



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXIV - N° 358

Bogotá, D. C., martes, 25 de marzo de 2025

EDICIÓN DE 20 PÁGINAS

DIRECTORES:

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariassenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

CONCEPTOS

CONCEPTO FAVORABLE AL INFORME DE PONENCIA SOBRE CONCEPTO AL PROYECTO DE CREACIÓN DEL ÁREA METROPOLITANA DEL SUROCCIDENTE DE COLOMBIA

(Creación del Área Metropolitana del Suroccidente de Colombia)

Bogotá D.C., 21 de marzo de 2025.

CARLOS MANUEL MEISEL VERGARA

Vicepresidente
Comisión de Ordenamiento Territorial.
Senado de la República

JUAN PABLO PORRAS FLORIAN

Secretario General.
Comisión de Ordenamiento Territorial.
Senado de la República

Asunto: INFORME DE PONENCIA SOBRE CONCEPTO AL PROYECTO DE CREACIÓN DEL ÁREA METROPOLITANA DEL SUROCCIDENTE DE COLOMBIA

En cumplimiento de la designación encomendada por la secretaría general de la Comisión de Ordenamiento Territorial del Senado de la República, me permito rendir **PONENCIA AL PROYECTO DE CREACIÓN DEL ÁREA METROPOLITANA DEL VALLE DE SAN NICOLÁS**, compuesta por los municipios de El Carmen de Viboral, El Retiro, El Santuario, Guame, La Ceja del Tambo, La Unión, Rionegro y San Vicente Ferrer del departamento de Antioquia de acuerdo con las disposiciones previstas en el literal g) del Artículo 8 de la Ley 1625 de 2013.

Concepto que conforme a la citada disposición legal es requisito para que la Registraduría Nacional del Estado Civil proceda a fijar la fecha para la consulta popular a que hace referencia el artículo 319 de la Constitución Política en los 8 municipios que de acuerdo a la voluntad de sus Alcaldes y con el apoyo del señor Gobernador del Departamento de Antioquia hacen parte del Comité Promotor.

Atentamente,

Senador de la República

INFORME DE CONCEPTO AL PROYECTO DE CREACIÓN DEL ÁREA METROPOLITANA DEL VALLE DE SAN NICOLÁS

Respetados Congresistas,

En cumplimiento del mandato otorgado, nos permitimos orientar a la Comisión Especial de Seguimiento al proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial del Senado de la República, y de esta forma rendir **CONCEPTO FAVORABLE** al proyecto de creación del Área Metropolitana del Valle de San Nicolás, de acuerdo con las disposiciones previstas en el literal g) del artículo 8 de la Ley 1625 de 2013.

1. ANTECEDENTES DE CONSTITUCIÓN DEL ÁREA METROPOLITANA DEL VALLE DE SAN NICOLÁS

Las dinámicas metropolitanas presentes en la región han sido abordadas por la academia y la institucionalidad pública, en el que se ha concertado que la aglomeración que se conforma en torno a la ciudad de Rionegro – Antioquia (Santiago de Arma de Rionegro) supera los límites municipales y abarca, los demás municipios que conforman la denominada zona Valle de San Nicolás, que en su mayoría hacen parte de la cuenca del Río Negro. En su ubicación geográfica se encuentra el Aeropuerto Internacional José María Córdova, la Zona Franca, Universidades, centro de servicios de salud de mediana y alta complejidad, lo cual obliga en términos de ordenamiento territorial contar con condiciones óptimas de sus suelos para el desarrollo agroecológico y las características del aparato productivo que se ha desarrollado en su territorio y en los municipios aledaños, de esta forma Rionegro se ha constituido como la ciudad principal en el la Subregión del Oriente Antioqueño. A partir de este hecho, la región ha tenido un crecimiento orgánico con estructuras territoriales complejas, relacionadas a la influencia de la expansión de la ciudad sobre sus núcleos periféricos; constituyéndose como un centro de empleo y servicios para los demás municipios. Estos, a su vez, desarrollan importantes roles en el desarrollo de la región.

1.1 Antecedentes de herramientas de planificación territorial

El Valle de San Nicolás ha sufrido grandes procesos de transformación de su territorio, su cultura y los modos de vida de sus comunidades, procesos que han estado marcados por la expansión urbanística e industrial del Valle de Aburrá a partir de los años 60 al encontrar en el oriente de Antioquia ventajas y condiciones de crecimiento económico como mayor seguridad, agua, tierras para la expansión de sus empresas, entre otros aspectos. Este antecedente marcó el paso para que la subregión del oriente Antioqueño fuera el centro de atención de diferentes actores del desarrollo tanto públicos como privados que en sus propósitos buscaban por un lado blindar a la subregión mediante procesos de planificación y por otro aprovechar las ventajas de una región que ofrecía condiciones para el desarrollo económico del departamento de Antioquia. Es así como a partir del momento se dan en el en la subregión apuesta y

procesos de planificación como los que se describen en la Tabla 1 y se sintetizan en la Figura 1.

Tabla 1. Iniciativas de articulación supramunicipal de la subregión del Oriente Antioqueño y del Valle de San Nicolás

Estudio-Documen- to	Año	Autor	Síntesis de Contenido
Primer Plan Regional de Desarrollo para el Oriente 1963-1970	1963	Incoplan y Codesarrollo	Contiene recomendaciones en materia de infraestructura vial, desarrollo económico y capacitación de recursos humanos, desde un enfoque de planeación integral.
Centros Administrativos y de Servicios Regionales-CASER	1980	Ordenanza 23 de 1980	CASER DE RIONEGRO: Alejandría, El Carmen de Viboral, Concepción, Guarne, La Ceja, Marinilla, El Retiro, El Santuario y San Vicente Ferrer; CASER DE SAN CARLOS: Cocorná, Granada, Guatapé, El Peñol, San Luis y San Rafael. CASER DE SONSON conformado por Abejorral, Argelia, La Unión y Nariño.
Plan de Ordenamiento Espacial del Oriente de Antioquia-1986	1983	Gobernación de Antioquia, DAPD y Dirección de Desarrollo del Oriente Cercano, Área Metropolitana del Valle de Aburrá	Modelo espacial determinado por el río Negro y el sistema vial de Valles de San Nicolás conformado por la Autopista Medellín-Bogotá (Guarne-El Santuario), la vía Guarne-Llano Grande, La Ceja; y la vía La Ceja-Canadá-El Carmen-El Santuario. Propuso el Parque Lineal del Río Negro como elemento estructurante natural para el esparcimiento y el disfrute del paisaje.
Protocolo para el desarrollo regional.	1991	CORNARE	Incluye en la Imagen de Futuro: integración al proceso urbanístico e industrial del Valle de Aburrá, conformación de asociaciones o áreas metropolitanas, oriente cercano como Centro de Desarrollo Subregional, oferta turística como elemento en la economía regional, la industrialización del oriente, mercado internacional. (inscribe a la subregión en el proceso de integración de Colombia al mercado mundial). Propone 8 subregiones en el oriente de acuerdo con sus particularidades.
"Pueblos" Hacia Una Propuesta para el ordenamiento territorial de la subregión del Altiplano del	1996	Departamento de Antioquia, CORNARE y MASORA	Hace una lectura colectiva e interdisciplinaria del territorio para ofrecer la visión integrada del espacio subregional y su dinámica de ocupación, define lineamientos para el ordenamiento territorial, recuperar el sector agropecuario y orientar la urbanización dispersa y acelerada del AOA. En Fase II, señala que el AOA debe situar

Estudio-Documen- to	Año	Autor	Síntesis de Contenido
Oriente Antioqueño.			su vocación de desarrollo en esta centralidad regional "como parte de un proceso de conformación de una región metropolitana con una dinámica expansionista sobre la subregión y el resto de la región de oriente" (CORNARE y otros, 1996, p. 7). Varios proyectos de este hoy se están desarrollando o han sido el motivo para jalónar procesos regionales como: Los Distritos Agrarios, Parques Lineales, Desarrollo Turístico, entre otro.
Proyecto Estratégico de Simultaneidad	1999	MASORA	Visión de Desarrollo a 10 años, que resalta la cohesión y articulación de la subregión, desarrollo humano, subregión limpia, ordenada, educada y en armonía con el campo y la ciudad. Fortalecimiento de la unidad subregional y la construcción colectiva del desarrollo zonal y local, define la zonificación, la articulación y la sectorización.
Directrices Para el Ordenamiento Territorial del A O A.	2007	MASORA, Gobernación de Antioquia- Universidad Nacional	Propuesta de Modelo Territorial para la Región del Altiplano que corrigiera las inconsistencias y faltantes del Modelo encontrado en los POTM.
Realidades y Prospectiva del Valle de San Nicolás	2008	Cámara de Comercio del oriente Antioqueño	Documento compilatorio que recoge varias de propuestas de planificación del Altiplano del Oriente Antioqueño.
Distrito Agrario Subregional del Oriente:	2009	El Laboratorio de Paz del Oriente de Antioquia-2009	Apuesta que busca proteger las zonas de producción agropecuaria de los procesos de urbanización e industrialización y de los megaproyectos de generación de energía.
Plan Estratégico para un Pacto Social por el Desarrollo del Oriente Antioqueño (PLANECO)	2009	Varios	Construcción colectiva de una propuesta de largo plazo para el desarrollo integral del Oriente, que se centra en las potencialidades del territorio, fundamenta la participación en pedagogía social, desarrolla una política de Estado de largo plazo y conlleva un modelo de gestión público- privado comunitario.
Iniciativas subregionales de competitividad para el oriente antioqueño Documento de Trabajo	2010	Comisión Subregional de Competitividad, Cámara de Comercio del Oriente Antioqueño	Prioriza iniciativas para un banco de proyectos para lograr la gestión de estos y comenzar a consolidar la proyección de la subregión en materia de competitividad.
Dinámicas de articulación regional entre los Valles de Aburrá, San Nicolás y Río Cauca	2011	Municipio de Medellín-DAP Instituto de Estudios Regionales (INER) de la U de A	Describe y analiza 12 tipos de flujos: transporte y movilidad, agua y energía, alimentos, capitales, poblaciones, servicios educativos, salud, personas que se mueven para acceder a ofertas de empleo (mercados laborales), población asociada al desplazamiento forzado. Permitirá

