

PÁCTEMOS

Septiembre de 2025. Edición 63. Medellín, Colombia. ISSN 2145-2512



PACTEMOS
Número 63, septiembre de 2025.
Medellín, Colombia. ISSN 2145-2512
Una publicación de:



Director Conciudadanía
Nelson Enrique Restrepo

Consejo de Dirección:

Alonso Cardona Arango
Presidente

Nubia Garcés Picón
Vicepresidente

Jharry Martínez
Consejero

Alba Lucía Gómez Zuluaga
Consejera

Beatriz Montoya
Consejera suplente

Comité editorial
Nelson Enrique Restrepo
Sara López Acevedo

Corrección de estilo
Sara López Acevedo

Ilustraciones y diagramación
Leidy Juliana Vieira Brun

Impresión
Litografía Nicolás Aristizábal

.....

Esta publicación cuenta con el apoyo financiero de Pan Para el Mundo. El contenido y las opiniones expresadas son responsabilidad exclusiva de sus autores y no representan necesariamente la posición de Pan Para el Mundo ni de Conciudadanía.





CONTENIDO

4 /

Editorial. "Hechos, propuestas e intereses frente al Área Metropolitana del Oriente"

Por: Nelson Enrique Restrepo Ramírez

7 /

Más allá del sí o del no: una breve mirada a las consultas populares

Por: Juan Bernal

10 /

Vendedores de ilusiones, constructores de mentiras

Por: Consuelo Montoya Giraldo

13 /

El Oriente antioqueño frente al proyecto de "gran región metropolitana"

Por: Erney Montoya Gallego

15 /

¿Por qué un Área Metropolitana para el Valle de San Nicolás?

Por: Rolando Albeiro Castaño Vergara

18 /

Área Metropolitana del Valle de San Nicolás ante el riesgo de fragmentación

Por: Óscar A. Alfonso R.

21 /

Conversación en torno al Área Metropolitana del Oriente

Por: Alonso Cardona Arango

24 /

Provincias y Áreas Metropolitanas: dos vías para la asociatividad territorial

Por: Nelson Enrique Restrepo

28 /

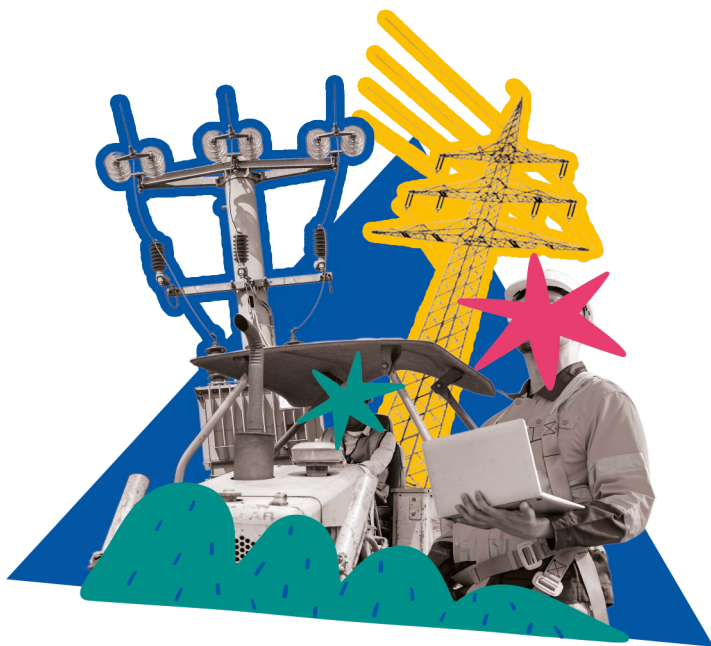
Democracia y territorio: el llamado urgente del Oriente antioqueño por el diálogo democrático

Por: Jharry Martínez

EDITORIAL

Hechos, propuestas e intereses frente al Área Metropolitana de Oriente

Por Nelson Enrique Restrepo
Director de Conciudadanía



Dedicamos esta edición del Pactemos a presentar información sobre la propuesta de conformar un área metropolitana con ocho municipios de la zona Altiplano o Valle de San Nicolás, la cual se someterá a consulta popular el próximo 9 de noviembre de 2025. Nos mueve la necesidad de promover el debate público informado, de contrastar puntos de vista diversos sobre un problema o visión, y de contribuir a un voto consciente que fortalezca elecciones libres y limpias.

En este contexto, resulta necesario separar los hechos —en este caso, los territoriales—, las propuestas, los intereses y las opiniones. Los hechos deben ser tratados y estudiados con las herramientas disponibles; las propuestas, consideradas en términos de pertinencia, oportunidad y viabilidad; los intereses, declarados abiertamente, ya que la transparencia es requisito para construir cualquier acuerdo; y las opiniones sobre los hechos, propuestas e intereses, asumidas como claves para consolidar mayorías.

Los **hechos territoriales** supramunicipales en el Valle de San Nicolás muestran claras tendencias de transformación y crecimiento. El suelo urbano en el Altiplano se cuadruplicó entre 1995 y 2024: pasó de 950 hectáreas a 4005. Si esta tendencia continúa, en 2040 el Altiplano podría duplicar la cifra y alcanzar 8000 hectáreas urbanizadas¹. Esta expansión está explicada por el aumento del suelo dedicado a vivienda, industrias y servicios, vías, y equipamientos colectivos (parques, andenes, zonas comunes, ciclovías, etc.). No se incluyen aquí las viviendas de segunda residencia ni las fincas de ocio y recreación, que son también urbanas pero en veredas.

A estos suelos urbanos y rurales de los nueve municipios que conforman el Valle de San Nicolás² llegaron más de 100.000 personas entre 1995 y 2023, según el DANE.

¹ Departamento Administrativo de Planeación de Antioquia DAP. Antioquia en redes territoriales. 2025.

² Rionegro, La Ceja, La Unión, El Retiro, El Carmen de Viboral, El Santuario, Guarne, San Vicente Ferrer y Marinilla.

De ellas, el 30 % se asentó en Rionegro, que es el municipio con mayor crecimiento urbano. De cada 100 nuevos habitantes, 60 llegaron a los municipios más cercanos a Medellín y al aeropuerto José María Córdova: Guarne, que creció un 39 % entre 1995 y 2023; El Retiro, con un 29 %; Marinilla, con un 25 %; y Rionegro, con un 25 %. Seguramente en estas cifras no está incluida la población migrante proveniente de Venezuela. En conjunto, estos suelos transformados y la nueva población configuran el hecho territorial más relevante que enfrenta el Valle de San Nicolás.

Estas nuevas poblaciones, asentadas en nuevos suelos urbanos y rurales, consumidores de territorio, demandan cada vez más bienes y servicios: alimentos, plazas de mercado, mercados, servicios públicos domiciliarios (nuevos acueductos, alcantarillado, energía, gas, internet), sistemas de movilidad (rutas, terminales, transporte integrado) e incluso nuevos modos de transporte (trenes, tranvías, cables). También requieren más suelo urbanizable. A medida que crezca la presión demográfica, aumentará también la presión sobre los ecosistemas circundantes para obtener agua, alimentos, energía limpia, ocio y recreación.

En este escenario se inscribe la **propuesta** de crear un área metropolitana con ocho de los nueve municipios del Valle de San Nicolás. Actualmente existen también otros esquemas: Masora, que integra a los nueve municipios; la Provincia de Aguas, Bosques y Turismo, liderada por Marinilla y que incluye a San Vicente; y la Provincia de La Paz, que integra a La Unión. La propuesta del Área Metropolitana del Valle de San Nicolás es inusual: sería la primera vez que se plantea esta figura para un territorio sin suelos urbanos contiguos —excepto por las áreas de retiro a lado y lado de las vías nacionales—, es decir, sin conurbación. También sería la primera vez que se busca planear una ciudad naciente o la extensión de otra ya existente (Medellín). Igualmente, sería la primera vez que se propone conformar un área metropolitana sin que el municipio núcleo sea una capital departamental, como Rionegro, que

asumiría decisiones políticas y administrativas vinculantes sobre los demás municipios.

Según la ley de áreas metropolitanas, el área propuesta para el Valle de San Nicolás, deberá formular un Plan Integral de Desarrollo Metropolitano, que defina una visión de futuro, objetivos y propósitos en torno a lo que se declare como hechos metropolitanos. Este Plan debe contener “la definición de lineamientos para la localización de la infraestructura de transporte, servicios públicos, equipamientos y espacios públicos de escala metropolitana; así como las áreas de reserva para la protección del medio ambiente, de los recursos naturales y del paisaje, la determinación de áreas estratégicas susceptibles a ser declaradas como áreas protegidas, la definición de las directrices para su ejecución u operación cuando se definan como hechos metropolitanos” (Art. 13, literal b, Ley 1625 de 2013).

