuenciales como el GAO (Clan del Golfo), GDO (La Terraza, El Mesa, Los Chatas), y GCDO (Los Pamplona); así como el número significativo de delitos de alto impacto social, tales como el homicidio y la extorsión, sin perder de vista las violencias basadas en género y la violencia intrafamiliar, las cuales en su mayoría se presentan al interior de los hogares. El Valle de San Nicolás tiene un serio problema con el incremento desmedido de esta clase de delitos en los últimos años. Pese a que las alcaldías municipales han aunado esfuerzos por su cuenta para mitigar la ocurrencia de estos delitos, este es un fenómeno que particularmente debe tratarse de una manera articulada entre los distintos municipios.

Es urgente mejorar la capacidad institucional y el pie de fuerza para afrontar los diversos fenómenos que afectan la seguridad y convivencia ciudadana, lo cual debe ser un incentivo para la formulación conjunta de alternativas de solución a problemáticas que desbordan los límites político-administrativos de los municipios del Valle de San Nicolás. La gestión del conocimiento, el compartir y generar aprendizajes conjuntos pueden contribuir al mejoramiento de las condiciones de seguridad en el Valle de San Nicolás.

Las alcaldías municipales tienen la función, de acuerdo con la Ley 62 de 1993, de poner medidas de seguridad en conjunto con los comandantes de Policía en su jurisdicción, así como presidir el consejo de seguridad municipal y desarrollar los planes de seguridad ciudadana y orden público. En cuanto a la Policía Metropolitana, la Resolución 00912 de 2009 de la Policía Nacional establece que esta tiene jurisdicción en áreas metropolitanas o distritos establecidos por la ley o a la integración de dos o más municipios que sumen una población superior al millón de habitantes, con características políticas, económicas, sociales, culturales, delincuenciales y físicas similares (Grupo de Doctrina y Servicio Policía [ASPOL], 2008).

El eje de seguridad y convivencia pretende tener una mejor comprensión y articulación interinstitucional para la gestión de los hechos delictivos que se presentan en el territorio y superan los límites político – administrativos del mismo. También busca establecer acciones para frenar los ciclos de violencia y medios preventivos para reducir que se comentan delitos.

Las acciones metropolitanas que podrían emprenderse asociadas a la seguridad y convivencia ciudadana serían:

- Estructuración de un plan integral de seguridad y convivencia ciudadana metropolitano: Funcionaría como instrumento de planificación de la seguridad y convivencia en términos administrativos que favorecerían la capacidad operativa ante los desafíos del orden jurídico y social, enfrentándose desde la acción preventiva con perspectiva integral.
- Posible creación del Consejo Metropolitano de Seguridad: Sería el encargado de coordinar y armonizar las políticas y acciones a implementar en los municipios del Valle de San Nicolás para garantizar las condiciones adecuadas de seguridad ciudadana y prevención del delito. Dicho consejo podría estar integrado por los alcaldes o por los secretarios de gobierno o quienes hagan sus veces.
- Eventual implementación de la Policía Metropolitana: Considerando las dinámicas poblacionales y la existencia de infraestructuras estratégicas para el país, podría resultar fundamental disponer de dicho comando para mejorar la seguridad y la convivencia en la jurisdicción del área metropolitana.
- Potenciales programas de modernización tecnológica: Estarían orientados a dotar al territorio de infraestructura de tecnología de punta para la seguridad, la convivencia y la justicia en el entorno metropolitano.
- Posible creación de un establecimiento transitorio para detenidos y sindicados: Resultaría importante contar con dicho establecimiento en atención a las órdenes impartidas por la Corte Constitucional para los municipios y los departamentos, a fin de disponer de un sitio que cumpliría con los estándares mínimos y garantizaría la seguridad y las condiciones de dignidad de los retenidos y sindicados en la jurisdicción del área metropolitana.

## 8.2. SISTEMA INTEGRADO DE TRANSPORTE.

El Valle de San Nicolás presenta gran potencial económico y social por el desarrollo de actividades como el agro, la industria, el turismo de naturaleza y los servicios que prestan varios de los municipios como salud, educación, recreación, servicios financieros, comercio internacional, entre otros. Esta dinámica ha hecho que la población flotante en esta región haya crecido considerablemente en los últimos años, lo que ha generado demandas en la infraestructura de accesibilidad y conectividad vial, pero también en planes y políticas de movilidad segura y eficaz para la población, y la necesidad urgente de disponer de una autoridad de transporte cercana y

competente que tenga la capacidad de afrontar los retos de la creciente movilidad en el transporte público urbano de pasajeros entre los diferentes municipios.

Actualmente, la Zona Valle de San Nicolás enfrenta importantes desafíos en la prestación del servicio de transporte público urbano. Estas dificultades se manifiestan en elevados costos para los usuarios, limitaciones operativas de las rutas locales que no pueden trascender los límites jurisdiccionales de cada municipio, lo que incrementa significativamente los tiempos y costos de desplazamiento. Adicionalmente, la región presenta deficiencias en infraestructura vial adecuada (vías y equipamientos) con capacidad suficiente para atender eficientemente la creciente demanda de movilidad entre los diferentes municipios que conforman este territorio.

De acuerdo con la Encuesta de Calidad de Vida 2023 de la Gobernación de Antioquia, el total de viajes con destino diario al Valle de San Nicolás es de 154.412, de los cuales 69.241 tienen como destino Rionegro, lo que equivale al 44,84%. Le siguen La Ceja del Tambo (11,43%) y Guarne (10,69%), mientras que Marinilla, El Retiro y El Carmen de Viboral concentran porcentajes similares (8,29%, 8,00% y 7,80% respectivamente). En el otro extremo, los municipios con menor número de viajes atraídos son El Santuario (3,81%), La Unión (2,88%) y San Vicente Ferrer (2,26%). Al interior de la zona, el total de viajes generados es de 47.885, siendo Marinilla el municipio con mayor generación de viajes (9.219), la gran mayoría de ellos hacia Rionegro (8.426), seguido por El Carmen de Viboral (344), El Retiro (176), San Vicente Ferrer (165), La Unión (48), y ninguno hacia El Santuario. Esta información evidencia un patrón de movilidad regional con flujos intensos y concentrados, especialmente hacia Rionegro, pero también una interdependencia creciente entre varios municipios del mismo Valle.

De un total de 154.024 registros sobre los medios de transporte utilizados para llegar al Valle de San Nicolás, 64.534 correspondieron a vehículos de uso particular, siendo Rionegro el destino más frecuente en este modo con 29.156 viajes, seguido por El Retiro (7.745), El Carmen de Viboral (6.194), La Ceja del Tambo (5.885), Guarne (5.473), Marinilla (3.046), El Santuario (2.867), La Unión (2.425) y San Vicente Ferrer (1.743). El segundo modo más utilizado fue el transporte público (Metro, taxi, expreso, bus, buseta), con 63.875 viajes; nuevamente con Rionegro como principal receptor (29.313), seguido por La Ceja del Tambo (8.361), Guarne (7.716), Marinilla (7.176), El Carmen de Viboral (3.387), El Retiro (3.075), El Santuario (1.803), San Vicente Ferrer (1.664) y La Unión (1.381). Este balance refleja una alta dependencia del transporte motorizado individual y la necesidad de fortalecer y ampliar las opciones de transporte colectivo regional, tanto en cobertura como en calidad.

Con respecto al número de viajes efectuados con destino al municipio de Rionegro desde los otros 8 municipios del Valle de San Nicolás y desde el municipio núcleo hacia dichos municipios (origen – destino) se tiene la información expresada en la siguiente figura, tomada a partir de los resultados de la encuesta calidad de vida realizada el año 2023.

Figura 10. Resultado encuesta calidad de vida – origen y destino en el Valle de San Nicolás



Fuente: Departamento Administrativo de Planeación de Antioquia, 2024.

Estos datos confirman la necesidad urgente de consolidar una autoridad regional en transporte que articule los esfuerzos institucionales, financieros y técnicos de los distintos municipios del Valle de San Nicolás para planificar de forma integral la movilidad. Una autoridad con estas competencias permitiría implementar un sistema de transporte público realmente integrado, eficiente, sostenible y digno, con precios justos para los usuarios, así como una política de movilidad humana que promueva la construcción de ciclorrutas, andenes seguros y conexiones peatonales entre los municipios. Este enfoque no solo mejoraría la calidad de vida de los habitantes, sino que también contribuiría decididamente a descarbonizar la movilidad en la región, alineándose con los objetivos ambientales del departamento y del país.

En esta línea, el Eje de Asociatividad en materia de movilidad busca maximizar la facilidad y eficiencia en la prestación del servicio de transporte público en términos de tiempo, costo, comodidad, seguridad, accesibilidad y conveniencia. El sistema debe garantizar calidad, cobertura regional y tarifa integrada en la prestación del servicio público de transporte urbano a los municipios que integran esta área metropolitana. Esto implica consolidar un sistema compuesto por infraestructuras, modos de transporte, equipamientos y mecanismos de regulación que permitan el desplazamiento eficiente de personas y mercancías, así como el acceso equitativo a servicios y oportunidades urbanas. El Sistema de Movilidad debe articular los subsistemas vial, de transporte y de regulación y control del tráfico bajo una lógica de planeación conjunta, sostenible y orientada al bienestar colectivo.