Estudio-Documen- to	Año	Autor	Síntesis de Contenido
			determinar políticas de acción concretas que generen equilibrios sociales, económicos y políticas de Estado que puedan ser adoptadas por los gobernantes de turno.
Sistema Urbano Subregional. SURA Oriente y Urabá Antioqueño	2011	Gobernación de Antioquia, Grupo HTM.	El trabajo parte de una mirada a las subregiones del Oriente y el Urabá antioqueños desde el Sistema Urbano Regional de Antioquia, desde sus niveles diferenciales de integración, para luego establecer los componentes conceptuales, la metodología y la estructura del modelo urbano subregional, siguiendo con su aplicación a estas subregiones, para finalmente establecer las directrices que contribuyen a fortalecer el modelo de ocupación.
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.	2012	Universidad del Rosario. Comisión Tripartita: Área Metropolitana del Valle de Aburrá, Municipio de Medellín y Gobernación de Antioquia	Integrar simultáneamente el desarrollo de actividades productivas y la infraestructura que contemple la relación del Valle de Aburrá, el Valle de San Nicolás y del Valle de Occidente Cercano. Zona 6: Centralidad agroindustrial y de servicios a la carga agropecuaria del Valle de San Nicolás. San Vicente Ferrer, Marinilla, El Santuario, Guarne y Rionegro, La Unión, se promueve la transformación agroindustrial de productos para el abastecimiento del mercado del Valle de Aburrá y otras zonas del norte e interior del país. Zona 7: Centralidad manufacturera con orientación a mercados internacionales y de servicios logísticos para el comercio exterior Rionegro y Guarne, con alto potencial de expansión hacia Marinilla y El Santuario. Zona 8: Centralidad agroindustrial y de servicios ambientales, inmobiliarios, de educación, ciencia, tecnología e innovación del Valle de San Nicolás. La Ceja, El Carmen de Viboral, El Retiro y La Unión.
Horizontes 2030. Oriente, Aburrá y Occidente. Lineamientos de direccionamiento estratégico	2012	Municipio de Medellín-DAP Instituto de Estudios Regionales (INER) de la U de A	Marco de articulación e integración de las Subregiones de Antioquia con el Valle de Aburrá y que en esta primera fase ha abordado el reto de hacer propuestas contenidas en los lineamientos estratégicos para 26 Municipios que hacen parte del Oriente, Valle de Aburrá y Occidente.
Ciclorutas y Red Caminera en Valles de San Nicolás.	2016	UCO	Propuesta integración regional a través de rutas para la movilidad no motorizada en la Zona Valles de San Nicolás y su conectividad con Envigado y Medellín, basado en una red caminera y sistema de ciclorutas alrededor de "La Estrella Hídrica".
Estudio de Crecimiento Urbano en	2017	Municipio de Rionegro, Banco Interamericano de	El estudio del crecimiento urbano evalúa la huella urbana del Municipio de Rionegro, en virtud de su evolución histórica, las tendencias actuales y

Estudio-Documen- to	Año	Autor	Síntesis de Contenido
Rionegro, Antioquia-Colombi- a		Desarrollo-BID, FINDETER.	esperadas. Planteará escenarios con horizonte temporal 2030 y 2050, con el objetivo de identificar recomendaciones hacia un modelo de crecimiento sostenible.
Corredores estratégicos de movilidad sostenible, ordenamiento territorial y recuperación ambiental para el Oriente antioqueño. Centro de estudios urbanos y ambientales URBAM EAFIT	2017	Centro de estudios urbanos y ambientales URBAM EAFIT	En un contexto de alarma por la sostenibilidad del territorio surge la Plataforma para la Gestión de Proyectos Sostenibles del Oriente Antioqueño - Valle de San Nicolás, una iniciativa público - privada para el desarrollo regional, concebida como un espacio de diálogo y de construcción de consensos, de relacionamiento para el trabajo colaborativo y la co-creación. 1. Ejes Estratégicos de Ordenamiento y Corredores de Transporte Público 2. Plan de Desarrollo Integral del Aeropuerto 3. Estrella Hídrica y Sistema de Ciclorutas 4. Valorización ambiental de residuos sólidos
Lectura territorial del oriente cercano antioqueño	2018	Aura González Serna, Erney Montoya Gallego Edivania Torres Aguiar Gomes, Mariana Zerbone Alves de Albuquerque, Luz Stella Carmona Londoño	Constituido por seis artículos de reflexión a saber: Marco histórico acerca de los principales documentos de planeación del Altiplano. Los esquemas asociativos para el oriente antioqueño, y las disputas político-económicas. Reflexiones acerca de la construcción del territorio a partir de las relaciones de poder en los municipios de Guarne, Rionegro y Marinilla. Reflexiones sobre los procesos de producción, distribución y circulación de los alimentos, las dinámicas entre el desarrollo inmobiliario y la producción agrícola en Marinilla.
Proyecto Constitución del Área Metropolitana del Oriente Antioqueño	2019	Gobernación de Antioquia	Trece municipios: Rionegro, Guarne, La Ceja del Tambo, El Retiro, El Carmen de Viboral, El Santuario, San Vicente Ferrer, Concepción, Granada, El Peñol, Guatapé, San Rafael y Abejorral.
Lineamientos básicos para tener en cuenta para la formulación posterior del plan maestro de la Región Aeroportuaria de Oriente	2021	Cámara de Comercio del Oriente Antioqueño, Municipio de Rionegro, Gobernación de Antioquia	Contiene una revisión del estado del arte de cuatro ejes estratégicos: innovación y competitividad, planeación del ordenamiento territorial, conectividad vial y expansión del Aeropuerto José María Córdova. Aunado a ello, se formulan los proyectos en metodología general ajustada del Centro de Innovación del Oriente y el proyecto de Región Aeroportuaria de Oriente; además.
Oriente Antioqueño Estrategia de Ecodesarrollo	2024	Cámara de Comercio del oriente Antioqueño-CCO,	Se plantea como una iniciativa de dinamización y puesta en marcha de un proceso de mejora territorial del conjunto de los municipios del Oriente Antioqueño a través de procesos de

Estudio-Documen to	Año	Autor	Síntesis de Contenido
Fase 1. Informe de cierre Claves de Futuro y Orientaciones Estratégicas		Corporación Empresarial del Oriente-CEO, Asocoflores, Universidad Católica de Oriente	planeación y de propuestas de intervención territorial.

Fuente: Departamento Administrativo de Planeación de Antioquia, 2024

Figura 1. Iniciativas de articulación supramunicipal de la subregión del Oriente Antioqueño y del Valle de San Nicolás



Fuente: Departamento Administrativo de Planeación de Antioquia, 2024

De esta revisión resulta relevante que el área metropolitana implemente estrategias basadas en: 1) La solución a problemáticas territoriales de manera integral, sin importar que estas sean de carácter sectorial, 2) La implementación de procesos de planificación estratégica de largo plazo, bajo criterios de sostenibilidad, prospectiva y eficacia, 3) La generación de economías de escala y eficiencias territoriales, y 4) La coherencia con los instrumentos de planificación a diferentes escalas. Lo anterior demanda de actuaciones interinstitucionales provenientes de consensos sociales y políticos construidos de manera colectiva por parte de los actores territoriales, así como de sistemas de monitoreo y evaluación conjuntos, con el fin de satisfacer las expectativas manifestadas por los diferentes municipios participantes.

1.2 Antecedentes normativos

Como antecedente histórico de este proceso vale la pena resaltar que mediante la Ordenanza No. 41 de 1975 se dividió el Departamento de Antioquia en 9 subregiones, tal como se presenta en la Figura 2; Ordenanza que fue actualizada por la Ordenanza No. 33 de 2007 ello con la finalidad de incluir unos municipios que fueron creados con posterioridad al año 1975 como es el caso de Hispania, La Pintada y San Francisco. En el año 2023, y fruto del proceso de planeación estratégica liderado por el Departamento Administrativo de Planeación denominado Agenda Antioquia 2040 (AA2040), las subregiones fueron actualizadas a través de la Ordenanza No. 38 de 2023¹, con la finalidad de incluir las macrorregiones y actualizar las denominaciones de los Distritos de Medellín y Turbo.

Figura 2. Subregiones del Departamento de Antioquia



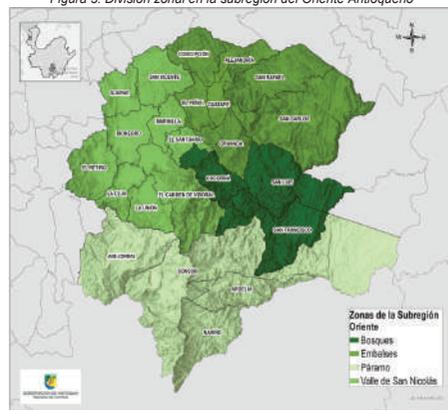
Fuente: Departamento Administrativo de Planeación de Antioquia, 2024

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

¹ "Por medio de la cual se derogan las ordenanzas No. 33 de 2007 y No. 44 de 2018 y se conforman las macrorregiones y subregiones en el Departamento de Antioquia".

encargo que el Departamento Administrativo de Planeación de la Gobernación adelantó un proceso técnico que da como fruto la división en 25 zonas, que para el caso del Oriente sus 23 municipios quedaron agrupados en 4 zonas, a saber: 1) Embalses integrada por 7 municipios²; 2) Bosques con 3 municipios³; 3) Páramo con 4 municipios⁴; y, Valle de San Nicolás con 9 municipios⁵, tal como se presenta en la siguiente figura.

