

**Alternativas de asociatividad territorial para la subregión del Oriente
Antioqueño: análisis de viabilidad frente a la implementación de nuevos
esquemas de integración en el Valle de San Nicolás**

Carlos Andrés Zuluaga Rivillas
Maestría en Gobierno y Políticas Públicas
Escuela de Humanidades, Universidad EAFIT

Asesora: María Eugenia Ramos Villa
Noviembre, 2021

TABLA DE CONTENIDO

RESÚMEN	3
INTRODUCCIÓN.....	6
PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.....	11
DISEÑO METODOLÓGICO DE LA INVESTIGACIÓN.....	14
MARCO TEÓRICO	16
• El municipio como entidad territorial fundamental	16
• Proceso de descentralización en Colombia	20
• Esquemas asociativos territoriales - EAT.....	22
DESARROLLO DEL TRABAJO	27
• Marco Constitucional	28
• Marco Legal.....	30
• El Oriente Antioqueño y su crecimiento disperso.....	34
• Presupuesto de los municipios del Oriente Antioqueño.....	38
ALTERNATIVAS DE ASOCIATIVIDAD Y SU VIABILIDAD.....	42
a) El Área Metropolitana del Oriente (AMO)	42
• Viabilidad desde el punto de vista jurídico.....	44
• Viabilidad desde el punto de vista político	48
b) Conformación de una Región de Planeación y Gestión (RPG)	53
• Viabilidad desde el punto de vista jurídico.....	56
• Viabilidad desde el punto de vista político	58
c) Figura de Régimen Especial	60
• Análisis de la Región Metropolitana de Bogotá - Cundinamarca	60
• Metropolización del Valle de San Nicolás.....	65
• Viabilidad desde el punto de vista jurídico.....	68
• Viabilidad desde el punto de vista político	69
HALLAZGOS Y DISCUSIÓN.....	72
MATRIZ DE RESULTADOS	76
CONCLUSIONES	78
REFERENCIAS	84
ANEXOS.....	92

RESÚMEN

El presente trabajo, se centra en analizar cuáles han sido las claves de la asociatividad territorial entre los municipios de la subregión del Oriente Antioqueño, en especial los ubicados en la zona del Altiplano, o también llamado Valle de San Nicolás, a saber: Rionegro, La Ceja del Tambo, El Retiro, La Unión, El Carmen de Viboral, Guarne, San Vicente Ferrer, Marinilla y El Santuario. Dentro de dichas claves, se intentarán comprender los aciertos y desaciertos de estas dinámicas de integración, haciendo un análisis de las características de los esquemas que hoy están conformados y en los que se encuentran asociados éstos municipios.

Se proponen tres alternativas nuevas de integración que pueden ser exploradas en la subregión; por un lado, un esquema que ya ha sido debatido sin llegar a concretarse, como lo es la iniciativa de crear un Área Metropolitana en el Oriente; y de otro lado, se propone la exploración de figuras que aún no han sido discutidas dentro de este escenario, como la posibilidad de conformar una Región de Planeación y Gestión (RPG), o la de crear una figura de régimen especial que se asemeje a la recién creada Región Metropolitana de Bogotá.

Sobre cada una, se realizará un análisis de viabilidad tanto desde el punto de vista legal -a la luz de las disposiciones contenidas en el ordenamiento jurídico colombiano- como desde el punto de vista político, toda vez que la conformación de un Esquema Asociativo Territorial depende en gran medida de la voluntad de los tomadores de decisiones.

Palabras clave: áreas metropolitanas, asociatividad territorial, descentralización, esquemas asociativos, integración regional, ordenamiento territorial, desarrollo territorial, regiones, provincias, región metropolitana.

ABSTRACT

The present paper focuses on analyzing the keys to territorial associativity among the municipalities of the Eastern Antioquia subregion, especially those located in the Altiplano area, or also called the San Nicolás Valley, namely: Rionegro, La Ceja del Tambo, El Retiro, La Unión, El Carmen de Viboral, Guarne, San Vicente Ferrer, Marinilla and El Santuario. Within these keys, an attempt will be made to understand the successes and failures of these integration dynamics, making an analysis of the characteristics of the schemes that today are formed and in which these municipalities are associated.

Three new integration alternatives are proposed to can be explored in the subregion; one of them, a scheme that has already been debated without materializing, such as the initiative to create a Metropolitan Area in the Eastern subregion; in addition, this paper proposes the exploration of figures that have not yet been discussed within this scenario, such as the possibility of creating a Planning and Management Region (RPG for its acronym in Spanish), or creating a special regime figure that resembles the newly created Metropolitan Region of Bogotá.

On each one, a feasibility analysis will be carried out both from the legal point of view -according with the content of the Colombian legal system- and from the political point of view, since the formation of a Territorial Associative Scheme depends largely of the will of the decision makers.

Keywords: metropolitan areas, territorial associativity, decentralization, associative schemes, regional integration, territorial ordering, territorial development, regions, provinces, metropolitan region.

RESUMO

O presente trabalho se concentra em analisar quais têm sido as chaves para a associatividade territorial entre os municípios da sub-região de Antioquia Oriental, especialmente aqueles localizados na área do Altiplano, ou também denominado Vale de San Nicolás, a saber: Rionegro, La Ceja del Tambo, El Retiro, La Unión, El Carmen de Viboral, Guarne, San Vicente Ferrer, Marinilla e El Santuario. Dentro destas chaves, se procurará compreender os sucessos e fracassos destas dinâmicas de integração, fazendo uma análise das características dos esquemas que hoje se formam e aos quais estes municípios estão associados.

São propostas três novas alternativas de integração que podem ser exploradas na sub-região; de um lado, um esquema que já foi debatido sem concretizar-se, como a iniciativa de criação de uma Área Metropolitana; e por outro lado, propõe-se a exploração de figuras ainda não discutidas neste cenário, como a possibilidade de formação de uma Região de Planejamento e Gestão (RPG), ou a criação de uma figura de regime especial que se assemelhe à recém-criada Região Metropolitana de Bogotá.

Em cada uma delas será realizada uma análise de viabilidade tanto do ponto de vista jurídico -dar os dispositivos contidos no ordenamento jurídico colombiano- quanto do ponto de vista político, já que a formação de um Esquema Associativo Territorial depende em grande parte da vontade dos tomadores de decisão.

Palavras-chave: áreas metropolitanas, associatividade territorial, descentralização, esquemas associativos, integração regional, ordenamento territorial, desenvolvimento territorial, regiões, províncias, região metropolitana.

INTRODUCCIÓN

En Colombia, el 87,9% de los municipios están clasificados en sexta categoría (Delgado, et al., 2020) lo que supone para éstos una baja capacidad de autofinanciamiento y un alto nivel de dependencia de los recursos recibidos vía transferencias desde el gobierno central. Tratando de revertir esa situación, la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (ver Ley 1454 de 2011) se ha esforzado por incentivar la asociatividad entre las entidades territoriales, con el fin de sacar el máximo provecho a los instrumentos de política pública (Lascoumes y Le Galés, 2009) de los que dispone nuestra legislación.

Es así como desde el Departamento Nacional de Planeación (DNP) se ha reconocido la necesidad de enlazar estos debates con la academia, razón por la cual este trabajo pretende aportar a la generación de conocimiento, partiendo de la base de que los municipios requieren apropiarse de las herramientas con las que pueden contar al estar asociados en un modelo de planificación conjunta, de modo que logren no solo mejorar sus propias capacidades, sino también consolidar arreglos institucionales efectivos para afrontar problemáticas supramunicipales.

Para el abordaje del presente caso de estudio, se toma como referencia la subregión del Oriente Antioqueño, una de las nueve del departamento de Antioquia, y la segunda en términos de población e importancia económica, detrás de la subregión del Valle de Aburrá, donde se encuentra la capital Medellín. Está conformada por 23 municipios que, a su vez, se dividen en cuatro zonas, a saber: i) Valle de San Nicolás, integrado por los municipios de El Carmen de Viboral, El Retiro, El Santuario, Guarne, La Ceja, Marinilla, La Unión, Rionegro y San Vicente; ii) Embalse, integrada por los municipios de Alejandría, Concepción, El Peñol, Granada, Guatapé, San Carlos y San Rafael; iii) Páramo, integrada por los municipios de Abejorral, Argelia, Nariño y Sonsón; y iv) Bosque, conformada por los municipios de Cocorná, San Francisco y San Luis.

Justamente, el Valle de San Nicolás acoge el tercer mayor nodo urbano del departamento tras el Valle de Aburrá y el eje bananero del Urabá (Alcaldía de Medellín, 2019, p.148), convirtiéndose así en un territorio con alto potencial de desarrollo, que además está atravesando un periodo de transformación importante,

frente a lo cual desde hace varios años se ha puesto sobre la mesa de discusión la necesidad de estructurar una figura de integración que permita hacerle frente a todos estos retos de forma mancomunada, partiendo de las dificultades que tiene cada municipio para solventar de manera aislada problemáticas comunes.

En este orden de ideas, es importante recapitular cuáles han sido hasta hoy los Esquemas de Asociatividad Territorial (EAT) que se han conformado en la subregión para realizar, de manera posterior, un balance sobre la poca coordinación que ha existido entre los mismos, y de ese modo entender la necesidad de pensar en una nueva figura que permita la concertación de los diferentes tomadores de decisiones, especialmente de los mandatarios de los municipios del Valle de San Nicolás. A continuación, se describen brevemente las cuatro Asociaciones de Municipios y las dos Provincias que tienen asiento hoy en el Oriente Antioqueño:

- a) *MASER* (Municipios Asociados de la Subregión de Embalses). Es una asociación de municipios, la primera del Oriente Antioqueño, que nace a la vida jurídica en el año de 1990. Además de los municipios de Alejandría, Concepción, El Peñol, Guatapé, Granada, San Carlos y San Luis, la integran dos municipios de la subregión del Nordeste de Antioquia, como lo son San Roque y Santo Domingo, los cuales comparten límites con los municipios de la zona de embalses.

- b) *MASORA* (Municipios Asociados del Altiplano del Oriente Antioqueño). Es una asociación de municipios, creada el 18 de septiembre de 1992 y puesta en funcionamiento el 15 de enero de 1993. Nace como un ente de gestión, con la tarea de aglutinar los esfuerzos alrededor de un esquema subregional de planificación, para propender por un desarrollo equilibrado, trabajar en proyectos y programas especiales que tienden a la solución conjunta de los problemas, coordinando actividades con el departamento y entidades de la subregión. Aboga así mismo por el respeto al potencial y la vocación de los municipios (MASORA, 2021). Está integrada por nueve municipios del Altiplano del Oriente, a saber: El Carmen de Viboral, El Retiro, El Santuario, Guarne, La Ceja, La Unión, Marinilla, Rionegro y San Vicente Ferrer.

- c) *MUSA* (Asociación de Municipios Unidos del Sur de Antioquia). Tercera asociación de municipios conformada en la subregión, hacia el año 1995, entre los municipios de Abejorral, Argelia, Nariño y Sonsón. Sobre esta figura es muy poca la información que se puede encontrar, sin embargo, hace parte de los ejercicios de asociatividad que se han llevado a cabo dentro de este territorio.
- d) *CORPOBOSQUES* (Corporación Agencia para el Desarrollo de los Municipios de la Subregión Bosques). Fue creada el 12 noviembre de 2008, y es también una asociación de municipios integrada por Granada, Cocorná, San Francisco y San Luis.
- e) *PROVINCIA DE LA PAZ* (Provincia Administrativa de Planificación). Por medio de la Ordenanza Departamental N° 06 del 14 de marzo de 2018, se dio la creación de este esquema, conformado por los municipios de Argelia, La Unión, Nariño y Sonsón. Vale la pena mencionar que recientemente los municipios de Argelia y Nariño han mostrado intención de retirarse de esta figura, argumentando que no cuentan con los recursos suficientes para realizar los aportes anuales, y que además no han sido percibibles las ventajas de estar asociados en este esquema, lo que evidencia la fragilidad de esta figura.
- f) *PROVINCIA DEL AGUA, BOSQUES Y EL TURISMO* (Provincia Administrativa de Planificación). Por medio de la Ordenanza Departamental N° 11 del 03 de julio de 2018, nace a la vida jurídica la segunda provincia de la subregión, conformada por los municipios de Alejandría, Cocorná, Concepción, El Peñol, Guatapé, Granada, Marinilla, San Carlos, San Francisco, San Luis, San Rafael y San Vicente Ferrer. Adicionalmente, el municipio de El Santuario, ha manifestado su intención de sumarse a esta figura (Noticias Región, 2020) pero por las disposiciones contenidas en la Ordenanza Departamental 068 de 2017 y del artículo 321 de la Constitución Política, esto solo es posible a través de la realización de consultas populares en los respectivos municipios, lo cual ha significado un obstáculo para llevar a cabo esta adhesión.

NOMBRE	FIGURA	INTEGRANTES
Municipios Asociados de la Subregión Embalses	Asociación de Municipios	Alejandría, Concepción, El Peñol, Guatapé, Granada, San Carlos, San Luis, <i>San Roque</i> y <i>Santo Domingo</i>
Municipios Asociados del Altiplano del Oriente	Asociación de Municipios	El Carmen de Viboral, El Retiro, El Santuario, Guarne, La Ceja, La Unión, Marinilla, Rionegro y San Vicente
Asociación de Municipios Unidos del Sur de Antioquia	Asociación de Municipios	Abejorral, Argelia, Nariño y Sonsón
Corporación para el Desarrollo de los Municipios de la Subregión Bosques	Asociación de Municipios	Granada, Cocorná, San Francisco y San Luis
Provincia de La Paz	Provincia Administrativa y de Planificación	Argelia, La Unión, Nariño y Sonsón
Provincia del Agua, Bosques y el Turismo	Provincia Administrativa y de Planificación	Alejandría, Cocorná, Concepción, El Peñol, Guatapé, Granada, Marinilla, San Carlos, San Francisco, San Luis, San Rafael y San Vicente

Tabla 1 – Elaboración propia

Estas son las seis figuras de asociatividad que actualmente existen constituidas, en un territorio cuya superficie apenas alcanza los 7.021 kilómetros cuadrados. Como se puede evidenciar, algunos municipios pertenecen a más de un esquema de integración, lo que evidencia la falta de claridad que hasta hoy ha existido acerca de la finalidad de asociarse. Justamente, el Decreto 1033 de 2021 (que se desarrollará más adelante) en su artículo 2.2.5.1.6 señala la posibilidad de que una entidad territorial pertenezca a más de un EAT, sin embargo, esta particularidad puede ser contraproducente.

Por otro lado, esta posibilidad que ofrece la norma para asociarse en más de una figura, ha suscitado recientes tensiones entre algunos municipios que se debaten entre argumentos a favor y en contra de las Provincias y de la conformación de un Área Metropolitana, que ya tuvo su primer impulso en el año 2019 sin llegar a materializarse. Todo esto, en definitiva, ha impedido que los municipios se pongan de acuerdo en torno a un mismo esquema a través del cual puedan coordinarse las políticas, planes y programas orientadas a resolver problemáticas supramunicipales.

Con este contexto claro, el presente trabajo busca generar un debate en la región acerca de cuáles alternativas existen para consolidar un nuevo esquema de integración que se adapte a las condiciones e intereses de los diferentes entes territoriales, por lo que se propone realizar un análisis de viabilidad sobre tres propuestas, partir de los aspectos jurídico y político, para tratar de superar las marcadas diferencias que hoy existen a raíz de la dispersión de estos esquemas. Las tres alternativas son: i) retomar la idea de la conformación de un Área Metropolitana, ii) conformar una Región de Planeación y Gestión (RPG), iii) crear una figura de régimen especial, similar a la Región Metropolitana de Bogotá, recién creada por el Congreso de la República (ver Acto Legislativo 02 de 2020) y cuya proyecto de Ley Orgánica para reglamentarse, ya se encuentra en estudio de esa misma corporación.

Posteriormente, los resultados de este análisis serán comparados a través de una matriz, en la cual se cruzará la información recolectada a partir de fuentes primarias y secundarias, para generar unos hallazgos que permitan la generación de la discusión, y finalmente cerrar con la presentación de algunas conclusiones y recomendaciones, que permitan poner sobre la mesa de debate estas nuevas propuestas para los diferentes tomadores de decisiones del Oriente Antioqueño.

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

El Oriente Antioqueño está creciendo de forma acelerada y desordenada. En esta subregión, el desarrollo económico, comercial, industrial y tecnológico, está desbordando la planeación y la capacidad que tienen los municipios para dar respuesta, lo que puede desencadenar en conflictos de diversa naturaleza. Arbelaez Sierra (2017) plantea que el poblamiento del Valle de San Nicolás se ha vuelto un proceso irreversible de ocupación de suelo rural con usos y actividades urbanas, toleradas e inclusive inducidas por los POT y las normas de los municipios con jurisdicción sobre este territorio (p.23)

El mismo autor afirma que esta salvaje ocupación del territorio está dando como resultado una caótica transformación de este Valle, que no solo desconoce su historia y su tradición, sino que nos conduce a una “urbanización dispersa” ordenada solo a partir de precarios ejes de accesibilidad que ya empiezan a generar conflictos de circulación y que, en el corto plazo, solo será posible solucionar con altísimas inversiones (p.24)

Por su parte, el ex secretario de Planeación Departamental de Antioquia, Carlos Mario Montoya, aseguró para la Revista Semana (2017) que la planificación territorial del Oriente Antioqueño se ha dado de forma desordenada, no ha habido control sobre la expedición de licencias urbanísticas, se ha construido en zonas de reserva y además, no ha existido una hoja de ruta compartida entre los municipios, donde cada uno ha tomado las decisiones por su cuenta, sin tener presentes las recomendaciones de las autoridades ambientales.

A este crecimiento urbanístico sin control, se suma la relocalización de empresas tradicionalmente asentadas en el Valle de Aburrá, que impacta en la rápida transformación de los usos del suelo por la alta demanda de recursos de sectores como la industria y la agroindustria, y el desarrollo de megaproyectos de infraestructura vial y energética, como lo son los embalses, las centrales y microcentrales para la generación de energía eléctrica, el Aeropuerto Internacional José María Córdoba, la Zona Franca de Rionegro, la extensión de la doble calzada Medellín - Bogotá, el Túnel Aburrá-Oriente, entre otros. (Marulanda y Martínez, 2018).

Todas estas problemáticas de crecimiento y desarrollo económico de la subregión, ponen de manifiesto la necesidad de que los municipios comiencen a pensarse a sí mismos como parte de un territorio integrado, en el marco de un proyecto colectivo, a partir del cual se asuman los principales retos que el territorio afronta no solo a nivel social y económico, sino también ambiental y urbanístico.

Es muy clara la relevancia que ha adquirido el municipio de Rionegro como epicentro y eje de las demandas de productos, servicios y altos volúmenes de inversión de capital, sin embargo, este paulatino proceso se ha dado en el marco de una serie de desequilibrios espaciales, ambientales y económicos absorbidos en su mayoría por los municipios alrededor de su periferia. En ese orden de ideas, se plantea la asociatividad territorial como una herramienta para facilitar la gestión del ordenamiento y del desarrollo del Oriente Antioqueño. Si bien estos municipios se han destacado por su ánimo de integración, no ha existido consenso acerca de cuál figura es la más idónea para potencializar el desarrollo conjunto, lo que ha desencadenado en una amplia dispersión de figuras de asociatividad territorial.

Muestra de lo anterior, son las cuatro asociaciones de municipios y dos provincias (todas ellas ya referenciadas), sumadas a la iniciativa de conformación de un área metropolitana (propuesta que se desarrollará más adelante), y además, recientemente se ha conocido la propuesta que han recibido algunos municipios del Valle de San Nicolás para integrarse al Área Metropolitana del Valle de Aburrá.

Es necesario entonces, replantear dentro del debate la posibilidad de explorar un nuevo escenario de integración, en el cual se dote a las entidades territoriales de herramientas suficientes y efectivas para la gestión de cada una de las problemáticas y retos mencionados y donde además se supere la incertidumbre que ha existido frente a cuál es el rol que deben tener los municipios al interior de un nuevo esquema, dejando claro que lo último que se pretende es desprenderlos de su autonomía territorial.

Adicionalmente, más allá de la figura de integración que el Oriente Antioqueño defina conformar en los próximos años, es igualmente importante comenzar a discutir en todos los escenarios de la subregión, cómo será la relación del Valle de San Nicolás con el Valle de Aburrá.

Indudablemente los dos valles están muy cerca y cada día las cargas y presiones de uno sobre otro (especialmente desde el Aburrá hacia el Oriente) se incrementan, lo que hace necesario pensar que también es importante generar el debate sobre si las dos subregiones se articularán dentro de un mismo Esquema Asociativo Territorial.

DISEÑO METODOLÓGICO DE LA INVESTIGACIÓN

Para la realización del presente trabajo, se utilizará una metodología de tipo deductivo, partiendo de un estudio general del fenómeno de la asociatividad territorial, aplicado al estudio de un caso particular.

A partir de la recolección de información de fuentes primarias y secundarias se realizará, en primer lugar, un análisis de viabilidad jurídica sobre la implementación de tres alternativas de asociatividad dentro de la subregión del Oriente Antioqueño, enfocado especialmente en la zona de los municipios del Valle de San Nicolás. Con este análisis, se pretende verificar el grado de compatibilidad que existe entre las alternativas propuestas y el bloque normativo existente en el ordenamiento jurídico colombiano (leyes, ordenanzas, decretos, planes de desarrollo nacional, departamental y municipales, entre otros), toda vez que este tipo de intervenciones requieren la verificación de parámetros ya existentes. En otras palabras, no se pueden proponer variables que no estén enmarcadas en las normas vigentes.

Por otro lado, se pretende aplicar el mismo análisis de viabilidad desde el punto de vista político, esto es, enfocar el análisis de las tres alternativas propuestas según los aspectos político-institucionales de los municipios del Valle de San Nicolás. Es muy importante complementar este análisis con el jurídico, por cuanto se deben analizar todo tipo de impactos que las intervenciones propuestas pueden generar, como los costos y beneficios para los tomadores de decisiones, los grados de legitimidad de cada figura, las ecuaciones del poder a partir de las disputas hegemónicas tradicionales entre algunos municipios (ejemplo Rionegro versus Marinilla), y los momentos del calendario electoral en el que se proponen (ad portas de unas nuevas elecciones parlamentarias y presidenciales).

Todos estos factores configuran un ambiente específico, que se debe tratar de comprender con detalle a la luz de los diferentes impactos esperados y de los cuales depende, indudablemente, el éxito o fracaso de cualquier propuesta para la conformación de una nueva figura.

El enfoque de la investigación será cualitativo, utilizando como técnicas de recolección de información algunas entrevistas semiestructuradas e indagación documental con fuentes primarias y secundarias.

Las entrevistas se realizarán a las siguientes personas:

- Edgar Augusto Villegas (ex alcalde de Marinilla, periodo 2016-2019)
- Eugenio Prieto Soto (ex Gobernador encargado, ex Congresista, ex Director del IDEA y del Área Metropolitana del Valle de Aburrá)

Por su parte, como fuentes secundarias se acudirá a la revisión de las disposiciones contenidas en la Constitución Política de Colombia (marco constitucional) y las principales normas en materia de ordenamiento territorial, desarrollo territorial, los esquemas asociativos territoriales y el régimen especial que tienen algunas figuras (marco legal).

Igualmente, se consultarán algunos artículos publicados por medios de comunicación locales, regionales y nacionales, algunas otras tesis de maestría relacionadas con esta temática y discusiones recientes sobre la aprobación del Proyecto de Ley Orgánica de la Región Metropolitana de Bogotá, en el seno de los debates en comisiones del Congreso de la República.

MARCO TEÓRICO

A continuación, se van a desarrollar algunas categorías conceptuales, a efectos de soportar mejor el desarrollo del trabajo y los respectivos hallazgos, los cuales serán posteriormente contrastados y analizados para extraer una serie de conclusiones y realizar algunas recomendaciones. Estas categorías son las siguientes:

- **El municipio como entidad territorial fundamental**

Desde su concepción antropológica, la municipalidad puede ser enmarcada en el concepto de territorialidad humana tal y como lo expresa García (1976) como un espacio socializado y culturizado en el cual se logra una significación que incide en el campo semántico de la espacialidad, al punto de darle indicaciones de exclusión o inclusión a los grupos sociales que tienen alguna relación con ese territorio.