Para el caso del Área Metropolitana del Valle de San Nicolás el Sistema está conformado por los siguientes temas:

- Autoridad de Transporte.
- Sistema Masivo de Oriente.
- Plan Estratégico de Transporte, Movilidad y Logística.
- Circuitos Estratégicos.

Es importante advertir que, conforme a lo establecido en la Ley 1625 de 2013, la eventual constitución de un Área Metropolitana en el Valle de San Nicolás otorgaría funciones clave en materia de movilidad. En particular, el artículo 7º, en sus literales m) y n), asigna a estas entidades la responsabilidad de formular la política de movilidad regional en el marco del Plan Estratégico Metropolitano de Ordenamiento Territorial y de ejercer la función de autoridad de transporte público dentro de su jurisdicción, según la ley y las autorizaciones correspondientes. Esto dota al esquema asociativo de herramientas jurídicas e institucionales para atender un hecho metropolitano ya evidente y reconocido por los actores del territorio: la creciente integración funcional entre los municipios del Valle de San Nicolás, especialmente en materia de transporte y movilidad.

### **8.3. REGIÓN AEROPORTUARIA**

En caso de constituirse un Área Metropolitana en el Valle de San Nicolás, esta podría configurarse como un instrumento de gobernanza clave para ordenar y coordinar el desarrollo regional alrededor del Aeropuerto Internacional José María Córdova. Dado su papel como infraestructura estratégica para la conectividad aérea del país, y considerando la inminencia de la construcción de una segunda pista, el aeropuerto representa una oportunidad para potenciar la competitividad económica, social y



ambiental de la subregión. Sin embargo, esta oportunidad también podría generar externalidades negativas si no se gestiona desde una visión supramunicipal, integrada y basada en criterios de sostenibilidad.

Bajo un modelo de planificación conjunta, se podrían definir lineamientos comunes para el ordenamiento del suelo en la zona de influencia aeroportuaria, armonizando los POT de los municipios involucrados y previniendo conflictos entre usos del suelo, expansión urbana desordenada o impactos sobre áreas estratégicas ambientales. La consolidación del área metropolitana permitiría, en ese sentido, estructurar un modelo territorial que anticipe y regule las transformaciones que ya se están generando por efecto de esta infraestructura.

La Resolución 1902 de 2007 de los Reglamentos Aeronáuticos de Colombia establece restricciones en el uso del suelo en zonas cercanas a aeropuertos, incluyendo superficies limitadoras de obstáculos y otras condiciones técnicas para proteger la operación aérea. Si estas restricciones no son incorporadas de manera armónica en el ordenamiento de los municipios del Valle de San Nicolás, podrían presentarse construcciones o actividades que interfieran con los planos de aproximación y despegue, generando riesgos de seguridad operacional y conflictos entre jurisdicciones. Por el contrario, un marco de planificación metropolitana permitiría cumplir con estas disposiciones, previniendo dichas situaciones y favoreciendo un desarrollo armónico.

Asimismo, la posible segunda pista del aeropuerto tendría un impacto decisivo en la capacidad operativa y en la atracción de nuevas rutas, inversiones y servicios logísticos. Este hecho metropolitano debería ser abordado desde un enfoque articulado que contemple tanto las oportunidades como los desafíos que impone. En caso de no planificarse de manera integrada, existe el riesgo de que los municipios compitan por atraer inversiones, dupliquen infraestructuras o generen dinámicas de segregación funcional del territorio.

Desde un punto de vista económico y sectorial, el área metropolitana podría diseñar políticas regionales para potenciar sectores clave como la agroindustria, la manufactura, los servicios aeroportuarios, la logística y el turismo en todos los municipios que la integren. Esto requeriría una visión compartida que articule incentivos, conectividad, formación de talento humano. La falta de una estructura de gobernanza supramunicipal podría, por el contrario, obstaculizar la consolidación de un ecosistema competitivo y coherente a escala regional.

En materia social y ambiental, el modelo de desarrollo que se impulse alrededor del aeropuerto deberá considerar, además, la equidad en el acceso a oportunidades, la mitigación de impactos como el ruido y la presión sobre el recurso hídrico, y la protección de ecosistemas estratégicos. Para ello, se podrían establecer áreas de amortiguamiento y usos complementarios como zonas logísticas, comerciales, de servicios o de innovación. Sin embargo, estas decisiones requerirían una plataforma de planificación que exceda las capacidades de los municipios actuando de forma aislada.

Finalmente, si se lograra una articulación efectiva del sistema de corredores suburbanos con la infraestructura aeroportuaria, se podría estructurar un modelo territorial equilibrado, donde Rionegro actuara como nodo de suburbanización y se consolidaran centros urbanos-rurales conectados por sistemas de transporte, servicios y flujos económicos. Este modelo podría impulsar una ocupación del territorio más eficiente, pero para ello sería indispensable una visión articulada entre los distintos municipios del Valle de San Nicolás, con gobernanza clara, recursos suficientes y capacidad de ejecución técnica.

#### **8.4. SANEAMIENTO BÁSICO Y GESTIÓN DE RESIDUOS.**

Uno de los principales retos que enfrentará el Área Metropolitana del Valle de San Nicolás estará relacionado con el saneamiento básico, especialmente en lo que respecta al tratamiento de aguas residuales y la gestión integral de residuos sólidos. La acelerada urbanización del Altiplano del Oriente antioqueño ha desbordado en muchos casos la capacidad instalada de los sistemas actuales, lo cual hace indispensable una planificación coordinada y de escala metropolitana.

En la fase de diagnóstico se identificó que varios municipios que integrarían el Área Metropolitana presentan coberturas inferiores al 50% en el tratamiento de aguas residuales, lo que representa un riesgo creciente para la salud pública, la calidad de las fuentes hídricas y el cumplimiento de los estándares ambientales. La construcción y puesta en marcha de la Planta de Tratamiento de Aguas Residuales -PTAR Tranvía- representa un avance significativo en este frente. Con una capacidad inicial de 110 litros por segundo (l/s) que se incrementará progresivamente hasta alcanzar 800 l/s en su etapa final, esta infraestructura marcará un hito para el saneamiento regional. Sin embargo, este esfuerzo deberá complementarse con la modernización de otras plantas existentes, la extensión del servicio a áreas rurales y suburbanas, y la consolidación de una red integrada de tratamiento a escala supramunicipal.

A partir de la información de CORNARE (2024), se ha evidenciado una concentración de vertimientos en zonas suburbanas, particularmente a lo largo del corredor de la autopista Medellín–Bogotá (Guarne, Rionegro, Marinilla y El Santuario) y el sector de Llanogrande (El Retiro y Rionegro), lo cual refuerza la necesidad de intervenir prioritariamente estos territorios con infraestructura de alcantarillado, estaciones de bombeo y soluciones descentralizadas. La asociatividad metropolitana permitiría, en este sentido, estructurar proyectos con mayores niveles de eficiencia técnica, cobertura regional y viabilidad financiera.

Ahora bien, el saneamiento básico no puede entenderse solo como la disposición final de aguas y residuos, sino como un eje articulador de una visión moderna y sostenible del desarrollo. En pleno siglo XXI, resulta obsoleto seguir construyendo o ampliando rellenos sanitarios como respuesta principal a la gestión de residuos. El nuevo paradigma debe ser la transición hacia un modelo de economía circular que, a través del reciclaje, la reutilización y la valorización, reduzca progresivamente la generación de basura y transforme los residuos en insumos para nuevas cadenas productivas.

Este enfoque deberá ser transversal a la planificación metropolitana, incorporando sistemas integrados de recolección, separación en la fuente, rutas diferenciadas, puntos limpios y campañas de educación ambiental. Además, será clave invertir en infraestructura de aprovechamiento como plantas de compostaje, biodigestores, centros de recuperación y plataformas logísticas para residuos valorizables. Estas inversiones no solo disminuirán la presión sobre los rellenos existentes, sino que generarán empleo y oportunidades económicas para recicladores, emprendedores y empresas dedicadas a la gestión sostenible de materiales.

Un componente crítico en esta transformación será el reconocimiento institucional de los acueductos comunitarios, muchos de los cuales operan en zonas rurales sin suficiente respaldo técnico o financiero. El Área Metropolitana debería incorporar mecanismos para su fortalecimiento y formalización, incluyendo líneas de financiación, asistencia técnica y esquemas de cogestión con las autoridades ambientales. De esta manera, se garantizaría el derecho al agua en zonas de difícil cobertura y se ampliaría la base institucional del saneamiento en el territorio.

Finalmente, todo este proceso exige un cambio cultural que fomente la corresponsabilidad ciudadana, la participación comunitaria y la gobernanza ambiental. La transición hacia un modelo circular y de mayor equidad en el acceso al agua y al saneamiento debe ser liderada desde lo local, pero articulada con una visión regional que integre esfuerzos públicos, privados, académicos y comunitarios. Solo así se

logrará consolidar un sistema de saneamiento moderno, resiliente y sostenible; capaz de responder a los desafíos del presente y anticiparse a las demandas del futuro.