Figura 3. División zonal en la subregión del Oriente Antioqueño



Fuente: Departamento Administrativo de Planeación de Antioquia, 2024

La división del Departamento de Antioquia en subregiones y zonas no corresponde a una delimitación o división político – administrativa, es decir no corresponde a una entidad territorial ni administrativa, se trata solo de una clasificación para fines de planeación y ordenamiento territorial, tal como lo dispone la Ordenanza Departamental 34 de 2006⁶, no obstante, según la misma Gobernación de Antioquia ni las subregiones ni las zonas han administrado ni planificado el territorio, se han quedado solo en un referente de identidad.

² Concepción, Alejandría, Guatapé, El Peñol, San Carlos, San Rafael y Granada.
³ Cocomá, San Francisco y San Luis.
⁴ Abejorral, Argelia, Nariño y Sonsón.
⁵ Rionegro, El Retiro, La Ceja, La Unión, El Carmen de Viboral, El Santuario, Marinilla, Guarne y San Vicente Ferrer.
⁶ "Por medio de la cual se crea, estructura e institucionaliza el Sistema Departamental de Planeación".

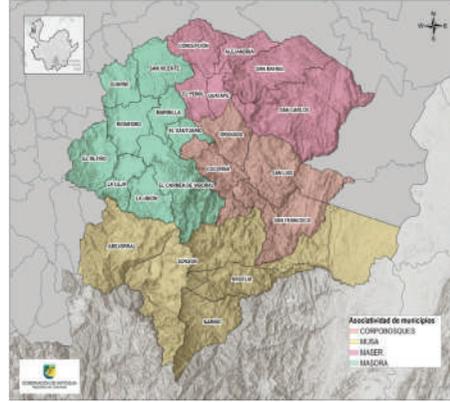
1.3 Antecedentes asociatividad territorial

Con respecto a la asociatividad territorial tenemos que en la subregión del Oriente se ha llevado un interesante proceso, es así como en la década de los años 90 del siglo pasado y en el auge del proceso de descentralización administrativa surgieron en la subregión varios procesos orientados a la constitución de asociaciones de municipios, ello de acuerdo a la Ley 1 de 1975⁷, el Decreto Ley 1333 de 1986⁸, la Constitución Política de 1991 y la Ley 136 de 1994 artículo 150 de la Ley 136 de 1994⁹, que establece las reglas para la conformación y funcionamiento de estos EAT, de lo cual se resalta su carácter voluntario y las reglas para su constitución.

Es en este contexto que en el Oriente Antioqueño que se dio vida jurídica a cuatro Asociaciones de Municipios a saber: 1) Municipios Asociados de la Subregión de Embalses de los Ríos Negro y Nare - MASER - integrada por los municipios de Alejandría, El Peñol, Marinilla, San Carlos, San Rafael, San Roque y Santo Domingo¹⁰; 2) Asociación de Municipios del Oriente Antioqueño – MASORA - integrada por El Carmen de Viboral, Guarne, La Ceja, La Unión, Marinilla, El Retiro, Rionegro, San Vicente Ferrer y El Santuario; 3) Municipios Unidos del Suroriente Antioqueño – MUSA – integrada por los municipios de Abejorral, Argelia, Nariño y Sonsón; y 4) posteriormente, en la primera década del presente siglo se creó la Asociación de Municipios Corporación Agencia para el Desarrollo de los Municipios de la Subregión de Bosques – CORPOBOSQUES, integrada por los municipios de San Luis, San Francisco, Cocomá y Granada.

⁷ "Por la cual se reglamenta el inciso 3° del artículo 198 de la Constitución Nacional, sobre asociaciones de municipios".
⁸ "Por el cual se expide el Código de Régimen Municipal".
⁹ "Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios".
¹⁰ Estos dos últimos hacen parte de la subregión Nordeste.

Figura 4. Integración de las Asociaciones de Municipios de la Subregión del Oriente Antioqueño

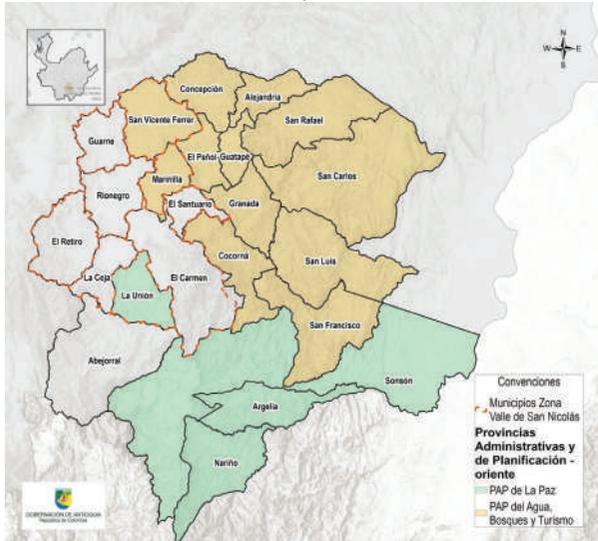


Fuente: Departamento Administrativo de Planeación de Antioquia, 2024

A partir de lo dispuesto en el artículo 16 de la Ley 1454 de 2011, y con el ánimo de fortalecer el proceso de descentralización administrativa, en Antioquia, se expidió de manera transitoria por parte de la Asamblea Departamental el régimen de las provincias administrativas y de planificación a través de las Ordenanzas 68 de 2017 y 25 de 2017¹¹, lo cual se convirtió en el escenario para la creación en esta subregión del departamento de Antioquia de dos Provincias Administrativas y de Planificación, la primera denominada "Del Agua, Bosques y El Turismo" mediante la Ordenanza No. 11 integrada por 12 municipios¹², y la segunda, "De La Paz" a través de la Ordenanza No. 06 del 14 de marzo de 2018¹³ integrada por 4 municipios, tal como se presenta en la siguiente figura.

¹¹ Este régimen fue actualizado mediante la Ordenanza 27 de 2024, modificada y adicionada por la Ordenanza 32 de 2024.
¹² Estos municipios son: Alejandría, Cocomá, Concepción, Granada, Guatapé, El Peñol, Marinilla, San Carlos, San Francisco, San Luis, San Vicente Ferrer y San Rafael.
¹³ Conformada por los municipios de Argelia, Nariño, La Unión y Sonsón.

Figura 5. Integración de las Provincias Administrativas y de Planificación de la Subregión del Oriente Antioqueño



Fuente: Departamento Administrativo de Planeación de Antioquia, 2024

Queda claro que 7 municipios de esta subregión no hacen parte de las Provincias Administrativas y de Planificación. En el caso del municipio de Abejorral su Concejo Municipal no aprobó su integración a la PAP de La Paz. Para los 6 municipios de la zona Valle de San Nicolás (El Santuario, Guarne, El Carmen de Viboral, La Ceja, El Retiro y Rionegro), estos no manifestaron interés dado que han considerando que el esquema asociativo más adecuado y que podría resolver sus problemas de aglomeración urbana es el Área Metropolitana.

1.4 Antecedentes de procesos de constitución del área metropolitana

Ahora bien, con respecto a las iniciativas de constitución del área metropolitana en esta subregión tenemos que conforme al Documento Técnico de Soporte anexo a la solicitud de este concepto se identifican tres (3) procesos, el primero finalizando la década de los noventa, el segundo entre los años 2016 – 2019, y el tercero, en el año 2021, tal como se reseña en la siguiente figura.

Figura 6. Hitos en las iniciativas de conformar el área metropolitana en la Subregión del Oriente Antioqueño



Fuente: Departamento Administrativo de Planeación de Antioquia, 2024

Resalta dicho documento técnico que los alcaldes del periodo 1998 -2000, fundamentalmente los de Rionegro, San Vicente Ferrer, Guarne y La Ceja del Tambo, emprendieron la idea de discutir en el territorio la creación del área metropolitana. De estos municipios, San Vicente Ferrer aprobó el acuerdo 045 de 1998, Rionegro le dio trámite, pero el concejo municipal de la época por mayoría no aprobó el acuerdo.

En el periodo 2016 – 2019 la Gobernación de Antioquia en cabeza de Luis Pérez Gutiérrez avanzó un proceso con los alcaldes de toda la Subregión el cual a la final involucró solo a trece (13) municipios que suscribieron el acta de intención dando vida al proyecto de constitución del Área Metropolitana de Oriente -AMO. Agotados los trámites pertinentes conforme a lo dispuesto en la Ley 1625 de 2013, la Registraduría Nacional del Estado Civil, expidió la resolución 11297 del 12 de septiembre de 2019, por medio de cual el organismo convocó a consulta popular.

En algunos de los considerandos de la resolución indicada, se destacan algunos elementos importantes de ser resaltados:

- a) **Iniciativa de la constitución del Área Metropolitana:** Se estableció que fue el gobernador de Antioquia el que tuvo la iniciativa para la constitución del Área Metropolitana del Oriente Antioqueño, cumpliendo así con lo dispuesto en el literal a) del artículo 8° de la Ley 1625 de 2013.