De igual manera, deberá elaborar el Plan Estratégico Metropolitano de Ordenamiento Territorial, que incluya, entre otros: “a) Definición de la estrategia y el sistema para la Gestión Integral del Agua (captación, almacenamiento, distribución y tratamiento); b) Definición del Sistema Metropolitano de Vías y Transporte Público Urbano (colectivo, mixto, masivo, individual tipo taxi); c) Definición del Sistema de Equipamientos Metropolitanos (...); d) Dimensionamiento y definición de la estrategia para la vivienda social y prioritaria en el ámbito metropolitano (...); e) Ordenamiento del suelo rural y suburbano; f) Establecimiento de mecanismos que garanticen el reparto equitativo de cargas y beneficios, generados por el ordenamiento territorial y ambiental (...)” (Art. 22, Ley 1625 de 2013).

Las Juntas Metropolitanas tienen atribuciones para formular y ejecutar estos planes, crear autoridades y sistemas de transporte metropolitano, establecer empresas de servicios públicos, reservar suelos para expansión urbana y planear infraestructuras como vías, puentes, parques, carriles, líneas eléctricas y rellenos sanitarios, entre otros.

Son muchos los **intereses** detrás de estos hechos territoriales y de la propuesta de área metropolitana. El de los urbanizadores, con sus proyectos actuales y futuros en torno a grandes infraestructuras —y cuyos aportes a la financiación de campañas a la Gobernación y a los municipios hablan de ese interés—; el de las personas que rechazan convertirse en una metrópoli con las características de las ciudades actuales y que, por tanto, expresan intereses de conservación; el de los transportadores y empresas que se han movilizado contra iniciativas como el sistema de transporte de Rionegro (SITIRIO), lo cual refleja los distintos intereses en juego en la movilidad; el de las empresas de servicios públicos municipales y de los acueductos veredales, preocupados por los costos que implica atender el aumento de la demanda de agua y por el riesgo de ser absorbidos por EPM; el de los municipios del resto del Oriente antioqueño, temerosos de ser desintegrados y convertidos en el “patio de atrás”, proveedores de servicios ecosistémicos y responsables de cargas como los rellenos sanitarios; y los intereses políticos de los posibles asociados, confrontados ante los poderes especiales que tendría el alcalde de Rionegro con su facultad de veto. Finalmente, la campaña de la consulta popular del 9 de noviembre se entrelaza con la campaña para la Cámara de Representantes por Antioquia, en la que tanto quienes promueven el Sí como quienes impulsan el No se juegan su posicionamiento.



Es legítimo que personas, organizaciones, empresas, partidos e instituciones públicas tengan intereses a favor o en contra de la propuesta de área metropolitana del Valle de San Nicolás. El espíritu democrático sugiere que es responsable poner sobre la mesa y el debate los intereses, sobre todo en este momento donde se construyen mayorías para ganar o negar. Transparentar el debate es crucial para que nadie se sienta engañado en el futuro.

Todas **las opiniones** que se basen en el respeto de los derechos y se enmarquen en el tratamiento democrático son respetables para Conciudadanía. El presente Pactemos aporta a ese propósito. Invitamos con su lectura a difundir esta información que hemos preparado para aportar al debate plural y transparente.

Más allá del sí o del no:

una breve mirada a las **consultas populares**

Por Juan Bernal

Equipo Conciudadanía

En el Oriente antioqueño, y posiblemente en otros territorios de Antioquia en los próximos meses, se viene hablando de la consulta popular que se realizará el 9 de noviembre para que ocho municipios del Altiplano decidan si se adhieren o no al Área Metropolitana del Valle de San Nicolás. Para comprender el sentido de esta votación es necesario saber qué es una consulta popular, cuáles son las normas que la rigen y cómo funciona, aún más en un país en el que, por razones políticas, se desinforma sobre el valor e importancia de este mecanismo de participación ciudadana.

En este contexto, conviene recordar algunos de los antecedentes de las consultas populares. La primera en Colombia se realizó en el municipio de Aguachica, Cesar, en 1995. En aquella ocasión se preguntó a la ciudadanía si rechazaba la violencia y estaba de acuerdo con convertir el municipio en un modelo de paz. Aunque no se alcanzó el umbral requerido, la consulta tuvo un impacto significativo como un llamado a la protección de la vida en medio del conflicto armado.

Otro antecedente importante es la consulta del municipio de Piedras, Tolima, llevada a cabo el 28 de julio de 2013. En esta ganó el NO con una amplia mayoría. Los habitantes votaron en contra de permitir la exploración y explotación de hidrocarburos en su territorio, específicamente rechazando el fracking, y marcaron un hito para los movimientos sociales, que vieron en este mecanismo de participación una opción válida para la defensa de sus idearios.

Entre 1995 y 2018 se realizaron al menos 34 consultas populares en Colombia, según el histórico de la Registraduría Nacional (que, desafortunadamente, no reporta datos consolidados posteriores a esa fecha). De estas, 26 lograron superar el umbral de participación requerido por la ley. Entre ellas, 14 resultaron con mayoría por el SÍ y 12 con mayoría por el NO. Seis consultas estuvieron relacionadas con la conformación de áreas metropolitanas (todas superaron el umbral: en cinco ganó el SÍ y en una el NO). Cinco abordaron explícitamente temas de paz y 12 tuvieron como eje central la defensa del ambiente frente a proyectos extractivos o de infraestructura. Las demás versaron sobre asuntos locales como la creación o segregación de municipios, los servicios públicos o decisiones urbanísticas puntuales.

Aunque no aparece en este listado, es fundamental mencionar la Consulta Anticorrupción de 2018, de carácter nacional, que obtuvo más de 11 millones de votos por el SÍ, pero no alcanzó el umbral de participación requerido, a pesar de ser la más votada en la historia del país. También debe recordarse el reciente llamado a consulta popular del presidente Gustavo Petro sobre el tema laboral, que no pasó a etapa electoral, pero que generó una amplia discusión nacional sobre este mecanismo y que posiblemente quedará grabado en la memoria de los ciudadanos y ciudadanas, independientemente de su orientación política.

¿Qué es una consulta popular?

La consulta popular es un mecanismo de participación consagrado en la Constitución Política de Colombia de 1991. A través de ella, las comunidades pueden decidir sobre temas de gran relevancia que afectan su entorno, su modo de vida y su futuro colectivo.

*Artículo 103 – Participación ciudadana. “Son mecanismos de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía: el voto, el plebiscito, el referendo, la **consulta popular**, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato”.*

Se trata de un mecanismo mediante el cual los habitantes son convocados para responder una pregunta concreta sobre un asunto de trascendencia nacional, departamental, municipal o local. Esta pregunta debe ser clara, precisa y susceptible de una respuesta afirmativa o negativa. Su base legal se encuentra en las leyes estatutarias 134 de 1994 y 1757 de 2015. En el caso de la conformación de áreas metropolitanas, la Ley 1625 de 2013 —que derogó la Ley 128 de 1994— desarrolla de manera específica este mecanismo desde el ordenamiento territorial, y la Ley 1993 de 2019, la cual modifica el porcentaje de participación para la conformación de las áreas metropolitanas, modificando el literal e) del artículo 8° de la Ley 1625 de 2013.

Es por eso que, a diferencia de otras consultas populares, en este caso solo se requiere que en cada uno de los municipios participantes vote al menos el 5 % del censo electoral (pasando de un 25 % a un 5 % de participación) y que haya una mayoría de votos afirmativos.

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; (...)

e) Se entenderá aprobado el proyecto sometido a consulta popular cuando la mayoría de los 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;

La consulta popular del 9 de noviembre no es solo un trámite, ni una votación más: es una decisión colectiva que definirá el modelo de gestión territorial de la mayoría de los municipios del Altiplano para los próximos años. Votar con conciencia implica ir más allá de los discursos a favor o en contra. Es comprender qué significa hacer parte de un Área Metropolitana, cómo se afectarían las competencias municipales, qué beneficios ofrece y qué riesgos o tensiones podría generar, según las particularidades de cada municipio.