## **8.5. SISTEMA URBANO RURAL**

El modelo actual de ocupación del Valle de San Nicolás presenta un patrón de crecimiento disperso y en expansión constante, sin que medie un ordenamiento territorial y ambiental riguroso que articule adecuadamente las transiciones socioecológicas entre lo urbano y lo rural. Esta dinámica, junto con la ausencia de una planeación supramunicipal efectiva, ha derivado en una ocupación fragmentada del suelo suburbano, el cual no logra consolidarse como una zona de transición funcional entre los núcleos urbanos y el campo. De continuar esta tendencia, podrían intensificarse procesos como la pérdida de vocación agropecuaria, la presión sobre ecosistemas estratégicos, y la expansión desorganizada de la urbanización dispersa.

Frente a este escenario, se requeriría una institucionalidad de escala metropolitana que promueva un enfoque integral del territorio, que articule los municipios del Valle de San Nicolás entre sí y con las subregiones vecinas, permitiendo armonizar las dinámicas urbanas, rurales y ambientales. A partir de las jornadas realizadas en territorio, se identifican tres ejes prioritarios que justificaría el abordaje metropolitano del sistema urbano-rural: la producción agropecuaria, la consolidación del hábitat rural y urbano, y la planificación equitativa de equipamientos supramunicipales.

### **8.5.1. PRODUCCIÓN AGROPECUARIA.**

El Valle de San Nicolás presenta una alta vocación agropecuaria y agroindustrial, con actividades agrícolas (flores, frutas y hortalizas), pecuarias (producción lechera y avícola) y de transformación que abastecen no solo a nivel local y departamental, sino también a mercados nacionales e internacionales. Sin embargo, este sistema enfrenta serias tensiones por la expansión del suelo urbano, suburbano y de vivienda campestre, lo cual ha reducido la frontera agrícola y presionado los usos del suelo tradicionalmente destinados a la producción y protección.

Para gestionar estas tensiones y potenciar las capacidades del territorio, se requeriría una institucionalidad metropolitana que oriente y coordine la planificación agropecuaria, territorial y ambiental con instrumentos de escala supramunicipal, como el Distrito Agrario Supramunicipal del Oriente Antioqueño, el Plan de Ordenamiento Territorial Agropecuario de Antioquia (POTA) y el Plan de Ordenamiento Departamental. Solo a través de esta escala se podría garantizar una convivencia funcional entre el crecimiento urbano y las dinámicas rurales productivas, preservando la competitividad del Valle y su papel en la seguridad y soberanía alimentaria.

En esa dirección, sería prioritario fortalecer la ruralidad y su interrelación con lo urbano: un espacio que articula producción, cultura campesina, paisaje, vivienda, servicios y bienestar. Esta visión permitiría avanzar en la estructuración de un sistema agroalimentario regional que incluya infraestructura para acopio, procesamiento y comercialización de alimentos; fomenta los encadenamientos productivos con valor agregado; y fortalezca a los pequeños productores rurales, reconociendo sus derechos y su papel central en el sostenimiento del territorio. A su vez, reduciría las causas estructurales de la pobreza multidimensional vinculadas al acceso a alimentos y a condiciones dignas de vida rural.

### **8.5.2. VIVIENDA Y HÁBITAT**

Si bien el déficit habitacional cuantitativo del Valle de San Nicolás (1,64%) es inferior al promedio subregional y departamental, existen municipios con indicadores preocupantes como Guarne (3,55%), El Retiro (5,66%) y San Vicente Ferrer (7,55%). A nivel cualitativo, Rionegro (23,42%) y La Unión (24,39%) superan incluso el promedio departamental (18,03%). Estos datos evidencian que, aunque el problema no es homogéneo, sí es estructural, y requiere de intervenciones coordinadas a nivel metropolitano.

La política de vivienda y hábitat debería trascender el enfoque meramente cuantitativo y abordar de manera integral las condiciones del entorno, la legalización de asentamientos autoconstruidos, la prevención y gestión del riesgo y el acceso a suelos adecuados, seguros y bien localizados. Esta tarea excede la capacidad de los gobiernos locales aislados y demanda una institucionalidad metropolitana capaz de formular un Sistema Metropolitano de Vivienda y Hábitat, así como un Plan Estratégico Metropolitano de Vivienda, en el marco del PEMOT.

Dicho sistema podría articular los sectores público y privado, orientar la inversión pública hacia soluciones habitacionales integrales, coordinar el acceso a servicios públicos domiciliarios, equipamientos y espacio público, y garantizar la participación ciudadana y académica en la identificación de necesidades y soluciones. Un enfoque de este tipo permitiría avanzar hacia una política de vivienda justa, resiliente y adaptada a las condiciones territoriales específicas del Valle de San Nicolás.

### **8.5.3. EQUIPAMENTOS SUPRAMUNICIPALES**

El análisis de los instrumentos de planificación territorial del Valle de San Nicolás revela una alta concentración de equipamientos supramunicipales en Rionegro, con el 46,4% del total identificado en el mismo Valle. Marinilla y Guarne siguen con un 14% cada uno, mientras los demás municipios presentan una baja dotación. Esta

distribución desigual limita la posibilidad de construir un sistema funcionalmente complementario entre municipios, lo que acentúa la dependencia de Rionegro y debilita las capacidades del resto del territorio.

Una eventual Área Metropolitana debería asumir el reto de equilibrar la distribución de equipamientos estratégicos mediante una política metropolitana de equipamientos articulada al PEMOT. Esta política permitiría que cada municipio asuma un rol específico dentro de una red funcional urbana-rural, con base en sus potencialidades y vocaciones territoriales. La formulación de un **Plan Metropolitano de Equipamientos** facilitaría la planeación conjunta de servicios de salud, educación, cultura, logística y recreación, optimizando recursos y garantizando el acceso equitativo para toda la población.

La escala metropolitana es la única que podría consolidar un sistema de equipamientos regionales que responda tanto a la demanda urbana como a las necesidades rurales, y que contribuya al equilibrio territorial y la sostenibilidad del modelo de ocupación.

#### 8.5.4. IDENTIDAD Y PATRIMONIO

El análisis del diagnóstico, relacionado con este componente, resalta al Oriente antioqueño como gran aportante a la identidad del departamento contribuyendo a consolidar la cultura antioqueña. En este sentido y a partir de la identidad del Oriente, la cual incluye la del Valle de San Nicolás, se plantea planificar desde la identidad comunitaria, cultural e institucional, así como también desde la identidad histórica y patrimonial para salvaguardar los bienes culturales preservando la memoria colectiva. Lo anterior permitirá fortalecer una identidad territorial que se proyecte hacia niveles regionales, departamentales, nacionales e internacionales.

Por lo anterior, se plantea formular un plan para crecer como un territorio metropolitano organizado, competitivo y sostenible con identidad territorial que proyecte el Valle de San Nicolás hacia el Antioquia, Colombia y el exterior. El Valle de San Nicolás es identificado como sostenible, competitivo y productivo.

Complementario a lo anterior y en coherencia con lo planteado en la Agenda Antioquia 2040, para una posible Región de Planificación y Gestión Aeroportuaria de Oriente, en este componente se debe avanzar en la identificación, conservación y promoción de los activos patrimoniales, ambientales y manifestaciones inmateriales, así como también del patrimonio religioso que hace parte del ADN del Valle. El Área Metropolitana del Valle de San Nicolás planificada y ordenada desde su ADN de



identidad, patrimonial y ambiental, para avanzar así, hacia una sociedad incluyente que respete las diversidades.

## **8.6. CINTURÓN VERDE**

El Cinturón Verde del Valle de San Nicolás es una estrategia territorial que busca consolidar un eje ambiental y de desarrollo sostenible para los 8 municipios propuestos como parte del Área Metropolitana. Tiene como propósito principal preservar y restaurar el equilibrio entre el crecimiento urbano y la conservación del entorno natural en esta subregión del Oriente Antioqueño; donde se abordarán los componentes de Estrella Hídrica, Espacio Público y Conectividad Ecológica.

En este eje se abordará la importancia de atender de manera integral el río Negro y sus afluentes, como fuentes del recurso para el abastecimiento del agua de la región, así como la necesidad de una adecuada gestión del riesgo. Igualmente, lo referente a la conservación de las áreas de especial importancia ecosistémica de escala regional, en especial de las áreas del sistema nacional de áreas protegidas y las iniciativas complementarias de conservación.

La estructura ecológica no reconoce límites administrativos; por ende, su delimitación, regulación y manejo deben efectuarse de manera articulada en el territorio. Los municipios del Valle de San Nicolás están regulados en materia ambiental por la Corporación Autónoma Regional de las Cuencas de los Río Negro y Nare – CORNARE, y pertenecen casi integralmente a la cuenca del río Negro, lo cual lleva a priorizar la atención del recurso hídrico como el principal tema de protección y ordenamiento territorial y ambiental del área metropolitana que se constituya.

Hay un ámbito netamente urbano que implica un foco más detallado en temas como la calidad del aire y el ruido, la contaminación visual, los bosques urbanos, la mitigación y adaptación al cambio climático, entre otros, que harían perfectamente posible del área metropolitana un actor fundamental en la coadyuvancia en materia de gestión y protección ambiental en un trabajo coordinado y articulado con CORNARE, más no como autoridad ambiental, por cuanto no cumple con los parámetros legales establecidos en el artículo 66 de la Ley 99 de 1993.