<p>b) Municipios que la conforman y Municipio Núcleo: Destacó la Registraduría que, de los documentos allegados, se precisa con claridad los trece (13) municipios que integrarán el área metropolitana, indicando además que el municipio núcleo será Rionegro.</p> <p>c) Razones para constituir el Área Metropolitana: Constató la Registraduría, la existencia del documento que contiene la relación en extenso de las razones de orden territorial, social, demográfico, ambientales, económicas, culturales y tecnológicas que justifican la creación del área metropolitana, en aras de lograr una administración coordinada del desarrollo sostenible y humano, el ordenamiento territorial, la racional prestación de servicios públicos y la ejecución de obras de infraestructura y proyectos de interés social. Cumpliendo así con lo dispuesto en el literal b) del artículo 8° de la Ley 1625 de 2013.</p> <p>d) Concepto previo y favorable sobre la conveniencia y oportunidad: Observó la Registraduría que al proyecto de constitución del Área Metropolitana, se adjuntó el concepto previo y favorable sobre la conveniencia y oportunidad de su creación, rendido por las Comisiones Especiales de Seguimiento al Proceso de descentralización y Ordenamiento Territorial del Senado de la República y la Cámara de Representantes, el cual a su vez fue allegado al organismo, mediante oficio COT-CS-00671-21-08-2019 suscrito por los - Secretarios Generales de las Comisiones aludidas y que se encuentra contemplado por el literal g) del artículo 8° de la Ley 1625 de 2013.</p> <p>e) La no obligatoriedad del concepto de las Comisiones Especiales de Seguimiento al Proceso de descentralización y Ordenamiento Territorial del Senado de la República y la Cámara de Representantes: Por último, la Registraduría consideró en su resolución: <i>"Que aun cuando el literal g) del artículo 8° de la Ley 1625 de 2013 establece que previamente a la radicación del proyecto ante la Registraduría Nacional del Estado Civil, la Comisión Especial de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, debe emitir concepto sobre la conveniencia, oportunidad y demás aspectos relevantes de la constitución de un área metropolitana o anexión de uno o varios municipios, la Honorable Corte Constitucional mediante Sentencia C-072 de febrero 4 de 2014, Magistrado Ponente Dr. Alberto Rojas Ríos, resolvió: "DECLARAR EXEQUIBLE el literal g) del artículo 8° de la Ley 1625 de 2013, bajo el entendido que en la elaboración del proyecto de constitución del Área Metropolitana y el cumplimiento de la obligación de la Registraduría Nacional del Estado Civil de convocar la consulta popular en los términos del literal c) del artículo 8° de la Ley 1625 de 2013, el concepto previo rendido por las Comisiones Especiales de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial del Senado de la República y la Cámara de Representantes, no obliga".</i></p>	<p>f) Fecha para la consulta popular: En el artículo primero de la Resolución 11297 del 12 de septiembre de 2019, la Registraduría Nacional del Estado Civil resolvió convocar a los ciudadanos de los trece (13) municipios a consulta popular, para que, en ejercicio de su soberanía, se pronunciara el domingo 15 de diciembre de 2019, sobre su conformidad o no frente a la creación del Área Metropolitana del Oriente Antioqueño y de acuerdo con la pregunta aprobada para tal fin. Ordenó, además, en el artículo segundo, comunicar la resolución al Gobernador de Antioquia, a los Delegados del Registrador Nacional del Estado Civil en Antioquia, a los Alcaldes y Registradores del Estado Civil de El Santuario, El Retiro, La Ceja, Rionegro, El Carmen de Viboral, San Vicente, Guarne, Concepción, Granada, El Peñol, Guatapé, San Rafael y Abejorral del Departamento de Antioquia, para lo de su competencia.</p> <p>Cumpliendo con el protocolo necesario para llevar a cabo la consulta popular, la Registraduría, por medio de oficio GAF-254 del 18 de septiembre de 2019, le dirige una comunicación al director general del Presupuesto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, solicitando recursos adicionales para llevar a cabo la consulta popular del Área Metropolitana del Oriente Antioqueño. En esa comunicación se aprecia, que el valor para activar el mecanismo de participación ciudadana asciende a la suma de CUATRO MIL TREINTA Y CINCO MILLONES SEICIENTOS CINCUENTA Y OCHO MIL NOVECIENTOS TREINTA Y SEIS PESOS (\$4.035.658.936).</p> <p>Esta comunicación no fue respondida por el Ministerio de Hacienda. Así quedó constatado, en el oficio con radicado RDE-219 de 18 de noviembre de 2019, dirigido por la Registraduría Nacional del Estado Civil al Gobernador de Antioquia. En ella se puede leer, que no obstante haber solicitado los recursos al Ministerio de Hacienda, no recibió respuesta formal de dicha cartera, incluso se menciona que, habiendo sostenido reuniones para tratar el asunto, se le informó a la Registraduría que no se contaba con el presupuesto requerido para adelantar la consulta popular. Esa circunstancia, continúa explicando el organismo electoral al Gobernador, hizo que, a menos de un mes de la realización del mecanismo de participación ciudadana, la Registraduría no haya podido expedir el calendario electoral, por cuanto involucraba la realización de actividades que requerían un presupuesto apropiado con el que no contaba. Concluyó la Registraduría, que, bajo esas circunstancias, la entidad se encontraba imposibilitada para cumplir con su misión y garantizar la democracia participativa.</p> <p>De la certeza de tener fecha prevista para realizar la consulta popular el 15 de diciembre de 2019, se pasó a la incertidumbre departamental y regional, ante el contrapunto generado entre la Registraduría y el Ministerio de Hacienda para disponer de los recursos necesarios para activar el mecanismo de participación ciudadana, como ha quedado claro. El día 2 de diciembre la Registraduría, expide la resolución 20287, <i>"Por la cual se suspende la convocatoria efectuada a los ciudadanos de los Municipios de El Santuario, El Retiro, La Ceja, Rionegro, El Carmen de Viboral, San Vicente, Guarne, Concepción, Granada, El Peñol, Guatapé, San Rafael y Abejorral a consulta popular con fines de constituir el Área Metropolitana del Oriente Antioqueño".</i></p>
<p>A todas luces, el sueño de un Área Metropolitana del oriente antioqueño jamás había estado tan cerca de materializarse como en el año 2019, cuando se planteó la realización de la Consulta Popular para aprobar la conformación del área metropolitana, pero que finalmente no se pudo llevar a cabo.</p> <p>En el 2021 los gremios liderados por la Cámara de Comercio, Asocoliflores y la Corporación Empresarial del Oriente, tuvieron la intención de promover la constitución del área metropolitana a través de iniciativa popular que define como posibilidad la Ley 1625 de 2013. Esta iniciativa llegó hasta la fase de estructuración del estudio técnico requerido.</p> <p>Para el caso del Área Metropolitana del Oriente Antioqueño los representantes legales de dichas instituciones hicieron la solicitud de claridad del procedimiento ante la Registraduría Nacional del Estado Civil al ser un proceso sin antecedente en Colombia, y tuvieron de respuesta mediante el oficio con radicado No. 002994 del 19 de noviembre de 2021.</p> <p>Recibida la respuesta, los promotores de esta iniciativa han continuado fortaleciendo el proceso de planeación estratégica en la subregión a través de la estrategia de ECODesarrollo como un proceso participativo y de articulación a esta escala, además con la finalidad de generar confianza entre los diferentes actores del territorio sumando legitimidad y reconocimiento.</p> <p>Respecto de los anteriores, es posible advertir que ilustran dos situaciones: primero, la intención manifiesta que ha existido en la región respecto de consolidar un esquema asociativo supramunicipal o regional que permita articular en términos institucionales las dinámicas de asociatividad y de correlaciones que se han tejido en el territorio en términos materiales desde mediados del siglo XX; segundo, la existencia de relaciones sociales, económicas, ambientales, industriales, y administrativas, que soportan la intención de constituir un esquema asociativo en la región.</p> <p>Se recomienda, en el contexto del departamento de Antioquia, que surtida la consulta popular y de ser positiva para la totalidad o parte de los municipios, una vez creada el Área Metropolitana del Valle de San Nicolás se avance en procesos de articulación de acciones y proyectos con las dos Provincias Administrativas y de Planificación existentes en la subregión del Oriente Antioqueño, ello con la finalidad de fortalecer las relaciones urbano – rurales, la sostenibilidad ambiental y la equidad social.</p> <p>1.5. Antecedentes del actual proceso de constitución del área metropolitana</p> <p>Mediante correo electrónico del 13 de diciembre de 2024 se radicó el proyecto de conformación del Área Metropolitana del Valle de San Nicolás ante las Comisiones Especiales de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial</p>	<p>de la Cámara de Representantes y del Senado de la República, de lo cual se emitió constancia por las correspondientes secretarías el 16 y 19 de diciembre, respectivamente.</p> <p>Su objeto principal es el de adoptar el régimen especial para la creación del Área Metropolitana del Valle de San Nicolás, definir y reglamentar su funcionamiento, en desarrollo de lo dispuesto en el Artículo 319 de la Constitución Política, la Ley 1454 de 2011, la Ley 1625 de 2013; y demás normas que las modifiquen, desarrollen, adicionen o sustituyan.</p> <p>El Área Metropolitana en principio estaría constituida por los siguientes entes territoriales: por núcleo el municipio de Rionegro; y por las demás entidades constituyentes a los municipios, El Carmen de Viboral, El Retiro, El Santuario, Guarne, La Ceja, La Unión y San Vicente Ferrer.</p> <p>Es importante advertir que esta Comisión Legal realizó sesión descentralizada en el municipio de El Retiro - Antioquia el día 31 de octubre de 2024 con el fin de hacerle seguimiento al proceso encaminado a la creación del Área Metropolitana del Valle de San Nicolás, en la cual escuchó a los diferentes actores del territorio en cuanto a la necesidad y conveniencia de avanzar en este camino.</p> <div data-bbox="841 1916 1442 2140"> </div>



Fuente: Fotos del archivo de la Comisión Especial de Ordenamiento Territorial en sesión descentralizada en el Retiro, Antioquia el 31 de octubre de 2024

En esta sesión descentralizada de la COT se contó con presencia de representantes de las siguientes organizaciones y entidades: Alcaldes de Rionegro, El Retiro, El Carmen de Viboral, San Vicente Ferrer, La Unión, La Ceja del Tambo, Guarne, El Santuario y San Rafael; Concejales de los municipios de Rionegro, San Vicente Ferrer, El Retiro, La Unión, La Ceja del Tambo, Marinilla y San Francisco; organizaciones de transportadores como la Cooperativa de Transportadores de El Retiro – Cootransretiro; La Gobernación de Antioquia a través del Departamento Administrativo de Planeación y de la Gerencia de Municipios; FINAGRO; la Cámara de Comercio del Oriente Antioqueño; Universidades EAFIT, de Antioquia (U de A) y Católica de Oriente - UCO; medios de comunicación Orientese, La Prensa y Periódico El Retiro; empresas de servicios públicos como Aguas de Oriente E.S.P. de El Retiro, EPM, y la ESPA de Marinilla; funcionarios de las alcaldías de Envigado, El Retiro y Girardota; CORNARE; organizaciones sociales como Asmedas, APROCOL Marinilla, Asociación de Mujeres de Guarne, Sociedad de Mejoras Públicas de El Retiro y Consejos Territoriales de Planeación; Proyecto Alianza Oriente Sostenible -AOS; Provincias Administrativas y de Planificación de La Paz, Del Agua, Bosques y el Turismo (ABT) y Minero Agroecológica; Diputados de la Asamblea Departamental de Antioquia; Congresistas no integrantes de la Comisión; Fenalco Antioquia; Asociación Colombiana de Ciudades Intermedias – Asointermedias; Corporación Empresarial del Oriente – CEO; Comité Provincial Marinilla; Contraloría General de la República; y Masora.