Este mecanismo de participación nos da el poder, y la responsabilidad, de incidir directamente en el rumbo de nuestras comunidades. Que el voto sea una expresión libre, informada y reflexiva, sustentada en el análisis de los intereses comunes, la identidad territorial y la visión de desarrollo que queremos construir.



Vendedores de ilusiones, constructores de mentiras

Por Consuelo Montoya Giraldo

Administradora pública, Mg Ciencia Política

La Registraduría Nacional del Estado Civil ha convocado a la realización de una consulta popular en ocho municipios del Valle de San Nicolás, en el Oriente antioqueño, a solicitud del Gobernador de Antioquia y de ocho alcaldes, con el fin de que la ciudadanía se pronuncie frente a la conformación de un área metropolitana.

El debate en torno a este tema lleva varias décadas en la región y, quienes estamos en contra de este esquema asociativo, cada vez encontramos más razones para votar por un NO rotundo.

Los impulsores de la apuesta del área metropolitana son vendedores de ilusiones y expertos fabricantes de mentiras. La primera de ellas es hacer creer que estamos ante una decisión democrática, lo cual se desvirtúa, de un lado, por la forma en que se dio el proceso de solicitud, a puerta cerrada entre los mandatarios, sin consultar a los Concejos municipales. Y, de otro lado, por las reiteradas irregularidades: evadir trámites legales como la consulta en el Senado, que fue omitida y posteriormente corregida de manera irregular por la Registraduría, así como la violación de normas de la Ley 5ª en el reglamento del Congreso.

Otro asunto tiene que ver con la modificación del porcentaje de votación requerido para la consulta popular: pasó del 16 % inicialmente contemplado al 5 % del censo electoral de cada municipio, según la Ley 1993 de 2019.

Esta cifra resulta más laxa incluso que la de la Ley de Participación Ciudadana, que exige un mínimo del 10 % en las consultas de iniciativa ciudadana. En otras palabras, a la ciudadanía se le exige el doble, mientras que a la iniciativa gubernamental se le premia con la mitad. Así, se manipula la democracia representada en el voto, estableciendo para las áreas metropolitanas el umbral más bajo de todas las consultas populares de carácter territorial.

La segunda ilusión es que el área incentiva la autonomía territorial, cuando en realidad reduce potestades municipales. Un ejemplo es el tema del transporte público, pues el área se convierte en autoridad en la materia. Lo mismo ocurre con los tributos: sobretasas del avalúo catastral, declaración de valorización, tasas y multas por el uso de recursos naturales quedan a expensas de este organismo.

La tercera es que el modelo de ciudad equivale a progreso y desarrollo. Hoy es evidente que, por el contrario, se trata de un modelo excluyente, que concentra la riqueza en unos pocos y que empobrece a las mayorías, ubicándolas en cordones de miseria, vulnerabilidad y riesgo. Medellín, la ciudad más cercana al Oriente antioqueño, es un claro ejemplo de desequilibrio territorial (al sur los ricos y al norte los pobres), de contaminación y de riesgos. El río Medellín, convertido en cloaca principal, sufre frecuentes desbordamientos en época de invierno, al recibir las aguas contaminadas de quebradas afectadas por el crecimiento urbanístico y el irrespeto a

sus franjas de protección. A ello se suman los deslizamientos permanentes con graves pérdidas humanas, la contaminación del aire y el caos en la movilidad. Problemas que, además, se han extendido y multiplicado en los municipios vecinos del Área Metropolitana.

La cuarta ilusión es que el área promueve la asociatividad, sin embargo, no es sobre lazos de solidaridad que se construye, sino a partir de un municipio núcleo con mayor jerarquía sobre los demás. Jerarquía que se expresa en las concesiones que se le otorgan al alcalde de este municipio, con prerrogativas sobre las decisiones más estratégicas de este organismo: presupuesto, plan de desarrollo y elección del director ejecutivo.

La quinta es la supuesta igualdad en las decisiones. La ley le otorga poder de veto al alcalde del municipio núcleo, fórmula desequilibrante a la hora de las más importantes decisiones. Esta situación viene establecida desde la Constitución de 1886, cuando Colombia atravesó un periodo de concentración del poder extremo en el ejecutivo y que es fiel copia de las formas más dictatoriales de gobierno.

La sexta es que es participativa, pero al revisar la configuración de su estructura institucional, la ciudadanía, organizaciones sociales, civiles, académicas y privadas no hacen parte de ningún espacio en el cual puedan plantear sus opiniones, ni mucho menos ser tenidas en cuenta en las decisiones.

La séptima, que profundiza la descentralización, sin embargo, su estructura es altamente concentradora en el modelo territorial, el de funcionamiento y el de las decisiones políticas. Obedece a una vieja forma de gobierno del Estado que corresponde a dos siglos atrás en Colombia, es decir, es una estructura atrasada, que contribuye a retroceder en muchos de los logros que en materia de descentralización ha tenido el país.



La octava es que hay equidad territorial, pero el modelo que se implanta con el área metropolitana discrimina entre municipios de primera y municipios de segunda, otorgándole privilegios al municipio núcleo. Nuevamente el desequilibrio es la fórmula que impera en las áreas metropolitanas, dejándole a la periferia las cargas (relleno sanitario, producción de agua, alimentos, materiales energéticos), y al centro los beneficios (servicios, infraestructuras, equipamientos).

La novena es que hay ahorro en las finanzas públicas, pero en realidad se incrementan los impuestos, en especial el del predial, las tasas ambientales y la valorización. Mayor inequidad si se suma a que las obras tienen un mandatario que define en dónde se concentran las inversiones y los demás hacen el mandado.

La décima ilusión, y la mayor de las mentiras, hace referencia a la sostenibilidad ambiental, cuando las áreas metropolitanas que conocemos son la muestra fehaciente de la destrucción de la naturaleza, la contaminación de las aguas y del aire, el ruido exasperante, la casi extinción del oxígeno, el caos en la movilidad, el aumento de las zonas de riesgo y de la crisis climática.

Los intereses detrás de quienes promueven el área metropolitana, son, por el contrario, quienes están auspiciando esta figura, para dar rienda suelta a sus apetitos voraces de desarrollo inmobiliario, que hasta el momento ha mostrado al máximo su inconciencia ambiental o de respeto por la naturaleza.

Una pregunta interesante, en esta materia, es ¿en que viene quedando en este punto el papel de la autoridad ambiental?

Detrás de la figura del Área Metropolitana están los intereses de quienes promueven el desarrollo inmobiliario, que hasta el momento ha mostrado al máximo su inconciencia ambiental o de respeto por la naturaleza. Surge entonces una pregunta clave: ¿qué papel le queda a la autoridad ambiental en este escenario?

Los promotores del Área Metropolitana del Valle de San Nicolás son, en realidad, vendedores de ilusiones, mercaderes de la tierra y explotadores de los bienes comunes. Por eso, la respuesta a la consulta es clara: NO al Área Metropolitana del Valle de San Nicolás. NO al AMO.



El Oriente antioqueño frente al proyecto de “gran región metropolitana”

Por Erney Montoya Gallego¹

Docente universitario e investigador



La actual iniciativa de crear un área metropolitana en el Altiplano del Oriente antioqueño no es otra cosa que una variante del deseo y la proyección que, desde los años noventa, han tenido Medellín y el Área Metropolitana del Valle de Aburrá (AMVA) de constituir lo que ellos llaman la “gran región metropolitana”. Si bien la propuesta en esta oportunidad proviene de un sector político y económico con intereses en imponer una visión reductiva del territorio —desde una perspectiva tecnoeconómica y tecnocrática—, dicha visión no dista mucho de aquella que, en los noventa y comienzos de este siglo, proyectaron agentes políticos y económicos exógenos al Oriente antioqueño.

El Oriente antioqueño se ha caracterizado por ser una subregión que se moviliza para reclamar frente a las injusticias y la violación de los derechos, que ha buscado participar en los procesos de planeación territorial y construir su futuro desde visiones endógenas. Lastimosamente, con la introducción de las alianzas público-privadas y la planeación de enfoque empresarial en los asuntos de ordenamiento territorial, las comunidades y movimientos sociales han sido gradualmente desplazadas o han visto reducidas drásticamente sus posibilidades de ser tenidas en cuenta e incidir en las decisiones más importantes.