En ese orden de ideas, el territorio es transformado espacialmente y a través del tiempo, por individuos que actúan y se integran socialmente, que generan redes y solidaridades para atender sus necesidades y expectativas y que pueden articularse o competir con otros grupos y/o redes, emergiendo conflictos que deben ser resueltos en el ámbito de la política.

A partir de la expedición de la Constitución Política de 1991, el país quedó organizado en cuatro clases de entidades territoriales, de las cuales dos siguen siendo de nivel local (municipios y distritos) y las tres clases de entidades intermedias que existían antes (departamentos, comisarías e intendencias) quedaron agrupadas en una sola categoría, que es la de los departamentos. Adicionalmente, la Carta Constitucional introdujo la posibilidad de crear nuevas tipologías de entidades territoriales, como pueden ser las regiones, las provincias y las entidades territoriales indígenas (Duque Canté, 2012)

Precisamente, el artículo 286 de la Constitución Política establece que “*son entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas*”. Y adicionalmente, deja abierta la posibilidad para que “*las regiones y*

provincias” se constituyan en entidades de esta naturaleza, en los términos que establezcan la Constitución y la Ley.

Así las cosas, son varios los elementos que se desprenden de la norma anterior. Sobre las regiones y provincias nos ocuparemos más adelante. Nos interesa ahora, establecer cuáles son los elementos clave para entender el municipio como entidad celular del ordenamiento territorial colombiano, entendiendo que dicho modelo territorial, en palabras de Estupiñán (2006) ha estado sometido a imposiciones y presiones tanto internas como externas, lo que ha determinado su fragilidad, vulnerabilidad y un papel más bien precario en la construcción del Estado y la nacionalidad colombiana.

La Constitución Política, en su artículo 311 profundiza sobre la figura del municipio, categorizándolo como la entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado, y a su vez consagra que a éste le corresponde la prestación de los servicios públicos, la construcción de las obras que demanden el progreso local y, tal vez una de las funciones principales y que más nos interesan en este trabajo, la de ordenar el desarrollo de su territorio. Estas precisiones son importantes, dado que el estudio de los Esquemas Asociativos que nos interesa, se da a partir de la unión voluntaria de dos o más municipios, que se asocian precisamente -entre otras- para la gestión del desarrollo de sus territorios.

Velasco Caballero sostiene que todos los Estados incluyen alguna suerte de entidad local primaria o elemental, sea que se llame municipio, *gemeinde*, *commune*, *municipality* o *city* o de cualquier otra forma (2018), actuando como entidades locales elementales con un margen más o menos amplio de autonomía. Así lo predica el artículo 1º constitucional, indicando que si bien Colombia está organizado en forma de República unitaria, se caracteriza por ser un país descentralizado y con autonomía de sus entidades territoriales.

En conclusión, vale la pena resaltar la importancia que le da el texto constitucional a la figura del municipio, definiéndolo como la entidad núcleo de la división territorial del Estado en aras de la promoción del desarrollo territorial, social, económico y cultural.

Es importante señalar, que al interior de la administración municipal colombiana confluyen varios principios constitucionales (Contreras Pantoja, p.261) entre ellos el principio de Estado unitario y el de autonomía territorial, los cuales en ocasiones colisionan y generan tensiones que se deben resolver a partir de otros principios como el de coordinación, concurrencia y subsidiariedad (2020).

Es tal la importancia del municipio como entidad territorial fundamental, que veinte años después de la expedición de la Constitución Política, la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (ver Ley 1454 de 2011) en su artículo 28 dispuso lo siguiente:

Los departamentos y municipios tendrán autonomía para determinar su estructura interna y organización administrativa central y descentralizada; así como el establecimiento y distribución de sus funciones y recursos para el adecuado cumplimiento de sus deberes constitucionales.

Sin perjuicio de su control de constitucionalidad o de legalidad, estos actos no estarán sometidos a revisión, aprobación o autorización de autoridades nacionales.

PARÁGRAFO. Los municipios son titulares de cualquier competencia que no esté atribuida expresamente a los departamentos o a la Nación.

Cuando el respectivo municipio no esté en capacidad de asumir dicha competencia solicitará la concurrencia del departamento y la Nación.

PARÁGRAFO 2o. Los departamentos y municipios a pesar de su autonomía e independencia podrán asociarse entre ellos para procurar el bienestar y desarrollo de sus habitantes. (Subrayas fuera del texto original)

De lo anterior, vale la pena destacar dos aspectos: el primero, una suerte de competencia residual que tienen los municipios, en cuanto son titulares de cualquier competencia que no esté expresamente asignada a los departamentos y a la nación. Y el segundo, que su autonomía les permite asociarse en procura del bienestar y desarrollo de sus habitantes.

Para autores como Robledo Silva, la LOOT continúa siendo una asignatura pendiente, ya que no resolvió de fondo los asuntos que durante tantos años se estuvieron esperando, pues esta ley dista mucho de ser una verdadera norma para el ordenamiento del territorio, por más que su nombre así lo indique (2015, p.2).

Y no menos importante, señalar que todas estas normas que buscan fortalecer el desarrollo del territorio colombiano, deben proyectarse como el sustrato espacial de las grandes metas de tipo social y económico, y no como el resultado de la iniciativa liderada exclusivamente por el interés individual de los propietarios de las tierras (Arbouin Gómez, 2012, p.36)

Cabe señalar que de acuerdo con la información reportada en el geoportal del DANE, a 30 de septiembre de 2021 existen en Colombia 32 departamentos, 1102 municipios, más la Isla de San Andrés y 18 áreas denominadas “no municipalizadas” (ANM). Esto a partir del año 2019 en el que la Asamblea Departamental del Guainía creó el municipio de Barrancominas, conformado por las Áreas No Municipalizadas de Barrancominas y Mapiripana (DANE, 2021).

Resumen **COLOMBIA**

Departamentos	32
Municipios	1.102
Isla de San Andrés	1
Áreas No Municipalizadas (ANM)	18
Total Cabecera Mpal. y Centros Poblados	6.742

Figura 1 – Fuente: DANE (2021)

- **Proceso de descentralización en Colombia**

Si bien en Colombia se ha acogido un proceso gradual de descentralización -dada la ineficiencia del viejo modelo burocrático *weberiano*-, el constituyente dejó plasmada, como bien lo explica Brito Ruiz (2020), cierta especie de dicotomía entre lo que es un Estado unitario, pero al mismo tiempo descentralizado y con autonomía de sus entidades territoriales.

Al respecto, sobre estos dos hitos estructurantes del Estado Colombiano invocados en la parte dogmática de la Carta de 1991, la Corte Constitucional ha expresado que el municipio es considerado la entidad territorial fundamental en el ordenamiento jurídico colombiano:

República unitaria implica que existe un solo legislador; descentralización consiste en la facultad que se otorga a entidades diferentes del Estado para gobernarse por sí mismas, a través de la radicación de ciertas funciones en sus manos y autonomía significa la capacidad de gestión independiente de los asuntos propios. Etimológicamente, autonomía significa autonormarse, y de ella se derivan las siguientes consecuencias: a. Capacidad de dictar normas; b. Capacidad de la comunidad de designar sus órganos de gobierno; c. Poder de gestión de sus propios intereses y d. Suficiencia financiera para el desempeño de sus competencias.” (ver Sentencia C-1051 de 01).

Y adicionalmente, que: “(...) el criterio de organización política del Estado no puede emplearse para concluir que las únicas personas jurídicas de derecho público en el nivel territorial son las entidades territoriales, es decir departamentos, distritos y municipios, por cuanto la Constitución permite que se organicen personas jurídicas de derecho público, de naturaleza administrativa y diferentes a las entidades territoriales. Es el caso, por ejemplo, de las entidades descentralizadas territoriales, las asociaciones de municipios y las áreas metropolitanas”. (Ver Sentencia C-1096 de 2001)

En otros términos, la descentralización constituye un proceso de autonomía política, autonomía administrativa y autonomía fiscal, que la Constitución plasmó en su artículo 287 y que se convierte en un punto de inflexión respecto a la anterior Constitución de 1886, la cual era monolítica y altamente centralizada en sus

funciones. Si bien se parte entonces de un principio de unidad mono-legislativa, la descentralización implica el traslado de funciones del Estado a otras entidades, ya sea públicas o privadas, para una mejor gestión de la cosa pública y cumplimiento de los fines constitucionales, dando paso así al reconocimiento de realidades heterogéneas en los territorios que necesitan ser atendidas por instancias más próximas a sus contextos.

En cuanto involucra a varios de los actores que analiza el presente estudio, resulta pertinente mencionar brevemente que existen tres tipos diferentes de descentralización. La descentralización territorial, en primer lugar, consiste en el otorgamiento de competencias a los entes territoriales, los cuales se han descrito en el acápite anterior. La descentralización funcional o también conocida como de servicios, tiene que ver con la creación de entidades para desarrollar una actividad en específico, como las corporaciones autónomas regionales, entidades públicas, empresas industriales y comerciales, entre otras. En tercer lugar, la descentralización por colaboración es un mecanismo que permite transferir funciones públicas para que las cumplan los privados, como son los casos de las cámaras de comercio.

Aún así, la promesa de la descentralización que trajo consigo el nuevo orden constitucional no ha llegado a cristalizarse lo suficiente. En ocasiones, incluso, se han cursado reformas que van en contravía de dicho principio, como el Acto Legislativo 01 de 2001 que trajo cambios respecto a las competencias en servicios públicos correspondientes a la Nación y los entes territoriales, además de la participación de estos en los ingresos corrientes nacionales; o también está el Acto Legislativo 04 de 2007 que introdujo cambios considerables en el Sistema General de Participaciones y que suscitó un fuerte debate en ese entonces sobre la descentralización.

Para Arroyave Mina (2021) son 30 años en los que no se ha logrado consolidar la descentralización eficiente del territorio, dado que no se han cerrado las brechas sociales, económicas e institucionales existentes entre las diferentes entidades territoriales y, por el contrario, se han ampliado en la medida en que los municipios cercanos a las grandes ciudades mejoraron, mientras que un poco más de la mitad continuaron por sendas de precariedad y periferia desarrollista.

En igual sentido, De La Calle señala que después de expedida la Constitución de 1991, la descentralización era fundamentalmente una decisión política para contrarrestar el caudillismo -enfermedad característica del presidencialismo latinoamericano- a través de la redistribución del poder, sin embargo, que todo esto parece haberse quedado plasmado solo en un sueño y ha sido un proceso más bien artificial, pues si bien la Carta Política fue bastante “municipalista”, el proceso de regionalización fracasó (2007).

Quedan pues, grandes retos en materia de descentralización: darle vida jurídica a las regiones y provincias como una promesa constitucional inconclusa, desarrollar vía legislativa los EAT (reconociendo el avance que significa la expedición del Decreto 1033 de 2021, pero teniendo en cuenta que hoy solo se cuenta con unas Áreas Metropolitanas debidamente reglamentadas en el ordenamiento jurídico), revertir el hiperpresidencialismo que caracteriza al sistema colombiano, entre otros.

- **Esquemas asociativos territoriales – EAT.**

Conforme a la definición planteada por el Departamento Nacional de Planeación (DNP), la asociatividad territorial un principio del ordenamiento y desarrollo territorial que se materializa en la conformación de asociaciones entre las entidades territoriales e instancias de integración territorial con el fin de aprovechar economías de escala, generar sinergias y alianzas competitivas para la consecución de objetivos de desarrollo comunes (2021).

La precitada Sentencia C-1096 de 2001 estableció frente a los EAT lo siguiente: *En el nivel territorial coexisten diferentes personas jurídicas de derecho público, las cuales obedecen a lógicas distintas de organización. Unas corresponden a la organización política del Estado (las entidades territoriales), algunas a la descentralización por servicios (entidades descentralizadas) y otras al resultado de la asociación entre entidades territoriales (...) y todas ellas cuentan con su propia personalidad jurídica, la cual apareja consigo el reconocimiento de autonomía administrativa, autoridades y patrimonio propios.*

El artículo 10 de la Ley 1454 de 2011 -LOOT- señala que constituirán esquemas asociativos territoriales: i) las regiones administrativas y de planificación,

ii) las regiones de planeación y gestión, iii) las asociaciones de departamentos, iv) las áreas metropolitanas, v) las asociaciones de distritos especiales, vi) las provincias administrativas y de planificación, vii) y las asociaciones de municipios.

Sin embargo, es muy importante señalar, que los esquemas antes mencionados no son los únicos mecanismos que existen para que dos o más entidades territoriales cooperen entre sí. El parágrafo del artículo 17 de la misma LOOT señala que *en concordancia con lo previsto en el artículo 95 de la Ley 489 de 1998, las Entidades Territoriales podrán continuar asociándose mediante la celebración de convenios interadministrativos o mediante la conformación de personas jurídicas de derecho público o derecho privado.*

Lo anterior significa, que existen otros tipos de formas de asociatividad entre entidades territoriales que están por fuera del artículo 10 antes mencionado, como lo son las asociaciones de áreas metropolitanas (artículo 15), las alianzas estratégicas de orden económico, los esquemas territoriales fronterizos (artículos 289 y 337 de la Constitución Política), los contratos plan, los convenios de asociación, los pactos territoriales (artículo 250 de la Ley 1955 de 2019), entre otros.

Al día de hoy, en Colombia existen 85 EAT conformados (Duarte, 2020), distribuidos de la siguiente manera: seis (6) Regiones Administrativas de Planificación, cincuenta y cuatro (54) Asociaciones de Municipios, seis (6) Regiones de Planificación y Gestión, seis (6) Áreas Metropolitanas y trece (13) Provincias Administrativas de Planificación. Si bien existen muchas figuras creadas, son pocos los casos de éxito conocidos, por lo cual vale la pena señalar que no solo es importante su conformación, sino también su consolidación y estabilización, lo cual les permita convertirse en verdaderos articuladores del desarrollo territorial desde las regiones.

Covilla Martínez (2018, p.235) señala que el interés que hoy suscita la confirmación de EAT no solo se encuentra en la idea de asociar entidades territoriales para el cumplimiento de competencias que les son propias, sino que dicho ánimo de integración también repercute en la promoción del desarrollo de porciones más amplias del territorio, redundando así en una mejora de la organización político administrativa del mismo a través de la cooperación.

Es muy importante promover el fortalecimiento de los EAT como mecanismos estratégicos para que, a través de la concurrencia de esfuerzos y recursos, los territorios de menores capacidades puedan comenzar a dinamizar su desarrollo (Bateman, et al., 2020), ya que, hasta el día de hoy, han sido pocos incentivos con que han contado para asociarse, tales como: falta de acceso a fuentes de financiación, poca asistencia técnica para formular proyectos, poca claridad frente a las competencias que pueden ejercer, poca vinculación con el Sistema Nacional de Planeación y, en general, un gran desconocimiento sobre los alcances y limitaciones de cada uno de estos esquemas.

Sin embargo, el recién expedido Decreto 1033 de 2021 *“Por el cual se adiciona el Título 5 denominado “Esquemas Asociativos Territoriales” a la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1066 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo de Interior, con el fin de reglamentar el funcionamiento de los Esquemas Asociativos Territoriales – EAT”*, parece fijar un nuevo alcance para estas figuras, clarificando las reglas de su conformación, funcionamiento, dirección, administración e incluso liquidación. Dentro de las novedades que incorpora esta nueva norma, se destaca la creación del REAT (Registro de Esquemas Asociativos Territoriales), que estará a cargo del Ministerio del Interior (artículo 2.2.5.2.1), y respecto al cual todos los EAT tienen un plazo de 12 meses para inscribirse (artículo 2.2.5.8.4).

Adicionalmente, dentro del nuevo Decreto se incorpora la definición de las funciones de los órganos de administración y dirección de los EAT (artículo 2.2.5.3.1), el régimen contractual de estas figuras (artículo 2.5.5.6.1) y como una de las novedades más importantes, la definición de sus fuentes de financiación (artículo 2.2.5.4.1), que hasta ahora no habían sido demasiado claras para los esquemas que no tienen un desarrollo normativo propio. Frente a este particular, se estableció que el patrimonio de estas figuras estará conformado por: i) los aportes económicos, transferencias y cuotas de las entidades territoriales que lo conforman, ii) las donaciones, aportes, subvenciones o legados permitidos que hagan personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras, iii) las transferencias o partidas que reciba de entidades públicas o privadas, nacionales y extranjeras, iv) los productos o beneficios derivados de las actividades desarrolladas en el ejercicio de su objeto,

v) los instrumentos de financiación de proyectos que permitan la distribución de cargas y beneficios supramunicipales, subregionales o regionales, como participación de plusvalía por obras públicas, contribución por valorización, pago por servicios ambientales o ecosistémicos y los demás que prevea la ley, vi) y todos los demás activos que por cualquier otro concepto o título ingresen al patrimonio del esquema asociativo territorial.

Una claridad importante que se hace en este capítulo sobre el patrimonio de los EAT, es que su funcionamiento no generará ningún tipo de cargo al Presupuesto General de la Nación, ni al Sistema General de Participaciones, ni al Sistema General de Regalías.

Otro novedoso aporte del Decreto 1033 de 2021, es el relacionado con el Plan Estratégico de Mediano Plazo que deberán tener los EAT (artículo 2.2.5.5.1), el cual debe contener: i) un diagnóstico general del territorio, que identifique las necesidades, potencialidades e intereses en común entre los asociados, ii) la identificación preliminar de la visión, objetivos y ejes estratégicos que desarrollarían, iii) la identificación de programas y proyectos a desarrollar en el corto y mediano plazo, así como las posibles fuentes de financiación y/o aportes de las entidades territoriales que conforman el EAT, iv) y por último la identificación de los hechos interjurisdiccionales entre entidades territoriales.

Sobre este último concepto, es importante hacer mención, ya que la identificación de los llamados *hechos interjurisdiccionales*, están tipificados en esta norma (artículo 2.2.5.5.4), diferenciándolos así:

1. Hechos subregionales: son los asuntos de interés común de dos o más municipios y/o distritos asociados.

2. Hechos metropolitanos: son los asuntos de interés común de los municipios y/o distritos que conforman las áreas metropolitanas, en el marco de lo establecido en la Ley 1625 de 2013.

3. Hechos regionales: son los asuntos de interés común entre dos o más departamentos, en el marco de lo establecido en la Ley 1962 de 2019 y sus decretos reglamentarios.

En definitiva, este Decreto nace de la necesidad de fortalecer y dar mayor claridad a la organización, funcionamiento y alcance que deben tener los EAT, y materializa lo dispuesto en el artículo 249 del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad” (Ley 1955 de 2019), el cual dispuso: *Una vez conformado, el EAT deberá registrar el convenio de conformación y sus estatutos en el Registro de Esquemas Asociativos Territoriales que para el efecto ponga en funcionamiento el Gobierno nacional, quien podrá definir los requisitos, condiciones y procedimiento para el suministro de la información a que haya lugar.*

El mismo artículo señaló que *los EAT conformados con anterioridad a la vigencia de la presente Ley continuarán sometidos a sus respectivas normas de conformación y funcionamiento, hasta tanto el Gobierno nacional habilite el referido sistema de registro. Una vez habilitado, los EAT ya conformados tendrán un plazo máximo de un (1) año para registrarse.*

Por último, en palabras de Edgar Villegas (entrevista realizada, 2021) *“En perspectiva de desarrollo siempre va a ser un hecho ganador la asociatividad regional, siento que hoy la región tiene esa necesidad y en virtud de volver el estado más eficiente, más eficaz, entendido este como un hacedor de felicidad, entendido este como un prestador de servicios, entendido este como la garantía que tiene el ciudadano de beber del mismo sus derechos fundamentales, económicos, sociales, culturales, colectivos, medio ambiente, como principios teológicos del Estado, y otros servicios que están al cargo del mismo y que muchas veces en el ejercicio de la actividad estatal no se visualizan de forma clara y es supremamente claro que el estado pueda garantizar todo aquello que está a su cargo al servicio del ser humano, al servicio de aquello que deba ser portaestandarte de toda acción del estado, el hombre o mujer que debe beber del Estado los derechos en virtud de los servicios que debe prestar éste”.*

DESARROLLO DEL TRABAJO

Tal y como se ha anunciado en líneas anteriores, en el presente trabajo abordaremos la viabilidad jurídica y política de la implementación de nuevas figuras de asociatividad territorial entre los municipios del Valle de San Nicolás en el Oriente Antioqueño, que permita superar las diferencias que se han suscitado frente a cuál es el mejor modelo de integración.

En ese orden de ideas, se plantean tres alternativas, con las cuales la subregión podría avanzar en su proceso de integración, a saber: conformar un Área Metropolitana con Rionegro como municipio núcleo, (incorporando también una breve alusión a la posibilidad de que algunos municipios limítrofes con el Valle de Aburrá integren esta figura); en segundo lugar, se analizará la posibilidad de conformar una figura de la que no se ha hablado hasta hoy como lo es la Región de Planeación y Gestión (RPG) para los municipios del Valle de San Nicolás, una figura ya existente en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (ver Ley 1454 de 2011), y por último, se realizará un análisis a efectos de definir la factibilidad de crear en la subregión una figura de régimen especial, similar a la recién creada Región Metropolitana de Bogotá (ver Acto Legislativo 02 de 2020).

La justificación de la asociatividad en la subregión, está dada a partir de que estos municipios no solo tienen entre sí homogeneidad geográfica, sino además identidad sociocultural, conectividad vial, un alto flujo de relaciones comerciales y un potencial de crecimiento y de desarrollo envidiable para otras subregiones del país (Cámara de Comercio del Oriente, 2018).

Para la realización de este análisis, es necesario plantear inicialmente un marco que contenga las principales disposiciones a nivel constitucional y normativo, relacionado con los Esquemas de Asociatividad Territorial y un contexto general sobre el crecimiento desordenado que ha tenido en los últimos años el Oriente Antioqueño, sumado a un breve análisis sobre la capacidad que en términos presupuestales tiene de cada uno de sus municipios.

- **Marco Constitucional**

La Constitución Política de 1991, desarrolló un importante marco para el desarrollo y la ordenación de nuestro territorio. Entre algunas de las importantes transformaciones del pacto constitucional, se definió que el municipio es la célula político-administrativa del país y consagró que el ordenamiento territorial es una función pública. Además, se anunció la creación de regiones e introdujo nuevos esquemas asociativos, para lo cual señaló en su artículo 288, que una Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial establecería la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales, de conformidad con principios como la coordinación, la concurrencia y la subsidiariedad.

A continuación, se presenta un marco de disposiciones que trae la Constitución Política de 1991 sobre el tema objeto de desarrollo del presente trabajo:

ARTÍCULO	CONTENIDO
1	Entre algunos otros postulados, define que Colombia es un Estado Social de Derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada y con autonomía de sus entidades territoriales .
150 Num.4	Señala que corresponde al Congreso de la República definir la división general del territorio, fijando las bases para crear, eliminar, modificar o fusionar entidades territoriales .
285	Indica que, aparte de la división general del territorio, habrá entidades territoriales que determine la ley para el cumplimiento de funciones y servicios a cargo del Estado.
286	Dispone que la ley podrá darle el carácter de entidades territoriales a las regiones y provincias que se constituyan en los términos de la Constitución y la Ley.