La sesión fue transmitida por diferentes medios, entre ellos el canal de youtube de la Comisión, cuya consulta puede realizarse en el siguiente vínculo: <https://acortar.link/hhPXDH>

Este proyecto surge, entonces, como la iniciativa conjunta de los Alcaldes de todos los entes territoriales previamente mencionados, coadyudados por el Gobernador del Departamento de Antioquia. Quienes de común acuerdo construyeron y presentaron el referido proyecto, ante las Comisiones Especiales de Seguimiento al Proceso de

Descentralización y Ordenamiento Territorial del Senado de la República y de la Cámara de Representantes.

Importante resaltar el acompañamiento que hace el Gobernador de Antioquia a los alcaldes como integrante del comité promotor del Área Metropolitana, lo cual se enmarca en su apuesta desde el Plan de Desarrollo "Por Antioquia Firme" 2024 – 2027 en la línea estratégica 5 "Autonomía desde la gobernanza", lo cual se encuentra en sintonía con lo dispuesto en el artículo 12 de la Ley 2200 de 2022 que dispone: "Los departamentos a través de los esquemas asociativos territoriales, podrán fortalecer los sistemas administrativos de planeación y de prestación de servicios públicos, consolidando esquemas de desarrollo económico y social que impulsen las potencialidades".

Es importante resaltar, que el actual proceso de constitución del Área Metropolitana del Valle de San Nicolás, de acuerdo a las consultas realizadas al Departamento Administrativo de Planeación de Antioquia, ha gozado de un amplio proceso de concertación con diferentes actores sociales, gremiales, académicos, políticos, comunitarios e institucionales con la finalidad de identificar el esquema asociativo aplicable a las condiciones actuales de los municipios que hacen parte de la zona Valle de San Nicolás, resaltándose los siguientes espacios de encuentro:

No	FECHA	MUNICIPIO	ACTIVIDAD
1	15-04-24	Guarne	Socialización asociatividad territorial Consejo de Gobierno.
2	16-04-24	San Vicente Ferrer	Socialización asociatividad territorial Consejo de Gobierno.
3	23-04-24	San Vicente Ferrer	Socialización asociatividad territorial Comisión Segunda Concejo Municipal
4	30-04-24	San Vicente Ferrer	Socialización asociatividad territorial Plenaria Concejo Municipal
5	30-04-24	El Retiro	Socialización asociatividad territorial Consejo de Gobierno
6	14-05-24	Guarne	Socialización asociatividad territorial Consejo de Gobierno
7	31-05-24	Rionegro	Taller sobre asociatividad territorial y la planeación estratégica en el Valle de San Nicolás con los Secretarios de Planeación.
8	10-06-24	El Retiro – Hacienda Fizebad	Reunión de Alcaldes y firma de Acuerdo de Voluntades para la constitución del Área Metropolitana del Valle de San Nicolás.
9	14-06-24	El Retiro	Socialización asociatividad territorial a la plenaria del Concejo Municipal.
10	14-06-24	Guarne	Socialización de la asociatividad territorial en la comisión segunda del Concejo Municipal.

No	FECHA	MUNICIPIO	ACTIVIDAD
11	15-06-24	Granda	Presentación de la asociatividad territorial en el marco del Plan Departamental de Desarrollo en el Foro "Avances de la Estrategia de Ecodesarrollo para un Territorio planeado y ordenado de manera colectiva"
12	31-05-24	Rionegro	Taller sobre asociatividad territorial y la planeación estratégica en el Valle de San Nicolás con los Secretarios de Planeación.
13	21-07-24	El Carmen de Viboral	Socialización asociatividad territorial en la plenaria del Concejo Municipal
14	24-07-24	Guarne	Socialización asociatividad territorial en la plenaria del Concejo Municipal.
15	26-07-24	El Carmen de Viboral-Recinto Quirama	Presentación de la asociatividad en el Oriente Antioqueño en el marco del evento "Integración Regional del Oriente Antioqueño - Claves para el desarrollo equitativo del territorio"
16	01-08-24	Rionegro - UCO	Reunión con el Rector de la UCO y los integrantes del Comité de la estrategia ECODESARROLLO
17	13-08-24	El Carmen de Viboral	Reunión CTP - Esquema de organización regional en el oriente antioqueño
18	30-08-24	Marinilla	Plenaria del Concejo Municipal: Asociatividad Territorial en el Oriente antioqueño
19	04-09-24	Guarne	Ambientación del proyecto del Área Metropolitana con el Alcalde y la plenaria del Concejo Municipal en un contexto de asociatividad territorial en el Oriente antioqueño.
20	19-09-24	Rionegro	Presentación Consejo Territorial de Planeación de Antioquia – CTPA sobre las Redes Territoriales en el marco de la asociatividad y autonomía territorial.
21	10-10-24	Guarne	Alcalde y Concejo Municipal Asociatividad territorial en el Oriente antioqueño
22	24-10-24	El Carmen de Viboral	Socialización Área Metropolitana del Valle de San Nicolás
23	26-10-24	El Carmen de Viboral	Acompañamiento para la socialización técnica del Área Metropolitana del Valle de San Nicolás a las Acciones Comunes del Municipio de El Carmen de Viboral.
24	30-10-24	El Carmen de Viboral	Foro subregional sobre figuras asociativas territoriales.
25	31-10-24	El Retiro	Sesión descentralizada de la COT del Senado de la República sobre el proceso de conformación del Área Metropolitana del Valle de San Nicolás
26	27-11-24	El Santuario	Asociatividad territorial en el Oriente antioqueño en plenaria del Concejo Municipal.

No	FECHA	MUNICIPIO	ACTIVIDAD
27	29-11-24	Guatapé	Tercer Encuentro de la Mesa Departamental de Esquemas Asociativos Territoriales
28	2-11-24	Guarne- La Rondalla	Simposio sobre asociatividad territorial en el Valle de San Nicolás
29	7-12-24	Marinilla	Sesión descentralizada del Concejo Municipal sobre Asociatividad territorial
30	11-12-24	El Carmen de Viboral – Recinto Quirama	Participación en el evento "Gestión Pública del Turismo en el Oriente Antioqueño" con la ponencia Antioquia en Redes Territoriales

Fuente: Departamento Administrativo de Planeación de Antioquia, 2024

2. JUSTIFICACIÓN JURÍDICA DEL PROYECTO

De conformidad con lo establecido en el artículo 8 de la Ley 1625 de 2013, cuando dos o más municipios formen un conjunto de características de Área Metropolitana podrán constituirse como tal de acuerdo con las siguientes normas:

En primer lugar, tienen iniciativa para promover su creación, "los alcaldes de los municipios interesados, la tercera parte de los concejales de dichos municipios, el cinco por ciento (5%) de los ciudadanos que integran el censo electoral totalizados de los mismos municipios y el señor Gobernador o los gobernadores de los departamentos a los que pertenezcan los municipios que se pretendan integrar a un Área Metropolitana".

En segundo lugar, respecto de la elaboración del proyecto de constitución, la Ley dispone que este deberá contener como mínimo: "los municipios que la integrarán, el municipio núcleo y las razones que justifican su creación".

En tercer lugar, la referida ley dispone que el proyecto deberá ser entregado a la Registraduría Nacional del Estado Civil y que previo a su radicación en dicha entidad, este será remitido a las Comisiones Especiales de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial del Senado y la Cámara de Representantes, para la emisión de sus conceptos.

Por otro lado, la ley señalada establece requisitos sobre la conformación de las áreas metropolitanas. Sobre el particular, el artículo 4, señala que estas podrán integrarse por municipio de un mismo departamento o por municipios pertenecientes a varios departamentos, en torno a un municipio definido como núcleo.

Finalmente, define criterios para la definición del municipio núcleo del área metropolitana. Esto es, se indica que este será la capital del departamento o el que tenga en primer término mayor categoría, de acuerdo con la Ley 617 de 2000.

Partiendo de lo anterior, se considera que el referido proyecto da cumplimiento a lo dispuesto por la Ley en materia de su promoción, contenido y análisis.

3. CONSIDERACIONES SOBRE EL PROYECTO DE CONSTITUCIÓN DEL ÁREA METROPOLITANA DEL VALLE DE SAN NICOLÁS

3.1. Consideraciones del ámbito territorial

La revisión de los hechos metropolitanos de áreas legalmente constituidas demuestra la diversidad de elementos que pueden ser considerados como tales, desde proyectos que impactan varios municipios, hasta dinámicas sociales y económicas que deben ser abordadas de manera conjunta. De acuerdo con el artículo 7 de la Ley 1625 de 2013, le corresponde al área metropolitana ya constituida "identificar y regular los hechos metropolitanos", dado que son adoptados mediante actos administrativos propios de este esquema.