Ejemplo de lo anterior es la Ley 1625 de 2013, surgida de un proyecto de ley formulado por un grupo económico privado del Oriente antioqueño, y que derogó el anterior régimen de áreas metropolitanas (Ley 128 de 1994). Con el nuevo marco legal se suprimió un hecho fundamental: la “conurbación”² como requisito para la creación de un área metropolitana. Cabe resaltar que no existe conurbación en el Oriente antioqueño, ni siquiera en el Altiplano.

¹ Comunicador Social - Periodista de la Universidad de Antioquia. Magister en Desarrollo de la UPB.

² La conurbación se presenta cuando dos o más cabeceras urbanas municipales se empiezan a juntar, formando una aglomeración urbana, con lo cual a primera vista, no es posible determinar dónde termina una jurisdicción y comienza otra.

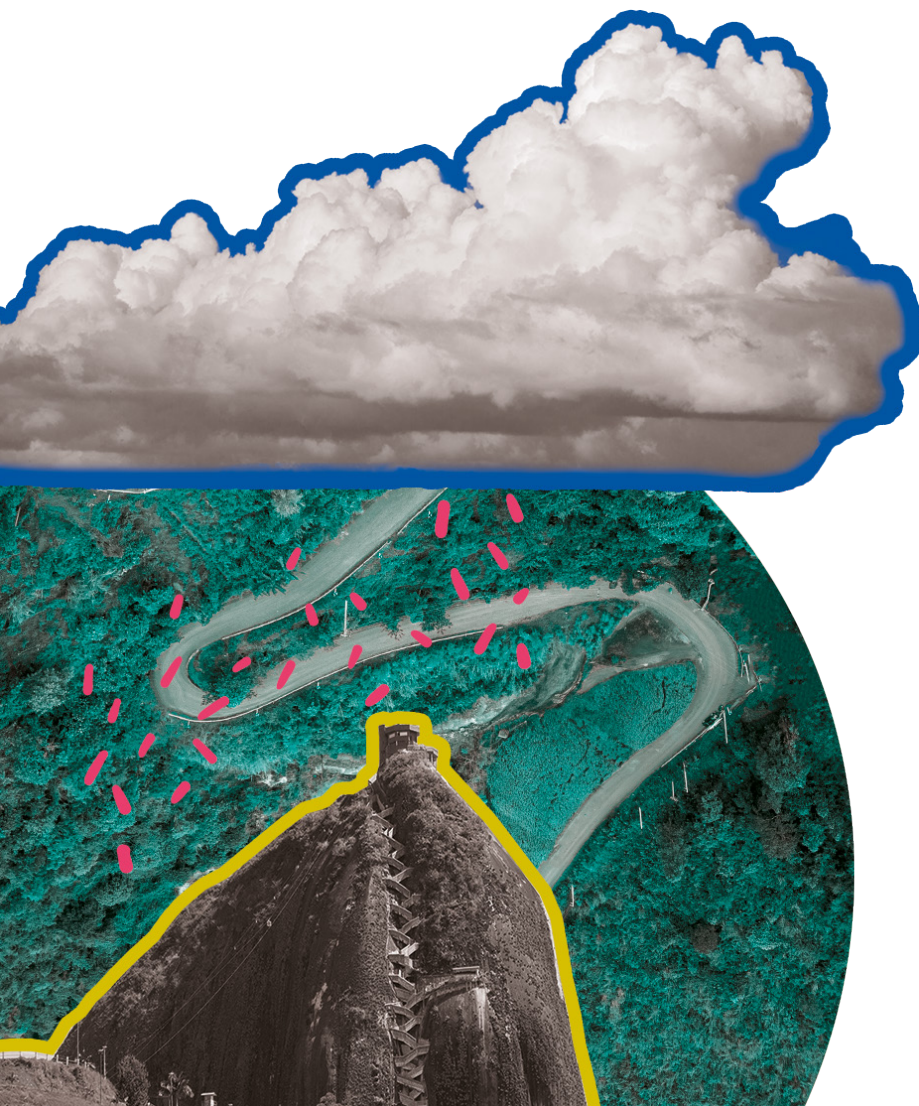
Con este obstáculo para sus intereses, los proponentes de la Ley 1625 de 2013 establecieron como criterio para la creación de un área metropolitana que dos o más municipios estén “vinculados entre sí por dinámicas e interrelaciones territoriales, ambientales, económicas, sociales, demográficas, culturales y tecnológicas” (Art. 2). Con este laxo requisito, cualquier zona podría manifestar su intención de ser un área metropolitana.

Dicha laxitud y ambigüedad se manifiesta también cuando la ley considera como hechos metropolitanos “...aquellos fenómenos económicos, sociales, tecnológicos, ambientales, físicos, culturales, territoriales, políticos o administrativos, que afecten o impacten simultáneamente a dos o más de los municipios” (Art. 10). Bajo una definición tan general, incluso territorios con municipios mayoritariamente rurales tendrían cabida para conformar un área metropolitana, lo cual resulta un contrasentido.

Otro despropósito ha sido la reducción del umbral de participación requerido para constituir un área metropolitana. Inicialmente, la ley establecía que “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”. Sin embargo, por medio de un proyecto de ley impulsado por los promotores de la figura metropolitana, ese porcentaje se redujo al 5 %. Esta modificación refleja, por un lado, el poco valor que dichos sectores otorgan a la participación ciudadana y, por el otro, el fuerte interés que tienen en lograr su propósito.

“El Estado y el sector privado vienen interviniendo y transformando el territorio, en especial pensando en las proyecciones económicas de un espacio cada vez más inserto en las lógicas de la industrialización, la urbanización y la construcción de un conglomerado urbano-regional que –desde enfoques de desarrollo (...) cooptados por las políticas de ajuste neoliberal– propicie la dinamización productiva y competitiva que el capital transnacional les exige a los territorios locales” (Montoya y Carmona, 2018, p. 19).

En conclusión, la discusión sobre la constitución de un área metropolitana en el Altiplano no puede desligarse de los intereses económicos y políticos que la impulsan. Más allá de la retórica del desarrollo y la integración regional, lo que se pone en juego es la capacidad de las comunidades para decidir sobre su propio territorio y la posibilidad de proyectar un futuro basado en visiones endógenas.



¿Por qué un Área Metropolitana para el Valle de San Nicolás?

Por Rolando Albeiro Castaño Vergara
Director técnico – DAP Antioquia

En mayo de 2024 la Asamblea Departamental de Antioquia aprobó el Plan de Desarrollo 2024 – 2027 “Por Antioquia Firme”, mediante la Ordenanza 11. En su línea estratégica 5, titulada Autonomía desde la gobernanza, quedó trazada una apuesta clave: fortalecer las capacidades del departamento y de los municipios, reducir el centralismo y abrir paso a la asociatividad como camino para el desarrollo territorial.

Se trata, en últimas, de tejer redes entre comunidades. Ninguna localidad, por próspera que sea, puede enfrentar sola los retos de la globalización, la presión demográfica o la creciente demanda de servicios públicos. Esa visión, que hoy recorre Antioquia, es la que da vida a las redes territoriales.

La experiencia reciente muestra que cada desafío necesita una figura distinta. Para los problemas simples, bastan redes informales. Para los retos intermedios, funcionan las provincias administrativas y de planificación, conocidas como PAP. Pero cuando hablamos de aglomeraciones urbanas y proyectos de gran escala, cuando las obras y los flujos superan la capacidad de un municipio, lo que se requiere es un esquema robusto, con competencias legales y financiación propia. Ese esquema es el de las áreas metropolitanas.

Sobre esa base, se ha construido en Antioquia un proceso de ordenamiento que se viene consolidando hace décadas. Hoy ya son 75 los municipios acogidos al modelo provincial, nueve municipios y el Distrito de Medellín con el modelo metropolitano, diez provincias administrativas y de planificación —cuatro de ellas creadas apenas en el último año—, un área metropolitana consolidada en el Valle de Aburrá y la apuesta por conformar cuatro PAP adicionales y dos áreas metropolitanas nuevas. Una de ellas: la del Valle de San Nicolás.

La **primera razón que lo justifica es la dinámica demográfica**. Según el DANE, en 1964 la región tenía 156.311 habitantes. Para 2024 ya eran 531.305. En seis décadas la población se triplicó, con un crecimiento mayor al promedio nacional y departamental. En densidad poblacional, Colombia registra 46 habitantes por kilómetro cuadrado, Antioquia 109, y el Valle de San Nicolás cerca de 300. Municipios como Rionegro alcanzan 754,84, Marinilla 612,80, La Ceja 533,99, y El Santuario 459,98. Es un nivel de presión sobre el territorio que no se puede manejar de manera aislada.