### **8.6.1. ESTRELLA HÍDRICA.**

La gestión integral del agua en los municipios que conformarían el área metropolitana, enfrenta problemáticas como la sobreexplotación de fuentes hídricas debido al desordenado crecimiento urbano y agrícola, la contaminación por actividades industriales y agropecuarias, la deforestación de áreas de recarga hídrica y la variabilidad climática, que reduce la oferta hídrica y aumenta los eventos extremos como sequías e inundaciones.

Estos retos demandan soluciones integrales que un área metropolitana puede aportar, como la implementación de políticas conjuntas de ordenamiento territorial y ambiental que prioricen la protección de cuencas hidrográficas estratégicas, la promoción de alianzas para la restauración de ecosistemas y la adopción de tecnologías sostenibles en el manejo de agua. Además, el área metropolitana puede liderar la articulación y actualización de planes de manejo de cuencas (POMCA) ya existentes, el desarrollo de infraestructura verde para garantizar la conectividad ecológica, y la educación ambiental para sensibilizar a las comunidades sobre la conservación y el uso eficiente del recurso hídrico; fortaleciendo así la resiliencia de la región frente al cambio climático.

Así mismo, promover procesos de gestión y adquisición predial para la conservación, recuperación y manejo de cuencas que contribuyan a la construcción de la red de espacio público articulada, garantizando la conectividad de espacios verdes a escala urbano-regional; así como el flujo e intercambios de materia y energía continua para garantizar el equilibrio ecosistémicas.

Por último, es crucial implementar estrategias específicas como la protección de las áreas de recarga hídrica y con potencial acuífero, mediante la conservación de bosques y suelos permeables, la regulación de actividades que impacten negativamente los acuíferos, y la promoción de prácticas sostenibles en los sectores agrícola e industrial. Además, es fundamental el desarrollo de planes de manejo ambiental de acuíferos, en concordancia con normativas como el Decreto 1076 de 2015, para establecer medidas de uso sostenible, monitoreo y prevención de la contaminación.

#### **8.6.2. CONECTIVIDAD ECOLÓGICA.**

En el marco de la posible Área Metropolitana del Valle de San Nicolás, se deben reconocer las áreas protegidas como elementos clave para garantizar la calidad de vida de las generaciones presentes y futuras, a través de su preservación y manejo adecuado. La conectividad ecológica, enmarcada dentro del Cinturón Verde

Metropolitano, se presenta como un componente para vincular estos espacios naturales con las dinámicas urbano-rurales de la región, permitiendo un flujo continuo de especies, recursos y procesos ecológicos, que favorecen el mantenimiento de los ecosistemas.

Es prioritario consolidar los instrumentos de gestión territorial y ambiental que aseguren la protección, manejo y restauración de las zonas ecológicas y naturales, en colaboración estrecha con la autoridad ambiental competente, como lo es CORNARE.

Una estrategia que se debe evaluar dentro del Cinturón Verde es la creación de un sistema metropolitano de parques de borde, que permita la integración espacial de los tejidos urbanos en los límites con las áreas rurales. Los parques de borde actuarían como corredores ecológicos, conectando áreas protegidas y promoviendo la regeneración de los hábitats.

En este sentido, es relevante mencionar el lanzamiento del "Plan Oriente Regenera", una alianza entre la Corporación Empresarial del Oriente Antioqueño (CEO) y la organización Masbosques, que tiene como objetivo transformar el Oriente antioqueño en una de las regiones más sostenibles de América Latina. A través de programas de reforestación, la implementación de prácticas empresariales responsables, la nueva Ley de Ciudades Verdes y Biodiversas y el cumplimiento de la Ley del Árbol (Ley 2173 de 2021), se busca involucrar activamente a las empresas de la región en la conservación de ecosistemas valiosos. Este esfuerzo está alineado con la conectividad ecológica en el Valle de San Nicolás, ya que las iniciativas de reforestación contribuyen a la restauración de hábitats y al fortalecimiento de los corredores ecológicos dentro del Cinturón Verde Metropolitano. Además, las áreas de conservación serán seleccionadas por los entes territoriales y coordinadas con la autoridad ambiental para asegurar su efectividad.

Finalmente, otro aspecto clave es la apropiación social y la participación activa de las comunidades locales para asegurar la sostenibilidad de estas iniciativas. Para ello, se deben promover acuerdos colectivos entre los habitantes, las autoridades locales y otros actores clave, a fin de crear una gestión participativa y conjunta del territorio.

### **8.6.3. ESPACIO PÚBLICO**

En el contexto del Cinturón Verde Metropolitano, el componente de espacio público adquiere una relevancia fundamental, pues está estrechamente vinculado con la conectividad ecológica y la mejora de la calidad de vida en la región. En los procesos

de planeación a nivel municipal y metropolitano, es crucial armonizar los instrumentos de planeación de los sistemas de espacio público y equipamientos. Esto permitirá orientar el funcionamiento sistémico de estos en el territorio metropolitano, estableciendo criterios claros de localización, preservación y uso adecuado.

El fortalecimiento del espacio público debe estar alineado con los principios del urbanismo sostenible, que busca generar un entorno que no atente contra la naturaleza y que proporcione recursos urbanos suficientes (Gobernación, 2018). La sostenibilidad ambiental, económica y social debe ser el eje central en la planificación de estos espacios. El diseño debe procurar la menor alteración posible del ecosistema, asegurando que los proyectos sean económicamente viables y socialmente inclusivos.

Entre las variables clave a considerar en el desarrollo del espacio público dentro de un marco sostenible, se encuentran la calidad del aire, la calidad acústica, el confort térmico y la proximidad de la población a espacios verdes (Gobernación de Antioquia, 2018). Mejorar la calidad del aire mediante la promoción de modos de transporte menos contaminantes, como la bicicleta y el transporte público, es fundamental. Del mismo modo, el confort térmico debe ser optimizado, especialmente en términos de vegetación y diseño que reduzcan el calor urbano. Finalmente, se debe garantizar que todos los ciudadanos tengan acceso a zonas verdes, lo cual genera bienestar físico y psicológico.

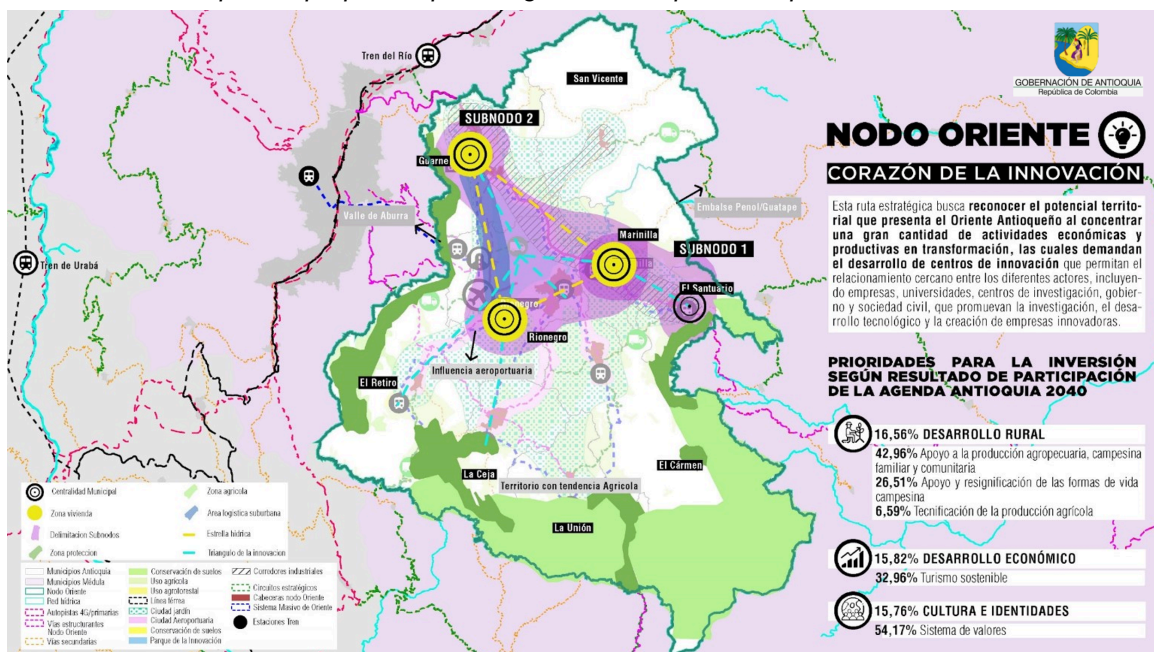
Entre las acciones que se pueden implementar en este eje de asociatividad tenemos la generación de espacio público verde asociado a la Estrella Hídrica de Oriente, la cual es el estructurante natural metropolitano, por ello, además de su protección, debe ser la gran espacialidad pública de los habitantes, generando en las áreas de uso sostenible a lo largo de su ronda hídrica espacios de encuentro que contribuyan al incremento del indicador del espacio público verde y efectivo de los municipios.

## **8.7. CORAZÓN DE LA INNOVACIÓN DE ANTIOQUIA**

En el marco de la Agenda Antioquia 2040, se destaca el “Nodo Oriente: corazón de la innovación de Antioquia”, conformado por los municipios de San Vicente Ferrer, Guarne, Rionegro, El Retiro, Marinilla, El Santuario, La Ceja, La Unión, El Carmen de Viboral. Este nodo tiene como propósito consolidar el potencial territorial que posee el Oriente antioqueño como epicentro de innovación, integración y desarrollo sostenible, promoviendo la articulación de empresas, universidades, gobierno y sociedad civil. Teniendo como objetivo, el fortalecimiento de las capacidades territoriales,

potenciando actividades económicas y productivas mediante la creación de centros de innovación que impulsen la investigación, el avance tecnológico y el surgimiento de emprendimientos que dinamicen la economía local desde una perspectiva sostenible. Los elementos del nodo de la innovación se representan en la siguiente figura.