La delimitación de un área funcional en el contexto de dinámicas metropolitanas, requiere de la identificación a priori, de las entidades territoriales que "contienen al menos una parte de la aglomeración física metropolitana" (Gatica, 1976). Una vez reconocido esto, se deben medir los fenómenos que generan las dinámicas de la población allí asentada, como son el uso del suelo, la densidad poblacional, la heterogeneidad cultural, la movilidad, la construcción y dotación de infraestructura, el tipo de empleo, entre otros.

Desde el marco jurídico, las áreas metropolitanas:

"son entidades administrativas formadas por un conjunto de dos o más municipios integrados alrededor de un municipio núcleo o metrópoli, vinculados entre sí por estrechas relaciones de orden físico, económico y social, que para la programación y coordinación de su desarrollo y para la racional prestación de sus servicios públicos requiere una administración coordinada." (Ley 128 de 1994).

Así, el ámbito territorial del área metropolitana se encuentra condicionado al grado de conmutación entre la ciudad núcleo y los centros urbanos pendulares; siendo posible su medición a partir de la interdependencia de la población en el acceso a los servicios que se presentan en la ciudad núcleo o viceversa.

Con base en lo anterior, se han definido ocho criterios que permiten una aproximación a la delimitación del ámbito territorial para la conformación del esquema asociativo: 1) Tamaño poblacional; 2) Tiempo de desplazamiento hacia la ciudad núcleo; 3) Dinámica edificatoria; 4) Movilidad (origen y destino); 5) Tejido empresarial; 6) Suelo habilitado para usos urbanos y categorías de desarrollo restringido; 7) Índice de ruralidad; y, 8) Elementos ambientales de integración regional.

Los criterios presentados anteriormente, permiten identificar las relaciones funcionales que se dan entre los municipios aledaños a la ciudad núcleo y, por consiguiente, la

delimitación idónea del ámbito territorial para la conformación del esquema asociativo territorial.

Para la clasificación de las variables del análisis, según el DTS se utilizó el método de agrupamiento no supervisado K-Means (MacQueen, 1967; Lloyd, 1982)¹⁴, el cual permite identificar patrones y agrupar datos con base a similitudes estadísticas dentro de un conjunto numérico.

Con el fin de categorizar las relaciones entre entidades territoriales, los rangos de cada variable son calificados en 3 grupos o clúster (k=3), dado que se buscó generar una reclasificación de los datos en Bajo (1), Medio (2) y Alto (3). En tal sentido, los puntajes son aplicados según el grado de relacionamiento con la ciudad núcleo (Escenario 2); siendo 1 el más bajo, 2 intermedio y 3 el más alto.

Tabla 2. Resultados Escenario 2

Municipio	Variable 1	Variable 2	Variable 3	Variable 4	Variable 5	Variable 6	Variable 7	Variable 8	Total	Relación Funciona
Guarne	3	2	3	3	3	3	3	2	22	3 - Alta metropolización
La Ceja del Tambo	3	2	3	3	3	3	3	2	22	
Marinilla	3	3	3	2	3	3	3	1	21	
El Carmen de Viboral	3	2	3	3	3	1	2	3	20	2 - Media metropolización
El Retiro	2	1	3	3	2	3	2	3	19	
El Santuario	2	2	3	2	2	2	3	2	18	
El Peñol	2	1	2	2	2	2	2	3	16	1 - Baja metropolización
San Vicente Ferrer	2	2	3	2	1	2	1	1	14	
Guatapé	1	1	2	1	2	1	2	3	13	
Sonsón	2	1	1	1	2	1	2	3	13	
La Unión	2	1	3	1	1	1	2	1	12	
San Rafael	1	1	1	1	1	2	2	3	12	
Cocorná	1	1	2	1	1	2	1	2	11	
Granada	1	1	2	1	1	1	2	2	11	
San Carlos	1	1	1	1	1	2	2	2	11	
San Francisco	1	1	2	1	1	1	1	3	11	
San Luis	1	1	1	1	1	2	2	2	11	
Abalos	2	1	2	1	1	1	1	1	10	
Alejandria	1	1	1	1	1	1	2	2	10	
Argelia	1	1	1	1	1	1	1	3	10	
Concepción	1	1	2	1	1	1	1	2	10	
Nariño	1	1	1	1	1	1	1	3	10	

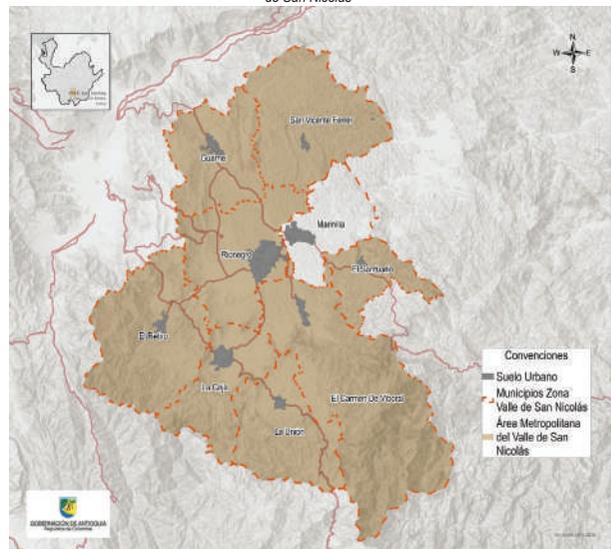
Fuente: Departamento Administrativo de Planeación de Antioquia, 2024.

De acuerdo con los resultados del análisis multivariable para establecer el índice de metropolización de los 23 municipios de la Subregión del Oriente Antioqueño se concluye:

¹⁴ El aprendizaje no supervisado incluye técnicas diseñadas para identificar patrones en los datos sin necesidad de modelos pre-entrenados (Tello, 2007). A diferencia del aprendizaje supervisado, este tipo de metodologías no se orienta hacia la predicción de categorías específicas, ya que no se dispone de información previa.

- Los municipios de mayor metropolización son Guarne, La Ceja del Tambo, Marinilla y El Carmen de Viboral, y de mediana metropolización los municipios de El Retiro, El Santuario y El Peñol, los cuales están ubicados en la zona Valles de San Nicolás, con excepción del municipio de El Peñol que si bien se encuentra en la cuenca del Río Negro hace parte de la zona de Embalses.
- Merecen especial atención en el análisis los municipios de San Vicente Ferrer y La Unión, dado que, si bien hacen parte de la zona Valle de San Nicolás, no han sido calificados en este escenario, como de alta o mediana metropolización, no obstante, en este ejercicio estos municipios fruto de la sumatoria de los resultados de las variables obtuvieron como calificación 14 y 12 puntos, respectivamente, lo que los proyecta junto con Sonsón y Guatapé (13 puntos) como municipios próximos a consolidar dinámicas de metropolización.
- Así las cosas, los municipios llamados a definir un modelo de gobernanza supramunicipal que articule y coordine en dicha escala acciones, planes y proyectos, y que además ejerza unas competencias previamente determinadas bajo el esquema de área metropolitana son los municipios de El Carmen de Viboral, El Retiro, El Santuario, Guarne, La Ceja del Tambo, Marinilla y Rionegro dado su grado de metropolización (alta y media metropolización), existiendo en el Oriente otros municipios, que como lo hemos advertido, presentan un proceso orientado a la metropolización aunque aún no clasifican como de mediana metropolización, quedando a la voluntad política de sus mandatarios y autoridades locales su decisión de hacer parte o no de un esquema asociativo territorial de esta naturaleza, este es el caso de San Vicente Ferrer, Guatapé, Sonsón, El Peñol y La Unión.
- Dado que a la fecha los municipios de San Vicente Ferrer y La Unión a través de sus Alcaldes hacen parte del Comité Promotor del Área Metropolitana del Valle de San Nicolás, estos dada su ubicación en este Valle se han incluido en este proceso para la constitución de este esquema asociativo. Caso contrario al del municipio de Marinilla donde su Alcalde manifestó no querer hacer parte del Comité Promotor ni ser incluido su municipio en este proceso orientado a realizar la consulta popular.

Figura 7. Localización general de los municipios propuestos para integrar el Área Metropolitana del Valle de San Nicolás

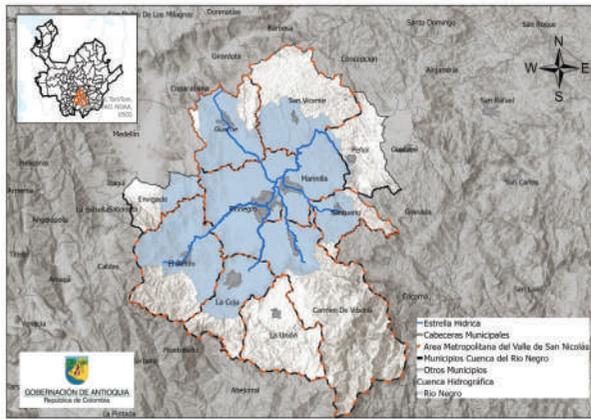


Fuente: Departamento Administrativo de Planeación de Antioquia, 2024.

En conjunto, estos municipios desempeñan un papel fundamental en el departamento, toda vez que contribuyen con la producción agrícola, el comercio, industria, la infraestructura de transporte y el desarrollo urbano. Además, su diversidad cultural y geográfica enriquece la identidad regional y ofrece oportunidades para el turismo y la promoción de la cultura local. El hermanamiento entre estos municipios a través de la conformación del Área Metropolitana del Valle de San Nicolás, es esencial para abordar los desafíos comunes y aprovechar y potencializar las oportunidades de desarrollo presentes en el territorio regional.

Un elemento importante a considerar en el proceso de integración del Área Metropolitana del Valle de San Nicolás es la apuesta que desde el Plan Nacional de Desarrollo "Colombia Potencia Mundial de la Vida" se ha trazado en cuanto al ordenamiento del territorio alrededor del agua y la justicia ambiental, y por ello resulta muy relevante que los municipios que integrarían este EAT hacen parte, algunos en su totalidad, otros parcialmente, de la cuenca del Río Negro, la misma que cuenta con un POMCA debidamente adoptado por la Comisión Conjunta (integrada por CORNARE y CORANTIOQUIA), y cuya delimitación se presenta en la Figura 8 y en la que se aprecia que 7 de las 8 cabeceras municipales de los municipios propuestos para conformar el Área Metropolitana están ubicadas en esta cuenca.