La **segunda razón está en la dinámica urbana**. En 1995, las manchas urbanas de los nueve municipios sumaban 9,5 kilómetros cuadrados. Para 2024 ya eran 40, es decir, se cuadruplicaron. Esa extensión equivale al 28 % de la actual área urbana del Valle de Aburrá. Si la tendencia sigue, para 2040 podrían ser 80 kilómetros cuadrados. La expansión es inevitable: lo que se necesita es un modelo de ocupación organizado y sostenible.

Los planes de ordenamiento territorial ya destinaron 531 kilómetros cuadrados para usos urbanos, el 30 % del total regional. De esa superficie, 340 se usan para vivienda campestre en parcelaciones y 137 para suelos suburbanos de comercio, servicios e industria. Es un modelo disperso y costoso, que fomenta la dependencia del carro particular y encarece los servicios públicos. Lo confirman las cifras fiscales: en 2023 los municipios recaudaron más de 75.000 millones de pesos por impuesto de construcción. En San Vicente Ferrer incluso superó al predial.

El Departamento Nacional de Planeación, en su informe sobre el Sistema de Ciudades (2010–2012), ya había advertido este fenómeno y lo definió como aglomeración urbana: ciudades cuya dinámica rebasa los límites del municipio principal. Allí se identificó la aglomeración Medellín–Rionegro, que incluía municipios del Valle de Aburrá y cinco del Valle de San Nicolás. Más de una década después, la integración es todavía más evidente.

La **tercera razón es la conmutabilidad**, es decir, los flujos diarios de personas hacia Rionegro, municipio núcleo. Según la Encuesta de Calidad de Vida 2023, Marinilla aporta 8426 viajes diarios, El Carmen de Viboral 5285, La Ceja 4198, Guarne 4142, El Santuario 2940, San Vicente Ferrer 2421, El Retiro 1195 y La Unión 428. En total, 29.035 viajes al día. Si cada trayecto moviliza en promedio dos pasajeros, más de 58.000 personas se trasladan diariamente a Rionegro. Es como si la población completa de Guarne viajara todos los días hacia ese municipio.



Estos datos muestran que el Valle de San Nicolás ya no es un conjunto de municipios aislados, sino una aglomeración urbana en plena consolidación. Como lo señala el DNP, donde más del 10 % de los habitantes se desplazan hacia un núcleo común por motivos de trabajo, estudio o servicios, se requiere un esquema de gobernanza fuerte, con recursos propios y competencias legales. Ese esquema es el área metropolitana.

Conformar un área metropolitana en el Valle de San Nicolás no es una formalidad ni un asunto de cifras. Es dar un paso hacia el bienestar colectivo y la sostenibilidad. Significa planear de manera integrada el transporte, la protección ambiental, los servicios públicos, la gestión de residuos, la movilidad y la infraestructura. Significa también reconocer que los límites municipales no detienen los flujos de personas, bienes y servicios, y que solo la cooperación permitirá enfrentar los retos de una región que crece aceleradamente.

El Valle de San Nicolás necesita herramientas para planear su futuro con visión regional y capacidad de ejecución. El ejemplo del Valle de Aburrá lo demuestra: allí el área metropolitana ha sido eficaz para coordinar esfuerzos y resolver problemas comunes. Hoy, la invitación es a que el Oriente antioqueño dé un paso similar, con la certeza de que la asociatividad no resta autonomía, sino que multiplica las oportunidades.

Estamos frente a una región que triplicó su población en sesenta años, que cuadruplicó su mancha urbana en tres décadas y que cada día moviliza decenas de miles de personas hacia un núcleo común. No reconocerlo sería darle la espalda a la realidad.

Apostarle al área metropolitana es, entonces, apostarle a un futuro ordenado, sostenible y con mejor calidad de vida para los habitantes del Valle de San Nicolás.



Área Metropolitana del Valle de San Nicolás

ante el riesgo de fragmentación

Por Óscar A. Alfonso R.¹

Docente investigador de la Universidad Externado de Colombia

“Invierno demográfico” y desequilibrio territorial

El contexto poblacional global está marcado por el llamado “invierno demográfico”, caracterizado por la convergencia planetaria de las tasas de fecundidad a un nivel tan bajo que obstaculiza la reproducción generacional. A esto se suma el desequilibrio en la ocupación territorial, evidenciado en la pospandemia con el pronunciado declive poblacional que experimentan países, regiones, municipios y localidades, mientras que cada vez menos lugares —entre ellos las grandes aglomeraciones metropolitanas y megalopolitanas— concentran el crecimiento poblacional. El envejecimiento y el vaciamiento poblacionales son sus externalidades, socialmente indeseables.

Colombia no es la excepción de ese contexto global. Al menos dos terceras partes de los municipios colombianos enfrentan el declive poblacional o se encuentran en riesgo de despoblamiento, mientras que el crecimiento poblacional recae en la tercera parte restante, resaltando en este último grupo las zonas metropolitanas. El departamento de Antioquia es uno de los casos más notables de este desequilibrio, porque desde la erección de Medellín como su capital, la población y sus actividades de soporte se han concentrado allí y en su entorno inmediato, el Área Metropolitana del Valle de Aburrá.

Relaciones de metropolización y consulta popular

La novedad en la ocupación territorial antioqueña es que algunos estudios han detectado incipientes relaciones de metropolización estructural y coyuntural entre varios de los 23 municipios del Oriente antioqueño con la cabecera provincial que es Rionegro, en particular entre los ocho localizados en el Valle de San Nicolás.

El gobierno departamental y los alcaldes locales elaboraron el proyecto de conformación del área metropolitana y lo sometieron a consideración de las instancias que discuten el ordenamiento territorial en el Senado de la República y en la Cámara de Representantes y, finalmente, de la Registraduría Nacional del Estado Civil, que resolvió convocar a la consulta popular para el próximo 9 de noviembre. Entre los residentes de Oriente y del Valle han surgido dudas que esperan ser esclarecidas por los líderes políticos y gobernantes que han suscrito esta iniciativa.

Rionegro, a pesar de no ser capital departamental, sí goza de la mejor categorización de acuerdo con los criterios de la Ley 617 del 2000 y, por tanto, operaría como núcleo metropolitano según lo prescribe la ley 1625 de 2013. Este último régimen determina que la Junta Metropolitana será presidida por el alcalde del municipio núcleo, siendo a él a

¹ Correo electrónico oscar.alfonso@uexternado.edu.co.

quien le corresponde conformar la terna de candidatos a director del Área Metropolitana. Si la Junta no designa a alguno de ellos, la decisión la toma el alcalde del municipio núcleo de manera autónoma.

Estas prerrogativas legales al núcleo metropolitano han generado desconfianza desde su promulgación, siendo una de las razones por las que no ha existido unanimidad en el voto favorable a la figura de área metropolitana en varios municipios en los que se ha realizado la consulta popular. Así ocurrió, por ejemplo, con el voto negativo en Chinchiná para el Área Metropolitana Centro Sur de Caldas (2023), y en Palmira, Dagua y Villa Rica para el Área Metropolitana del Suroccidente Colombiano (2024), donde incluso el alcalde de Yumbo no suscribió el proyecto de conformación, por lo que la ciudadanía no participó en la consulta.

El Área Metropolitana del Valle de San Nicolás antes de la consulta popular

Supongamos un régimen de propiedad horizontal en el que las decisiones en la junta se toman de acuerdo con el coeficiente de copropiedad. Los residentes de los penthouse tenderán a imponer sus pareceres sobre quienes habitan en las primeras plantas, creando así un ambiente de desconfianza entre los vecinos, lo que obstaculizará la realización de iniciativas y propiciará la conformación de bloques para contrarrestar el desbalance de poder en la toma de decisiones comunales.

Este ejemplo es una analogía simple que, con todas las salvedades que se puedan argumentar, es útil para ilustrar cómo las prerrogativas otorgadas en el Régimen de Áreas Metropolitanas al alcalde del municipio núcleo no son garantía del desarrollo democrático de escala metropolitana, más aún cuando es a este a quien corresponde en última instancia la toma de decisiones neurálgicas, tales como la

adopción del Plan Integral de Desarrollo Metropolitano, el Plan de Inversiones, el Presupuesto Anual de Rentas y Gastos y la formulación del Plan Estratégico Metropolitano de Ordenamiento Territorial, al que los municipios deberán ajustarse.