*Modelo de ocupación propuesto por la Agenda Antioquia 2040 para el Valle de San Nicolás*



*Fuente: Agenda Antioquia 2040, 2023*

En este contexto, el Nodo Oriente capitaliza las vocaciones territoriales y fortalezas competitivas del oriente, como su capacidad de innovación y la consolidación de centros agrotecnológicos enfocados en la producción y la investigación. Estas características guían en el desarrollo del eje de innovación, emprendimiento y educación, que busca posicionar al Valle de San Nicolás a través de la asociatividad como un referente en la generación de conocimiento, formación de talento humano y la creación de oportunidades empresariales como la generación de inversión en el territorio, de modo que permita el desarrollo de la economía local.

El Valle de San Nicolás se consolida como el corazón de la innovación en el Oriente antioqueño, gracias a las características territoriales previamente descritas. Su ubicación estratégica, junto con la presencia de instituciones educativas públicas y privadas de alto nivel como la Universidad de Antioquia con su sede en El Carmen de Viboral, Universidad Católica de Oriente en Rionegro, entre otras, que han permitido la construcción de un entorno favorable para la generación de conocimiento, el fortalecimiento del capital humano y la creación de nuevas empresas. Asimismo, el

enfoque promovido desde la Agenda Antioquia 2040, que prioriza el emprendimiento sostenible y la implementación de tecnologías avanzadas para incrementar la productividad, refuerza el Valle de San Nicolás con un enfoque estratégico para consolidar una región innovadora y competitiva dentro del sistema territorial de Antioquia.

Por último, es necesario señalar que el eje de asociatividad corazón de la innovación de Antioquia se enmarca en tres aspectos fundamentales para ser abordados para la zona del Valle de San Nicolás, los cuales tienen que ver con la educación, el emprendimiento y la productividad, y se desarrollan a continuación:

### **8.7.1. EDUCACIÓN.**

La zona del Valle de San Nicolás del Oriente antioqueño, tiene una diversa oferta académica con instalaciones o sedes en algunos de sus municipios; instituciones de educación superior en las cuales se ofrecen técnicas, tecnologías, profesiones y postgrados, resaltándose las Universidades de Antioquia, Nacional, Católica de Oriente, Pontificia Bolivariana, EAFIT y Politécnico Jaime Isaza Cadavid; además, existe un amplio número de centros técnicos y tecnológicos que operan en los 9 municipios de la zona, siendo uno de los principales el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), los cuales han aportado a lo largo de los años al desarrollo no solo del Valle de San Nicolás, sino también de todo el territorio del Oriente de Antioquia.

En el Oriente antioqueño también opera el Comité Universidad-Empresa-Estado, Capítulo Oriente “CUEES” el cual es un órgano consultivo que conoce, articula y genera valor a la región a partir de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación. En su conformación es el segundo Comité más antiguo (después del CUEE Medellín) y busca continuamente la integración de los diferentes actores para generar desarrollo socioeconómico y ambiental en el Oriente antioqueño basados en Ciencia, Tecnología e Innovación.

Por otro lado, de acuerdo a los resultados de la Encuesta de Calidad de Vida realizada por la Gobernación de Antioquia en el 2023, se encontró que dentro de los fenómenos más relevantes está la Tasa Bruta de Escolaridad (TBE), la cual para la zona del Valle de San Nicolás es inferior al promedio del departamento de Antioquia, lo que indica que el número de personas matriculadas para ese nivel es muy bajo en comparación a la población escolar esperada. Sólo los municipios de Guarne, La



Ceja, El Retiro y Marinilla superan el promedio departamental destacando al municipio de Marinilla con 59,33 puntos por encima de ese promedio.

Otro de los puntos relevantes para el análisis son los jóvenes que ni estudian ni se encuentran ocupados (NiNi), en este caso, se observa que el promedio de la zona del Valle de San Nicolás es más bajo que el departamental, cabe resaltar que los municipios de La Ceja, El Retiro y San Vicente Ferrer superan el promedio departamental. Además, es importante destacar que en todos los municipios existe una marcada disparidad entre hombres y mujeres, siendo las mujeres las que menos estudian y no se encuentran ocupadas.

En consecuencia, se propone que el Área Metropolitana del Valle de San Nicolás, en el oriente antioqueño, se articule con el CUEES Renglón Oriente, integrando a los actores clave del ámbito educativo, tanto del sector público como privado. El propósito es trabajar de manera colaborativa para identificar y desarrollar posibles soluciones a los problemas planteados.

### **8.7.2. EMPRENDIMIENTO.**

En el Valle de San Nicolás, se encuentra la Red de Emprendimiento del Oriente Antioqueño, una organización creada hace aproximadamente 18 años por iniciativa institucional, la cual fortalece los esfuerzos de más de 20 entidades, tanto del sector público como privado, que conforman el ecosistema emprendedor de la región. Su objetivo es promover el emprendimiento en toda la región y trabaja temas como:

- Articulación con las administraciones públicas para el fortalecimiento del emprendimiento a nivel regional.
- Estructuración ruta de emprendimiento.
- Oportunidades de visibilización, intercambio y relacionamiento de los emprendimientos acompañados por las instituciones de la REOA.
- Fortalecimiento del tejido empresarial atendiendo a las necesidades específicas de la región.

En cuanto a la información sobre emprendimientos en el Valle de San Nicolás del Oriente Antioqueño se tiene dentro del informe de la Cámara de Comercio del Oriente Antioqueño, *“Análisis comercial y empresarial regional”* (septiembre de 2024), lo siguiente:

*“En primer lugar, resulta notable que el 96,37% de las unidades productivas que se pusieron al día con la Cámara de Comercio del Oriente Antioqueño durante los primeros nueve meses del año, esté conformada por microempresas. El hecho de que este indicador para enero y febrero haya sido del 99%, y para marzo, abril y mayo del 96%, 95,9% y 96,1%, respectivamente, indica que a medida que avanzan los meses del año, las unidades productivas pequeñas, medianas y grandes van consolidando su participación sobre el total del tejido empresarial alrededor del 4%, mientras que las micro alrededor del 96% del total. De igual manera, está marcada tendencia sugiere un panorama empresarial caracterizado por una amplia presencia de pequeños emprendimientos, lo cual podría indicar un entorno propicio para la iniciativa emprendedora y el surgimiento de nuevas empresas. Sin embargo, es crucial examinar las implicaciones de esta predominancia de microempresas, pues la concentración en este tipo de organizaciones podría reflejar la necesidad de medidas específicas de apoyo para fortalecer su estabilidad financiera y fomentar su crecimiento sostenible. Además, el aumento en las matrículas y renovaciones señala un dinamismo en el sector empresarial, pero también destaca la importancia de garantizar que estas empresas tengan acceso a recursos y asesoramiento necesario para enfrentar los desafíos inherentes a su tamaño y naturaleza.”*

El análisis muestra que el entorno del Oriente Antioqueño para los emprendedores es activo y dinámico, como también propicio para fortalecer estas iniciativas, pero también destaca la necesidad de proporcionar a las microempresas el apoyo necesario para fortalecer su estabilidad.

Para lograr el fortalecimiento de los emprendedores en el Valle de San Nicolás se requiere un enfoque integral que combine apoyo financiero, capacitación, asesoría, redes de colaboración, y promoción de la innovación y digitalización. Es crucial establecer políticas públicas y privadas que favorezcan la formalización, la inclusión y el crecimiento sostenible de los emprendimientos y microempresas nuevas, asegurando que puedan superar sus limitaciones y evolucionar hacia modelos empresariales más robustos.

### **8.7.3. PRODUCTIVIDAD**

El Oriente antioqueño tiene conformada la Comisión Subregional de Competitividad e Innovación (CRCI), mencionada en el artículo 33 de la Ley 1450 de 2011, que hace responsable a estas comisiones de coordinar y articular las diferentes entidades a

nivel departamental y subregional, que promuevan actividades enfocadas en fortalecer la competitividad e innovación dentro de los departamentos, en el marco del Sistema Nacional de Competitividad. Además, las CRCI sirven como un espacio de cooperación entre los sectores público, privado y académico en los departamentos, con el propósito de implementar las Agendas Departamentales de Competitividad e Innovación.

Para el Oriente antioqueño, según el documento Comisión Subregional de Competitividad e Innovación 2021 de la Cámara de Comercio del Oriente, la comisión está encabezada por una plenaria conformada por diferentes entidades del sector público, privado y la academia, donde se tiene una agenda para impulsar programas y proyectos que es el producto principal de su gestión, trabajo que se desarrolla en 5 líneas:

- Línea de Ciencia, Tecnología e Innovación.
- Línea desarrollo del talento humano.
- Línea de internacionalización.
- Línea de infraestructura.
- Línea de desarrollo empresarial y formalización.

Cabe resaltar, que también se articulan con los Macroproyectos 2050 - proyectos clave, con los Proyectos de la Agenda Departamental de Competitividad 2020 y con Proyectos del CUEE.