Figura 8. Delimitación de la cuenca del Río Negro



Fuente: Departamento Administrativo de Planeación de Antioquia, 2024.

Las dinámicas metropolitanas presentes en la región han sido ampliamente abordadas por la academia y la institucionalidad pública, reconociendo que las dinámicas e interrelaciones existentes en torno al municipio de Rionegro superan los límites municipales. Por su ubicación geográfica, su cercanía al Aeropuerto Internacional José María Córdoba, las condiciones óptimas de sus suelos para el desarrollo agroecológico y las características del aparato productivo localizado en su territorio y los municipios

aledaños, Rionegro se ha constituido como la ciudad principal en la subregión del Oriente Antioqueño. A partir de este hecho la región ha tenido un crecimiento orgánico con estructuras territoriales complejas, constituyéndose como un centro de empleo y servicios para los demás municipios, los cuales, a su vez, desarrollan importantes roles en el desarrollo de la región, destacándose, Marinilla, El Carmen de Viboral, Guarne y La Ceja del Tambo por sus dinámicas industriales, comerciales, de servicios y residenciales.

De acuerdo con el artículo 4º de la Ley 1625 de 2013, para el caso de las áreas metropolitanas que se constituyan sin incluir entre los municipios o distritos la capital de departamento el municipio núcleo será el que tenga en primer término mayor categoría, de acuerdo con la Ley 617 de 2000, así las cosas, a la fecha y de acuerdo a la certificación correspondiente este municipio es Rionegro. No obstante, este análisis no debe quedarse solo en el criterio legal, sino explotar otros criterios, que tal como se expusieron en el numeral 3.1 del presente documento merecer un desarrollo complementario en este numeral.

- **Población:** Tal como se desarrolló anteriormente, el municipio de Rionegro según las proyecciones de población DANE para el año 2024 en los municipios del Valle de San Nicolás es el que presenta la mayor población, con un total de 146.880 habitantes, que corresponde 28,2%, seguido de La Ceja del Tambo, Marinilla, El Carmen de Viboral, Guarne, El Santuario, El Retiro, San Vicente Ferrer y La Unión con 70.387, 69.898, 64.265, 59.710, 38.116, 25.431, 23.546 y 23.072 respectivamente.
- **Dinámica edificatoria:** Es el municipio del Valle de San Nicolás que presenta mayor dinámica edificatoria, lo cual puede apreciarse en el comportamiento histórico del impuesto de delimitación urbana, el cual representó en el año 2023 la suma de \$23.096.369.915, siendo muy superior a lo recaudado por este mismo concepto por los municipios de El Carmen de Viboral con \$10.934.231.112, Guarne con \$10.482.214.420 y El Retiro con \$9.311.070.440.
- **Tejido empresarial:** De acuerdo a la información suministrada por la Cámara de Comercio del Oriente Antioqueño en el Atlaplan o Valle de San Nicolás se tiene asentado el 79,7% de las unidades productivas de la Subregión, lo que equivale a 19.696 unidades, de las cuales 7.396 se encuentran en el municipio de Rionegro, seguido de La Ceja del Tambo con 2.677, Marinilla con 2.115, El Carmen de Viboral con 1.936, Guarne con 1.664, El Retiro con 1.266 y El Santuario con 1.117, en el caso de San Vicente Ferrer y La Unión se encuentran con menos de 1.000 unidades productivas.
- **Movilidad poblacional:** Esta variable se refiere a la forma como se moviliza la población por diferentes razones entre los municipios del Oriente Antioqueño, para lo cual se han utilizado los datos de origen y destino contenidos en la Encuesta de Calidad de Vida de 2023 realizada por el Departamento Administrativo de

Planeación de la Gobernación de Antioquia, obteniéndose, en primer lugar, que sumando el número de viajes que tienen como origen y destino uno de los 9 municipios de la zona se obtiene que Rionegro representa el mayor número de viajes con 43.271, seguido por Marinilla con 17.595 viajes y luego La Ceja del Tambo con 17.241 viajes.

En segundo lugar, se identifica de donde provienen los viajes que tienen como destino Rionegro, obtenido como resultado que del municipio de Marinilla se reportan 8.426 viajes, seguido de El Carmen de Viboral con 5.284 viajes, La Ceja del Tambo con 4.197 viajes, Guarne con 4.141 viajes, entre los principales.

- **Producto interno bruto:** Del PIB departamental la Subregión Oriente representó en promedio el 9,5% en el periodo 2015 – 2022, siendo la segunda subregión que más aporta a este. El PIB del Valle de San Nicolás representó en promedio el 6,7% del PIB departamental. En el 2022, el Valle de San Nicolás registró un PIB de 14.513 miles de millones de pesos a precios corrientes. El municipio que más aporta en promedio al PIB de esta zona es Rionegro con el 40%, seguido de Guarne con el 15% y Marinilla con el 13% del total.
- **Atractores territoriales:** El municipio de Rionegro, se ha consolidado como un nodo estratégico regional gracias a una destacada red de atractores territoriales que integran conectividad, educación, salud, comercio, recreación y sostenibilidad, como se observa en la **¡Error! No se encuentra el origen de la referencia.** El Aeropuerto Internacional José María Córdoba y el corredor de la Autopista Medellín-Bogotá posicionan a Rionegro como un hub logístico e industrial, complementado por la Zona Franca que impulsa el comercio exterior. En el ámbito educativo, instituciones como la Universidad Católica de Oriente (UCO) y el Politécnico Jaime Isaza Cadavid fortalecen el capital humano, y formativo de la región. En salud, Rionegro destaca como un centro regional hospitalario, con el Hospital San Juan de Dios, la Clínica SOMER, City Médica y el hospital de alta complejidad como lo es el San Vicente Fundación, los cuales ofrecen atención de alta calidad. Además, cuenta con espacios recreativos y comerciales como el Parque de COMFAMA, el Centro Comercial San Nicolás, y el exclusivo sector de Llanogrande, que combinan comercio, gastronomía y turismo. La sede de CORNARE refuerza su liderazgo en institucionalidad, sostenibilidad y gestión ambiental, mientras que el desarrollo industrial a lo largo de la autopista Medellín-Bogotá complementa una economía dinámica y competitiva. Estos atractores consolidan a Rionegro como epicentro del desarrollo en Antioquia y referente en calidad de vida, competitividad y sostenibilidad.

Por todo lo anterior, resultan claras las razones por las cuales, más allá de los dispuesto en la Ley 1625 de 2013, el municipio de Rionegro se constituye en la ciudad núcleo de lo que será, si los ciudadanos así lo deciden, el Área Metropolitana del Valle de San Nicolás.

3.2. Hechos metropolitanos

Según el artículo 10 de la Ley 1625 de 2013 los hechos metropolitanos son "aquellos fenómenos económicos, sociales, tecnológicos, ambientales, físicos, culturales, territoriales, políticos o administrativos, que afecten o impacten simultáneamente a dos o más de los municipios que conforman el Área Metropolitana". Si bien, reputa una de las funciones de la junta metropolitana, como autoridad administrativa, la fijación de los fenómenos que han de ser constituidos como hechos metropolitanos, con los propósitos de 1) brindar ciertas luces técnicas con respecto a la fijación de los hechos metropolitanos; y 2) cumplir a cabalidad con el requisito legal de enunciar las razones que justifican la creación del Área Metropolitana.

De este modo, a continuación, se realiza una aproximación a los posibles ejes de asociatividad en torno a los cuales le es dable a la Junta Metropolitana, una vez constituida, fijar los hechos metropolitanos con los cuales podría iniciar su gestión el área metropolitana, correspondientes a:

Figura 9. Ejes de Asociatividad en el Valle de San Nicolás



Fuente: Departamento Administrativo de Planeación de Antioquia, 2024.

3.2.1 Seguridad y convivencia

Con el eje de seguridad y convivencia se pretende tener una mejor comprensión y articulación interinstitucional para la gestión de los hechos delictivos que se presentan en el territorio y superan los límites político – administrativos del mismo. También

busca establecer acciones para frenar los ciclos de violencia y medios preventivos para reducir que se cometan delitos.

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

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

Las alcaldías municipales tienen la función, de acuerdo con la Ley 62 de 1993¹⁵, de poner medidas de seguridad en conjunto con los comandantes de Policía en su jurisdicción, así como presidir el consejo de seguridad municipal y desarrollar los planes de seguridad ciudadana y orden público. En cuanto a la Policía Metropolitana, la Resolución 00912 de 2009 de la Policía Nacional establece que esta tiene jurisdicción en áreas metropolitanas o distritos establecidos por la ley o a la integración de dos o más municipios que sumen una población superior al millón de habitantes, con características políticas, económicas, sociales, culturales, delincuenciales y físicas similares (Grupo de Doctrina y Servicio Policía [ASPOL], 2008).

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

¹⁵ "Por la cual se expiden normas sobre Policía Nacional, se crea un establecimiento público de seguridad social y bienestar para la Policía Nacional, se crea la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada y se reviste de facultades extraordinarias al Presidente de la República".

Las acciones metropolitanas que se pueden emprender asociadas a la seguridad y convivencia ciudadana son:

Estructuración de plan integral de seguridad y convivencia ciudadana metropolitano: Como instrumento de planificación de la seguridad y convivencia en términos administrativos que favorezcan la capacidad operativa ante los desafíos del orden jurídico y social, enfrentándose desde la acción preventiva con perspectiva integral.

Creación del Consejo Metropolitano de Seguridad: Será el encargado de coordinar y armonizar las políticas y acciones a implantar en los municipios del Valle de San Nicolás para garantizar las condiciones adecuadas de seguridad ciudadana y prevención del delito. Dicho consejo estará integrado por los alcaldes o por los secretarios de gobierno o los que hagan sus veces.