287	Establece que las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses.
288	Ordena la expedición de una Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial -LOOT-. Este artículo, nos permite desarrollar ampliamente el marco normativo en el punto siguiente.
307	Especifica que la respectiva ley orgánica, previo concepto de la Comisión de Ordenamiento Territorial, establecerá las condiciones para solicitar la conversión de una región en entidad territorial (un tema que aún está pendiente de reglamentarse en nuestro país).
311	Consagra que el municipio es la entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado, y le corresponde, entre otras, promover la participación comunitaria y el mejoramiento social y cultural de sus habitantes.
313	Enumera las funciones de los Concejos Municipales. Como veremos, este artículo cobra importancia, dado que la conformación de algunos Esquemas Asociativos Territoriales (EAT) debe ser refrendada por estas corporaciones públicas.
315	Enumera las funciones de los Alcaldes Municipales. En el mismo orden del artículo anterior, uno de los presupuestos de la conformación de los EAT, es que exista voluntad política, exteriorizada a través de la suscripción de un acuerdo de voluntades entre los representantes legales de las entidades territoriales involucradas, es decir, sus respectivos Alcaldes.
319	Precisa que dos o más municipios con características en común, pueden conformar Áreas Metropolitanas para la coordinación de un desarrollo armónico e integrado del territorio.
321	Define la posibilidad de conformar Provincias entre municipios o territorios indígenas circunvecinos, siempre y cuando pertenezcan a un mismo departamento.

<p>325 A.L. 02/2020</p>	<p>En virtud de la modificación que introdujo el Acto Legislativo 02 de 2020, creó la Región Metropolitana de Bogotá – Cundinamarca, como entidad administrativa de asociatividad regional de régimen especial. A esta figura haremos referencia en el desarrollo del trabajo.</p>
<p>342</p>	<p>Reza que la respectiva Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial reglamentará todo lo relacionado con los procedimientos de elaboración, aprobación y ejecución de los Planes de Desarrollo, además de los mecanismos para su armonización (entre distintos niveles).</p>
<p>360 A.L. 05/2011</p>	<p>Establece el marco para la creación del Sistema General de Regalías. Este artículo es importante, considerando que uno de los incentivos más importantes que tienen los EAT, es la posibilidad de financiar proyectos de impacto regional con fondos de este sistema.</p>

Tabla 2 - Elaboración propia

- **Marco Legal**

Partiendo de la misma dinámica anterior, vamos a hacer un repaso acerca de cuáles han sido las normas más importantes que se han expedido en nuestra legislación, enunciando de manera general las normas que tienen que ver con régimen municipal y ordenamiento territorial, para posteriormente hacer énfasis especial en las disposiciones que nos permiten configurar las reglas de juego para la creación y funcionamiento de los Esquemas Asociativos Territoriales.

<p align="center">NORMATIVIDAD</p>
<p>Ley 4 de 1913 “<i>Sobre régimen político y municipal</i>”, posteriormente modificada por la Ley 19 de 1958.</p>
<p>Ley 61 de 1978 “<i>Ley Orgánica del Desarrollo Urbano</i>”.</p>

Acto Legislativo 01 de 1986 – Introduce la elección popular de Alcaldes.

Decreto Ley 1333 de 1986 *“Por el cual se expide el Código de Régimen Municipal”*.

Ley 9ª de 1989 – *“Por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones”*.

Ley 136 de 1994 *“Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios”*, modificada por la Ley 1551 de 2012.

Ley 152 de 1994 *“Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo”*.

Ley 388 de 1997 *“Por medio de la cual se modifica la Ley 9ª de 1989 y la Ley 3ª de 1991”*. Esta es una de las normas más importantes en materia de desarrollo territorial.

Ley 489 de 1998 *“Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones”*

Ley 614 de 2000 *“Por medio de la cual se adiciona la Ley 388 de 1997 y se crean los comités de integración territorial para la adopción de los planes de ordenamiento territorial”*.

Ley 617 de 2000 *“Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la Ley Orgánica de Presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional”*.

Ley 715 de 2001, artículo 88: *“Prestación de servicios, actividades administrativas y cumplimiento de competencias en forma conjunta o asociada. Las entidades territoriales podrán suscribir convenios de asociación con objeto de adelantar acciones de propósito común, para la prestación de servicios, para la realización de proyectos de inversión, en cumplimiento de las funciones asignadas o para la realización de actividades*

administrativas. La ejecución de dichos convenios para la prestación conjunta de los servicios correspondientes deberá garantizar la disminución de los gastos de funcionamiento de las entidades territoriales asociadas y la racionalización de los procesos administrativos”.

Ley 1454 de 2011 – Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial *“Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones”*. Esta norma es la más importante en lo relacionado con nuestro objeto de estudio, puesto que materializa lo dispuesto en el artículo 288 de la Constitución Política, 20 años después de muchos intentos por expedir una ley orgánica en materia de ordenamiento territorial.

Adicionalmente, para efectos del presente trabajo, nos interesa lo dispuesto en el artículo 10 de esta Ley, a saber: *“Constituirán esquemas asociativos territoriales las regiones administrativas y de planificación, las regiones de planeación y gestión, las asociaciones de departamentos, las áreas metropolitanas, las asociaciones de distritos especiales, las provincias administrativas y de planificación, y las asociaciones de municipios”*.

Ley 1551 de 2012 *“Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios”*

Ley 1617 de 2013 *“Por la cual se expide el Régimen para los Distritos Especiales”*.

Ley 1625 de 2013 *“Por la cual se deroga la Ley Orgánica 128 de 1994 y se expide el Régimen para las Áreas Metropolitanas”*.

Ley 1955 de 2019 – *“Por medio de la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 – Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”*.

Ley 1962 de 2019 *“Por la cual se dictan normas orgánicas para el fortalecimiento de la región administrativa de planificación, se establecen las condiciones para su conversión en Región Entidad Territorial y se dictan otras disposiciones, en desarrollo de los artículos 306 y 307 de la Constitución Política”*.

Ley 1993 de 2019, *“Por la cual se modifica el porcentaje de participación para la conformación de las áreas metropolitanas”*. Gracias a esta norma, se baja el umbral de participación del 25% al 5% para las consultas populares que se realicen en los municipios que desean hacer parte de Áreas Metropolitanas. Fue impulsada

<p>especialmente para la conformación del Área Metropolitana del Oriente Antioqueño (AMO) en 2019.</p>
<p>Ley 2056 de 2020, <i>“Por la cual se regula la organización y el funcionamiento del sistema general de regalías”</i>, y adicionalmente se deroga la Ley 1530 de 2012.</p>
<p>Ley 2082 de 2021, <i>“Por medio de la cual se crea la categoría municipal de ciudades capitales, se adoptan mecanismos tendientes a fortalecer la descentralización administrativa y se dictan otras disposiciones”</i>.</p>
<p>Decreto 1033 de 2021 <i>“Por el cual se adiciona el Título 5 denominado "Esquemas Asociativos Territoriales" a la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1066 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo de Interior, con el fin de reglamentar el funcionamiento de los Esquemas Asociativos Territoriales - EAT”</i></p>

Tabla 3 - Elaboración propia

Es igualmente importante mencionar las disposiciones del Plan Nacional de Desarrollo *“Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”*, especialmente en su *“Pacto por la descentralización: conectar territorios”*. A través de los artículos 249, 250 y 251, se establece una seria apuesta por la promoción de la asociatividad en nuestro país, a través del acompañamiento en la conformación de EAT, la creación de un registro y sistema de seguimiento, la habilitación de los esquemas para presentar proyectos de impacto regional a los OCAD; así mismo, se habla de los llamados pactos territoriales, donde además se permite a las entidades territoriales realizar inversiones conjuntas.

Y respecto al Plan de Desarrollo Departamental *“Unidos por la Vida”*, encontramos también en su Línea 3. *“Nuestro Planeta”*, Componente 6. *“Sistema Urbano Regional”*, una apuesta decidida para apoyar los esquemas que existen actualmente en nuestro departamento y la conformación de algunos nuevos, sugiriendo lo anterior que un nuevo proyecto de conformación de EAT contaría con el apoyo de la Gobernación de Antioquia, para dar cumplimiento a sus indicadores del Plan de Desarrollo.

- **El Oriente Antioqueño y su crecimiento disperso**

En la introducción del presente trabajo, se mencionó que el Oriente Antioqueño está creciendo de forma acelerada y desordenada, ya que el desarrollo económico, comercial, industrial y tecnológico, está desbordando la planeación y la capacidad que tienen los municipios para dar respuestas efectivas.

En una entrevista reciente, realizada por el portal “Quién es Quién – Oriente Antioqueño” (2021) el actual Gerente de la Empresa de Desarrollo Urbano de Medellín y ex Director de la Provincia de Agua, Bosques y Turismo, Wilder Echavarría Arango, expresó:

Realmente la ciudad – región ya se concretó, hoy lo que toca es generar una plataforma administrativa, jurídica y legal, donde las partes puedan conversar. El mismo Oriente Antioqueño, específicamente los municipios del Valle de San Nicolás, están perdiendo oportunidades importantes por no conciliar una figura administrativa potente. Hoy no están ni siquiera en Provincias, hoy el Valle de San Nicolás no está tejiendo eso, siendo una de las regiones del país con mayor desarrollo.

Para hacernos una mejor idea de lo anterior, según informe de la Lonja de Propiedad Raíz de Medellín (2020) la demanda inmobiliaria en el Oriente Antioqueño se ha incrementado a pesar de la pandemia, siendo la subregión más deseada para la construcción de proyectos de vivienda, representando casi una cuarta parte de lo comercializado en el Valle de Aburrá.

A pesar de los efectos negativos de la pandemia, el Oriente creció un 112% comparado con los mismos meses del año anterior, mientras que Medellín y los demás municipios del Área Metropolitana lo hicieron en un 59%, ratificando el auge constructor que se desarrolla allí y lo atractivo de la región para nuevas familias o inversores que ven sus tierras con buenos ojos. Los Planes de Ordenamiento Territorial de los municipios, que han favorecido el establecimiento de bodegas, fábricas y demás industrias; así como las múltiples vías de acceso para conectarse con Medellín como el Túnel de Oriente, la Avenida Las Palmas, la Autopista Medellín-Bogotá y la Transversal de la Montaña, facilitan el desplazamiento en la región e impulsan su desarrollo urbano (Revista Propiedades, 2021).

Al respecto, el Gerente de la Cámara Colombiana de Construcción (CAMACOL) para Antioquia, señaló que el Oriente es la subregión de mayor crecimiento, expansión y proyección, *pues hasta hace diez años allí se vendían unas 400 unidades al año, mientras que hoy ya se comercializan cerca de 4.000, lo que quiere decir que en la última década se ha multiplicado por diez, y donde prima la predilección por Rionegro* (El Colombiano, 2021).

Se debe partir de una premisa clara, y es que el proceso de metropolización de la región del Oriente Antioqueño es un proceso irreversible. El auge inmobiliario que vive la región, aunado a la necesidad de los grandes capitales de este sector de relocalizar sus proyectos tanto residenciales, como comerciales y de servicios por fuera del Valle de Aburrá, identifican al Oriente Antioqueño como una de las regiones del departamento de mayor presión urbanística. Esto en correlación con el crecimiento poblacional y de la demanda de bienes de consumo y servicios.

Es por ello que la asociatividad territorial en la Subregión del Oriente Antioqueño debe corresponder a un lógico componente de trabajo y complementariedad entre cada uno de los municipios, las instituciones y las comunidades diversas que allí interactúan. (Mejía Jiménez, 2020, p.95)

Otro punto para entender este fenómeno, está dado por la subordinación de algunos grandes proyectos de infraestructura que hoy tiene la subregión a las necesidades más amplias de desarrollo que tiene el Valle de Aburrá. Dos ejemplos de ello son, la discusión sobre la construcción de la segunda pista del Aeropuerto José María Córdova y el debate reciente que se ha venido dando desde el municipio de Rionegro para la construcción de un tren ligero, que conecte el centro del municipio con el Aeropuerto José María Córdova, y a su vez, en un futuro cercano, se conecte allí con una línea del Metro de Medellín. Al respecto, Salazar Pineda y Rendón Velásquez (2017) señalan que se debe planificar desde ya la extensión de la Línea B del Metro hacia el Aeropuerto José María Córdova y hacia el Valle de San Nicolás, ya que la futura demanda de viajes así lo exigirá (p.97)

En el mismo sentido, un estudio publicado por la Universidad del Rosario, en colaboración con el Área Metropolitana del Valle de Aburrá, la Cámara de Comercio de Medellín y la Cámara de Comercio del Aburrá Sur, se hace alusión a la

necesidad de expansión del sistema de transporte del Valle de Aburrá, hacia las subregiones Oriente y Occidente: *“Debe recordarse que el presente proyecto plantea como alternativa a futuro la articulación del eje transversal, es decir el eje que conecta los tres valles (y a mayor escala territorial, Bogotá-Medellín-Turbo). En consecuencia, la propuesta sugiere la posibilidad real de una adecuada vertebración del sistema de transporte público que hoy funciona en el Valle de Aburrá, y su extensión sobre los valles de San Nicolás y del Valle de Occidente Cercano”* (2012, p.102).

Es innegable la relación de interdependencia entre los dos valles, sin embargo, la especulación del negocio inmobiliario está generando consecuencias muy negativas, que parecieran estar alejando al Oriente Antioqueño de la organización y gestión de su propio desarrollo. Gaviria Gutiérrez (2017) plantea varios de estos aspectos problemáticos, sobre los cuales vale la pena reflexionar: el incremento del valor del suelo, a todas luces desproporcionado, que limita la actividad productiva del suelo rural a costa del negocio inmobiliario y de la construcción (p.39), el crecimiento explosivo de vivienda, en mayor medida de estrato alto, convierte el suelo rural del altiplano en terreno de engorde a la espera de negocios de alta rentabilidad (p.40), el incremento de viajes que saturan las pocas vías de acceso intermunicipales, las cuales deben cumplir la doble función de carreteras regionales y calles urbanas (p.41), la conversión del territorio en una ciudad dormitorio, que poca riqueza genera para la subregión, pero que a cambio demanda infraestructura y servicios, generado por el irracional proceso de ocupación (p.42).

A todo lo anterior se suma, en palabras de la misma autora, varios hechos generados por esa interdependencia, que en mayor medida afecta al Oriente Antioqueño, a raíz de ese proceso de especulación explosivo que ocasiona la pérdida del territorio por parte de los ciudadanos nativos en favor de los especuladores (p.43).

Se plantean además, otros debates de gran relevancia hoy para la subregión, como la posibilidad de que el Oriente se convierta en una aerópolis (Restrepo, 2017) dadas las enormes posibilidades que ofrece el hecho de contar con uno de los aeropuertos internacionales más importantes del país, lo que al mismo tiempo

incentiva la discusión acerca de si los valles de San Nicolás y de Aburrá deben planificarse o no, concertadamente.

En palabras de Eugenio Prieto Soto, ex director del Área Metropolitana del Valle de Aburrá: *“El Oriente Antioqueño es uno de los territorios que tiene más posibilidades de generar e integrar un futuro más armónico desde el desarrollo territorial sostenible, si encuentra la voluntad de sus dirigentes en lo público, lo privado, la academia y la ciudadanía, para integrar también estrategias de desarrollo regional y local. Pero es también uno de los territorios que tiene mayor riesgo si no encuentra ese nivel de diálogo, de conversación, de acuerdos de mediano y largo plazo para contrarrestar lo que le ha venido ocurriendo, no sólo al Valle de Aburra, sino a América Latina y el mundo con el acelerado crecimiento urbano”* (Entrevista realizada, 2021).

Todo esto, refuerza la necesidad de pensar en un esquema asociativo que cumpla las veces de entidad de ordenamiento y planificación sólida, que aúne los esfuerzos de cada una de las entidades territoriales implicadas frente a esta visión del desarrollo territorial y que, adicionalmente, propicie un ordenamiento funcional del territorio, como señala Penagos, configurar un modelo de ocupación que sea más sostenible y así favorezca la conectividad entre territorios a través de diversos flujos para que los pobladores cuenten con más oportunidades para realizarse como individuos y ciudadanos, y que además estos procesos apunten a lograr una transformación productiva, social e institucional, donde se promuevan dinámicas en las que el crecimiento económico esté acompañado de reducciones en los niveles de pobreza y desigualdad (2018).

En el anterior sentido, el espacio físico debe entenderse también como espacio social, es decir, la proyección de la sociedad organizada es precisamente la que lo configura, lo puebla, lo ocupa, lo condiciona y le da sentido (Parejo, 2012).

Así pues, estas son algunas de las razones por las cuales el presente trabajo busca aportarle al debate con propuestas novedosas sobre asociatividad.

- **Presupuesto de los municipios del Oriente Antioqueño**

A continuación, se presenta un cuadro comparativo del presupuesto que aprobaron los 23 municipios del Oriente Antioqueño para la vigencia 2021, según los acuerdos aprobados por los respectivos Concejos Municipales.

POSICIÓN	MUNICIPIO	PRESUPUESTO 2021
12	Abejorral	\$21.336.230.634
23	Aleandría	\$8.023.311.933
20	Argelia	\$9.915.581.419
14	Cocorná	\$20.056.659.543
22	Concepción	\$8.658.340.622
6	El Carmen de Viboral	\$46.162.678.448
10	El Peñol	\$25.405.723.250
5	El Retiro	\$50.752.806.055
9	El Santuario	\$30.827.886.307
18	Granada	\$13.071.851.719
2	Guarne	\$77.076.640.430
19	Guatapé	\$12.745.991.080
3	La Ceja	\$72.398.037.958
13	La Unión	\$21.042.330.772

4	Marinilla	\$70.850.208.871
17	Nariño	\$13.562.316.540
1	Rionegro	\$512.582.498.387
8	San Carlos	\$33.367.658.651
21	San Francisco	\$8.936.144.000
16	San Luis	\$15.620.857.824
15	San Rafael	\$19.398.063.839
11	San Vicente	\$22.100.387.275
7	Sonsón	\$42.830.310.731
	Total Oriente Antioqueño	\$1.156.722.516.288

Tabla 4 – Elaboración propia

El presupuesto aprobado por todos los municipios del Oriente Antioqueño para la vigencia 2021, asciende a la suma de *un billón ciento cincuenta y seis mil setecientos veintidós millones quinientos dieciseis mil doscientos ochenta y ocho pesos*, de los cuales, los municipios del Valle de San Nicolás se destacan por estar entre los que mayor presupuesto tienen. Tan solo el municipio de Rionegro, con sus *quinientos doce mil quinientos ochenta y dos millones cuatrocientos noventa y ocho mil trescientos ochenta y siete pesos* de presupuesto, representa el 44,31% del presupuesto de toda la subregión, evidenciando que son los municipios con mayor capacidad financiera y administrativa de los 23 municipios que conforman la Subregión del Oriente, lo cual favorecería de entrada la asociatividad, asumiendo que esta capacidad les permite disponer de recursos para aportar al correspondiente EAT que se escoja.

Respecto a los municipios del Valle de San Nicolás, la tabla comparativa es la siguiente:

POSICIÓN	MUNICIPIO	PRESUPUESTO 2021
1	Rionegro	\$512.582.498.387
2	Guarne	\$77.076.640.430
3	La Ceja	\$72.398.037.958
4	Marinilla	\$70.850.208.871
5	El Retiro	\$50.752.806.055
6	El Carmen de Viboral	\$46.162.678.448
9	El Santuario	\$30.827.886.307
11	San Vicente	\$22.100.387.275
13	La Unión	\$21.042.330.772
	Total Valle de San Nicolás	\$903.793.474.503

Tabla 5 – Elaboración propia

Tan solo los nueve municipios del Altiplano del Oriente, suman en conjunto un presupuesto de *novecientos tres mil setecientos noventa y tres millones cuatrocientos setenta y cuatro mil quinientos tres pesos*, representando el 78,13% del presupuesto total de la subregión del Oriente Antioqueño.

Según datos de la Cámara de Comercio del Oriente Antioqueño, esta subregión aporta el 8,85 % al PIB departamental. El Altiplano tiene un PIB de \$7.887 miles de millones, equivalente al 71,01% del PIB del Oriente Antioqueño, seguido por la zona de Embalses que aporta el 15,39% equivalente a \$1.710 miles de

millones, Páramo aporta \$ 1.200 miles de millones (10,80%) y Bosques el 2,79% equivalente a \$310 miles de millones de pesos (datos actualizados a 2019).

Si bien estas últimas cifras pudieron verse de algún modo afectadas por la pandemia, la información que allí reposa es determinante para entender la importancia económica que tienen los municipios del Valle de San Nicolás, un factor decisivo en términos de capacidades para asociarse, ya que la eventual figura que se conforme podría tener importantes aportes iniciales y además garantizar su sostenimiento a lo largo del tiempo, siempre y cuando los municipios así lo determinen.

ALTERNATIVAS DE ASOCIATIVIDAD Y SU VIABILIDAD

a) El Área Metropolitana del Oriente (AMO)

Si bien el recién expedido Decreto 1033 de 2021 estableció las reglas para la conformación, funcionamiento, dirección, administración y liquidación de los Esquemas Asociativos Territoriales, el inciso segundo del Parágrafo 1º del Artículo 2.2.5.1.1., en virtud del criterio de especialidad, dispuso que *“los EAT señalados en el artículo 10 de la Ley 1454 de 2011 que cuentan con un régimen jurídico especial continuarán rigiéndose por la normatividad especial que los regula. En todo caso, les aplicarán las normas contenidas en el presente Título en lo que no esté reglamentado expresamente por las disposiciones especiales”*.

Es decir, que para el caso de las Áreas Metropolitanas, seguirán rigiendo de manera especial las disposiciones contenidas en la Ley 1625 de 2013, que derogó la Ley 128 de 1994 y expidió el Régimen para las Áreas Metropolitanas. Lo anterior tiene un sustento constitucional, pues el artículo 319 de la Carta expresamente señaló una reserva de Ley Orgánica frente a las Áreas Metropolitanas para desarrollar su régimen administrativo y fiscal de carácter especial, así como también señaló que su constitución se deberá hacer a través de una consulta popular.

Dichas disposiciones normativas, han hecho que la figura de Área Metropolitana sea uno de los esquemas más desarrollados y maduros en el ordenamiento territorial colombiano, en cuanto hay mayor claridad en sus alcances, competencias e instrumentos de financiación.

Así las cosas, la Ley 1625 de 2013 por medio del cual se expidió el Régimen de Área Metropolitana, define estas figuras como una entidad administrativa que reúne dos o más municipios –siendo uno de estos el municipio núcleo– que se encuentran atravesados comúnmente por fenómenos económicos, sociales, tecnológicos, ambientales, físicos, territoriales, políticos o administrativos, es decir, *hechos metropolitanos*, los cuales se intentan gestionar coordinadamente para así lograr un desarrollo armónico para una adecuada planeación del territorio, la prestación de servicios y la ejecución de obras metropolitanas.

Ahora bien, para una mayor comprensión de esta figura es oportuno hacer claridades sobre dos categorías inmersas en la definición dada anteriormente, las cuales se convierten en presupuestos claves para hallar la pertinencia o no en la conformación del esquema asociativo que nos ocupa, a saber: la de municipio núcleo y la de hechos metropolitanos (Covilla Martínez, 2018, p.94).

Siguiendo el artículo 4 de la Ley que desarrolla las Áreas Metropolitanas, la condición de municipio núcleo se puede adquirir, en primer lugar, por ser la capital de un departamento, lo cual reviste un criterio de supremacía política. En caso de que la intención de asociación se dé entre capitales de diferentes departamentos, -como lo permite la ley habilitante- o entre municipios que no poseen tal calidad, los criterios de selección del municipio núcleo se dan conforme a las disposiciones de la Ley 617 de 2000, la cual establece la categoría de los entes territoriales, siendo entonces el municipio núcleo aquel que mayores ingresos corrientes de libre destinación y población posea.

La categoría de municipio núcleo no es un aspecto secundario, si tenemos en cuenta, por ejemplo, que el domicilio del Área Metropolitana es precisamente esta jurisdicción, e incluso, la presidencia de la Junta Metropolitana –máximo órgano administrativo del Área- radica en cabeza del alcalde del municipio núcleo. En otros términos, es también llamado el presidente metropolitano, de quien se requiere el voto afirmativo para aprobar el Plan Integral de Desarrollo Metropolitano, el Plan de Inversiones y el Presupuesto Anual de Rentas y Gastos, así como el nombramiento del director del Área Metropolitana.