Se han identificado en el Valle de San Nicolás un total de 22 políticas públicas enfocadas en la competitividad o productividad territorial, las cuales fueron aprobadas mediante acuerdos municipales. Esto refleja el compromiso de los líderes de la región con el fortalecimiento de los procesos productivos empresariales, la innovación y el desarrollo empresarial. Sin embargo, es necesario continuar consolidando estos procesos productivos, elaborar políticas públicas que aborden de manera específica el tema de la productividad y establecer un observatorio dentro del esquema asociativo para hacer seguimiento a su cumplimiento, como también generar acompañamiento y asesoría a los municipios.

Para finalizar, el informe *“Análisis Comercial y Empresarial Regional”* de septiembre de 2024 de la Cámara de Comercio del Oriente Antioqueño señala que esta subregión se posiciona como la segunda subregión en importancia económica en Antioquia, contribuyendo con aproximadamente el 10,4% del Producto Interno Bruto (PIB) departamental, con 47.119 empresas registradas y específicamente la zona del Valle

de San Nicolás concentra la mayor densidad empresarial de la región con una participación de más de  $\frac{3}{4}$  partes (77,84%) del total de unidades productivas hasta septiembre de 2024.

Entre las apuestas de este eje tenemos que el Área Metropolitana de San Nicolás puede ayudar a:

- **Planificación de centros logísticos:** Como infraestructura de apoyo a la productividad se debe orientar la construcción de estas infraestructuras para garantizar el traslado de bienes y servicios que se producen en la posible área metropolitana, así como los bienes que se requieren para fortalecer la productividad.
- **Política pública para fortalecer el talento humano:** Dicha política debe orientarse a las competencias requeridas en el área metropolitana.
- **Conectividad digital:** Para asegurar la productividad y la competitividad urge fortalecer en todos los niveles la conectividad digital, con especial énfasis en las áreas rurales del área metropolitana.
- **Formulación e implementación del plan de turismo metropolitano articulado al plan subregional de turismo sostenible:** Orientado a armonizar los planes turísticos de las entidades territoriales, articulando las distintas potencialidades que se distribuyen en el territorio y con la construcción de la infraestructura de soporte a las actividades turísticas.

## 9. DEBATE INSTITUCIONAL: ÁREA METROPOLITANA VS PROVINCIA

En el contexto del Oriente Antioqueño, la discusión sobre la integración territorial ha estado marcada históricamente por el contraste entre dos figuras: la Provincia Administrativa y de Planificación (PAP) y el Área Metropolitana (AM). Ambas alternativas han sido propuestas como mecanismos para gestionar los desafíos comunes del territorio, pero difieren sustancialmente en sus estructuras jurídicas, implicaciones políticas, alcances administrativos y percepciones ciudadanas. En consecuencia, la elección entre una u otra —o incluso su eventual articulación— no es un asunto meramente técnico, sino un debate profundamente político, territorial y estratégico.

### 9.1. MODELOS DE CREACIÓN Y ALCANCE INSTITUCIONAL

La creación de una *provincia* parte de una iniciativa más flexible: puede ser impulsada por alcaldes, el Gobernador o el 10% del censo electoral de los municipios involucrados. Su constitución se formaliza mediante acuerdos municipales y una ordenanza departamental, sin requerir consulta popular. La provincia actúa principalmente como un esquema de planificación y coordinación, sin alcanzar el estatus de entidad territorial plena.

Por su parte, el *área metropolitana* exige una ruta más compleja: debe pasar por consulta popular en cada municipio interesado, con umbrales mínimos de participación. Aunque esto fortalece su legitimidad democrática, también supone mayores riesgos de rechazo ciudadano. A cambio, la figura metropolitana goza de reconocimiento como entidad administrativa con capacidad para ejercer competencias en temas críticos como movilidad, servicios públicos, ambiente, ordenamiento del territorio y desarrollo económico; lo cual, para efectos de este debate, y tal y como se ha expuesto a lo largo del presente concepto, tiene particular relevancia.

## **9.2. PROVINCIAS: INTEGRACIÓN HORIZONTAL CON POTENCIAL, PERO CON LÍMITES**

Las provincias han sido promovidas como un modelo de integración más horizontal, en el cual todos los municipios mantienen igualdad jerárquica. Este enfoque busca evitar la centralización en una ciudad núcleo dominante, fortaleciendo la cooperación entre municipios desde sus propias identidades y vocaciones. Además, permiten articular proyectos supramunicipales en áreas como desarrollo agropecuario, turismo, infraestructura, salud y sostenibilidad ambiental. En el Oriente antioqueño existen precedentes relevantes —como las provincias de Agua, Bosques y Turismo, y De la Paz— que han abierto camino en este modelo.

No obstante, su carácter administrativo y no territorial limita su capacidad de intervención: las provincias no cuentan con una planta propia, recursos autónomos ni competencias ejecutivas robustas. Esto ha llevado a que, en algunos casos, sus impactos en la gestión del territorio no sean plenamente visibles o sostenibles en el tiempo. La falta de dientes institucionales se convierte, así, en uno de los principales obstáculos para consolidarlas como verdaderos articuladores del desarrollo regional.

En este contexto, fortalecer las provincias resulta fundamental para avanzar en procesos de integración regional más democráticos, participativos y ajustados a las realidades de los municipios. Sin embargo, esto no implica que deban excluirse otras figuras asociativas con mayor capacidad operativa, como las áreas metropolitanas. Por el contrario, ambos esquemas pueden coexistir de manera complementaria,

siempre que se delimiten con claridad sus funciones, competencias y escalas de actuación. Mientras las provincias pueden facilitar la concertación política horizontal entre iguales, las áreas metropolitanas permiten implementar intervenciones técnicas, de ejecución directa, en territorios con alta interdependencia funcional.

Reconocer que las dinámicas territoriales requieren respuestas diferenciadas y multiescalares es clave para una gobernanza efectiva. En ese sentido, avanzar en el fortalecimiento institucional de las provincias no debe implicar desconocer el potencial que tiene el modelo metropolitano en territorios como el Valle de San Nicolás, donde ya se presentan fenómenos que requieren mayor capacidad de gestión e integración. La articulación entre ambas figuras —desde el respeto por sus alcances y límites— podría configurar una arquitectura institucional más robusta, flexible y adaptada a los retos del desarrollo territorial en el Oriente antioqueño.

### **9.3. HACIA UNA GOBERNANZA METROPOLITANA CON ENFOQUE URBANO-RURAL**

El área metropolitana, en contraste, ha sido concebida como un instrumento para gestionar realidades metropolitanas de facto: interdependencias funcionales, procesos de urbanización acelerada, presión sobre la infraestructura, deterioro ambiental y flujos económicos intermunicipales. En ese sentido, su diseño responde a lógicas de aglomeración y centralidad, como las que ya caracterizan al Valle de San Nicolás, con Rionegro como municipio núcleo.

Sus ventajas incluyen una legislación más desarrollada, mayor capacidad de gestión para ejecutar proyectos, y la posibilidad de planificar el territorio de forma articulada y sostenible. Sin embargo, estos mismos atributos han generado resistencias. Varios actores locales temen un excesivo centralismo de decisiones en cabeza de Rionegro, afectando la autonomía política y fiscal de los demás municipios. Además, el antecedente del Área Metropolitana del Valle de Aburrá —y sus tensiones con Corantioquia como autoridad ambiental— refuerza los temores sobre posibles conflictos de competencias, especialmente en materia ambiental.

En este punto, resulta particularmente relevante la manifestación pública del alcalde de Rionegro sobre su disposición a renunciar a la capacidad de veto que tendría este municipio como núcleo metropolitano dentro de la Junta del Área Metropolitana. Esta declaración apunta a responder una de las críticas más reiteradas sobre el desequilibrio en la toma de decisiones y el riesgo de concentración de poder en un solo municipio. No obstante, desde la Comisión de Ordenamiento Territorial pedimos que este compromiso sea protocolizado de manera clara y vinculante, mediante el



instrumento jurídico correspondiente, de forma que garantice en el futuro una gobernanza más equitativa y basada en la confianza intermunicipal.

En conclusión, una eventual Área Metropolitana del Valle de San Nicolás deberá estructurarse con un enfoque que priorice el diálogo urbano-rural, dada la diversidad territorial, ecológica y productiva de los municipios que la conforman. Esta condición la diferencia de otras experiencias metropolitanas más densamente urbanizadas y plantea la oportunidad de consolidar un modelo innovador de integración regional, donde todos los municipios —independientemente de su tamaño o nivel de urbanización— participen en condiciones equitativas y se beneficien de manera real del desarrollo planificado. La gobernanza metropolitana debe, entonces, entenderse no como un mecanismo de subordinación, sino como un pacto territorial para gestionar de forma conjunta los bienes comunes, impulsar el desarrollo armónico y preservar el equilibrio entre lo urbano y lo rural en esta subregión estratégica del Oriente antioqueño.