Esta posibilidad es falseada por los promotores del Área Metropolitana del Valle de San Nicolás (AMVSN), quienes dan por hecho que todas las decisiones se tomarán en la primera instancia por voto mayoritario de los miembros de la Junta Metropolitana. De manera similar, otras doce inquietudes han sido desestimadas bajo la etiqueta de “mitos” que buscan confundir a la ciudadanía, restando así legitimidad a los argumentos de sectores opositores, entre ellos el Comité Cívico *No al AMO*.

Por su parte, la autoridad ambiental CORNARE sostiene que mantendrá sus compromisos en la ampliación de la cobertura boscosa y en las medidas de adaptación y mitigación al cambio climático, desmintiendo así que la creación del AMVSN implique un retroceso en la gestión ambiental. No obstante, para el profesor Mauricio García Villegas, la reducción de fuentes hídricas y cobertura boscosa ya es un hecho, explicado por el incremento inusual de licencias de construcción y urbanización, el “volteo de tierras” impulsado por constructoras y la inacción de la autoridad ambiental.



De igual forma, Eyner Montoya Gallego considera que el AMVSN es innecesario, pues ya existen esquemas de asociatividad municipal más democráticos. Además, advierte que podría ser perjudicial al arrasar con el medio rural, al destinarlo a otros usos, e incluso al intensificar la fragmentación.

Confianza/cohesión vs. desconfianza/fragmentación

La defensa de la autonomía municipal ha aflorado en todo el mundo al momento de plantearse la conformación de un ente administrativo supramunicipal como el área metropolitana. Es decir, esta no es una preocupación exclusiva de los colombianos o en este caso, de los antioqueños. Al estudiar el gobierno metropolitano en las metrópolis globales, Cristhian Lefèvre identifica la existencia de alianzas de fuerzas que se oponen a la escala metropolitana, y cada una de ellas intentará obtener los mejores logros en asuntos cruciales a escala nacional y global, dando origen a la fragmentación.

De tal análisis cabe preguntarse por las razones por las que los núcleos metropolitanos, erigidos como tales debido a su poderío económico y por la acumulación de capacidades, tienen interés en realizar alianzas con los frágiles municipios de su entorno inmediato. Es a los líderes del AMVSN a los que les corresponde dar la respuesta, y al hacerlo ojalá generen la confianza entre esas fuerzas que, por ahora, no están plenamente convencidas de que exista un proyecto que los cohesione.



Conversación en torno al Área Metropolitana del **Oriente**

Por **Alonso Cardona Arango**

Socio y presidente del Consejo de Dirección de Conciudadanía



El debate sobre la Provincia y el Área Metropolitana en el Oriente antioqueño tiene una larga trayectoria. En un comienzo, la aspiración de los sectores sociales y progresistas ha sido crear una Provincia de los 23 municipios del Oriente que funcione como entidad territorial intermedia entre los municipios y el departamento. La creación y funcionamiento de Cornare como corporación de desarrollo regional había despertado el apetito a la planeación e inversión para toda la región.

Sin embargo, Cornare fue transformada en corporación ambiental perteneciente al Sistema Nacional Ambiental (SINA) y la Ley 1454 de 2011 desinfló las expectativas de la creación de la Provincia del Oriente. No obstante, dado el alto interés de los municipios de Antioquia por los esquemas asociativos territoriales, se crearon las Provincias Administrativas y de Planeación (PAP) de Aguas, Bosques y Turismo, y de La Paz. Estas dos provincias agrupan 17 de los 23 municipios de la región, cuyo interés actual debe estar centrado en su estructuración y puesta en funcionamiento, porque apenas tienen menos de una década de fundación.

Refiriéndose a ellas, un artículo de Gerardo Cardona muy destacado en esta conversación afirma que “las provincias no tienen dientes” (Cardona, Gerardo 2025). Y tiene razón. Una primera debilidad de la Ley Estatutaria del Ordenamiento Territorial (Ley 1454 de 2011) es que no asignó ni competencias ni recursos suficientes a las PAP. Por el contrario, cerró sus fuentes de financiamiento.

“El financiamiento de las Provincias Administrativas y de Planificación no generará cargos ni al Presupuesto General de la Nación, ni al Sistema General de Participaciones, ni al Sistema General de Regalías” art 16 de la Ley 1454 de 2011.

“En ningún caso las entidades territoriales que se asocien podrán generar gastos de funcionamiento adicionales con cargo a su presupuesto o al presupuesto general de la Nación, ni incrementar la planta burocrática de las respectivas entidades que las conformen” art 17 de la Ley 1454 de 2011.

Así, las provincias dependen en gran medida de recursos nacionales a través de contratos plan. Sus competencias incluyen “organizar conjuntamente prestación de servicios públicos, la ejecución de obras de ámbito regional, la ejecución de proyectos de desarrollo integral y la gestión ambiental” art 16 ley 1454. Esto ya es bastante tarea para un conjunto de municipios pequeños con difícil acceso a recursos. Podía decirse que en esta ley las PAP quedaron a medio hacer. Y ese es el producto de la limitada capacidad de incidencia de los municipios pequeños ante el parlamento.

En paralelo, está en proceso de formación el Área Metropolitana del Valle de San Nicolás (AMVSN), que agruparía por ahora ocho municipios del Altiplano. A diferencia de las provincias, las áreas metropolitanas son esquemas asociativos potentes. Tienden a agrupar ciudades contiguas con fuerte tendencia a conurbanizarse, es decir, a juntarse en sus bordes sin saber muy claramente dónde termina una ciudad e inicia otra. Aunque en el Valle de San Nicolás la conurbación no ha avanzado tanto como en el Valle de Aburrá, la tendencia apunta a esa dirección. Además, cuentan con acceso a mayores recursos para cumplir su misión.

Un sector del movimiento social del Oriente, que ha sido protagonista de la construcción social de la subregión a través de la conformación de un potente Colectivo Territorial —capaz de librar momentos épicos como la resistencia masiva a la guerra durante más de 30 años—, se manifiesta en esta conversación regional en oposición a la creación de esta área metropolitana. El artículo de Gerardo Cardona presenta los argumentos más depurados en torno a una visión de región y a la convicción de que el área no es el instrumento adecuado para conquistar ese sueño.

Una primera observación de Gerardo es que el área va a ser completamente copada por Rionegro, que como municipio núcleo concentraría las principales decisiones. “Con el Área Metropolitana vendrá la centralización del poder, la hegemonía y la concentración de decisiones, un solo municipio aprobará la planeación y las obras del altiplano”. Según la Ley 1625 de las áreas metropolitanas, es cierto que el municipio núcleo tiene mucho peso en las decisiones, porque tiene dos miembros fijos en la Junta Metropolitana (el alcalde y el presidente del Concejo municipal) y, además, las decisiones de aprobación del Plan Metropolitano de Desarrollo, del Plan Metropolitano de Ordenamiento Territorial, del Presupuesto Anual del Área y del nombramiento de la dirección ejecutiva exigen el visto bueno del alcalde de Rionegro.



Me parece que hay atenuantes a esta situación. A diferencia del Área Metropolitana del Valle de Aburrá (AMVA), donde el peso de Medellín es abrumador, las diferencias entre los municipios que integrarían el AMVSN en variables demográficas, económicas y fiscales, que constituyen la verdadera base del poder, no son tan pronunciadas entre sí. Y habrá un mayor peso de la política: los acuerdos, las alianzas, las negociaciones, etc. La prueba es el acuerdo de gobernanza que se firmó entre los alcaldes que harían parte del AMVSN en torno a que las decisiones de la Junta Metropolitana se tomarán por consenso. También iniciarán un proceso legislativo tendiente a la reforma de la Ley 1625 en lo referente al predominio de los municipios núcleos, especialmente cuando este no es la capital del departamento. Todo esto apunta a que no funcionará un reinado sino un régimen político democrático.

Otro argumento central que esgrime Gerardo es que “la nueva figura metropolitana buscará la urbanización extendida y sin sostenibilidad de toda la región del altiplano sin priorización del desarrollo rural y sus actividades agropecuarias, ambientales y de servicios. Sus modelos de progreso se trabajarán desde el desarrollismo dejando en un segundo plano o desconociendo lo social, lo humano, lo cultural y lo ambiental del territorio”.