En cuanto a los hechos metropolitanos, estos son importantes puesto que son la manifestación de un proceso de conurbación que presentan diferentes entidades territoriales entre sí, lo que genera nuevas dinámicas, interacciones, problemáticas, necesidades, intercambios y fenómenos que constituirían la piedra angular para conformar el ente supramunicipal, con el fin de gestionar todos estos asuntos públicos que trascienden las habituales divisiones político-administrativas de los municipios.

Aún así, la corroboración de un hecho metropolitano no configura en sí una justificación para crear la figura de Área Metropolitana, por lo que el legislador

dispuso en el artículo 11 de la Ley que nos ocupa, una serie de criterios que nos permitan identificar si la entidad administrativa supramunicipal se justifica, por cuanto los hechos metropolitanos no solo podrían solucionarse con la entidad administrativa denominada 'área metropolitana', sino también a través de otros (como la constitución de asociaciones de municipios, sociedades públicas o de economía mixta encargadas de resolver el asunto metropolitano, entre otras) (Covilla Martínez, 2018, p.102).

De ahí entonces que el artículo en cuestión establezca criterios de alcance territorial, eficiencia económica, capacidad financiera, capacidad técnica, organización político-administrativa e impacto social.

A modo de contexto, en Colombia actualmente existen seis Áreas Metropolitanas conformadas, a saber: la del Valle de Aburrá, la de Bucaramanga, la de Barranquilla, la de Cúcuta, la del Centro Occidente y la de Valledupar.

La anterior exposición es importante dado que, como se ha dicho, la figura de Área Metropolitana es la que más a logrado un perfeccionamiento normativo en el ordenamiento jurídico por la reserva de la ley que dejó expresa el constituyente primario. Sin embargo, para poder hablar de la posible implementación de esta figura en el Altiplano del Oriente Antioqueño, es necesario hacer un análisis detallado, ya que en el año 2019 se presentó un intento de conformación que finalmente no llegó a materializarse.

- ***Viabilidad desde el punto de vista jurídico***

La Ley 1625 de 2013, que derogó el antiguo régimen de las Áreas Metropolitanas consignado en la Ley 128 de 1994, establece en su artículo 8 los pasos para constituir esta figura.

Es de resaltar, en primer lugar, la singularidad en cuanto a la iniciativa para su conformación, pues a diferencia de otros esquema asociativos donde la iniciativa es una competencia exclusiva de los alcaldes o los gobernadores (a excepción de las Provincias Administrativas y de Planeación como se verá más adelante), en esta ocasión las voluntades iniciales para la conformación del Área pueden partir de otros actores diferente a los habituales, a saber: los alcaldes de los municipios

interesados, la tercera parte de los concejales de dichos municipios, el cinco por ciento (5%) de los ciudadanos que hacen parte del censo electoral totalizado de los mismos municipios y el gobernador o los gobernadores de los departamentos a los cuales pertenecen las entidades territoriales que se pretenden integrar.

A su vez, los promotores del Área Metropolitana deberán formular un proyecto de constitución donde se precise, como mínimo, cuáles son los municipios que integrarían la figura, cuál sería el municipio núcleo y también las razones que justifican su creación. Posteriormente, dicho documento debe ser remitido a la Comisión Especial de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial del Senado y la Cámara de Representantes, para que éstos emitan, en un término de un mes, concepto sobre la conveniencia y oportunidad de la constitución de la figura y un pronunciamiento, aunque éste último no tiene carácter vinculante como lo ha manifestado la Corte Constitucional (ver Sentencia C-072 de 2014).

Agotados los anteriores trámites, el proyecto pasa a radicarse ante la Registraduría Nacional para que, dentro de los diez días hábiles siguientes, verifique el cumplimiento de los requisitos anteriormente señalados y proceda a convocar a la consulta popular que deberá realizarse entre los tres y cinco meses posteriores a la expedición del acto administrativo que decreta dicha convocatoria, para así dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 319 de la Carta Política, donde se expresa la exigencia de este mecanismo de participación ciudadana para la conformación de las Áreas Metropolitanas.

Ahora bien, para que la aprobación por parte de la ciudadanía del proyecto de constitución del Área se haga efectiva, la norma estipula que la mayoría de los votos sean favorables, y como requisito de participación, se exige que hayan participado al menos el cinco por ciento (5%) del censo electoral registrado en cada una de las entidades territoriales.

Anteriormente, la Ley 1625 de 2013 estipulaba como requisito obligatorio la participación de por lo menos una cuarta parte de los ciudadanos habilitados para votar, sin embargo, el porcentaje de participación se modificó a través de la Ley 1993 de 2019, haciéndolo ahora más flexible.

Luego de aprobadas las consultas en los municipios (es decir, que hayan participado al menos el 5% de los ciudadanos habilitados para votar y que la mitad más uno de los votos haya sido por el “Sí”), se procede con el acto de protocolización de constitución de la figura, el cual es llevado a cabo por parte de los Alcaldes y los presidentes de los Concejos Municipales ante la Notaría Primera del municipio núcleo. Y por último, en dicho acto deberán quedar señaladas las atribuciones, las fuentes de financiación, los aportes de cada uno de los municipios y cuáles serán las autoridades del Área Metropolitana.

En términos generales, estos son los pasos que el ordenamiento jurídico exige para darle vida jurídica a la entidad supramunicipal que nos ocupa en este acápite. Como ya se mencionó, el recientemente expedido Decreto 1033 de 2021 incorpora nuevos requisitos que reglamentan los Esquemas Asociativos Territoriales, indicó que las Áreas Metropolitanas por criterio de especialidad y de reserva de ley en su régimen siguen ordenándose a través de su normativa de fuerza orgánica, sin embargo, en las materias que no están comprendidas en la Ley 1625 de 2013, el Decreto podrá ser también aplicable a estas figuras, como es su inscripción en el Registro de Esquemas Asociativos Territoriales -REAT-.

Así las cosas, la viabilidad legal para la configuración de un Área Metropolitana preponderantemente tiene una característica diferenciadora frente a todas las otras figuras: el amplio abanico de actores que pueden asumir la iniciativa para su constitución, lo que de entrada pareciera un gran avance en cuanto su viabilidad jurídica. Sin embargo, dado que una de las exigencias del artículo 319 del Texto Superior para consumar el proceso de constitución de estas figuras es la realización de consultas populares en los municipios, si bien en principio otorgaría legitimidad a la estructura supramunicipal, termina por convertirse en un obstáculo para su conformación, incluso luego de haberse disminuido el umbral de participación de un veinticinco (25%) a un cinco por ciento (5%) del censo votante.

De hecho, de las seis áreas metropolitanas existentes hoy en Colombia, la de Valledupar ha sido la única que se ha constituido a través de refrendación ciudadana a través de consulta llevada a cabo en 1998, pues las anteriores se configuraron previa sanción de la Carta de 1991 y bajo los parámetros del Decreto 3104 de 1979 por lo que se crearon a través de ordenanzas departamentales.

Casos como el intento de creación del Área Metropolitana del Sol en el 2014, que pretendía aglutinar ocho municipios de los departamentos de Cundinamarca y Tolima, reflejan las dificultades para que las consultas populares prosperaran antes de la reforma al umbral llevada a cabo en el año 2019. Si bien en la refrendación la ciudadanía votó mayoritariamente favorable, la figura no se logró conformar debido a los altos niveles de abstencionismo en este tipo de ejercicios. En tan solo un municipio se superó la cuarta parte del censo electoral necesario para ese entonces y, por tanto, la creación de la entidad administrativa no prosperó (Semana, 2014)

Para el caso del Área Metropolitana del Oriente, aún cuando la Ley 1993 de 2019 ya había sido aprobada con un nuevo umbral del 5%, las dificultades jurídicas fueron otras. A través de la Resolución 11297 del 12 de Septiembre de 2019, la Registraduría Nacional del Estado Civil *convocó 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*. Esta iniciativa se venía gestando años atrás, especialmente desde el año 2016, en el que se celebró un encuentro en el municipio de Granada entre el entonces gobernador Luis Pérez Gutiérrez y varios alcaldes de la subregión, que terminó con la suscripción de un acta de intención (El Colombiano, 2016) para la conformación del Área Metropolitana del Oriente.

Sin embargo, el día 19 de noviembre de 2019, después de haber sido convocada, la Registraduría Nacional expidió la Resolución 20287 suspendiendo las votaciones de la consulta prevista para el día 15 de diciembre de ese mismo año (El Tiempo, 2019). La entidad indicó en sus considerandos que *“si bien las actuaciones adelantadas por la Registraduría se han enmarcado estrictamente dentro de una positiva descripción normativa, la entidad se encuentra imposibilitada para cumplir con su misión, por no contar con el presupuesto para adelantar la votación de la Consulta Popular”*.

Para este caso, la iniciativa de conformación la tuvo el Gobernador de Antioquia, pero ésta no prosperó en virtud de que la Registraduría alegó no tener los recursos para realizar la consulta popular (Ruiz, 2019).

En ese orden de ideas, se puede concluir que la figura del Área Metropolitana ofrece un amplio abanico de posibilidades para conformarse y cuenta con un prolífico desarrollo normativo, lo que le permite ser uno de los esquemas con mayores instrumentos para ejercer sus funciones, pero el punto álgido del procedimiento para su conformación está en la realización de las consultas populares, a través de las cuales solamente una figura se ha creado en la historia de nuestro país, lo cual entorpece su viabilidad jurídica.

- ***Viabilidad desde el punto de vista político***

Desde el punto de vista político, la conformación del Área Metropolitana del Oriente tiene varios elementos que son importantes destacar, dado que, como se señaló, ya se dio un primer intento para conformarla en el año 2019.

Es importante mencionar, que después del fallido intento que se dio en el año 2019 por medio del llamado del Gobernador de Antioquia para que 13 municipios de la subregión integraran esta figura, los Alcaldes electos en los comicios del 27 de octubre de ese mismo año, enviaron una carta al también electo Gobernador Aníbal Gaviria Correa, manifestando que en su calidad de gobernantes entrantes de los municipios de Guatapé, Concepción, El Retiro, El Santuario, Abejorral, El Peñol, Cocorná, Granada y San Rafael, solicitaban revisaran los puntos de la conformación del Área Metropolitana del Oriente.

La misiva contenía el siguiente tenor: *“Queremos expresarle nuestro deseo de trabajar y hacer lo mejor por nuestros municipios y por lo tanto nuestra invitación respetuosa para que podamos ser los alcaldes electos y usted como gobernador electo, quienes revisemos la figura de asociación territorial para la subregión con mayor rigurosidad ya que los períodos actuales de gobierno están a solo un mes y medio de finalizar”* (Entre Ceja y Ceja, 2019).

Esto también permite entrever la tensión que especialmente en un año tan coyuntural como el 2019, se avivaba entre los mandatarios entrantes y salientes,

toda vez que en el ambiente político de la subregión se percibía cierta especie de animadversión por la conformación del Área Metropolitana, en especial por la poca socialización que se tuvo para el llamado a la Consulta Popular y además porque no se tuvo en cuenta a un actor fundamental en este tipo de procesos: los Concejos Municipales.

Si bien la decisión de los concejales en este caso no era vinculante, dado que la iniciativa era del Gobernador de Antioquia (requisito de la Ley 1625 de 2013), fueron muchos los que se opusieron frontalmente a la implementación de esta figura, y en varias de estas corporaciones de elección popular, se manifestó abiertamente el rechazo a la celebración de la consulta popular, como por ejemplo en los Concejos de Guatapé, Granada y El Carmen de Viboral (MiOriente, 2019).

Uno de los debates más llamativos que se dieron entre defensores y detractores de la conformación de esta figura, fue el que protagonizaron el ex concejal de Marinilla Gustavo García Pineda, y el hoy Representante a la Cámara por Antioquia, el rionegrero Esteban Quintero Cardona, quienes confrontaron puntos de vista en una entrevista realizada por MiOriente (2019). A continuación se resaltan las principales ideas de esta discusión:

Para Quintero Cardona, además promotor de la mencionada Ley 1993 de 2019 que redujo el umbral de participación votante del 25% al 5%, el Área Metropolitana es un esquema que favorece la realización y gestión de grandes proyectos, que pueden resolver necesidades comunes de los municipios y que además opera con un criterio de solidaridad, dado que los municipios con mayores recursos como Rionegro, pueden ayudar a subsidiar obras en otros municipios donde sería impensado hacerlas debido a sus bajas capacidades presupuestales. Adicionalmente, que el AMO solucionaría problemáticas conjuntas que hoy tienen los municipios del Oriente Antioqueño, como la del transporte, dado que la figura podría constituirse como autoridad en esta materia. Y sustentó que la reducción del umbral al 5% pretendía incentivar la conformación de estas figuras, dado que el anterior umbral dificultaba este proceso debido al fenómeno de abstención que se presenta en nuestro país.

Por su parte, García Pineda enfatizó en que el Área Metropolitana es una figura antidemocrática, por su carácter vertical, y que no goza de ninguna legitimidad dentro de la subregión del Oriente Antioqueño, ya que busca concentrar el poder en un solo municipio, como lo es Rionegro. Y destacó varios puntos por los cuales consideraba inconveniente su implementación, a saber: la excesiva concentración de poder en el Alcalde del municipio núcleo, la pérdida de autonomía de los municipios respecto a la supeditación de los Planes de Ordenamiento Territorial al Plan Estratégico Metropolitano de Ordenamiento Territorial (PEMOT), la amenaza sobre el recurso hídrico (mencionando que ante la urbanización acelerada y descontrolada, los municipios se quedarían sin la capacidad de suministrar este servicio a los nuevos pobladores y estarían obligados a vender sus empresas de agua a entidades privadas, tal y como ya lo hizo Rionegro, al enajenar E.P. Río a las Empresas Públicas de Medellín), la implementación del Sistema de Transporte SONRÍO a través del cual Rionegro cierra sus fronteras a los demás municipios, y por último la creación de nuevos impuestos para la ciudadanía, ya que se buscaba crear un impuesto del dos por mil (2x1000) al pago del impuesto predial para la financiación de esta figura.

Frente al componente ambiental, cabe resaltar que una posible Área Metropolitana del Oriente, no cumpliría con el criterio establecido en el artículo 66 de la Ley 99 de 1993, que exige una población urbana superior a un millón de habitantes para que la figura pudiera ejercer dentro del perímetro urbano las competencias que hoy ejercen las Corporaciones Autónomas Regionales.

Tanto Quintero como García, fueron dos de los principales promotores (del Sí y del NO, respectivamente) de la conformación de esta figura, pero el debate sobre la pertinencia y el alcance de la misma fue mucho más allá, y más aún en medio de la coyuntura de un año en el que se celebrarían elecciones locales (alcaldías y concejos municipales) y en el que además los mandatarios estaban a punto de concluir sus periodos. Este fue otro de los puntos determinantes para que la realización de la consulta no prosperara, si se tiene en cuenta que muchos de los aspirantes al primer cargo de sus municipios, se decantaban más por el fortalecimiento de la figura de la Provincia del Agua, Bosques y Turismo y rechazaban con contundencia la conformación de esta figura. (MiOriente, 2019)

Lo anterior, nos permite plantear las enormes dificultades que tiene la conformación de esta figura desde el punto de vista político. Tanto así, que el mandatario actual del municipio de Rionegro, Rodrigo Hernández Alzate, recientemente en una intervención propuso lo siguiente: “(...) *esta pandemia nos ha dejado grandes enseñanzas. La principal es que todos los municipios podemos trabajar juntos, sin celos ni protagonismos. Por ello propongo que lideremos la Gran Provincia del Oriente*”. (MiOriente, 2020).

Lo que no se le entendió bien al Alcalde rionegrero, fue si proponía la creación de una nueva Provincia Administrativa de Planificación, conforme a lo dispuesto en el artículo 16 de la Ley 1454 de 2011 y en el artículo 321 de la Constitución Política de Colombia, a sabiendas de que en la subregión ya existen dos, o si por el contrario, estaba proponiendo reglamentar una nueva figura a través de un régimen especial, dado que la categoría “Gran Provincia” no existe hoy en nuestro ordenamiento jurídico.

Siendo Rionegro el municipio que más a promovido la creación de un Área Metropolitana, y teniendo en cuenta que el Alcalde Rodrigo Hernández pertenece a la misma línea del mandatario anterior, de la cual también hace parte el Representante Quintero Cardona, es muy dicente verificar que en tan solo un año se dejó de hablar de la conformación de un Área Metropolitana y se pasó a promover la creación de una “Gran Provincia”. Es tal vez una muestra de la falta de legitimidad y la poca aceptación con la que cuenta dicha figura dentro de la subregión a día de hoy.

Para Carmona Lopera y Pedroza Gómez (el primero de ellos hoy Alcalde del municipio de La Ceja), la implementación de la figura del Área Metropolitana es una buena alternativa teniendo en cuenta la creciente migración hacia el Valle de San Nicolás, el cual definen como un proceso irreversible y dinámico, en el cual los municipios no pueden seguirse planeando descoordinada y desarticuladamente. Sin embargo, concluyen también que es importante la conformación de esta figura entre los municipios del Valle de San Nicolás, al mismo tiempo que se deben fortalecer las Provincias Administrativas y de Planificación que existen en el territorio (2018).

Por último, siguiendo con el análisis a partir del municipio de Rionegro (llamado a ser municipio núcleo del Área Metropolitana del Oriente), encontramos que en su Plan de Desarrollo 2020-2023 “Juntos Avanzamos Más”, línea estratégica 5 “Ciudad de la gobernanza y la integración regional”, el componente 3 “asociación e integración”, se tiene un indicador de producto denominado “050303 Acciones para la conformación de Esquemas Asociativos Territoriales implementados”, por lo cual se entiende que el municipio sigue dado a la tarea de promover la integración pero sin hacer mención expresa a un Área Metropolitana, discusión que ha perdido vigencia a lo largo y ancho del Valle de San Nicolás.

b) Conformación de una Región de Planeación y Gestión (RPG)

Las Regiones de Planeación y Gestión (RPG) están desarrolladas en el artículo 19 de la Ley 1454 de 2011. Están definidas como una *“asociación de entidades territoriales que permitan promover y aplicar de manera armónica y sostenible los principios de complementariedad, concurrencia y subsidiariedad en el desarrollo y ejecución de las competencias asignadas a las entidades territoriales por la Constitución y la ley”*, y además se señala que podrán actuar como bancos de proyectos de inversión estratégicos de impacto regional.

Las RPG son esquemas conformados de manera libre y voluntaria, cuyo sustento se encuentra en el artículo 285 de la Constitución Política, el cual establece que fuera de la división general del territorio podrá haber otras formas de organización territorial (DNP, 2013, p.37). Inicialmente, estas figuras fueron concebidas para constituir bancos de proyectos de inversión estratégica con impacto regional, por lo que parecerían ser más bien figuras de transición que sirven para estructurar procesos de integración de largo plazo.

Las RPG que a la fecha están creadas en Colombia, son: i) la RPG del Sur del Valle del Cauca, también llamada G11, integrada por los municipios de Buenaventura, Candelaria, Dagua, Florida, Jamundí, La Cumbre, Palmira, Pradera, Vijes, Yumbo y Santiago de Cali, todos pertenecientes a la subregión del suroccidente Pacífico del Valle del Cauca; ii) la RPG del Sur de Bolívar, Cesar y Magdalena, integrada por los municipios de Hatillo, San Martín de Loba, Astrea, Barranco, El Peñón, Chimichagua, Altos, Pinto, San Sebastián y Guamal; iii) la RPG del Nudo de Paramillo y Urabá, integrada entre Ituango, Peque, Montelíbano, Puerto Libertador y Tierralta. Se indica que esta figura aún está en proceso de conformación; iv) la RPG G8 del Centro de Santander, integrada por los municipios de San Vicente del Chucurí, Betulia, Zapatoca, Carmen del Chucurí, Hato y Galán; v) y la RPG de la Altillanura, conformada por los municipios de Barranca de Upía, Cabuyaro, Mapiripán, Puerto Gaitán, Puerto López y San Carlos de Guaroa. (Fonseca, 2018)

Analizaremos la posibilidad de conformación de una Región de Planeación y Gestión en el Valle de San Nicolás, como alternativa de integración territorial. Teniendo en cuenta que en el Oriente Antioqueño no ha habido consenso acerca de la conformación de un esquema asociativo que reúna mayoritariamente a los municipios, que sea sólido, fortalecido con los recursos y potencialidades que ofrece este territorio, que se dé a la tarea de gestionar los grandes proyectos que hoy demanda la subregión, y teniendo en cuenta además que la discusión parece agotarse entre las Provincias y el Área Metropolitana, este trabajo propone explorar una nueva vía, en el marco de lo que nos ofrece la LOOT.

Inicialmente, podría considerarse que la conformación de una RPG en el Valle de San Nicolás, puede ser la respuesta a la falta de acuerdo que hoy existe frente a otros esquemas, de manera que pueda ser la antesala de una figura más sólida hacia el futuro. Por lo pronto, este camino deben comenzar a recorrerlo los municipios que hoy tienen mayor proximidad y recursos, para que una vez se logre determinar si es -o no- una propuesta exitosa, se vayan posteriormente adhiriendo los demás municipios, gracias a la flexibilidad que ofrece la figura.

A continuación se presenta un cuadro comparativo, tomado como referencia del Departamento Nacional de Planeación (DNP) y socializado en el marco del curso “Asociatividad Territorial para la reactivación económica” que se ofreció durante el mes de diciembre del año 2020.

TIPO DE EAT	Asociación de Municipios	Provincia Administrativa y de Planificación - PAP	Regiones de Planeación y Gestión - RPG
¿Quiénes lo conforman?	Municipios del mismo o diferente departamento	Municipios de un mismo departamento	Municipios de un mismo o diferente departamento y/o los departamentos
¿Cómo se conforma?	Se conforma por convenio interadministrativo previa autorización de los Concejos Municipales y sus reglas de juego se definen por medio de la adopción de estatutos,	- Se crea por ordenanza departamental, previa autorización de los Concejos Municipales. - La iniciativa puede ser del Departamento, de los municipios o del 10% de la ciudadanía.	-Se conforma por convenio interadministrativo, previa autorización de los Concejos Municipales y sus reglas de juego se definen por medio de la adopción de estatutos, los cuales se

	los cuales se protocolizan en notaría pública.		protocolizan en notaría pública.
¿Para qué se crea?	<ul style="list-style-type: none"> -Para organizar conjuntamente la prestación de servicios públicos, la ejecución de obras de ámbito regional y el cumplimiento de funciones administrativas propias, entre otras. -Pueden ser gestores catastrales. -Presentan proyectos de impacto regional ante los Fondos Regionales del SGR. 	<ul style="list-style-type: none"> -Para organizar conjuntamente la prestación de servicios públicos, la ejecución de obras de ámbito regional y la ejecución de proyectos de desarrollo regional, así como la gestión ambiental. -Pueden ser gestores catastrales. -Presentan proyectos de impacto regional ante los Fondos Regionales del SGR. 	<ul style="list-style-type: none"> -Para el desarrollo y ejecución de las competencias asignadas a las entidades territoriales y para actuar como bancos de proyectos de inversión estratégicos de impacto regional, durante el tiempo y ejecución de los mismos. -Pueden ser gestores catastrales. -Presentan proyectos de impacto regional ante los Fondos Regionales del SGR.

Tabla 6 - Fuente: DNP (2020)

Como se puede observar, las RPG comparten muchos elementos en común con las Asociaciones de Municipios y las Provincias Administrativas y de Planificación, en cuanto a su creación a través de un convenio interadministrativo, la autorización por parte de los Concejos Municipales, la adopción de un Plan Estratégico, y la posibilidad de acceder a recursos de los Fondos Regionales del Sistema General de Regalías, entre otras características.

Las Asociaciones de Municipios son las figuras más comunes a nivel nacional y las más tradicionales, con un total de 54 creadas. Frente a las Provincias, hay un cierto *boom* en los años recientes, a tal punto que actualmente en el Congreso de la República cursa un Proyecto de Ley “*Por la cual se expiden las normas para la organización y funcionamiento de las provincias administrativas y de planificación PAP*”, a la fecha se han creado un total de 13. Y por su parte, las RPG son figuras que hasta ahora no han tenido mucho desarrollo en nuestro país, dado que no cuentan con una ley orgánica que las desarrolle (como sí lo tiene la figura de las Áreas Metropolitanas) y tampoco se conocen experiencias exitosas a nivel nacional, a pesar de que hasta hoy se han conformado un total de seis. (DNP, 2020).