#### **9.4. HACIA UNA REGULACIÓN ESTRUCTURAL DE LAS PROVINCIAS ADMINISTRATIVAS Y DE PLANIFICACIÓN (PAP)**

En el debate sobre los esquemas de integración territorial del Oriente antioqueño, resulta pertinente traer a colación reflexiones recientes compartidas por el alcalde de Támesis y actual presidente de la Provincia de Cartama, Juan Pablo Pérez, quien ha resaltado tanto las virtudes como las debilidades estructurales del modelo provincial. Su experiencia al frente de este tipo de esquemas aporta una visión territorial con fundamento práctico, que enriquece la discusión institucional desde las realidades del Suroeste y que puede resultar aplicable al caso del Oriente.

Pérez ha insistido en que las provincias son un camino viable para la construcción de agendas supramunicipales que, sin vulnerar la autonomía local, promuevan soluciones colectivas frente a desafíos comunes. Estas figuras han permitido la formulación conjunta de proyectos en turismo, infraestructura y sostenibilidad ambiental que, de otra manera, habrían sido inviables para municipios actuando por separado. Sin embargo, también ha subrayado que las provincias carecen hoy de herramientas jurídicas y presupuestales para operar con suficiencia técnica y continuidad institucional. Su dependencia de la voluntad política de los alcaldes en cada periodo las hace vulnerables a vaivenes administrativos, dificultando la consolidación de proyectos estratégicos de largo plazo.

Una de las críticas centrales al modelo PAP es que no cuenta con fuentes de financiación estables ni competencias propias claramente definidas por la ley. Esto las

convierte en instancias de coordinación, pero no de ejecución directa, lo cual limita severamente su impacto real sobre el territorio. En subregiones como el Oriente antioqueño, con dinámicas de urbanización rápida, presión sobre el suelo y crecimiento económico desigual, esta fragilidad institucional impide que las provincias cumplan un rol protagónico en la gestión ordenada del desarrollo.

Adicionalmente, desde su experiencia, Pérez ha señalado que el modelo provincial no debe verse como excluyente frente a otras formas de integración territorial como las áreas metropolitanas. Por el contrario, sugiere que podrían coexistir de manera complementaria, si se construyen mecanismos de coordinación adecuados. Esta posibilidad resulta especialmente relevante para territorios heterogéneos como el Valle de San Nicolás, donde conviven zonas de vocación rural y urbana, y donde no todos los municipios comparten la misma proyección metropolitana.

**En consecuencia, desde la Comisión de Ordenamiento Territorial de la Cámara de Representantes consideramos fundamental avanzar hacia una reglamentación más robusta de las PAP,** que permita superar sus actuales debilidades e integrarlas de forma más eficaz al sistema general de ordenamiento territorial del país, por eso hacemos las siguientes recomendaciones al Congreso de la República:

- 1. Revisar y reformar la Ley 1454 de 2011,** estableciendo un marco claro de competencias administrativas, de planeación y de ejecución para las Provincias Administrativas y de Planificación, con criterios diferenciados según el tamaño y características del territorio asociado.
- 2. Crear un sistema de financiación estructural para las provincias,** que contemple:
  - Transferencias condicionadas desde el nivel nacional o departamental para proyectos regionales estratégicos.
  - Un fondo de incentivos para proyectos colectivos de alto impacto intermunicipal.
  - La habilitación para recaudar tasas o contribuciones asociadas a servicios o proyectos regionales.
- 3. Incorporar a las PAP dentro del Sistema Nacional de Planeación,** con voz y participación en los procesos de formulación del Plan Nacional de Desarrollo y en las

decisiones de inversión territorial.

**4. Diseñar un programa nacional de fortalecimiento institucional para las provincias**, que incluya asistencia técnica, formación de capacidades en gestión de proyectos y sistemas de información territorial.

**5. Explorar esquemas de articulación entre provincias y áreas metropolitanas**, especialmente en regiones como el Oriente antioqueño, donde pueden coexistir diferentes realidades funcionales y administrativas. Se podrían establecer mecanismos de coordinación suprarregional para proyectos conjuntos, sin diluir la identidad y autonomía de los distintos municipios.

Estas medidas permitirían consolidar las PAP como figuras con capacidad real de impacto territorial, mejorando la gobernanza regional y cerrando la brecha entre planeación y ejecución. El potencial de estas entidades para articular desarrollo desde lo local debe ser respaldado con instrumentos normativos y financieros que les permitan dejar atrás su rol meramente declarativo y asumir funciones estratégicas con continuidad y legitimidad.

## **10. FINANCIAMIENTO DEL ÁREA METROPOLITANA.**

De conformidad con lo dispuesto en el literal b) del artículo 28 de la Ley 1625 de 2013 el patrimonio y rentas de las Áreas Metropolitanas estará constituido, entre otros, por el porcentaje de los aportes de participación con destino a la financiación de las funciones de las Áreas Metropolitanas que establezcan los acuerdos municipales de acuerdo con el Artículo 25 de la Ley 1454 de 2011. Asimismo, en concordancia con el artículo 319 de la Constitución Política, en los municipios donde fuere aprobada por consulta popular, los respectivos alcaldes y los concejos municipales harán los protocolos de la conformación del área y deberán precisar los aportes a los que se comprometen las Entidades Territoriales que la constituyen; documento que se quedará suscrito en un acto administrativo de carácter obligatorio al que tendrá que regirse cada concejo municipal al momento de aprobar el presupuesto anual de la respectiva entidad miembro.

Siendo imposible determinar en qué municipios se aprobaría, o no, la consulta popular que faculte la existencia del Área Metropolitana del Valle de San Nicolás, resulta igualmente difícil la determinación precisa de los aportes o el monto al cual se comprometan cada una de las entidades territoriales constituyentes. No obstante, los promotores del proyecto proponen algunas eventuales fuentes de financiamiento del

proyecto "Área Metropolitana del Valle de San Nicolás" entre los municipios de Rionegro, El Carmen de Viboral, El Retiro, El Santuario, Guarne, La Ceja del Tambo, La Unión y San Vicente Ferrer.

Una vez analizada la composición y comportamiento de los Ingresos Corrientes de Libre Destinación de los Municipios de Oriente que conformarán el Área Metropolitana del Valle de San Nicolás, se plantea un escenario de aporte para financiación de la misma del 1% de estos ingresos, descontando para los municipios que lo requieran el valor por transferencias del Sistema General de Participaciones Libre Destinación para los municipios de 4, 5 y 6 categoría.

Lo anterior con el fin de evaluar la capacidad de financiamiento de los entes territoriales. A continuación, en la tabla se presenta en forma de resumen los ICLD por municipio, su valor de SGP LD para los municipios que reciben dicha transferencia y una vez realizada la diferencia entre los dos anteriores, se calcula el 1% para la propuesta de financiación, así como su participación.

*Tabla 3. Aporte por municipio del 1% de sus Ingresos Corrientes de Libre Destinación descontando las transferencias del Sistema General de Participaciones Libre destinación para el año 2023.*

| Municipio            | ICLD               | SGP LD        | ICLD - SGP LD      | 1% ICLD - SGP LD        | % de participación |
|----------------------|--------------------|---------------|--------------------|-------------------------|--------------------|
| El Carmen de Viboral | \$ 45.833.223.620  | \$ 0          | \$ 45.833.223.620  | \$ 458.332.236          | 8,2%               |
| El Retiro            | \$ 53.242.387.835  | \$ 0          | \$ 53.242.387.835  | \$ 532.423.878          | 9,6%               |
| El Santuario         | \$ 15.947.560.000  | 1.405.180.955 | \$ 14.542.379.045  | \$ 145.423.790          | 2,6%               |
| Guarne               | \$ 69.970.089.939  | \$ 0          | \$ 69.970.089.939  | \$ 699.700.899          | 12,6%              |
| La Ceja del Tambo    | \$ 59.480.771.310  | \$ 0          | \$ 59.480.771.310  | \$ 594.807.713          | 10,7%              |
| La Unión             | \$ 11.792.730.000  | 1.765.556.016 | \$ 10.027.173.984  | \$ 100.271.740          | 1,8%               |
| Rionegro             | \$ 295.417.863.262 | \$ 0          | \$ 295.417.863.262 | \$ 2.954.178.633        | 53%                |
| San Vicente Ferrer   | \$ 10.423.890.725  | 1.712.603.655 | \$ 8.711.287.070   | \$ 76.664.263           | 1,7%               |
| <b>TOTAL</b>         |                    |               |                    | <b>\$ 5.572.251.760</b> | <b>100,00%</b>     |

*Fuente: Elaboración propia con base en la información reportada por los municipios en Consolidador de Hacienda e Información Pública (CUIPO). Cifras en pesos.*

Es importante destacar que estos porcentajes se han calculado con el propósito de lograr una distribución equitativa de la responsabilidad financiera y fomentar la colaboración en el desarrollo del Área Metropolitana.

A medida que avance el proyecto, será fundamental establecer mecanismos de seguimiento y control para garantizar la correcta asignación y utilización de los recursos financieros, así como la transparencia en la gestión.

## 11. AUDIENCIA PÚBLICA.

El 11 de abril de 2025, el Teatro Municipal Juan de Dios Aranzazu de La Ceja del Tambo fue el escenario de una audiencia pública convocada por la Comisión de Ordenamiento Territorial de la Cámara de Representantes, bajo el liderazgo de los congresistas antioqueños Daniel Carvalho, Luis Carlos Ochoa, y la Honorable Representante por Arauca Karen Manrique. Este espacio reunió a más de 300 participantes, incluyendo representantes de la Gobernación de Antioquia, CORNARE, alcaldes, concejales, ediles, universidades, empresas, organizaciones sociales y ciudadanos del Oriente antioqueño. El objetivo central fue discutir la propuesta de creación del Área Metropolitana del Valle de San Nicolás.