Mi impresión es que esto es exactamente lo que está ocurriendo ahora en el Altiplano, justamente porque no existe una autoridad estatal que ordene y regule el uso del territorio en su conjunto, sino que el territorio está entregado a los negocios que realizan el sector inmobiliario y los ciudadanos privados con cada alcalde y concejal. Es por eso por lo que un esquema asociativo municipal del Altiplano es **indispensable** para corregir esta apropiación del espacio por un sector inmobiliario completamente anárquico. Lo que el Altiplano necesita hoy con extrema urgencia es un Plan Integral de Desarrollo Metropolitano de largo plazo y un Plan Estratégico Metropolitano de Ordenamiento Territorial. Exactamente la misma situación podría ser extendida a las dos Provincias de Aguas y La Paz.

No me imagino a la sociedad civil del Oriente —llamémosla el Colectivo Territorial del Oriente— excluyéndose o siendo excluida de la gran tarea de planificar su desarrollo y su ordenamiento territorial de largo plazo. Y la suerte ya está echada: será con las Provincias y un Área Metropolitana de San Nicolás, porque, por muy obsoletas que sean estas áreas, son las únicas disponibles y a la mano en la legislación colombiana. Si esperamos hasta las calendas griegas, tocará reglamentar una selva de cemento y vidrio insoportable ante la crisis generada por el cambio climático. Y no olvidemos: las instituciones no son los aparatos burocráticos sino las sociedades. Provincias y Áreas hay que construirlas socialmente, desde abajo, desde la gente, como nos enseñó Boissier y la vida.

Provincias y Áreas Metropolitanas: dos vías para la asociatividad territorial

Por Nelson Enrique Restrepo
Director de Conciudadanía



Provincias Administrativas y de Planificación PAP

Constitución Política 1991. "Art. 321. (...) se constituyen con municipios o territorios indígenas circunvecinos, pertenecientes a un mismo departamento".

Las PAP se han desarrollado a través de **ordenanzas departamentales** basadas en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial 1454 de 2011.

Conformación: "Dos o más **municipios geográficamente contiguos de un mismo departamento** podrán constituirse mediante ordenanza en una provincia administrativa y de planificación por solicitud de los alcaldes municipales, los gobernadores o del diez por ciento (10%) de los ciudadanos que componen el censo electoral" (Art. 16 Ley 1454 de 2011).

Objeto: "Las PAP se conforman **con el propósito de organizar conjuntamente la prestación de servicios públicos, la ejecución de obras de ámbito regional y la ejecución de proyectos de desarrollo integral, así como la gestión ambiental**" (Art. 16 Ley 1454 de 2011).



Este artículo presenta un análisis comparativo de dos esquemas asociativos territoriales en Colombia: las Provincias Administrativas y de Planificación (PAP) y las Áreas Metropolitanas (AM). Si bien ambas figuras buscan la colaboración intermunicipal, el documento subraya diferencias fundamentales en su base legal, conformación, objeto, presupuesto y competencias.



Comentarios

En la jerarquía normativa una ley es superior a una ordenanza.

Las provincias se basan en continuidad territorial entre municipios. Las áreas en las relaciones, ya no es requisito la conurbación o mancha urbana continua.

En una AM del Altiplano, el municipio núcleo sería Rionegro, el primero en presidir un área sin ser capital de departamento.

Hay diferencias entre los verbos “organizar, programar y coordinar”, se pueden ver mejor en competencias y funciones.



Áreas Metropolitanas AM

Constitución Política 1991. “Art. 319. 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”.

Las AM han sido desarrolladas con **leyes orgánicas**, las últimas fueron la Ley 1625 de 2013 y la Ley 1993 de 2019.

Conformación: “Las Áreas Metropolitanas son entidades administrativas de derecho público, formadas por un conjunto de dos o más municipios **integrados alrededor de un municipio núcleo**, vinculados entre sí por **dinámicas e interrelaciones** territoriales, ambientales, económicas, sociales, demográficas, culturales y tecnológicas”. Se requiere consulta popular para su creación, con 5% del censo electoral. (Art. 2 Ley 1993 de 2019).

Objeto: Las AM se conforman “**para la programación y coordinación de su desarrollo sustentable, desarrollo humano, ordenamiento territorial y racional prestación de servicios públicos**” (Art. 2 Ley 1625 de 2013).



Provincias Administrativas y de Planificación PAP

La Ordenanza 27 de 2024 dice que su objeto o alcance es “establecer el **marco general para la creación, funcionamiento, financiación y administración** aplicable” a las PAP de Antioquia.

El presupuesto de las PAP depende de los **aportes, transferencias o cuotas** de los municipios que aprueben los concejos municipales para su funcionamiento; de **donaciones y aportes, de compensaciones** por cargas o beneficios en obras públicas, entre otros. (Art. 19 Ordenanza 30 de 2024).

Competencias PAP. Organizar la prestación de servicios públicos; desempeñar las funciones administrativas propias o las que los municipios o el nivel nacional le deleguen; gestionar, diseñar y ejecutar obras de interés común; gestionar, diseñar y ejecutar proyectos de desarrollo integral y cumplir funciones de planificación; promover el desarrollo rural y la gestión ambiental; **cumplir funciones de planificación y ordenamiento territorial de carácter supramunicipal**; prestar el servicio público de gestión catastral; implementar instrumentos de captura de valor del suelo derivados de los proyectos regionales; actuar como **autoridad de transporte y de servicios públicos** de su jurisdicción por expresa delegación de los municipios, entre otras. (Art. 17 Ordenanza 30 de 2024).

Órganos de administración y dirección PAP. Junta Provincial: el/a Gobernador/a o su delegado/a, los/as alcaldes/as, dos representantes de los concejos municipales. (Art. 26 Ordenanza 30 de 2024).





Comentarios

Las PAP no cuentan con un régimen establecido en una ley, las ordenanzas lo han configurado en Antioquia.

El régimen fiscal de las AM les permite tener un ingreso corriente (que se recibe de forma periódica y predecible) proveniente del avalúo catastral (impuesto predial), y similar con las transferencias del sector eléctrico cuando es autoridad ambiental. Las PAP no tienen estos ingresos corrientes.

En ordenamiento territorial, las PAP y las AM tienen competencias y funciones para establecer lineamientos de alcance supramunicipal. En esto hay más experiencia por parte de las AM. Ambas pueden organizar la prestación de servicios públicos. Las PAP tienen competencia para ser autoridad de transporte, pero las AM tienen funciones más específicas en materia de transporte. Las AM pueden ser autoridad ambiental en el perímetro urbano cuando su población alcance el millón de habitantes (entrega licencias y permisos ambientales, supervisa y controla).

En el AM el/a **alcalde/sa del municipio núcleo es el/la presidente y se requiere su voto afirmativo para aprobar presupuestos y planes**. En las PAP cualquier alcalde/sa puede presidir la junta y todos/as están en igualdad para votar.



Áreas Metropolitanas AM

La Ley 1625 de AM “tiene por objeto dictar normas orgánicas para dotar a las Áreas Metropolitanas de un **régimen político, administrativo y fiscal**”.

Las AM obtienen su patrimonio del producto de la **sobretasa del dos por mil** (2 x 1.000) sobre el avalúo catastral de los inmuebles ubicados en la jurisdicción; de **transferencias del sector eléctrico**, de tasas y multas cuando son autoridad ambiental; de **recursos de valorización** por ejecución de obras de carácter metropolitano, entre otras. (Art. 28 Ley 1625 de 2013).

Competencias y funciones AM. Programar y coordinar el desarrollo armónico, integrado y sustentable de los municipios que la conforman; **racionalizar la prestación de servicios públicos** a cargo de los municipios que la integran, y si es del caso, prestar en común algunos de ellos; ejecutar obras de infraestructura vial y desarrollar proyectos de interés social del área metropolitana; **establecer en consonancia con lo que dispongan las normas sobre ordenamiento territorial, las directrices y orientaciones específicas para el ordenamiento del territorio de los municipios que la integran**. (Art. 6 Ley 1625 de 2013).

Las AM tienen funciones para **formular la política de movilidad** regional; ser autoridad de transporte; formular y adoptar instrumentos para la planificación y desarrollo del transporte metropolitano; planificar la prestación del servicio de transporte público urbano de pasajeros; puede ejercer las **funciones y competencias de autoridad ambiental** en el perímetro urbano, entre otros. (Art. 7 Ley 1625 de 2013).

Órganos de administración y dirección AM. Los/as alcaldes/as, un representante del Concejo del municipio núcleo, un representante de los demás concejos, un/a delegado/a permanente del Gobierno nacional con derecho a voz, pero sin voto. (Art. 15 Ley 1625 de 2013).