El hecho de que las RPG no tengan hasta ahora un desarrollo significativo que las dote de herramientas distintivas frente a otras figuras, supone un reto para que desde la subregión se impulse una iniciativa legislativa que las impulse, o no descartar la posibilidad de promover una una ley orgánica que de una vez por todas vaya allanando el camino hacia consolidar las regiones en Colombia como auténticas entidades territoriales. Aunque la Ley 1962 de 2019 *“Por la cual se dictan normas orgánicas para el fortalecimiento de la Región Administrativa de Planificación (RAP), se establecen las condiciones para su conversión en Región Entidad Territorial (RET) y se dictan otras disposiciones”* parecía ser esa oportunidad para la consolidación de las regiones en nuestro país y -de momento- no lo ha sido.

Rondón (2019) señala que la importancia de dicha ley, es que parte del reconocimiento de la existencia de reservas, resguardos, territorios indígenas, territorios colectivos, zonas de reserva campesina y reserva empresarial, comunidades campesinas, y otras formas de organización en el territorio, como un hecho social que no puede dejarse a un lado.

Lo anterior, es solo un bosquejo general de lo que se necesitaría para avanzar en la conformación de esta figura, que progresivamente debe ir integrando a los demás municipios del Oriente Antioqueño hasta estar conformada, idealmente, por las 23 entidades territoriales.

- ***Viabilidad desde el punto de vista jurídico.***

Las Regiones de Planeación y Gestión, tienen una gran ventaja sobre la creación de un Área Metropolitana o sobre el ingreso a las Provincias Administrativas de Planificación que ya están constituidas, y es que no requiere la realización de consultas populares para su conformación, lo cual facilitaría que en un momento como el que vivimos, sea suficiente con un acuerdo de voluntades suscrito entre los mandatarios locales y una refrendación por parte de los Concejos Municipales y la Asamblea Departamental.

Desde el punto de vista normativo, dado que las RPG no cuentan con una norma especial, los pasos para su creación en el Valle de San Nicolás, de acuerdo con lo establecido en el artículo 2.2.5.1.2 del Decreto 1033 de 2021, serían los siguientes:

a) La adopción de un acuerdo municipal en el cual se dan unas autorizaciones al alcalde de cada entidad territorial, cuyo alcance debe ser: conformar el correspondiente EAT, expedir los estatutos y apropiar los recursos necesarios para tal fin.

b) La suscripción de un acta de voluntades firmada entre los alcaldes para crear el esquema asociativo territorial, identificando los objetivos, potencialidades e intereses comunes que justifican el ejercicio asociativo y la determinación de que este EAT es el que mejor se adecúa a sus objetivos.

c) La suscripción del convenio interadministrativo para la conformación oficial del EAT como persona jurídica de derecho público, que además definirá su operación.

d) La adopción de los estatutos que regularán la conformación y funcionamiento del EAT, los cuales se protocolizarán en la notaría pública del municipio integrante de mayor categoría, conforme con la clasificación establecida en la Ley 136 de 1994, modificada por la Ley 617 de 2000 y la Ley 1551 de 2012.

e) En caso de que los municipios pertenezcan a la misma categoría, la protocolización de los estatutos se llevará a cabo conforme lo acuerden las partes.

f) La adopción de un Plan Estratégico de Mediano Plazo que contenga los objetivos, metas y líneas de acción del EAT.

Como se mencionó anteriormente, las RPG comparten varias características con las Asociaciones de Municipios y las Provincias Administrativas y de Planificación, entre ellas, similitudes relacionadas con su conformación. Esta es una figura bastante flexible, que no requiere la realización de consultas populares para su conformación.

Desde el punto de vista legal, basta con que haya una iniciativa por parte de alguno de los municipios, y que una vez se cuente con un número plural de entidades territoriales dispuestas a conformarse bajo este esquema, se inicie el trámite de presentación del proyecto ante los Concejos Municipales para solicitar las autorizaciones que requieren los alcaldes.

Una vez se cuente con dichas autorizaciones y se tenga claro cuáles municipios van a integrarse, los pasos siguientes dependen exclusivamente de la voluntad y el compromiso que pongan los Alcaldes para avanzar en su consolidación, pues como ya se mencionó, esta es una figura bastante flexible y viable de conformar en cuanto a su marco normativo.

- ***Viabilidad desde el punto de vista político***

A partir de un análisis desde el punto de vista político, esta figura tendría grandes desventajas para lograr ganar legitimidad entre los municipios de la subregión. Por un lado, debido a la similitud que puede tener su naturaleza frente a las Provincias Administrativas y de Planificación, y además frente a las Asociaciones de Municipios, de las cuales ya existen en abundancia. Y por otro lado, por ser un tipo de esquema poco conocido.

El carácter diferenciador de las RPG frente a los otros dos tipos de figuras, está relacionado con su vocación de banco de proyectos regional. Sin embargo, la necesidad de asociatividad que hoy tiene la subregión va más allá de la formulación de proyectos ante los Fondos Regionales del Sistema General de Regalías, lo que significaría que esta figura sea susceptible de las mismas críticas que hoy tienen las Provincias, y es el hecho de no contar con herramientas sólidas, tanto presupuestales como de gestión, para convertirlas en verdaderas articuladoras del desarrollo regional.

Entre los municipios del Valle de San Nicolás, como ya se mencionó en el análisis anterior, el municipio de Rionegro ha tenido una preferencia claramente definida hacia la conformación de un Área Metropolitana. En ese orden de ideas,

pensar en que Rionegro impulse la conformación de una RPG en detrimento de su idea original, carece de cierto sentido. Salvo que contemplen la posibilidad de crearla como una figura de transición, hasta tanto las dinámicas de integración en la región vayan situando nuevamente en el espectro la idea de conformar un Área Metropolitana. Frente a esto, cobra sentido la incorporación que trajo el Decreto 1033 de 2021 en cuanto a las causales de disolución y consecuente liquidación de los EAT (artículo 2.2.5.1.9) donde se especifican las razones por las cuales se sustentaría la extinción de la vida jurídica de la figura.

Por su parte, el municipio de Marinilla, hoy miembro y líder de la Provincia del Agua, Bosques y Turismo, difícilmente emprenderá el camino de liderar -o de pertenecer- a un esquema similar, como una RPG. Además, teniendo en cuenta que hoy también hace parte de la Asociación de Municipios – MASORA.

Respecto a los municipios de Guarne, La Ceja y El Retiro, difícilmente tomarán la decisión de asociarse en una figura donde no esté su principal socio estratégico, como lo es Rionegro. Misma situación tendrían El Carmen de Viboral y El Santuario, quienes expresaron intención de unirse a la Provincia del Agua, Bosques y Turismo, pero se encontraron con el gran obstáculo de las consultas populares, y que al igual que los municipios antes mencionados, también hacen parte de MASORA.

En conclusión, la RPG comparte tantas similitudes con las Asociaciones de Municipios y las Provincias, que aunque pueda tener muchas facilidades y flexibilidad desde el punto de vista de su conformación legal y pueda ser vista como una figura de transición hacia otra más desarrollada, difícilmente encontrará un promotor y un discurso que la muestre como ventajosa frente a los otros esquemas existentes.

c) Figura de Régimen Especial

En este punto del trabajo, no se centra en averiguar lo que quiso expresar el mandatario rionegrense respecto a la creación de una “Gran Provincia del Oriente” refiriéndose a una categoría de asociatividad inexistente dentro del ordenamiento jurídico colombiano, sino más bien, se propone explorar qué tan factible sería promover la conformación de una figura de régimen especial, tomando como referencia un caso reciente en nuestro país, como lo fue la creación de la Región Metropolitana de Bogotá – Cundinamarca, una figura que no está consagrada en la Ley 1454 de 2011 pero que comparte algunos rasgos con otros esquemas asociativos, de modo que puede ser un punto de partida para que en otras regiones del país se explore la posibilidad de formular un diseño institucional propio de acuerdo a las particularidades de cada territorio, y así crear moldes propios de integración, sin dejar de mencionar que dicha tarea implica un arduo recorrido que va desde poner de acuerdo a los tomadores de decisiones, hasta cursar una reforma constitucional. Lo veremos a continuación:

- ***Análisis de la Región Metropolitana de Bogotá – Cundinamarca***

El Acto Legislativo 02 del 22 de julio de 2020, creó la Región Metropolitana de Bogotá – Cundinamarca como entidad administrativa de asociatividad territorial de régimen especial, modificando el artículo 325 de la Constitución Política, el cual se lee de la siguiente manera:

Artículo 325. *Créese la Región Metropolitana Bogotá, Cundinamarca como entidad administrativa de asociatividad regional de régimen especial, con el objeto de garantizar la ejecución de planes y programas de desarrollo sostenible y la prestación oportuna y eficiente de los servicios a su cargo. El Distrito Capital, la Gobernación de Cundinamarca y los municipios de Cundinamarca podrán asociarse a esta región cuando compartan dinámicas territoriales, ambientales, sociales o económicas.*

En su jurisdicción las decisiones de la Región Metropolitana tendrán superior jerarquía sobre las del Distrito, las de los municipios que se asocien y las del departamento de Cundinamarca, en lo relacionado con los temas objeto de su competencia. Las entidades territoriales que la conformen mantendrán su autonomía territorial y no quedarán incorporadas al Distrito Capital.

El Distrito Capital también podrá conformar una región administrativa con otras entidades territoriales de carácter departamental.

Parágrafo Transitorio 1º. *Tras la promulgación de este Acto Legislativo, la Alcaldía Mayor de Bogotá y la Gobernación de Cundinamarca someterán a votación del Concejo Distrital y la Asamblea Departamental su ingreso a la región Metropolitana Bogotá - Cundinamarca, con lo cual entrará en funcionamiento.*

Parágrafo Transitorio 2º. **Una Ley Orgánica definirá el funcionamiento de la Región Metropolitana** [...] (Negrillas y subrayas fuera de texto original)

Del nuevo texto del artículo constitucional, se destacan tres cuestiones fundamentales, a saber:

a) Que las decisiones que tomen por parte de los órganos directivos de la Región Metropolitana, tienen jerarquía superior sobre las de los municipios asociados, las del Distrito Capital e incluso, sobre las del Departamento. Este asunto es de trascendencia mayor, pues uno de los aspectos más cuestionados acerca de la asociatividad territorial, es la pérdida de competencias de los entes territoriales, y al parecer, la Región Metropolitana abre esta puerta frente a los temas que están a su cargo.

b) Que a pesar de lo anterior, los municipios que se integren conservan su autonomía territorial y no quedan incorporados al Distrito Capital. Esta es una claridad que no desvirtúa el análisis anterior, pues si bien se habla de conservar la autonomía, queda en entredicho lo relacionado con la pérdida de competencias, que en adelante serán asumidas por los órganos decisores de la Región Metropolitana.

c) El parágrafo 2º sienta las bases para que una Ley Orgánica defina el funcionamiento de la Región Metropolitana. Justamente, esa Proyecto de Ley se encuentra cursando su trámite en el Congreso de la República y ha suscitado fuertes controversias, entre las cuales se destacan partidarios y detractores de esta figura, cuyas cabezas visibles son, de un lado, el Senador y ex candidato presidencial Gustavo Petro, y de otro, una de las principales promotoras de esta nueva figura, la Representante a la Cámara por Bogotá, Juanita Goebertus.

Cabe resaltar que la Corte Constitucional, al estudiar la demanda presentada contra la totalidad del Acto Legislativo 02 de 2020 al artículo 325 del Texto Superior,

señaló que la reforma *no desconoció el principio de consecutividad e identidad flexible, ni el derecho a la consulta previa de las comunidades étnicamente diferenciadas*, y por tanto declaró la exequibilidad del texto (ver Sentencia C-348 de 2021), ante lo cual los promotores de la iniciativa celebraron, teniendo en cuenta que la decisión de la Corte mantenía en suspenso el futuro de la figura.

Al respecto, Petro señaló a través de su cuenta de Twitter, que la decisión de la Corte Constitucional ha significado una victoria para los intereses sobre la especulación inmobiliaria en la Sabana de Bogotá, agregando que, cuando se saca a la ciudadanía de las decisiones, la reemplazan los poderes particulares (2021).

Justamente, en el debate que se llevó a cabo entre las Comisiones Primeras conjuntas del Congreso de la República, Goebertus a favor y Petro en contra, protagonizaron una discusión en la cual expusieron sus principales argumentos sobre la figura, los cuales se pueden resumir en las siguientes ideas:

Para Petro, el proyecto de Región Metropolitana es un “absurdo democrático” en la medida en que se le arrebató a la ciudadanía el derecho fundamental de participación, pues considera que este tipo de decisiones no se toman a través de audiencias públicas -que no son vinculantes-, sino a través de legítimas consultas populares que son la expresión directa del constituyente primario. Y en el mismo sentido, destaca lo que a su modo de ver son ejemplos de la falta de legitimidad que tendría la Región Metropolitana, uno de ellos, al cuestionar que los POT municipales, aprobados con participación ciudadana, deben supeditarse al POT Regional aprobado por un órgano tecnocrático como lo es el Consejo Regional. También expone que esta figura favorecerá el proceso de urbanización de la Sabana de Bogotá, un hecho totalmente contrario a lo que quieren los ciudadanos de los municipios, y por ende, se destruye la democracia en detrimento del negocio inmobiliario y la “codicia de los especuladores”.

Por su parte, Goebertus sostiene que la ausencia de una figura supramunicipal ha generado un desastre ambiental en la Sabana de Bogotá, pues los egos de anteriores dirigentes de Bogotá y Cundinamarca supuso aplazar durante setenta años este proceso, y que ahora por fin un Gobernador y una Alcaldesa,

rodeados de unas bancadas que los apoyan, lograron deponer sus diferencias y ponerse de acuerdo en torno a una figura que permitirá planear el desarrollo articulado de este territorio. Adicionalmente, que no se trata de un proceso improvisado, sino que, por el contrario, lleva al menos tres años planeándose: un año identificando la figura entre todos los actores, otro año tramitando la reforma constitucional (materializada en el Acto Legislativo 02 de 2020) y un año adicional de consulta permanente con la ciudadanía bogotana y del resto de municipios. Agrega que el verdadero fracaso ambiental, social y económico, se daría si cada municipio sigue planeándose como si no tuviera nada que ver con los otros, por lo cual es necesaria la figura, que además materializa el principio de descentralización (ver debate del 05 de octubre de 2021, Congreso de la República de Colombia).

Más allá de esta interesante exposición de argumentos a favor y en contra, se resalta que, en términos generales, la Región Metropolitana busca integrar al Distrito Capital, al departamento de Cundinamarca y a sus municipios, para ejecutar programas y proyectos que propenden por el desarrollo de la región y la prestación de servicios públicos de una manera más óptima, focalizando para ello siete ejes temáticos, a saber: movilidad, servicios públicos, seguridad ciudadana, desarrollo económico, seguridad alimentaria, medioambiente y ordenamiento y hábitat.



Figura 2 - Fuente: Región Metropolitana (2020)

Esta figura asociativa regional, puede entenderse bajo las siguientes grandes características:

a) Se constituye como una figura de régimen especial, con carácter de superior jerarquía en su jurisdicción, por lo que el distrito, los municipios y el departamento quedan supeditados a la decisiones que el Consejo Regional –como máximo órgano del esquema– tome en los asuntos de su competencia.

b) Dicho órgano estaría conformado por el Alcalde mayor de Bogotá, los Alcaldes de los municipios de Cundinamarca que se asocien y el Gobernador del Departamento.

c) A diferencia de lo que sucede con las Áreas Metropolitanas, en esta figura no existe la condición de un municipio núcleo.

d) La toma de decisiones en el Consejo Regional se hace mediante un modelo de consenso, por lo que no habrá derecho al veto. Por su parte, en materia de nombramiento y retiro del Director Ejecutivo, así como en los gastos e inversiones que la Región Metropolitana realice, debe existir la aceptación de la Alcaldía de Bogotá y la Gobernación de Cundinamarca.

e) La Asamblea Departamental y los Concejos Municipales y Distrital, son los que ejercen control político sobre la figura regional y sobre las decisiones adoptadas.

Como requisito para la creación de la figura, el Acto Legislativo 02 de 2020 le impuso la obligación de realizar un proceso amplio y transparente de participación ciudadana y confluencia de los entes territoriales interesados para crear la norma habilitante de dicha figura. Así las cosas, con más de 6.000 propuestas ciudadanas recibidas en las audiencias públicas que se realizaron a lo largo y ancho de la región, se elaboró el Proyecto de Ley Orgánica que fue radicado ante el Congreso de la República el pasado 10 de agosto de 2021, para establecer las reglas de juego del funcionamiento de la Región Metropolitana Bogotá - Cundinamarca.

La participación ciudadana para la construcción de esta nueva figura de asociatividad continúa a la fecha en que se escribe el presente trabajo. Las propuestas de los diferentes actores de la región servirán para nutrir el debate del Proyecto de Ley Orgánica en el Congreso de la República.

- ***Metropolización del Valle de San Nicolás***

Tal y como se ha analizado en el presente trabajo, la discusión que se ha dado en la subregión en torno a cuál es la figura más idónea para agrupar a los municipios del Valle de San Nicolás, ha girado en torno a la conformación de Provincias o de la eventual creación del Área Metropolitana del Oriente.

Sin embargo, después de estudiar la recién creada Región Metropolitana de Bogotá – Cundinamarca, como figura de régimen especial diseñada y moldeada según las realidades y necesidades de dicha región del país, se torna llamativo analizar la posibilidad de generar la discusión en el Oriente Antioqueño acerca de esta nueva vía: diseñar un esquema propio para la subregión, que pueda además conversar en el futuro con el Valle de Aburrá.

Desde luego que es un escenario mucho más complejo que los anteriormente reseñados, no obstante, se aplicará el mismo análisis de factibilidad desde el punto de vista político y legal, para identificar si esta es una idea plausible o, si por el contrario, es una propuesta inviable.

Tomando como referencia el texto publicado por el Área Metropolitana del Valle de Aburrá y la Alcaldía de Medellín (2019) el Oriente Antioqueño se proyecta hacia el año 2050 como parte de una gran Metropoli, integrada además por el Valle de Aburrá, y dentro de la cual el Valle de San Nicolás será la principal zona de expansión (p.150).

Dentro dicho texto se señala que el Oriente Antioqueño debe desarrollarse en torno a algunos proyectos estratégicos. Uno de ellos, es el desarrollo del “triángulo de la innovación” (p.172), partiendo del crecimiento urbano que han tenido los municipios de Rionegro, Marinilla y Guarne, entre los cuales se va generando un espacio conurbado que a día de hoy alcanza una población de más de 250.000 habitantes. Ese “triángulo” conformado por estos tres municipios, será ámbito prioritario de crecimiento de la subregión, en el que además el Aeropuerto José María Córdova debe ser el principal nodo de conectividad internacional.



Figura 3 – Fuente: Área Metropolitana del Valle de Aburrá y Alcaldía de Medellín (2019)

Este espacio será el eje del crecimiento metropolitano de la subregión para las próximas décadas, para la relocalización de actividades industriales y logísticas que hoy están concentradas en el Valle de Aburrá, caracterizándose además por la diversidad de usos productivos y residenciales, un sólido sistema de transporte colectivo y una gran variedad de espacios públicos (p.173)

Otro de los grandes proyectos estratégicos referenciados en esta obra, es el de la ciudad aeroportuaria, que se conformaría alrededor de este triángulo conformado por Rionegro, Marinilla y Guarne, señalando que se busca la localización de actividades que adquieren ventaja si se ubican en torno a un conector internacional (p.182). Se plantea como un ámbito de desarrollo económico avanzado,

caracterizado por la mezcla de usos, los altos estándares urbanísticos y un alto grado de conectividad, lo que permitirá el surgimiento de nuevos desarrollos de iniciativas innovadoras. Plantea el texto que mientras más oferta de conexiones existan, más será su aporte al desarrollo regional.

Para Uribe Merino (2017) los aeropuertos suelen pasar por cuatro etapas en su desarrollo: en primer lugar, son un centro de conexiones, luego, son centros comerciales, posteriormente, centros de servicios y, finalmente, se constituyen en ciudades o regiones aeroportuarias (p.62) y agrega que el Aeropuerto Internacional José María Córdova está entrando en la tercera etapa, como centro de servicios.

Para Prieto Soto, *“necesariamente tenemos que tener un esquema colaborativo, se calcula que para el 2040, 2050, el crecimiento del país va a tener tres ejes fundamentales, el tercer eje es el de Medellín-Rionegro (...) la siguiente región metropolitana en Colombia después de la de Bogotá Cundinamarca, será la de Medellín – Aburrá - Antioquia, que recoge alrededor de 25 a 30 municipios del departamento, a los que desde luego se integran estos municipios del Oriente Antioqueño”* (entrevista realizada, 2021).

Para Villegas Ramírez *“La relación que debe de existir entre el Valle de Aburrá y el Valle de San Nicolás debe de ser complementaria, en virtud de entender que el Estado es uno y entregarle a cada uno los ciudadanos que vivimos en diferentes valles los servicios que están a cargo del Estado”* (entrevista realizada, 2021)

Todos estos factores nos hacen pensar que la subregión Oriente Antioqueño debe abordar su planificación a partir de los fenómenos de urbanización que se proyectan en el territorio, y adicionalmente, repensar la relación con el Valle de Aburrá y la posibilidad de que en el futuro, las dos subregiones puedan confluir dentro de un mismo esquema asociativo.

- ***Viabilidad desde el punto de vista jurídico***

Desde el punto de vista normativo, hay que reconocer que la creación de una figura de régimen especial, similar a la Región Metropolitana de Bogotá – Cundinamarca, es un proceso que reviste mucha complejidad. Ya no precisamente desde el punto de vista de las consultas populares, sino que este propósito inicialmente implicaría la tramitación de una reforma constitucional vía acto legislativo.

Ahora bien, Prieto Soto (2021) señala que *la Ley Orgánica que se apruebe para reglamentar la figura de Bogotá – Cundinamarca, puede servir como marco de referencia para la creación de nuevas Regiones Metropolitanas, lo que significaría evitar el trámite de reformar la Constitución*. Sin embargo, solo con la aprobación de la Ley Orgánica que actualmente cursa en el Congreso de la República, sabremos si se deja abierta la puerta para el nacimiento de figuras similares.

En el anterior sentido, quedaría abierta la posibilidad de que dicha ley orgánica reglamente sirva como marco reglamentario para las futuras Regiones Metropolitanas del país, pues de lo contrario, será aún más complejo si cada nueva figura debe tramitar la reforma constitucional y posteriormente presentar otro proyecto de ley orgánica independiente.

Adicionalmente, el artículo 325 exigió para la Región Metropolitana el sometimiento a votación por parte del Concejo Distrital de Bogotá, de los Concejos Municipales y de la Asamblea Departamental, la decisión de ingresar o no a la figura, por lo que este sería otro requisito obligatorio. En otras palabras, los Concejos de los municipios del Valle de San Nicolás deberían refrendar la decisión de ingreso o no del municipio al esquema y adicionalmente lo debería hacer la Asamblea Departamental en caso de que Antioquia, en su calidad de departamento, hiciera parte de la conformación del mismo.

Por último, previa entrada en operación de la figura, se deberá suscribir el convenio interadministrativo entre las entidades territoriales que decidan asociarse, adoptar los estatutos y definir cuáles serán los hechos interjurisdiccionales que se

abordarán, además de definir los mecanismos de financiación y las materias en las que tendrá competencias la figura, que en el caso de la Región Metropolitana Bogotá Cundinamarca, están fijados en el Proyecto de Ley Orgánica.