Los asistentes expresaron tanto apoyos como preocupaciones, destacando la importancia de garantizar una gobernanza equilibrada, la participación efectiva de todos los municipios y el respeto por los procesos de integración ya existentes, como las provincias. El congresista Daniel Carvalho enfatizó que "no se trata de imponer un modelo, sino de construir un pacto territorial que reconozca las particularidades de cada municipio y asegure que nadie se quede atrás".

#### **11.1. APORTES DE LA AUDIENCIA AL CONCEPTO DE LA COMISIÓN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL**

La riqueza de las intervenciones y la diversidad de perspectivas compartidas en la audiencia pública fueron fundamentales para nutrir el presente concepto. Aunque este informe no es vinculante, su emisión es jurídicamente necesaria para avanzar en el proceso de creación del Área Metropolitana del Oriente Antioqueño, conforme a lo establecido en la Ley 1625 de 2013. Los aportes recibidos permitieron identificar recomendaciones clave para orientar este proceso de manera que responda a las necesidades y aspiraciones de la región.

Entre las recomendaciones destacadas se encuentran:

- **Fortalecimiento de las provincias:** Se exhorta al Congreso de la República a otorgar mayores competencias y recursos a las provincias, reconociendo su papel como esquemas asociativos territoriales que promueven la integración y el desarrollo regional.
- **Transformación territorial inclusiva:** Se hace un llamado a que cualquier proceso de integración metropolitana conlleve a una transformación del territorio que mejore la calidad de vida de todos los habitantes del Oriente antioqueño, sin dejar a nadie atrás.

- **Desarrollo sostenible y protección ambiental:** Se enfatiza la necesidad de apostar por un desarrollo que cuide la naturaleza, las fuentes hídricas y la biodiversidad, garantizando la sostenibilidad ambiental del territorio.
- **Preservación de la identidad cultural:** Se recomienda que el proceso de integración respete y valore la identidad cultural del Oriente antioqueño, promoviendo la diversidad y el patrimonio cultural de la región.
- **Garantía de derechos:** Se subraya la importancia de que la integración metropolitana contribuya a la materialización de los derechos para todos y todas, asegurando el acceso equitativo a servicios y oportunidades.

La Comisión de Ordenamiento Territorial expresa su profundo agradecimiento a todas las personas e instituciones que participaron en la audiencia pública. Su compromiso, conocimiento y voluntad de diálogo fueron esenciales para enriquecer este concepto y para avanzar en la construcción de un modelo de integración territorial que responda a las realidades y aspiraciones del Oriente antioqueño. Este ejercicio de participación ciudadana es un ejemplo de democracia deliberativa y de construcción colectiva de políticas públicas.

Esta audiencia pública fue transmitida a través del canal oficial de YouTube de la Comisión, y el contenido completo de lo que se discutió puede ser consultado en el siguiente link: <https://www.youtube.com/live/780RVhkPpYE?si=ttXthNWdoep93R4b>.

A continuación unas fotografías como material de evidencia de realización de la mencionada Audiencia.







## 12. RECOMENDACIONES FINALES DE LOS PONENTES

Los ponentes de la Comisión de Ordenamiento Territorial, tras analizar el contexto técnico, jurídico y territorial que rodea la eventual constitución del Área Metropolitana del Valle de San Nicolás, presentamos las siguientes recomendaciones finales. Estas buscan asegurar que el proceso avance de forma legítima, equilibrada y sostenible, en beneficio de todos los municipios que lo integren, y con especial énfasis en la equidad territorial, la protección ambiental, la participación ciudadana y la integración funcional del territorio.

**1. Promover una integración territorial con enfoque urbano-rural**

La nueva área metropolitana debe consolidarse como un instrumento que reconozca y gestione las interdependencias entre lo rural y lo urbano. Esto implica proteger el suelo rural y su vocación agropecuaria, garantizar servicios adecuados en zonas no urbanas y preservar las dinámicas productivas que sostienen el equilibrio ambiental y económico del territorio.

**2. Asegurar mecanismos de participación efectiva y transparente**

La legitimidad del área metropolitana dependerá de su capacidad para involucrar activamente a la ciudadanía, los concejos municipales y las organizaciones sociales y ambientales, tanto en la fase de conformación como en su operación cotidiana. La información debe ser pública, oportuna y accesible, y la toma de decisiones debe estar abierta al control social.

**3. Protocolizar la renuncia al poder de veto por parte del municipio núcleo**

La voluntad expresada públicamente por el alcalde de Rionegro debe traducirse en un acto jurídico claro y vinculante, que elimine el desequilibrio en la Junta Metropolitana y asegure una gobernanza basada en la igualdad entre municipios, la corresponsabilidad y la confianza institucional

**4. Cornare continúa como autoridad ambiental del territorio**

Dada su trayectoria, experiencia técnica y legitimidad, Cornare seguirá siendo la autoridad ambiental competente en el área metropolitana (tal como se expresó anteriormente), asegurando una gestión coherente con los determinantes ambientales y las metas de sostenibilidad regional.

**5. Proteger la estrella hídrica del Oriente antioqueño**

La planificación metropolitana debe tener como eje la conservación de las fuentes hídricas y ecosistemas estratégicos, integrando plenamente los lineamientos del POMCA del río Negro y garantizando el uso sostenible del recurso hídrico en todos los niveles de planificación y ejecución.

**6. Articular el Área Metropolitana del Valle de San Nicolás con otros esquemas de asociatividad vigentes**

Las provincias y áreas metropolitanas deben entenderse como figuras complementarias, no excluyentes. La articulación interinstitucional debe permitir sinergias funcionales y evitar superposiciones, duplicidades o conflictos de competencia.

**7. Apoyamos la reforma legislativa que elimina el poder de veto en el municipio núcleo de las áreas metropolitanas**

Respaldamos el proyecto de ley que busca democratizar la toma de decisiones metropolitanas, eliminando el privilegio del municipio núcleo, lo que fortalecería los principios de equidad territorial y gobernanza multinivel.

La eventual constitución del Área Metropolitana del Valle de San Nicolás representa una oportunidad para avanzar en un modelo de planificación regional más coherente, justo y sostenible. Sin embargo, su éxito dependerá de que el proceso se construya sobre principios de equidad, participación, transparencia y respeto por las realidades sociales, culturales y ambientales del territorio. Estas recomendaciones buscan contribuir a que este nuevo esquema institucional sea verdaderamente funcional, legítimo y transformador.

### 13. PROPOSICIÓN.

En nuestra calidad de integrantes de la Comisión Especial de Seguimiento al proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial de la Cámara de Representantes y de nuestra designación como ponentes del Proyecto de Constitución del Área Metropolitana del Valle de San Nicolás, proponemos dar **CONCEPTO FAVORABLE** a dicha propuesta con las recomendaciones indicadas. Lo anterior, partiendo de que se identifica que esta iniciativa 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, tiene conveniencia para el territorio y busca enfrentar de manera integral los retos del Valle de San Nicolás.

De las y los Honorables Representantes.



**LUIS CARLOS OCHOA TOBON.**  
Representante a la Cámara.



**DANIEL CARVALHO MEJIA**  
Representante a la Cámara.



**KAREN ASTRITH MANRIQUE**  
Representante a la Cámara.

## 14. REFERENCIAS

- Cámara de Comercio del Oriente Antioqueño, Asocolflores y CEO. *Estrategia de Ecodesarrollo del Oriente Antioqueño*. 2021.
- Castaño, J. (2022). *Historia de la asociatividad territorial en el Oriente Antioqueño*. Documento técnico citado en el análisis.
- Comisión de Ordenamiento Territorial – Cámara de Representantes. *Acta de audiencia pública para el análisis del Área Metropolitana del Valle de San Nicolás*, realizada el 11 de abril de 2025, en Rionegro.
- Constitución Política de Colombia.
- Cornare. Informes institucionales y documentos técnicos sobre ordenamiento ambiental y cuencas hidrográficas.
- Departamento Nacional de Planeación – DNP. *Guía para la conformación de esquemas asociativos territoriales*. Bogotá D.C., 2021.
- Decreto Ley 1333 de 1986. Código de Régimen Municipal.
- Ley 1ª de 1975. Por la cual se dictan normas sobre asociaciones de municipios.
- Ley 5ª de 1992. Reglamento del Congreso, del Senado y de la Cámara de Representantes.
- Ley 128 de 1994. Ley Orgánica de Áreas Metropolitanas.
- Ley 136 de 1994. Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.
- Ley 1454 de 2011. Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial.
- Ley 1625 de 2013. Por la cual se expide el Régimen de Áreas Metropolitanas.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Comunicación sobre solicitud de recursos para consulta popular del Área Metropolitana del Oriente Antioqueño. 2019.

- Registraduría Nacional del Estado Civil. Oficio GAF-254 del 18 de septiembre de 2019.
- Registraduría Nacional del Estado Civil. Oficio RDE-219 del 18 de noviembre de 2019.
- Registraduría Nacional del Estado Civil. Resolución No. 11297 del 12 de septiembre de 2019.
- Registraduría Nacional del Estado Civil. Resolución No. 20287 del 2 de diciembre de 2019.