Democracia y territorio: el llamado urgente del Oriente antioqueño por el diálogo democrático

Por Jharry Martínez
Equipo Conciudadanía

En un momento crucial para el futuro del Oriente antioqueño, el debate sobre la conformación del Área Metropolitana del Valle de San Nicolás ha puesto en evidencia las tensiones y desafíos que enfrenta la región en materia de gobernanza territorial y construcción democrática. **El Pacto por la Construcción de Paz del Oriente antioqueño**, como actor social comprometido con la paz territorial, el pasado 7 de julio de 2025 hizo pública su voz en un comunicado para exigir un proceso participativo, transparente y genuinamente democrático.

La proximidad de la votación programada para noviembre sobre la creación del área metropolitana ha generado un clima de incertidumbre y polarización que amenaza el tejido social de la región. Las señales de alerta son evidentes: información fragmentada, narrativas excluyentes y, lo más grave, la marginalización de sectores fundamentales como el campesinado en las discusiones territoriales.

El planteamiento del comunicado trasciende la coyuntura política para abordar cuestiones fundamentales sobre cómo se construye democracia en los territorios. Nuestra posición se articula en torno a varios ejes centrales:

Participación real y efectiva: la creación de figuras asociativas supramunicipales no puede ser el resultado de procesos técnicos o decisiones de élites. Requiere que las comunidades comprendan cabalmente las implicaciones de estas transformaciones institucionales. Esto implica procesos pedagógicos serios, espacios

de escucha genuina y mecanismos de veeduría ciudadana que garanticen la apropiación social de las decisiones.

Transparencia en los intereses: todo proceso democrático exige claridad sobre los intereses en juego. En el caso del área metropolitana, es fundamental que la ciudadanía conozca no solo los aspectos técnicos de la propuesta, sino también los intereses políticos, económicos e institucionales que están detrás de cada posición. Solo con esta transparencia es posible un debate ético y una decisión informada.

Construcción desde abajo: los esquemas asociativos deben responder al sentir y la diversidad del territorio. Esto significa reconocer las particularidades sociales, ambientales y culturales de cada municipio y buscar fórmulas que fortalezcan esta riqueza territorial.

Uno de los aportes más significativos del comunicado es su énfasis en la justicia territorial como condición indispensable para la legitimidad de cualquier figura asociativa. Esta perspectiva reconoce que, sin la inclusión del campesinado, sin la protección del agua y la vida, y sin el respeto por el tejido social y los liderazgos comunitarios, las transformaciones institucionales se convierten en imposiciones sin sustento social.

Esta visión conecta con debates más amplios sobre desarrollo rural, sostenibilidad ambiental y reconocimiento de los sujetos políticos del territorio. No se trata solo de

eficiencia administrativa, sino de un modelo de desarrollo que sea coherente con las aspiraciones y necesidades de quienes habitan la región.

Igualmente, se reivindica el papel de los espacios de articulación social como escenarios necesarios para la construcción democrática. En un contexto donde las instituciones formales pueden verse limitadas por dinámicas partidistas o intereses particulares, organizaciones como el Pacto se convierten en plataformas fundamentales para el encuentro entre diferentes sectores.

La propuesta de convocar a instituciones, organizaciones sociales, gremios, academia y ciudadanía para *"conversar, contrastar argumentos, reconocer diferencias y construir consensos"* representa un modelo de gobernanza que trasciende las lógicas tradicionales de la representación política para apostar por formas más deliberativas y participativas de democracia.

Un llamado a la responsabilidad colectiva

El comunicado concluye con un llamado que trasciende las posiciones sobre el área metropolitana para plantear cuestiones más profundas sobre el tipo de democracia y desarrollo que queremos construir. En sus palabras, "sin diálogo democrático no hay paz y sin justicia territorial, no hay futuro".

Este mensaje interpela no solo a los actores directamente involucrados en el proceso, sino a toda la sociedad colombiana sobre la necesidad de fortalecer espacios y prácticas democráticas que pongan en el centro la vida, el territorio y las

comunidades. En un país marcado por décadas de conflicto y exclusión, experiencias como la del Oriente antioqueño pueden convertirse en laboratorios de democracia territorial que aporten a la construcción de paz en todo el territorio nacional.

La decisión de noviembre sobre el área metropolitana será, sin duda, un momento definitorio. Pero más allá del resultado específico, el proceso mismo puede convertirse en una oportunidad para fortalecer la democracia participativa y la justicia territorial en una de las regiones más dinámicas del país. La responsabilidad es colectiva: de las instituciones, de las organizaciones sociales y de cada ciudadano comprometido con la construcción de un futuro más justo y democrático.

Desde Conciudadanía hacemos un reconocimiento al lugar del Pacto por la Construcción de Paz del Oriente antioqueño en la promoción de escenarios democráticos para el Oriente antioqueño y nos sumamos al llamado para que los diferentes actores del territorio se comprometen con un diálogo democrático, amplio, diverso y reconocedor.

Anexamos el comunicado del Pacto por la Construcción de Paz del Oriente Antioqueño:





7 de julio de 2025

Pacto por la Construcción de Paz Territorial en el Oriente Antioqueño

Comunicado a la Opinión Pública

El Pacto por la Paz del Oriente Antioqueño, como espacio intersectorial, participativo y ético, reafirma su vocación de ser escenario de escucha, concertación y defensa del bien común. En medio de un contexto regional marcado por tensiones en torno a los esquemas de asociatividad supramunicipal especialmente con la decisión de realizar en noviembre la votación sobre la conformación del Área Metropolitana del Valle de San Nicolás, reiteramos nuestro llamado a un diálogo informado, incluyente y no violento, que ponga al centro la vida, el territorio y las comunidades.

Desde los múltiples aportes recogidos en las jornadas de reflexión, diversas voces del territorio han expresado preocupaciones legítimas sobre la forma en que se viene dando la discusión: la falta de información clara, el uso de narrativas polarizantes y la exclusión de sectores sociales clave como el campesinado, son señales de alerta que deben ser atendidas con urgencia.

La paz territorial exige transparencia, respeto y voluntad democrática

Como espacio de articulación subregional comprometido con la construcción de paz, manifestamos lo siguiente:

- Rechazamos toda forma de violencia y estigmatización política, y expresamos nuestra solidaridad con todas las personas que han sido víctimas de agresiones recientes, como el ataque al senador Miguel Uribe Turbay y al concejal Juan Camilo Espinoza en San Andrés de Cuerquia. Ningún proyecto territorial, político o económico puede levantarse sobre el miedo ni la exclusión del otro.
- Insistimos en la necesidad de una participación real y efectiva: la decisión sobre la conformación del Área Metropolitana no puede tomarse sin que las comunidades comprendan a fondo sus implicaciones. La pedagogía, la escucha y la veeduría ciudadana deben ser protagonistas en este proceso.
- Advertimos sobre los riesgos de imponer esquemas asociativos que no respondan al sentir del territorio ni a su diversidad social, ambiental y cultural. Las decisiones deben construirse desde abajo, con la gente y para la gente.
- Exigimos transparencia total en los intereses en juego, sean políticos, económicos o institucionales. Solo así será posible un debate ético y una decisión colectiva informada.
- Reivindicamos el papel del Pacto por la Paz como escenario neutro y confiable para convocar a todos los sectores — instituciones, organizaciones sociales, gremios, academia y ciudadanía— a conversar, contrastar argumentos, reconocer diferencias y construir consensos.
- Recordamos que sin justicia territorial no hay paz: sin reconocer a los campesinos y campesinas, sin cuidar el agua y la vida, sin respetar el tejido social y los liderazgos comunitarios, cualquier figura asociativa será solo una imposición sin legitimidad.

Hacemos un llamado urgente a que este proceso no se convierta en una fuente de división o confrontación entre orientales. Lo que está en juego no es solo una figura jurídica-administrativa: es la visión de desarrollo que queremos como región y el tipo de democracia que estamos dispuestos a fortalecer.

Reafirmamos la importancia de priorizar la conversación sobre la imposición, la elección de construir juntos. Más que temer, hay que informar y más que polarizar, hay que escuchar.

Desde el Pacto por la Paz, seguiremos convocando el diálogo, promoviendo la participación consciente y defendiendo el territorio como proyecto colectivo de vida.

Porque sin diálogo democrático no hay paz y sin justicia territorial, no hay futuro.

Comité Estratégico
Pacto por la Construcción de Paz
Territorial en el Oriente Antioqueño



Conciudadanía

Para que los derechos sean hechos