A modo de conclusión, se reitera que el camino para la creación de una figura de esta naturaleza, es altamente complejo. Si bien el marco constitucional y legal de la figura creada por Bogotá y Cundinamarca puede abrir el camino para la conformación de futuras figuras similares, hay que reconocer que tanto el Artículo 325 de la Carta Política como el Proyecto de Ley Orgánica que hoy cursa en el Congreso, reglamenta específicamente dicha figura y no otras. De modo que no se puede asegurar que en el futuro ese mismo marco normativo sirva para otros esquemas o si, por el contrario, cuando un nuevo esquema similar se vaya a conformar, deba iniciarse el procedimiento desde cero.

- ***Viabilidad desde el punto de vista político***

Desde el punto de vista político, no es del todo fácil identificar qué tan factible sería implementar una figura sobre la cual no se ha generado ningún tipo de discusión hasta ahora.

Sin embargo, tomando como referencia la investigación que hasta ahora se ha realizado, se intentará describir cuáles podrían ser los pro y los contra del abordaje de una propuesta como estas dentro de la subregión.

Lo primero que se debe analizar, es que actualmente la relación entre Medellín y Rionegro se torna distante por las recientes tensiones que se han suscitado entre los mandatarios de las dos localidades, especialmente las discusiones más recientes sobre la construcción de la segunda pista del Aeropuerto José María Córdova, asunto que para el Alcalde Daniel Quintero Calle resulta ser de gran importancia, pero que el mandatario Rodrigo Hernández Alzate de Rionegro ve como una intromisión en asuntos que es el propio Rionegro quien debe resolverlos (El Colombiano, 2021).

Quintero Calle señaló que la Alcaldía de Medellín está en capacidad de entregar dineros para la compra de los predios que permitan la construcción de dicha segunda pista, pero a cambio sugirió que el aeropuerto Olaya Herrera pudiera cerrarse. A lo que Hernández Alzate respondió que el mandatario Quintero *está desesperado porque parece que quisiera traer la operación del Olaya para el Oriente, cuando el objetivo de ampliar el José María Córdova debe ser otro.* (BluRadio, 2021)

Si bien el Aeropuerto Internacional JMC debería ser uno de los factores principales en torno a los cuales se genere la integración entre el Valle de San Nicolás y el Valle de Aburrá, este tipo de tensiones demuestran que a día de hoy no es un escenario fácil de prever.

Por otro lado, dentro de la subregión se ha discutido la idea de que algunos municipios del Oriente que sean circunvecinos del Valle de Aburrá, entren a pertenecer a dicha Área Metropolitana. Así lo ha sostenido Prieto Soto, quien fuera el Director del AMVA entre los años 2016 y 2019 *“Si el Oriente Antioqueño no desarrolla el esquema de Áreas Metropolitanas y Provincias Administrativas de Planificación, pues Rionegro y otros municipios van a terminar integrados al Área Metropolitana del Valle de Aburrá (...) es la gran realidad, es la gran posibilidad, porque necesariamente tenemos que tener ese esquema colaborativo”* (entrevista realizada, 2021).

Si bien la discusión de este trabajo no se centra en la posibilidad de que municipios del Oriente integren la figura del Área Metropolitana del Valle de Aburrá, el tema nos permite entender que ya se está hablando de la integración de los dos valles y que es necesario deponer cualquier tipo de egos y diferencias políticas, para avanzar hacia una realidad en la que las relaciones de interdependencia entre las dos subregiones nos obligan a considerar la integración como un asunto necesario.

Por otro lado, frente a la postura que podrían asumir los demás municipios del Valle de San Nicolás en torno a conformar una figura de régimen especial como la Región Metropolitana Aburrá - Oriente y Antioquia, se debe tener en cuenta que en

los diferentes municipios se reabriría el debate sobre la conveniencia de esta figura. Si ya era difícil hablar de una integración con Rionegro por la desconfianza que existe en torno a los intereses que puede tener ese “territorio núcleo”, sería aún más complejo imaginar las reacciones que suscitaría la propuesta de integrarse además con el Valle de Aburrá.

Aunque cada momento político y cada coyuntura son diferentes, y también existen diferencias sustanciales entre las Áreas Metropolitanas y la Región Metropolitana -incluso también aplica para las RPG-, éstas podrían ser favorables para que la segunda opción se convierta en una alternativa real de asociatividad en el mediano plazo. La primera diferencia que existe, es que en las RPG o en la Región Metropolitana, se podría integrar el gobierno departamental, lo que favorecería cierta especie de equilibrio en la relación de los entes territoriales asociados.

Por otro lado, ni en las RPG ni en la Región Metropolitana, se contempla la figura del municipio núcleo, de manera que ninguno de los municipios sería “privilegiado” o tendría poder de veto frente a las decisiones que todos adopten en conjunto. En este caso, sería un Consejo Regional el que permita que cada uno de los municipios esté en igualdad de condiciones sin importar a qué categoría pertenece, cuánto presupuesto tiene o cuál es el tamaño de su territorio o de su población.

Por último, no se debe descartar la posibilidad de que sea un municipio distinto a Rionegro el que lidere la conformación de un esquema novedoso y con mejores herramientas de las que tienen los actuales. Lo anterior, sin desconocer la importancia de que sean estos municipios del Valle de San Nicolás (Rionegro, Guarne, El Retiro, La Ceja, La Unión, El Carmen de Viboral, Marinilla, San Vicente y El Santuario) los que inicialmente la conformen. Esto podría permitir superar esa especie de “prevención” que existe frente a Rionegro.

HALLAZGOS Y DISCUSIÓN

A partir del análisis de viabilidad que se realizó desde el punto de vista jurídico y político, acerca de las tres alternativas de asociatividad propuestas para la subregión del Oriente Antioqueño, y en especial para los municipios del Valle de San Nicolás, podemos identificar algunos hallazgos que faciliten analizar mejor las problemáticas estudiadas, de manera que se sustenten al final de este documento una serie de conclusiones que aporten a la construcción de propuestas y soluciones.

1. El Oriente Antioqueño atraviesa hoy un momento histórico, en el cual las decisiones que se tomen en torno a la integración de sus municipios, incidirán en las problemáticas sensibles y no resueltas que hoy experimenta, principalmente las asociadas al acelerado proceso de urbanización del territorio sin tener en cuenta instrumentos de planificación efectivos para que el territorio crezca de manera ordenada y sostenible.
2. Contrario a lo imaginado, la pandemia del Covid19 generó un vertiginoso incremento en el sector inmobiliario, siendo el Oriente Antioqueño una de las subregiones más atractivas para adquirir vivienda, principalmente por su cercanía y conexiones con el Valle de Aburrá y por ser considerado un territorio en el cual encontrar mayor tranquilidad y mejor calidad de vida.
3. En materia de infraestructura vial, se percibe también una gran problemática, dado que muchas de las vías del Oriente Antioqueño fueron diseñadas para usos y funciones muy distintas de las que están teniendo hoy. En otras palabras, las vías secundarias y terciarias que originalmente estaban diseñadas para dar acceso a predios rurales, hoy se están transformando en vías de uso urbano, con alta demanda de movilidad especialmente de vehículos privados, quedándose sin capacidad para soportar este explosivo crecimiento.
4. Los datos aportados desde diferentes fuentes confirman que no solo el aumento de la construcción de vivienda se ha disparado en los suelos

urbanos del Oriente Antioqueño, sino que también existe una alta presión en la urbanización del suelo rural, lo que desencadena en una pérdida de la vocación agrícola tradicional del territorio.

5. Sumado a lo anterior, el fenómeno de construcción de grandes proyectos inmobiliarios en suelo rural del Oriente, conlleva a la disminución en la producción de alimentos y en un fenómeno de despoblación del campo. Esto representa una especie de nueva ruralidad contradictoria: el campo sin campesinos.

6. La creciente posibilidad de subdivisión de la tierra genera dinámicas especulativas que aumentan el valor del suelo, que desplaza a la población de más bajos ingresos que se va quedando sin capacidad de asumir los costos de la valorización generados por el incremento de la demanda. Y es que no solo se hace más costoso adquirir una vivienda, sino que también sube el promedio del valor de los arrendamientos y en general el pago de los impuestos asociados a ser propietario. En general, la especulación aumenta el costo de vida, convirtiéndose en insostenible para algunos.

7. Entre los nueve municipios del Valle de San Nicolás, se concentra el 78,13% del total del presupuesto y el 71,01% total del PIB de la subregión del Oriente Antioqueño, lo cual tiene dos significados: por un lado, que las fortalezas económicas de estos municipios facilitarían cualquier ejercicio de asociatividad, toda vez que la figura que decidan conformar puede contar con un importante respaldo a partir de los aportes de los municipios, y en ese sentido, puede ser una figura más sostenible en el tiempo. Y por otro lado, se debe empezar a generar una discusión en torno a las desigualdades territoriales que existen en la subregión, y la manera en que deben comenzar a resolverse muchas de esas brechas. Por ejemplo, el municipio de Rionegro (\$512.582.498.387) tiene un presupuesto 63,8 veces mayor que el del municipio de Alejandría (\$8.023.311.933), y en total concentra el 44,31% del total de presupuesto de la subregión. Si en el futuro se decide que dentro de un mismo esquema deben converger los 23 municipios del Oriente, se debe también enfocar el debate desde un punto de vista de equidad territorial.

8. En el corto plazo no se ve viable la conformación de un Área Metropolitana, sin embargo, desde las diferentes fuentes consultadas parece haber consenso en que esta figura es un punto de llegada en los siguientes años. No es claro cuánto tiempo debe pasar para que se logre contrarrestar la falta de legitimación que hoy tiene la figura en los diferentes municipios, y es por ello que, ante la falta de que los municipios del Valle de San Nicolás definan su modelo de integración, han surgido nuevas propuestas como la de sumarse al Área Metropolitana del Valle de Aburrá, lo cual generaría un proceso de fragmentación aún mayor dentro de la subregión.
9. En todo caso, no se puede desconocer que el Valle de San Nicolás y el Valle de Aburrá, se proyectan como un eje de desarrollo importante, tanto por las nuevas vías que conectan ambos territorios, como por la importancia estratégica que tiene el Aeropuerto José María Córdova como polo de desarrollo, alrededor del cual se debe implementar toda una infraestructura de servicios diversa que ha degenerar un inmenso crecimiento a la subregión. Esta es la llamada ciudad o región aeroportuaria.
10. Frente a las dificultades que tuvo la fallida implementación del Área Metropolitana del Oriente (AMO) se encuentra que esta figura no cuenta con características de un modelo horizontal de gobernanza; adicionalmente, en las disposiciones de la Ley 1625 de 2013 se identifica claramente que el Alcalde del municipio núcleo cuenta con mayores facultades que los demás alcaldes, entre ellas el poder de veto sobre algunas decisiones. Este factor fue el desencadenante para que en varios de los municipios convocados a consulta popular para el mes de diciembre de 2019, se crearan fuertes resistencias frente a la validación de esta propuesta.
11. A lo anterior se debe añadir, que las Consultas Populares en nuestro país han sido un mecanismo poco efectivo para conformar Esquemas Asociativos Territoriales. De los 85 EAT constituidos, solamente uno se conformó a partir de este mecanismo de participación ciudadana, que hoy por hoy no solamente dificulta la creación de nuevas figuras, sino también el ingreso de

nuevos municipios a figuras ya existentes, como el referenciado caso de los municipios de El Carmen de Viboral y El Santuario, que han expresado su voluntad para ingresar a la Provincia Administrativa y de Planificación de las Aguas, los Bosques y el Turismo, pero ha encontrado un obstáculo en dicho requisito. Ni siquiera después de la promulgación de la Ley 1993 de 2019, a través de la cual se disminuyó el requisito de participación de un 25% al 5% del censo electoral, se ha podido avanzar en conformación de nuevos esquemas a partir de ellas.

12. Las Regiones de Planeación y Gestión (RPG) no tienen dificultades desde lo legal para su conformación. Son figuras flexibles, que comparten similitudes con las Asociaciones de Municipios y con las Provincias, y para el caso del Valle de San Nicolás podrían representar la oportunidad de servir como una figura de transición, de modo que los municipios se vayan poniendo de acuerdo frente a cuáles son los hechos interjurisdiccionales principales que se deben resolver, y a partir de allí, ir madurando en las dinámicas de integración que faciliten en el mediano plazo hacer tránsito hacia otras figuras con mayores herramientas y desarrollo normativo, como es el caso de las mismas Áreas Metropolitanas o eventualmente de una Región Metropolitana.
13. También sobre las RPG hay que mencionar que anteriormente tenían un carácter diferenciador que podía hacerlas atractivas frente a figuras como las Asociaciones de Municipios y las Provincias, y es que la Ley 1454 de 2011 las definía como “Bancos de Proyectos” que podían facilitar la gestión de recursos ante los Fondos de Desarrollo Regional. Sin embargo, el actual Plan de Desarrollo Nacional aprobado mediante la Ley 1955 de 2019, le otorgó esta misma posibilidad a los demás esquemas, permitiendo que cualquier EAT pueda postular proyectos y acceder a financiación de este fondo, lo cual limitó ese carácter diferenciador de las RPG y por ello hoy son tan pocas las que se han conformado a nivel nacional, frente a la cantidad de Asociaciones de Municipios y Provincias que existen.
14. La constitución de una Región Metropolitana implica un proceso bastante complejo tanto a nivel jurídico como político. Reformar la Constitución Política

a través de un Acto Legislativo y posteriormente tramitar una Ley Orgánica para reglamentarla, hace que el camino hacia su conformación sea largo y difícil. Quizás no inviable, pero en el corto plazo improbable.

MATRIZ DE RESULTADOS

FIGURA	VIABILIDAD JURÍDICA	VIABILIDAD POLÍTICA
Área Metropolitana Oriente (AMO)	Media/Alta	Media/Baja
Región de Planeación y Gestión (RPG)	Alta	Media
Figura de régimen especial	Baja	Baja

Tabla 7 – Elaboración propia

Esta matriz contiene los resultados del análisis de viabilidad realizado para cada de las tres alternativas propuestas, los cuales se resumen brevemente de la siguiente manera:

a) Frente a la implementación del Área Metropolitana del Oriente (AMO) se concluye que si bien en términos jurídicos es la figura con mayor desarrollo en la legislación colombiana, el mayor obstáculo continúa siendo la realización de las consultas populares, y a pesar de que la Ley 1993 de 2019 redujo el umbral de participación de la población habilitada para votar, del 25% al 5%, la Registraduría Nacional puede significar un obstáculo adicional al momento de autorizar la realización de dichas consultas; en consecuencia, la viabilidad es media/alta.

Por su parte, en términos políticos, existen actualmente más dificultades, teniendo en cuenta la falta de legitimidad que tiene hoy la figura entre la subregión debido principalmente al rechazo que genera la condición de municipio núcleo que tendría Rionegro, lo que genera la percepción de desigualdad en la toma de las decisiones más trascendentales que el esquema estaría llamado a adoptar, por lo tanto, su viabilidad es media/baja.

b) La creación de una Región de Planeación y Gestión (RPG) en términos jurídicos no presenta mayores dificultades. Por un lado, no se requiere la realización de una consulta popular para su conformación, lo cual es una ventaja inicial. Adicionalmente, con las nuevas disposiciones incorporadas a través del Decreto 1033 de 2021, se aclaran muchos vacíos que existían respecto a la puesta en marcha de este tipo de esquemas. Basta entonces con el cumplimiento de las exigencias descritas en el artículo 2.2.5.1.2 de la mencionada norma, que se resumen en la adopción de un Acuerdo Municipal en cada uno de los Concejos de los municipios que decidan conformarla, por medio del cual se autorice al Alcalde para la suscripción del convenio interadministrativo de conformación del EAT, la adopción de los respectivos estatutos, la apropiación de los recursos necesarios para tal fin. En este orden de ideas, en términos jurídicos su viabilidad es alta.

Por su parte, en términos políticos, dado que es una figura poco conocida y cuyas características principales son vistas como idénticas a las de las Asociaciones de Municipios y las Provincias Administrativas y de Planificación, puede ser poco atractiva para los tomadores de decisiones, teniendo en cuenta además que la mayoría de los municipios del Valle de San Nicolás ya se encuentran asociados en figuras como MASORA, la Provincia de la Paz y la Provincia del Agua, Bosques y Turismo. En ese sentido, la viabilidad política es media.

c) Por último, frente a la posibilidad de implementar una figura de régimen especial, similar a la recién conformada Región Metropolitana de Bogotá y Cundinamarca, desde el punto de vista jurídico se advierten grandes dificultades, que van desde la promulgación de un Acto Legislativo por medio del cual se logre reformar la Carta Política de 1991 para crear el marco constitucional del esquema, hasta la expedición de una Ley Orgánica que regule sus competencias, alcances y funcionamiento, y si bien en el caso estudiado no se requirió la realización de consultas populares en los municipios que hoy la integran, sí se necesitó un importante periodo de audiencias públicas para la recolección de propuestas que nutrieran el diseño del esquema, la mayoría de las cuales se realizaron antes de la pandemia. En conclusión, la viabilidad jurídica de esta figura en términos jurídicos es baja.

Respecto a lo político, se debe partir del análisis que se propuso sobre la relación entre el Valle de San Nicolás y el Valle de Aburrá, puesto que una Región Metropolitana no se conformaría únicamente entre municipios del Oriente Antioqueño. En ese orden de ideas, este debate puede tardar mucho más tiempo en darse, y si hoy se percibe cierta desconfianza de parte de algunos municipios frente a Rionegro, sería mucho más complejo imaginar una dinámica de integración con la ciudad de Medellín y los municipios del Aburrá. Por tanto, su viabilidad en términos políticos, también es considerada baja.

CONCLUSIONES

El crecimiento de la población del Oriente Antioqueño, el acelerado desarrollo urbanístico, los fenómenos migratorios y la fuerte presión ejercida por el Valle de Aburrá, hacen que la construcción de diálogo regional y la conformación de una figura que de una vez por todas aglutine todas las voluntades de los municipios, no deba aplazarse por más tiempo.

Una de las grandes amenazas que se identifican en la subregión, es causada por el deterioro de la producción y las condiciones de vida en el campo, que van desde el envejecimiento de la población campesina hasta la falta de incentivos que hoy tienen los jóvenes rurales para permanecer en sus tierras, y que simultáneamente va de la mano de los grandes parcelizadores y especuladores que convierten la vocación productiva de la tierra en jugosos negocios inmobiliarios. El reto es generar una institucionalidad fuerte para esa planificación, para lograr imponer límites al mercado desde la estructura de los Planes de Ordenamiento Territorial y lograr así un proceso de urbanización que no precarice el territorio.

El proceso de metropolización del Oriente Antioqueño, especialmente en el Valle de San Nicolás, es una realidad innegable, pero no se están generando los procesos de planificación y gobernanza adecuados. Es por ello que se debe pensar en una figura asociativa que aborde la expansión urbana como un problema a resolver.

La asociatividad territorial en la subregión podría adicionalmente generar muchas otras ventajas, entre ellas el aprovechamiento de economías de escala, la generación de concurrencia en fuentes de inversión, la focalización de la inversión en proyectos de impacto regional, el ordenamiento y la planificación integral del territorio, el aumento y la promoción de competitividad de los municipios, la preservación de ecosistemas y aprovechamiento del potencial turístico, la reactivación económica pospandemia, entre muchas otras.

Podemos afirmar que esta subregión atraviesa un momento histórico trascendental, pues las decisiones que se tomen en los próximos años acerca de cuál va a ser el esquema ideal para lograr su integración y así realizar su planeación urbano regional, van a ser determinantes para el futuro, especialmente si se tiene en cuenta que la asociatividad territorial es necesaria para gestionar esos hechos interjurisdiccionales que los municipios por su propia cuenta no lograrán resolver, tales como seguridad, transporte, medio ambiente, servicios públicos, seguridad alimentaria, seguridad hídrica, electrificación y vías rurales, desarrollo del sector agropecuario, ordenamiento territorial, por nombrar algunos de los más relevantes.

No se puede desconocer que una figura como el Área Metropolitana tiene más herramientas que las Provincias, las RPG, y las Asociaciones de Municipios, dado que cuentan con un régimen especial que las desarrolla, y además porque son figuras que se han consolidado durante décadas en nuestro país. Sin embargo, en el Oriente Antioqueño la figura no goza de legitimidad puesto que es vista por los demás municipios como un esquema de carácter vertical, y por parte de las comunidades como una amenaza frente a tener que compartir los recursos naturales de los municipios con Rionegro, quien es visto más allá de “municipio núcleo” como el “municipio jefe” de los demás.

Una posibilidad que hoy se puede explorar entre los municipios del Valle de San Nicolás, es la conformación de una figura como la Región de Planeación y Gestión (RPG) que no necesariamente se proyecte hacia el largo plazo. Es decir, esta figura puede servir como antesala para la futura conformación de un Área Metropolitana o en una figura especial como lo es la Región Metropolitana.

Frente al tema de las consultas populares, ha quedado demostrado que si bien son un mecanismo de participación ciudadana, a través del cual el constituyente primero puede refrendar decisiones de gran trascendencia para los municipios, no ha sido un mecanismo eficaz para la constitución de nuevos Esquemas Asociativos Territoriales. En ese orden de ideas, ha sido mayor el desarrollo en la conformación de figuras que no exigen este requisito, como lo son a nivel municipal las Asociaciones de Municipios, las Provincias y las RPG. Incluso, la misma Región Metropolitana contó con un amplio proceso de debate ciudadano a través de audiencias públicas y cabildos abiertos, pero no contempló como requisito la realización de este tipo de consultas, lo cual facilitó su creación.

Se hace necesario entonces replantear si este mecanismo debe seguir siendo una exigencia para el nacimiento de algunos nuevos esquemas, o si por el contrario, alguna reforma puede modificar este requisito. No significa conculcar el derecho que tiene la ciudadanía para tomar decisiones vinculantes, sino considerar que ese poder representativo ya está en cabeza de los tomadores de decisiones que están legitimados por procesos electorales democráticos. Incluso, la Ley 1993 de 2019 intentó facilitar el proceso de conformación de las Áreas Metropolitanas reduciendo significativamente el requisito de población votante inscrita que debe participar de la decisión, pero fue entonces la Registraduría la que no autorizó la realización de dicha consulta, ya que manifestaron no contar con los recursos requeridos para adelantarla, lo cual puede ser un hecho frecuente en esta entidad para autorizar este tipo de mecanismos. En otras palabras, los obstáculos no eran únicamente los relacionados con el umbral.

En definitiva, además de la figura de integración que el Oriente Antioqueño defina conformar en los próximos años, es igualmente importante comenzar a discutir en todos los escenarios de la subregión (academia, sector productivo, medios de comunicación, gobiernos locales, institucionalidad, comunidades), cómo será la relación con el Valle de Aburrá, dada la creciente relación de interdependencia que hoy existe entre las dos subregiones.

Indudablemente los dos Valles -Aburrá y San Nicolás- están muy cerca, y con las nuevas conexiones viales, las cargas y presiones de uno sobre otro, se van a

incrementar. El túnel de Oriente, el hipotético traslado del Aeropuerto Olaya Herrera, la construcción de la segunda pista del aeropuerto José María Córdoba, la presión de los especuladores inmobiliarios, entre muchos otros factores, obligan a no aplazar esta discusión por más tiempo. Se debe comenzar a generar el debate acerca de si las dos subregiones deben converger dentro del marco de un mismo Esquema Asociativo Territorial.

Sea cual sea la forma en la que los municipios decidan unirse, a través de un Área Metropolitana, de una Provincia, de una Región de Planeación y Gestión, o de cualquier otra figura de régimen especial, es imperioso que lo hagan, pues de manera independiente será muy complejo enfrentar las problemáticas comunes que hoy son evidentes. Y para superar el mito de que el Oriente Antioqueño es el “segundo piso” de Medellín y del Valle de Aburrá, es necesario que las dos subregiones conversen a partir de sus complementariedades y no de sus conflictos.

Frente a la importancia que hoy tiene el Aeropuerto José María Córdoba como uno de los epicentros del desarrollo del Oriente Antioqueño, deben aunarse muchos esfuerzos desde diferentes instancias, para que el territorio pueda convertirse en una gran región aeroportuaria, que genere crecimiento y desarrollo tanto desde el ámbito económico como social y cultural, preservando la sustentabilidad ambiental.

Por otro lado, si bien dentro del ordenamiento jurídico no existe ninguna prohibición para que las entidades territoriales pertenezcan a más de dos Esquemas Asociativos Territoriales, no tiene mucho sentido que un municipio haga parte, por ejemplo, de una Provincia Administrativa y de Planificación y al mismo tiempo de un Área Metropolitana, pues en algún momento puede tener conflictos para coordinar su Plan de Desarrollo y su Plan de Ordenamiento Territorial, con otros instrumentos como el Plan Estratégico Provincial y el Plan Estratégico Metropolitano, y adicionalmente, porque se debe aportar recursos a cada uno de los EAT de los que hace parte, y considerando que los recursos financieros son escasos, esto generara dificultades adicionales. Por lo anterior, se recomienda que si en el corto o mediano plazo se conforma una figura entre los municipios del Valle de San Nicolás, algunos municipios que hoy hacen parte de la Provincia del Agua, Bosques y el Turismo, como son Marinilla y San Vicente Ferrer, se decidan por uno de los dos esquemas.

Lo anterior, no implica la extinción de las dos Provincias que hoy existen en la subregión, como lo son la de Aguas, Bosques y Turismo y la de La Paz. Al ser figuras de menor complejidad en su funcionamiento, los municipios de menores capacidades deben continuar adelantando estos ejercicios de asociatividad, mientras desde el ordenamiento jurídico se les dota de mayores herramientas. El Decreto 1033 de 2021 parece ser una oportunidad para que estos esquemas, a partir de buenos ejercicios de gestión y liderazgo, se fortalezcan.

Frente a la pertenencia a las Asociaciones de Municipios, es evidente que los municipios del Valle de San Nicolás mayoritariamente integran MASORA, pero este asunto es menos problemático, ya que dicha entidad no cuenta con ningún tipo de Plan Estratégico que supedite o condicione los Planes de Ordenamiento Territorial o los Planes de Desarrollo Municipales. En ese sentido, integrar este tipo de asociaciones no riñe con pertenecer a una Provincia, a una RPG o a un Área Metropolitana.

Mención especial para la promulgación del Decreto 1033 de 2021, una norma que fue expedida justamente durante el desarrollo de este trabajo, que sin duda incorpora disposiciones novedosas para los esquemas que hoy están conformados y que, justamente, reclamaban un marco normativo que las dotara de mayores herramientas para su funcionamiento y financiación. Las cuatro Asociaciones de Municipios y las dos Provincias que hoy están conformadas en la subregión, deben apropiarse de este nuevo marco normativo para lograr una mejor gestión de los intereses de sus asociados. Dicho marco, servirá también para la conformación de los nuevos esquema que se propondrán en los próximos años.

No se puede dejar de lado la posibilidad de que otros municipios, distintos a los del Valle de San Nicolás y que tienen una importancia estratégica inmensa dentro de la subregión, estén también integrados, como es el caso de los municipios de El Peñol y Guatapé, que no solo se encuentran ubicados en la zona de influencia de Embalses, sino que además tienen uno de los más altos potenciales turísticos del departamento, al igual que el municipio de Sonsón, el territorio más extenso del Oriente Antioqueño, cuyo potencial radica en su inmensa riqueza natural y patrimonial, -solo por mencionar algunos de ellos-.

Finalmente y como conclusión más importante de este trabajo, es destacar como fundamental la vinculación de la academia con este tipo de discusiones. No solo para generar conciencia en torno la necesidad e importancia de la asociatividad territorial en época de reactivación económica, sino también para tratar de despolitizar algunos de estos debates y dejar de lado las posiciones radicales que en muchas ocasiones impiden que estos ejercicios de integración avancen y se consoliden.

REFERENCIAS

Alcaldía de Bogotá (2021). ABC Región Metropolitana Bogotá – Cundinamarca. Recuperado de: <https://bogota.gov.co/asi-vamos/obras/abc-region-metropolitana-bogota-cundinamarca>

Alcaldía de Medellín (2019) Metropoli 2050: La Superciudad de Medellín. Publicación de la Alcaldía de Medellín y el Área Metropolitana del Valle de Aburrá.

Arbeláez Sierra, L.F. (2017). El Valle de San Nicolás: de lo rural a lo urbano. *Oriente antioqueño realidades y perspectivas*. 19-32. Cámara de Comercio del Oriente Antioqueño.

Arbouin Gómez, F. (2012). Derecho urbanístico y desarrollo territorial colombiano. Evolución desde la colonia hasta nuestros días. *Vniversitas* 61(124), 17-42. <https://doi.org/10.11144/Javeriana.vj61-124.dudt>

Arroyave Mina, S. (2021) Planificar el desarrollo territorial a partir de una eficiente descentralización: retos y oportunidades para las regiones. *La Silla Vacía*. Recuperado el 19 de octubre de 2021. En: <https://www.lasillavacia.com/historias/historias-silla-llena/planificar-el-desarrollo-territorial-a-partir-de-una-eficiente-descentralizaci%C3%B3n-retos-y-oportunidades-para-las-regiones/>

Bateman, A., et al. (2020) La asociatividad territorial como mecanismo estratégico de concurrencia de esfuerzos y recursos. *Reflexiones sobre Ordenamiento Territorial y Desarrollo Territorial en Colombia*. 75-96. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/Reflexiones-sobre-Ordenamiento-y-Desarrollo-territorial-en-Colombia.pdf>

BluRadio (2021) Rifirrafe entre alcaldes de Medellín y Rionegro por segunda pista del aeropuerto José María Córdova. En: <https://www.bluradio.com/blu360/antioquia/rifirrafe-entre-alcaldes-de-medellin-y-rionegro-por-segunda-pista-del-aeropuerto-jose-maria-cordova>

Brito Ruiz, F. (2020) Estructura del Estado Colombiano y de la Administración Pública Nacional. *Descentralización*. 73-81. Tercera Edición, Legis.

Cámara de Comercio del Oriente Antioqueño (2019). Información del Oriente y sus ventajas competitivas. Recuperado el 19 de octubre de 2021. En:

[https://ccoa.org.co/sobreelorientel/](https://ccoa.org.co/sobreelorientel)

Carmona Lopera, N. y Pedroza Gómez, Y. (2018) Implementación de un área metropolitana o una provincia administrativa y de planificación en el Valle de San Nicolás: análisis sobre las implicaciones. Tesis de Maestría. Universidad EAFIT.

<https://repository.eafit.edu.co/handle/10784/13453>

Contreras Pantoja, D. (2020) Los Planes de Ordenamiento Territorial Departamental como instrumentos administrativos de concreción de la planificación intermedia: ¿un escenario articulado o en construcción?. En Rincón, J., Cabezas, N. (ed.) *Ordenación del Territorio, Ciudad y Derecho Urbano*. 253-288. Universidad Externado de Colombia.

Covilla Martínez, J. (2018) Caracterización de los esquemas asociativos en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial. En Robledo, P., Santaella, H., Covilla, J. (ed.), *Derecho de las entidades territoriales*. 233-274. Universidad Externado de Colombia.

Covilla Martínez, J. (2018) La regulación jurídica de las áreas metropolitanas y su fortalecimiento institucional. En Robledo, P., Santaella, H., Covilla, J. (ed.), *Derecho de las entidades territoriales*. 55-85. Universidad Externado de Colombia.

Corte Constitucional de Colombia (2001) Sentencia 1051 del 04 de diciembre de 2001. Magistrado Ponente: Jaime Araujo Rentería. En:

<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/C-1051-01.htm>

Corte Constitucional de Colombia (2001) Sentencia 1096 del 17 de octubre de 2001. Magistrado Ponente: Jaime Córdova Triviño. En:

<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/C-1096-01.htm>

Corte Constitucional de Colombia (2014) Sentencia 072 del 04 de febrero de 2014. Magistrado Ponente: Alberto Rojas Ríos. En:

<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2014/C-072-14.htm>

Corte Constitucional de Colombia (2021) Sentencia 348 del 14 de octubre de 2021. Magistrado Ponente: Alejandro Linares Castillo. En: <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=30042363>

De La Calle, H. (2007) Las ilusiones fallidas de la descentralización. *Memorias del Seminario 20 años de la descentralización en Colombia: presente y futuro*. 132-138. [https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/CE43A9CC3B58E67505257C6600798EB4/\\$FILE/1_pdfsam_20_a_os_descentralizacion_Rinde240907.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/CE43A9CC3B58E67505257C6600798EB4/$FILE/1_pdfsam_20_a_os_descentralizacion_Rinde240907.pdf)

Delgado Ruiz, S., et al. (2020). Los municipios de sexta categoría de Colombia (2000-2016): entre la autonomía y la dependencia. *Apuntes Del Cenes*, 39(69), 137-167. <https://doi.org/10.19053/01203053.v39.n69.2020.10172>

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (2021). Geovisor de Consulta de Codificación de la Divipola. Consultado el 06 de noviembre de 2021. En: <https://geoportal.dane.gov.co/geovisores/territorio/consulta-divipola-division-politico-administrativa-de-colombia/>

Departamento Nacional de Planeación (2013). Definición legal y funcional de los Esquemas Asociativos de Entidades Territoriales en Colombia. En: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/DEFINICI%C3%93N%20LEGAL%20Y%20FUNCIONAL%20DE%20LOS%20ESQUEMAS%20ASOCIATIVOS%20DE%20ENTIDADES%20TERRITORIALES%20EN%20COLOMBIA.pdf>

Departamento Nacional de Planeación (2021). ¿Qué es asociatividad territorial? Kit de asociatividad territorial. En: <https://asociatividad.dnp.gov.co/asociatividad-territorial>

Diario Oriente (2019) A partir del 1 de enero desaparece E.P Río y EPM prestará directamente el servicio en Rionegro. En: <http://diarioriente.com/altiplano/a-partir-del-1-de-enero-desaparece-e-p-rio-y-epm-prestara-directamente-el-servicio-en-rionegro.html>

Duarte, C. (2020) ¿Cómo estamos de asociatividad territorial en el país? En *Curso de Asociatividad Territorial. Escuela Superior de Administración Pública*. Bogotá. Disponible en: [https://www.youtube.com/watch?v= F042M47aYM](https://www.youtube.com/watch?v=F042M47aYM)

Duque Canté, N. (2012). Particularidades de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial. *Análisis Político, vol.25, n°76*. 175-190.
<https://revistas.unal.edu.co/index.php/anpol/article/view/43501/44784>

El Colombiano (2016) Alcaldes del Oriente firman acta de intención para conformar área metropolitana. En: <https://www.elcolombiano.com/antioquia/alcaldes-del-oriente-firman-acta-de-intencion-para-conformar-area-metropolitana-XN4096527>

El Colombiano (2021) El lío que se armó por la segunda pista del aeropuerto de Rionegro. En: <https://www.elcolombiano.com/antioquia/el-problema-por-la-compra-de-predios-para-la-segunda-pista-del-aeropuerto-jose-maria-cordova-de-rionegro-FA15407002>

El Colombiano (2021) Oriente y Suroeste nuevas alternativas. En: <https://www.elcolombiano.com/tendencias/oriente-y-suroeste-nuevas-alternativas-BH15305235>

Entre Ceja y Ceja (2019). La carta que alcaldes electos enviaron a Aníbal Gaviria sobre Área Metropolitana de Oriente. En: [https://entrecejayceja.co/2019/11/08/la-carta-que-alcaldes-electos-enviaron-a-anibal-gaviria-sobre-area-metropolitana-de-orienter/](https://entrecejayceja.co/2019/11/08/la-carta-que-alcaldes-electos-enviaron-a-anibal-gaviria-sobre-area-metropolitana-de-orient/)

Estupiñán, L. (2006). El modelo territorial colombiano: crisis y perspectivas. *Diálogo de Saberes, n°25*. 91-108.
<https://revistas.unilibre.edu.co/index.php/dialogos/article/view/1973>

Fonseca, H. (2018) Lineamientos para la estructuración de una RPG (Región de Planificación y Gestión) en el marco de la Ley 1454. Tesis de Maestría. Universidad Piloto de Colombia. En: <http://repository.unipiloto.edu.co/handle/20.500.12277/10007>

García, J.L. (1976) Antropología del territorio. *Hacia un concepto de territorialidad humana*. 13-21. Taller Ediciones Josefina Betancor. Madrid.

Gaviria Gutiérrez, Z. (2017). Una mirada retrospectiva y prospectiva al ordenamiento territorial del Oriente Antioqueño. *Oriente antioqueño realidades y perspectivas*. 33-46. Cámara de Comercio del Oriente Antioqueño.

Gobernación de Antioquia. (2018). *Anuario Estadístico de Antioquia 2018*. Recuperado de: <http://www.antioquiadatos.gov.co/index.php/anuario-estadistico-2018>

Lascoumes, P. y Le Galés P.(2009). Diccionario de políticas Públicas. Definición de Instrumento. (págs. 284-291). Bogotá. Universidad Externado de Colombia.

Ley 1454 de 2011. Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones. 28 de junio de 2011. Diario Oficial No. 48.115.

Ley 1962 de 2019. Por la cual se dictan normas orgánicas para el fortalecimiento de la región administrativa de planificación, se establecen las condiciones para su conversión en Región Entidad Territorial y se dictan otras disposiciones, en desarrollo de los artículos 306 y 307 de la C. P. 28 de junio de 2019. Diario Oficial No. 50.998

Marulanda Marín, D.P., y Martínez Herrera, J.A. (2018). Actualidad socioeconómica del Oriente Antioqueño y su proyección de crecimiento articulado con el papel de la Universidad de Antioquia seccional Oriente Antioqueño. *Science of Human Action*, 3(2), 359-390. <https://doi.org/10.21501/2500-669X.2929>

Mejía Jiménez, M. (2020). *Asociatividad Territorial en Relación con el Desarrollo Sostenible en la Subregión del Oriente Antioqueño*. Universidad de Manizales. <https://ridum.umanizales.edu.co/xmlui/handle/20.500.12746/4541>

MiOriente (2019) ¿Sí o no al Área Metropolitana del Oriente? En: <https://mioriente.com/altiplano/si-o-no-al-area-metropolitana-del-oriente.html>

MiOriente (2019) Cero y van tres: otro municipio que le dice no al Área Metropolitana: En: <https://mioriente.com/embalses/cero-y-van-tres-otro-municipio-que-le-dice-no-al-area-metropolitana.html>

MiOriente (2019) Candidatos a cinco alcaldías del Oriente le dijeron NO al Área Metropolitana. En: <https://mioriente.com/el-oriente-elige/candidatos-a-cinco-alcaldias-del-oriente-le-dijeron-no-al-area-metropolitana.html>

MiOriente (2020) Alcalde de Rionegro propuso crear la Gran Provincia del Oriente. En: <https://mioriente.com/altiplano/rionegro/alcalde-de-rionegro-propone-crear-la-gran-provincia-del-oriente-antioqueno.html>

Municipio de Rionegro (2020) Plan de Desarrollo 2020-2023 “Unidos Avanzamos Más”. Recuperado de: <https://rionegro.gov.co/plan-de-desarrollo-municipal/>

Noticias Región (2020) El Santuario anunció intención de ingresar a la Provincia del Agua, Bosques y Turismo. En: <https://www.noticiasregion23.com/349-el-santuario-anuncio-intencion-de-ingresar-a-la-provincia-del-agua-bosques-y-turismo>

Parejo, L. (2012). La ordenación territorial y urbanística y el gobierno de la ciudad en el Estado territorialmente descentralizado. *Revista Digital de Derecho Administrativo*, nº7. 63-88.
<https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/Deradm/article/view/3234>

Penagos, Á. (2018). El ordenamiento territorial y la articulación Nación-territorio: muchos intereses y un solo territorio. *Calidad Institucional. Fundamento del desarrollo económico y el progreso social*. 5-122. <https://www.rimisp.org/noticia/el-ordenamiento-territorial-y-la-articulacion-nacion-territorio-muchos-intereses-y-un-solo-territorio/>

Petro Orrego, G. [@petrogustavo] (14 de octubre de 2021) Tweet recuperado de: <https://twitter.com/petrogustavo/status/1448840329692696584?s=20>

Quién es Quién Oriente Antioqueño (2021) Programa Jaque. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=4rB5g9Luqmc>

Registraduría Nacional del Estado Civil (2019). Por la cual se convoca 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. En:

https://wsr.registraduria.gov.co/IMG/pdf/resolucion_11297_de_12_septiembre_de_2019.pdf

Restrepo, G. F. (2017). Pasado, presente y futuro del Oriente antioqueño: el desarrollo de la Aerópolis. *Oriente antioqueño realidades y perspectivas*. 79-89. Cámara de Comercio del Oriente Antioqueño.

Revista Propiedades (2021) La Ceja y El Retiro destacan para la inversión inmobiliaria. En: <https://propiedades.com.co/abece-de-vivienda/la-ceja-y-el-retiro-destacan-para-la-inversion-inmobiliaria>

Revista Semana (2014) El Área Metropolitana de Sol no prosperó. En: <https://www.semana.com/nacion/articulo/el-area-metropolitana-del-sol-no-prospero/410011-3/>

Revista Semana (2017) Casas por árboles: el desordenado crecimiento urbano en el oriente antioqueño. En <https://www.semana.com/medio-ambiente/articulo/el-oriente-antioqueno-esta-creciendo-de-forma-desordenada/38704/>

Robledo Silva, P. (2014) La Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial: ¿una asignatura pendiente?. *Serie Documentos de Trabajo, n°31*. Universidad Externado de Colombia. <https://icrp.uexternado.edu.co/wp-content/uploads/sites/4/2015/05/DOC-DE-TRABAJO-31.pdf>

Rondón, C. (2019) Ley de Regiones para el desarrollo territorial. *La Silla Vacía*. Recuperado el 02 de junio de 2021. En: <https://lasillavacia.com/silla-llena/red-de-la-paz/ley-de-regiones-desarrollo-territorial-71458>

Ruiz, S. (2019) El Área Metropolitana de Oriente se empieza a aflojar. *La Silla Vacía*. Recuperado el 20 de junio de 2021. En: <https://lasillavacia.com/historias/silla-nacional/el-area-metropolitana-de-oriente-se-empieza-a-aflojar/>

Salazar Pineda, R., y Rendón Velásquez, F. (2017). Los valles de San Nicolás y de Aburrá, ¿dos valles cercanos o lejanos?. *Oriente antioqueño realidades y perspectivas*. 91-110. Cámara de Comercio del Oriente Antioqueño.

Universidad del Rosario (2012) Tres Valles: el territorio de la economía. Una estrategia de ordenamiento económico-territorial para los valles de Aburrá, Occidente Cercano y San Nicolás en Antioquia. En:
<https://repository.urosario.edu.co/bitstream/handle/10336/12922/Tres%20valles.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Uribe Merino, A. (2017) Oriente, una región aeroportuaria, desarrollo y crecimiento económico. *Oriente antioqueño realidades y perspectivas*. 61-77. Cámara de Comercio del Oriente Antioqueño.

Zuluaga Mejía, R. (2017) Área Metropolitana del Oriente Antioqueño. *Oriente antioqueño realidades y perspectivas*. 19-32. Cámara de Comercio del Oriente Antioqueño.

ANEXOS

ENTREVISTA SEMIESTRUCTURADA

INVESTIGACIÓN: ALTERNATIVAS DE ASOCIATIVIDAD TERRITORIAL PARA EL ORIENTE ANTIOQUEÑO. ESTUDIO DE CASO: VALLE DE SAN NICOLÁS

MAESTRÍA EN GOBIERNO Y POLÍTICAS PÚBLICAS

UNIVERSIDAD EAFIT

NOTA: Las respuestas no tienen que ser estrictamente relacionadas con la pregunta, el entrevistado tiene libertad de abordarlas de manera general y referirse a otros temas si lo considera pertinente.

ENTREVISTADO: *Edgar Villegas, Ex Concejal y Ex Alcalde del Municipio de Marinilla 2016-2019.*

1. ¿Cuál es su visión acerca del crecimiento y desarrollo del Oriente Antioqueño hacia el año 2030? (infraestructura, servicios públicos, acelerado crecimiento urbano, entre otros)

Bueno, lo primero que tenemos que decir en perspectiva de desarrollo y crecimiento en torno al Oriente Antioqueño a 2030, 2030 es una fecha muy cercana que es muy fácil predecir de acuerdo a los elementos que hay en el contexto de la región, como estaremos, lo primero que es muy notorio en el ambiente, es el vertiginoso crecimiento de la población civil, segundo, un acelerado crecimiento con escaso desarrollo en virtud del número plural de construcciones que viene soportando el suelo del oriente antioqueño, y en especial la subregión del Valle de San Nicolás, tercero, un verdadero fenómeno de despoblamiento del campo, cada vez menos hombres y mujeres se dedican a la producción de alimentos y todos los días el promedio de adultos campesinos aumenta con un tema grave para analizar y es que los jóvenes campesinos hoy no tienen una motivación especial para cultivar el campo. Un elemento muy significativo de nuestra región y que lo hace visible en el contexto nacional e internacional es la producción de oxígeno, agua, fauna, flora,

que con el pasar del tiempo la subdivisión de la tierra se va a seguir acrecentando y esto por supuesto, va en contra de los intereses colectivos de la misma región, ojalá en el 2030 de toda esta integración regional, que espero se de, salgan propuestas muy muy importantes, materia de planeación para la prestación eficaz y eficiente los recursos públicos domiciliarios, la salud y porque no decirlo también, la educación, y la educación con perspectiva de pertenencia y superior. Es mi humilde mirada de lo que sería 2030 en el Oriente Antioqueño, en una visión de corto plazo, lastimosamente, mi pronóstico es en virtud de un gran crecimiento pero un escaso desarrollo de acuerdo al contexto que podemos analizar en el momento.

2. ¿Considera necesaria la integración de los municipios del Valle de San Nicolás bajo un esquema de asociatividad territorial?

Siempre he defendido la asociatividad supramunicipal del Ordenamiento Jurídico Colombiano para el caso del Oriente Antioqueño y más concretamente para el Valle de San Nicolás, es evidente la necesidad de que estemos inmersos en un esquema asociativo territorial o en un mecanismo de protección del territorio que proteja el territorio como elemento consustancial a la asociatividad. Un segundo elemento que deberá contemplar esta unión de entidades territoriales, es la toma de decisiones en igualdad de condiciones para que no se mire a nadie o mejor a ninguna entidad territorial de forma vertical, sino el dialogo siempre debe de ser horizontal, para eso tendremos que construir un producto legislativo o acudir a alguno de aquellos que menciona el artículo 286 de la Constitución Nacional con una legislación que permita visualizar elementos de equidad, igualdad, elementos de condiciones habitacionales homogéneas en virtud de la necesidad que tiene nuestro territorio, y de forma tal que el Valle de San Nicolás, que es una de las subregiones del Oriente Antioqueño más pobladas, o mejor la más poblada, tendrá desde ese mecanismo de asociatividad supramunicipal tendrá que seguir pensando en los servicios que le pueda entregar a las demás regiones, hablo de Embalses, Bosques y Paramos, en suma, mi criterio el Oriente Antioqueño tendrá que cobijarse con un mecanismo de asociatividad con un mecanismo eficiente y eficaz para resolver temas que aún están pendientes en materia de movilidad, seguridad, en material de prestación eficaz de los servicios públicos, salud, educación entre otros.

3. En caso de que la respuesta anterior sea afirmativa, ¿cuál considera que es la figura más idónea para que los municipios del Valle de San Nicolás se integren? (Provincias, Áreas Metropolitanas, Regiones de Planeación y Gestión u otras).

Es evidente, la realización la confección, gestación y puesta en marcha de los diferentes esquemas asociativos territoriales en nuestra región, para el caso se han conformado la Asociación de Municipios, MASORA, por ejemplo, existe desde el año 94 para los 9 municipios del altiplano, existe MASER, y otras más Bosques y demás en el Oriente Antioqueño, pero además, se han excitado ya las Provincias Administrativas y de Planeación, a saber la Provincia de Agua, Bosques y Turismo, y la Provincia de la Paz, que asocian 16 de los 23 municipios que tiene el Oriente Antioqueño y que es visible también la necesidad aún la propuesta de una asociatividad territorial que puede ser de aquellos que están tipificados en la norma, especialmente el 286 de la Carta Superior que ha desarrollado en mediana forma la Ley 1454 y la 1625 y otras leyes y decretos que rigen la materia, pero que debe ajustarse, o debemos independientemente del nombre o el mecanismo, y demás de las vanidades políticas que pueda generar tal discusión, aperturarnos a la posibilidad de generar un instrumento que sea que se ajuste a las necesidades que hoy tiene el Oriente Antioqueño. Ha habido la protección de la cultura campesina, de la protección de los recursos naturales, del liquido vital, ha habido de entregar educación con pertinencia y educación superior, ha habido de garantizar los eficientes servicios de salud, de una verdadera planeación para el desarrollo más que para el crecimiento del Oriente Antioqueño y que tendrá entonces, la dirigencia política del momento a sentarse a asumir retos de responsabilidad sin calculo matemático morboso electoral y que permita a las próximas generaciones tener instrumentos que defiendan esta región, este Oriente Antioqueño.

4. ¿Qué ventajas traería la asociatividad territorial para los municipios del Oriente cercano – Valle de San Nicolás? ¿Cuáles problemáticas podrían tratar de resolver conjuntamente?

En perspectiva de desarrollo siempre va a ser un hecho ganador la asociatividad regional, siento que hoy la región tiene esa necesidad y en virtud de

volver el estado más eficiente, más eficaz, entendido este como un hacedor de felicidad, entendido este como un prestador de servicios, entendido este como la garantía que tiene el ciudadano de haber del mismo sus derechos fundamentales, económicos, sociales, culturales, colectivos, medio ambiente, como principios teológicos del Estado, y otros servicios que están al cargo del mismo y que muchas veces en el ejercicio de la actividad estatal no se visualizan de forma clara y es supremamente claro que el estado pueda garantizar todo aquello que está a su cargo al servicio del ser humano, al servicio de aquello que deba ser portaestandarte de toda acción del estado, el hombre mujer que debe haber del estado los derechos en virtud de los servicios que debe prestar este.

5. ¿Cómo debe planearse la relación entre el Valle de San Nicolás y el Valle de Aburrá? ¿Considera posible que ambas subregiones confluyan dentro de un mismo esquema de asociatividad territorial?

La relación que debe de existir entre el Valle de Aburrá y el Valle de San Nicolás debe de ser complementaria, en virtud de entender que el Estado es uno y entregarle a cada uno los ciudadanos que vivimos en diferentes valles los servicios que están a cargo del Estado, como primer elemento de la respuesta a esta provocación académica, lo segundo que tengo de decir es que si el Valle de Aburrá y el Valle de San Nicolás estuviésemos inmersos en un solo esquema de asociatividad supramunicipal, en virtud de que los fenómenos sociales y políticos de cada uno de ellos son diferentes, entonces tendría que tratarse de una forma diferente, habrán similitudes en diferentes escenarios y demás pero no es la generalidad, es visible la necesidad de seguir manteniendo unos lazos de cordialidad, de prestación eficiente de los servicios, como tal, por ejemplo, en materia de movilidad, de prestación de servicios públicos, el día que el Valle de Aburrá se quede sin el líquido vital pues el Valle de San Nicolás tendrá, porque no mencionar el municipio hermano de El Carmen, la posibilidad de entregarle agua potable, entre otros servicios que están a cargo del Estado. No habrá en este momento una figura que pueda asociar ambos Valles, y que pueda ser eficiente a la hora de generarle felicidad a cada uno de los habitantes del Departamento de Antioquia, especialmente en estas dos regiones que mencionamos en este espacio. De manera pues que el Valle del Aburrá, ya tiene un Área Metropolitana, es verdad

que es una de las que mejor funciona de las seis que tiene Colombia, y que en algunos temas se ha convertido en ejemplo a seguir y en otras también muy puntuales, ejemplo a no seguir en la sobrepoblación y el vertiginoso crecimiento de sus habitantes, con dificultad de garantizar todos aquellos temas que están a cargo, repito del Estado.

6. ¿Conoce el caso de la recién creada Región Metropolitana de Bogotá – Cundinamarca? ¿Considera viable que se implemente una figura similar de régimen especial entre los municipios del Valle de San Nicolás y el Valle de Aburrá?

No conozco la región metropolitana desde su formato jurídico, social y político, pero que sería bien interesante poderla estudiar, y con respecto al segundo interrogante sobre si estaría de acuerdo con un fenómeno similar entre los municipios del Valle de San Nicolás y el Valle de Aburrá, no me cierro a la posibilidad de hacer un estudio juicioso del mismo, conociendo que las condiciones de vida de los habitantes de ambas regiones son diferentes, las culturas, las usanzas, las costumbres sociales son muy diferentes, aquí hay un elemento básico, como lo mencionaba anteriormente, y es que después de que los esquemas de asociatividad supramunicipal o esquemas asociativos territoriales como técnica y jurídicamente deben llamarse, sirvan como primer elemento para protección del territorio, válido, y la protección del territorio dice de una necesidad de cuidar primero nuestra gente que quizás es el principal valor agregado que tiene el mismo, sus costumbres, entonces nuestros campesinos y nuestras municipalidades campesinas, el agua y el medio ambiente, la capacidad que tenemos que tener la diligencia política para visualizar en términos económicos, y en perspectiva más de desarrollo que de crecimiento, las diferentes regiones, especialmente la del Oriente Antioqueño, la protección del pequeño, mediano y gran empresario que debe estar inmerso siempre en las diferentes regiones, la producción de riqueza como tal, en fin, tendríamos entonces analizar la conveniencia o no, en términos de equidad e igualdad, el posible asentamiento de una figura que sea capaz de asociar y que responda a las necesidades, del presente y hacia la futuro para los habitantes de ambas regiones, me refiero, al Valle de San Nicolás y al Valle de Aburrá, también lo decía en otro espacio, que no estaría de acuerdo que dentro de las figuras que se

exhiben hoy como posibles, poder estar inmersos en un mismo escenario administrativo. Aquí hay que hacer una precisión y es que ambos espacios geográficos, hablo de los valles, tienen una delimitación geográfica que atiende en un territorio diferente en condiciones muy diferentes o culturas muy diferentes que por tanto las decisiones deben de tomarse en perspectiva de igualdad, es decir, tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales, y esa función que le corresponde al estado, al estado llámese municipio, llámese nación, llámese departamento, llámese entidad administrativa, supramunicipal, entregar unos servicios que deben de ser lo más eficientes y eficaces posibles a los seres humanos que habitamos por fortuna este hermoso territorio.

ENTREVISTADO: *Eugenio Prieto Soto, Contador Público Universidad de Medellín, especialista en periodismo electrónico y comunicación digital, con estudios de planificación para el desarrollo territorial con IPCEPAL, Ex Senador, Exdiputado Antioquia, Ex director del IDEA, Ex Gobernador de Antioquia, Ex Director AMVA.*

1. ¿Cuál es su visión acerca del crecimiento del Oriente Antioqueño hacia el año 2030? (crecimiento urbano, infraestructura, servicios públicos, entre otros. La respuesta puede ser abierta y no tiene que referirse a todos los aspectos, sino a alguno en particular)

El Oriente Antioqueño es uno de los territorios que tiene más posibilidades de articular e integrar un futuro más armónico desde el desarrollo territorial sostenible si encuentra la voluntad de sus dirigentes en lo público, lo privado, la academia y la ciudadanía, para integrar también estrategias de desarrollo regional y local. Pero es también uno de los territorios que tiene mayor riesgo si no encuentra ese nivel de diálogo, de conversación, de acuerdos de mediano y largo plazo para contrarrestar lo que le ha venido ocurriendo, no sólo al Valle de Aburrá, sino a América Latina y el mundo con el acelerado crecimiento urbano. Es un territorio muy llamativo por su capacidad, posibilidades y oportunidades que ofrece y si no se articulan planeación, mirada de largo plazo, integración de esquemas de asociatividad territorial alrededor de objetivos y propósitos de territorio, seguirá creciendo de forma desaforada y segregada que es el mayor riesgo. ¿Se repetirá lo del Valle de Aburrá en el Oriente Antioqueño? Es una pregunta que tendríamos que hacer a los líderes y dirigentes del Oriente, la ciudadanía, creo por el contrario que deberían verse en ese espejo y tomar decisiones. Me parece que no se deben pre politizar las decisiones que tienen que ver con temas netamente técnicos en la planificación y el modelo de administración de sus territorios pero fundamentalmente en la capacidad de integrar modelos asociativos.

2. ¿Considera necesaria la integración de los municipios del Valle de San Nicolás bajo un esquema de asociatividad territorial? En caso de que la respuesta anterior sea afirmativa, ¿cuál considera que es la figura más idónea para que los municipios del Valle de San Nicolás se integren? (Provincias, Áreas Metropolitanas, Regiones de Planeación y Gestión u otras).

Desde lo personal, el esquema idóneo será siempre un esquema de completa autonomía, en el que los territorios se integran alrededor de objetivos de desarrollo, de progreso, de bienestar, de calidad de vida y tuviesen la posibilidad desde una ciudadanía responsable y una dirigencia con esa mirada y esa visión de largo plazo de decidir el presente y el futuro de esos territorios con autonomía de sus recursos. Entonces, por ahora, no vamos a encontrar esa autonomía, porque lo que están reclamando es un autonomía, entonces estamos en una discusión de competencias y delegación de funciones. Lamentablemente, es una realidad, Nuestra República unitaria con un modelo de descentralización que no ha logrado consolidarse con aproximadamente el 90% de sus municipios en categoría 6ª. Tenemos muchas dificultades, entonces creo que los modelos que ofrece hoy la Ley 1454 son los que debe mirar hoy el Oriente Antioqueño. Falta afirmarlos mejorarlos, integrarlos más en un real modelo de ordenamiento territorial y con la búsqueda de ese reequilibrio de ese estado unitario con la toma de decisiones con mayor autonomía de los entes territoriales locales y regionales.

3. ¿Qué ventajas traería la asociatividad territorial para los municipios del Oriente cercano – Valle de San Nicolás? ¿Cuáles problemáticas podrían tratar de resolver conjuntamente?

Creo que la combinación de áreas metropolitanas con provincias administrativas y de planificación, teniendo también el acompañamiento de las Asociaciones de Municipios acompañando esos procesos es un modelo exitoso, desde el punto de vista de que tengan posibilidad de realmente de percibir unos recursos, desatar procesos de planificación, por ejemplo, Planes de Ordenamiento Territorial Metropolitanos y Provinciales, de integrar con esos otros esquemas asociativos territoriales que existan con los cuales tengan frontera como el propio Área Metropolitana de Valle del Aburrá y otros esquemas asociativos como los del suroeste, de desatar procesos con las empresas privadas, organizaciones sociales, academia, empresas de servicios públicos. El tema del transporte es uno de los temas más claves del oriente antioqueño fundamentalmente el tema del transporte público, la infraestructura para ese transporte público, la prestación de los servicios públicos, el tema de los hospitales, las posibilidades que da la integración ambiental,

las posibilidades que se dan desde un esquema asociativo territorial de los planes de ordenamiento territorial provinciales, pero también de los planes estratégicos conversados y dialogados con los diferentes sectores. Así que me parece que la discusión, y lo digo con el más profundo de los respetos, de si el Oriente Antioqueño debe ser todo un Área Metropolitana, si el Oriente debe ser toda una Provincia Administrativa y de Planificación, es equivocada y no es la discusión que nos conducirá a una buena decisión porque así no están planteados los esquemas asociativos territoriales, El Oriente debe tener un Área Metropolitana en el Valle de San Nicolás, sin duda alguna, ellos decidir cuales son esos municipios que la integrarán y tener Provincias Administrativas de Planificación hacia las otras zonas del Oriente Antioqueño que complementen y que conversen con esa área metropolitana y con el departamento, en un modelo de gobernanza multinivel con el gobierno nacional, creo que ese sería, a mi manera de ver el modelo exitoso sin excluir, por el contrario, incluyendo y sin pre politizarlo sino colocando en el centro la capacidad de mirar hacia donde se debe de dirigir ese territorio que es uno de más promisorios del departamento de Antioquia y del país.

4. ¿Cómo debe planearse la relación entre el Valle de San Nicolás y el Valle de Aburrá? ¿Considera posible que ambas subregiones confluyan a futuro dentro de un mismo esquema de asociatividad territorial?

Total. No sólo lo considero viable sino que lo considero necesario. ¿Cómo? Debe ser la voluntad de quienes habitan estos territorios y de los dirigentes el ¿Cómo se hace? Si el Oriente Antioqueño no desarrolla el esquema de Áreas Metropolitanas y Provincias Administrativas de Planificación, pues Rionegro y otros municipios van a terminar integrados al área metropolitana del Valle de Aburrá. A mucha gente le chocha que yo hable de este tema, pero es la gran realidad, es la gran posibilidad, porque necesariamente tenemos que tener ese esquema colaborativo, ahora hablábamos de los diez años, se calcula que al 2030, 2040, 2050, el crecimiento del país va a tener tres ejes fundamentales, el tercer eje, es el eje Medellín – Rionegro, con un crecimiento a un 1,200,000 personas, si esto no tiene una conversación adecuada entre estos territorios de planificación, de ordenamiento, integración, de articulación, el tema cada vez va más orientado y más dirigido por quienes manejan los recursos económicos. Es decir, ¿Qué buscan los

empresarios? los empresarios buscan su rentabilidad individual como empresas, que no necesariamente está unida a un modelo de desarrollo que es la responsabilidad del estado, y ese estado podría vincular a esos empresarios y a esas otras organizaciones que buscan su rentabilidad individual, pero una rentabilidad que nos permita a todos crecer para que todos ganen, el Oriente puede tener esa posibilidad alrededor de esquemas asociativos territoriales, lograr que todos ganen, pero además logramos en el plan de desarrollo actual del Presidente Duque, que ya esos esquemas asociativos territoriales, reciban recursos de regalías, que recuerde que antes eso no estaba permitido. Esto permite que estos municipios integrados, desaten procesos conjuntos con proyectos comunes a esos territorios que sin duda alguna es lo que más necesitan hoy, en materia de infraestructura para la movilidad, la movilidad sostenible, en materia de servicios públicos para el acueducto, para el agua, para el tema de los residuos, sin duda alguna ahí hay enormes posibilidades y unas enormes oportunidades pero hay que tener esa capacidad de integrar, ahora hay que comprender que los esquemas asociativos territoriales como tal, son propiciadores de equidad humana y territorial, no es que el más grande se trague a los más pequeños, o los más pequeños van a caparle a los más grandes. Este es un tema de redistribución, de equilibrio territorial, de que todos tienen algo para aportar. El municipio más grande tiene mucho para aportar supuestamente en recursos económicos pero tal vez muchos problemas y muchas dificultades para ingresar y para moverse alrededor de esos otros municipios. Los municipios más pequeños en recursos, tal vez tienen mucho para aportar en calidad ambiental, en el tema agua, del aire, en fin en otras posibilidades que cada municipio tiene, por ello es que ese tema de la equidad territorial es clave cuando se habla de los esquemas asociativos territoriales y finalmente viene una ruta que va a ser fundamental y clave y es que los esquemas asociativos territoriales necesitan recursos independiente, de si son o no autoridades ambientales, y es a lo que estamos trabajando. Hay un tema de fuente de financiación que hace que con los recursos solos que aporta los municipios no sea suficiente la financiación de estos esquemas asociativos territoriales, y por eso nosotros venimos proponiendo, la creación de una sobretasa por estímulo a la creación de los esquemas asociativos territoriales, que desarrolla la gran responsabilidad que le entregó la Constitución Política de Colombia del 91 al Congreso de la República y al Gobierno nacional, que es parte de este gran

acuerdo. Así como se logró que las regalías hagan parte de esos esquemas asociativos territoriales, necesitamos unos recursos mínimos que le lleguen como sobretasa del predial a esos esquemas asociativos territoriales colocándoles un tope en gastos de funcionamiento y para que con lo otro puedan hacer los planes de ordenamiento territorial, puedan hacer los planes estratégicos territoriales, para que puedan hacer estudios, para que puedan invertir y obviamente conseguir esas bolsas comunes que requieren para que estos territorios se desaten. Yo le voy a poner el ejemplo del suroeste antioqueño, con el Puente Iglesias y Bolombolo, hoy esos dos territorios son el centro de Colombia entre el Pacífico y el Atlántico, entre las vías de la Prosperidad Pacífico 1, 2, 3 y Urabá 1,2,3. Pero ¿Quién desarrolla por ejemplo una plataforma de comercio internacional ahí en Bolombolo, que es del municipio de Venecia, o quién desarrolla en Puente Iglesias, Fredonia o Jericó? No, necesitan es esquema asociativo territorial que converse además con el Área Metropolitana, que converse con el Departamento de Antioquia, converse con el país, que converse con los empresarios y que entre todos busquemos el mecanismo que permita además generar otros ingresos y con estos recursos y con esto cierro, hay que generarle otro recurso a los territorios para romper esa dependencia ambiciosa, terrible, que está dejando en el estancamiento y tal vez en el retraso y en el atraso a la mayoría de municipios de Colombia que es el Sistema General de Participaciones. La mayoría de los municipios de Colombia entonces está en esa dependencia sin necesidad, y le voy a cerrar con esta, con el acto legislativo 01 del 2001 y con el acto y 04 de 2007, se frenó el acuerdo que se hizo con la constitución de 1991 de entregarle gradualmente más recursos a los entes territoriales, pero no se volvió a cambiar, no se volvió a reorganizar es ruta fiscal, yo creería que alrededor de estos esquemas asociativos territoriales pensando en esas obras de impacto subregional, territorial, provincial, metropolitano se podría dar ese replanteamiento nuevamente y es una discusión que tendrá que dar el país y finalmente el ajuste fiscal y financiero que hicieron todos los entes territoriales, mejoraron el perfil de sus ingresos, disminuyeron los gastos, mejoraron el perfil de la deuda, sanearon la deuda, se lo tragó el gobierno nacional porque no hay, no se ve por ningún lado, donde se compenso para que esos recursos volvieran a los territorios. Entonces los entes territoriales han venido haciendo un gran esfuerzo en Colombia, en los últimos años que se ha visto atrapado por la macrocefalia del gobierno nacional de un país que en lugar de descentralizar sigue re

centralizándose. Esa es me parece a mí, es la gran discusión que tiene que ver aquí, porque estamos hablando como lo decía ahora de competencias, de delegación de funciones, de recursos, pero también de autonomía, este país en sus territorios reclama autonomía y esa autonomía no puede ser simplemente mendigarla, es un derecho de los territorios y es como construimos esa autonomía, sabemos que nos falta mucho en ordenamiento territorial y que tenemos que seguir trabajando en ordenamiento territorial, que hay un gran rompecabezas que tenemos que armar porque hay unos trabajos supremamente buenos, pero todavía no está funcionando, el tema del ordenamiento territorial como debe funcionar hay que hacer ahí un gran esfuerzo y hay que hacer un gran esfuerzo en ese fortalecimiento de la descentralización política, fiscal y administrativa, como yo lo veo alrededor, del fortalecimiento de la autonomía, soportado en unos esquemas asociativos territoriales que realmente puedan tener capacidad de dialogo, de conversación, de planificación, de integración de esfuerzos, de sinergias, de corresponsabilidad y de desatar procesos de cambio de transformación para el mejoramiento de la calidad de vida de estos territorios.

5. ¿Conoce el caso de la recién creada Región Metropolitana de Bogotá – Cundinamarca? ¿Considera viable que se implemente una figura de régimen especial similar entre los municipios del Valle de San Nicolás y el Valle de Aburrá?

Creo hay que hacer un alto en el camino, comprender como surgió la 1454, la 1454 no es la gran solución en el ordenamiento territorial, se presentaron creo, que 19 proyectos de ley orgánica de ordenamiento territorial después de la expedición de la constitución del 91 y siempre se retiraban porque nunca fueron capaces de poner de acuerdo al congreso, porque una ley orgánica de ordenamiento territorial centrada realmente en ordenamiento territorial, toca intereses, porque hay que ordenar el territorio, el territorio todavía tiene muchos problemas y muchos conflictos territoriales, entre departamentos, entre municipios, entre veredas y corregimientos de esos mismos municipios, etc. Pero, lamentablemente como le decía, ahí hubo unos proyectos de máximos y otros que no fueron los mejores y al final, cuando se expide en el Congreso de la Republica, lo digo porque fui participe de esas discusiones, la modificación al Sistema General de Regalías, para que hubiese una

mayor equidad en esa distribución de esas regalías en Colombia, se fue a reglamentar con la ley orgánica para ese sistema general de regalías y no tenían una ley de ordenamiento territorial, esto fue lo que realmente obligo a que se presentara un proyecto que permitiera integrar alrededor de esquemas asociativos territoriales y alrededor de estas diferentes figuras que se presentan y de desarrollar, lo que había planteado la constitución de 1991, pero quedó con un enorme vacío en ordenamiento territorial, y eso nadie lo desconoce y tenemos que ser claros en eso, por eso, precisamente lo que falta es complementar ese tema del ordenamiento territorial, pero también tenemos que decir lo que dejó una ruta muy importante en asociatividad territorial que frente al vacío que había, de no tener nada y frente a lo que se demora modificar o sacar una ley de esta categoría que necesita unos quórumos calificados etc., creo que es una ruta y es un principio que ha venido modificando gradualmente, pero si todos nos uniéramos alrededor de encontrar los objetivos y los propósitos de lo que nos une y no que cada territorio piense que tiene que sacar un tema especial y específico creo que sería muy diferente y lograríamos encontrar la ruta del ordenamiento territorial.

La discusión sobre lo de la Región Metropolitana de Cundinamarca y Bogotá se dio también, cuando se sacó adelante todo este proceso, y cuando se sacó adelante el proceso de la ley 1625, que es la ley de las Áreas Metropolitanas, y en lo que se quedó era en que se sacaba una Región Metropolitana que permitiera integrar el modelo de distrito con esos otros territorios y con el propio departamento, y eso es lo que se hizo, se crea una figura especial, que hoy todavía no tiene un desarrollo legislativo, desde el punto de vista de su reglamentación, lo único que está ahí es la Región Metropolitana de Cundinamarca - Bogotá, Bogotá – Cundinamarca, pero que tendrá que entrar en su reglamentación con una ley orgánica y que en esa ley orgánica proponemos nosotros vaya muy enrutada dentro de lo que significa el ordenamiento territorial en Colombia, no podemos entonces pensar que un pedacito para allí, otro pedacito para aquí porque entonces vamos a tener muchas dificultades y ahí voy a la respuesta, ¿Por qué cual va a ser la segunda Región Metropolitana en Colombia, Región Metropolitana, después de Bogotá – Cundinamarca?, la Región Metropolitana de Medellín - Aburrá – Antioquia, digámoslo así, que usted lo ve en este libro de la Metropoli 2050, recoge alrededor de 20,25,30 municipios y no solamente los 10 municipios que están en el Valle de Aburrá y dentro de ellos integra pues esos del Oriente, que independientemente del

esquema asociativo territorial que tengan en su momento, provincias o área metropolitana etc., integrará y lo que tenemos que buscar es que la norma permita que encontremos ese desarrollo más adelante y no ir a sacar otra ley para volver a hacer la misma figura, yo creería que esa pelea tenemos que darla ya, y hay que darla en este momento en el que se debata en el Congreso de la Republica, la reglamentación de la Región Metropolitana de Cundinamarca y lo mismo cuando se desarrolle la reglamentación del Distrito de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín, todas esas figuras tienen que converger, en un modelo de ordenamiento territorial, en un modelo de desarrollo, en un modelo de participación, en un modelo de asociatividad y de integración que busque como objetivo fundamental la articulación, la integración, desarrollo, bienestar y la calidad de vida de los territorios y de quienes los habitan.