Implementación de la Policía Metropolitana: Dadas las dinámicas poblacionales y la existencia de infraestructuras estratégicas para el país es fundamental disponer de dicho comando para mejorar la seguridad y la convivencia en la jurisdicción del área metropolitana.

Programas de modernización tecnológica: Orientado a dotar al territorio de la infraestructura de tecnología de punta para la seguridad, la convivencia y la justicia en el entorno metropolitano.

Creación de un establecimiento transitorio para detenidos y sindicados: Es urgente contar con dicho establecimiento en atención a las ordenes impartidas por la Corte Constitucional para los municipios y los departamentos, a fin de disponer con un sitio que cumpla con los estándares mínimos y garantice la seguridad y las condiciones de dignidad de los retenidos y sindicados en la jurisdicción del área metropolitana.

3.2.2. Sistema integrado de transporte

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

Actualmente la Zona Valle de San Nicolás enfrenta grandes dificultades en la prestación del servicio de transporte público urbano, que tienen relación directa con

altos costos de transporte, rutas locales que no pueden trascender los límites jurisdiccionales de cada municipio, haciendo que los tiempos y costos de desplazamiento sean mayores, carencias de infraestructura vial adecuado (vías, equipamientos) con capacidad de albergar la movilidad generada entre los diferentes municipios.

De acuerdo con la encuesta Calidad de Vida 2023 de la Gobernación de Antioquia el total de viajes con destino a la zona del Valle de San Nicolás al día es de 154.412, de los cuales 69.241 son a Rionegro, lo que equivale al 44,84%, seguido de los municipios de La Ceja del Tambo y Guarne con 11,43% y 10,69% respectivamente, los municipios de Marinilla, El Retiro y El Carmen de Viboral reciben un porcentaje muy similar (8,29%, 8,00% y 7,80% respectivamente). Los municipios con menor número de viajes atraídos son: El Santuario con el 3,81%, La Unión con 2,88% y San Vicente Ferrer con 2,26%. Al interior de la zona, el total de viajes generados es de 47.885, siendo el municipio de Marinilla quien más genera viajes con un total de 9.219 viajes, de los cuales 8.426 son hacia el municipio de Rionegro, luego hacia El Carmen de Viboral con 344 viajes, hacia El Retiro y San Vicente Ferrer con 176 y 165 respectivamente, por último, genera 48 viajes al municipio de La Unión y se observa que hacia el municipio de El Santuario no se generan viajes.

De un total de 154.024 registros sobre los medios de transporte usados para llegar al Valle de San Nicolás, 64.534 fueron vehículos de uso particular, donde el municipio más visitado fue Rionegro con 29.156 viajes, seguido de El Retiro con 7.745, El Carmen de Viboral con 6.194, La Ceja del Tambo con 5.885, Guarne con 5.473, Marinilla con 3.046, El Santuario con 2.867, La Unión con 2.425, y por último San Vicente Ferrer con 1.743. El segundo medio de transporte más frecuentado corresponde al transporte público (metro, taxi, expreso, bus, buseta), con 63.875 viajes, siendo Rionegro el municipio que más viajes recibe en este medio de transporte con 29.313, seguido de La Ceja del Tambo con 8.361, Guarne con 7.716, Marinilla con 7.176, El Carmen de Viboral con 3.387, El Retiro con 3.075, El Santuario con 1.803, San Vicente Ferrer con 1.664, y finalmente La Unión con 1.381.

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

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



Fuente: Departamento Administrativo de Planeación de Antioquia, 2024.

Como se observa la movilidad (Origen-Destino) y los medios de transporte, especialmente particular, servicio público (buses, micros y colectivos) y las motocicletas, requieren atención de una autoridad competente regional, requieren de políticas y planes para mejorar la eficiente prestación del servicio, así como de vías adecuadas que permitan la accesibilidad a los diferentes usuarios de los municipios que conforman la zona.

<p>Este Eje de Asociatividad buscar maximizar la facilidad y eficiencia en la prestación del servicio de transporte público en términos de tiempo, costo, comodidad, seguridad, accesibilidad y conveniencia. Este sistema debe garantizar calidad, accesibilidad, tarifa integrada y cobertura regional en la prestación del servicio público de transporte urbano a los municipios que integran esta área metropolitana.</p> <p>Este sistema es el conjunto de infraestructura, instalaciones, equipamientos y modos de transporte que permiten el desplazamiento y el acceso de la población a las diferentes zonas y servicios urbanos del Área Metropolitana del Valle de San Nicolás, así como la circulación y el intercambio de bienes y servicios. El Sistema de Movilidad está conformado por los Subsistemas Vial, de Transporte, y de Regulación y Control del Tráfico.</p> <p>Para el caso del Área Metropolitana del Valle de San Nicolás el Sistema está conformado por los siguientes temas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Autoridad de Transporte. • Sistema Masivo de Oriente. • Plan Estratégico de Transporte, Movilidad y Logística. • Circuitos Estratégicos. <p>Importante advertir que la eventual Área Metropolitana, tendrá entre sus funciones, conforme lo dispuesto en la Ley 1625 de 2013, artículo 7º literales m) y n) que disponen "Formular la política de movilidad regional, en el marco del Plan Estratégico Metropolitano de Ordenamiento Territorial, de conformidad con la jurisdicción de los hechos metropolitanos" y "Ejercer la función de autoridad de transporte público en el área de su jurisdicción de acuerdo con la ley, las autorizaciones y aprobaciones otorgadas conforme a ella", dotando a este esquema asociativo de herramientas para atender este eventual hecho metropolitano, ya identificado por los actores del territorio.</p> <p>3.2.3. Región aeroportuaria</p> <p>El Departamento de Antioquia buscará establecer un mecanismo para la ejecución de proyectos de interés común que generen impactos más allá de los límites administrativos. Este objetivo se logrará mediante un acuerdo de voluntades entre los municipios, que permitirá constituir un Esquema Asociativo Territorial orientado a optimizar los procesos de inversión y articular programas y proyectos en beneficio de la subregión. Este esquema impulsa el desarrollo económico y social, incrementando la competitividad de la región a nivel nacional e internacional mediante las actividades que se desarrollarán alrededor y al interior del Aeropuerto Internacional José María Córdova. La consolidación del Área Metropolitana del Valle de San Nicolás se convertirá en un mecanismo clave para fortalecer la coordinación y cooperación supramunicipal. Este proceso permitirá una integración efectiva, armonizando esfuerzos en materia de ordenamiento territorial.</p>	<p>Como parte de este eje, se actualizará el Plan Maestro, el cual será concebido como un instrumento estratégico para establecer una hoja de ruta compartida, con una visión integral, objetivos claros y acciones específicas en horizontes temporales definidos (corto, mediano y largo plazo). Este plan abordará dimensiones fundamentales del desarrollo regional desde un enfoque multisectorial, integrando aspectos económicos, comerciales, tecnológicos, sociales, ambientales, culturales y de conectividad.</p> <p>La construcción de la segunda pista del Aeropuerto Internacional José María Córdova jugará un papel determinante dentro de este plan, al convertirse en una infraestructura importante para fortalecer la capacidad operativa del aeropuerto y su impacto directo en la competitividad regional. Este desarrollo consolidará al aeropuerto como un nodo estratégico de conectividad internacional, incentivará la planificación de los usos del suelo, las dinámicas logísticas y el aprovechamiento de oportunidades comerciales en los municipios del Valle de San Nicolás. Su integración con el Plan Maestro garantizará un desarrollo sostenible y articulado con los retos y potencialidades de la subregión, impulsando el crecimiento en diversas dimensiones.</p> <p>En el ámbito económico y comercial, el Plan impulsará estrategias para fortalecer sectores clave como la agroindustria, la manufactura y los servicios aeroportuarios, maximizando el valor agregado de los recursos locales y atrayendo inversión nacional e internacional. En el ámbito tecnológico, se fortalecerán los centros de innovación y desarrollo, consolidando un ecosistema de emprendimiento que posicionará a la región como un polo tecnológico.</p> <p>Desde una perspectiva social, el Plan priorizará la generación de empleo de calidad, la formación de talento humano y la inclusión social, mejorando las condiciones de vida de las comunidades locales. En lo ambiental, se integrarán criterios de sostenibilidad y regeneración ecológica para equilibrar el desarrollo económico con la conservación de los recursos naturales, haciendo énfasis en la gestión hídrica y la protección de ecosistemas estratégicos.</p> <p>Otro componente fundamenta tiene que ver con el desarrollo de infraestructuras en la zona de influencia del aeropuerto, lo que representará un eje transformador para impulsar actividades empresariales y consolidar al Valle de San Nicolás como un territorio estratégico en términos de ordenamiento territorial. Este territorio actuará como un nodo conectado a través de los suelos y corredores suburbanos que integrarán toda el Área Metropolitana, facilitando la conexión de los centros urbanos con esta infraestructura. Este proceso fortalecerá el posicionamiento regional y diversificará las dinámicas económicas y sociales al integrar sectores clave.</p> <p>El impacto positivo de estas infraestructuras se manifestará en múltiples ámbitos. En el sector inmobiliario, se fomentará el desarrollo de áreas residenciales adaptadas a las necesidades de una población en crecimiento. En el agroindustrial, se mejorarán las cadenas productivas, facilitando el acceso a tecnologías y mercados más competitivos. El sector turístico se beneficiará con nuevos servicios, atracciones y destinos que</p>
<p>potenciarán la riqueza cultural y ambiental de la región, mientras que la conectividad regional se fortalecerá a través de corredores estratégicos y la mejora de la infraestructura vial.</p> <p>La dinámica de los suelos y corredores suburbanos, así como de la infraestructura alrededor de la zona aeroportuaria configurará un modelo territorial en el que Rionegro se consolidará como un nodo de suburbanización. Este nodo articulará módulos suburbanos y corredores que conectarán con otros municipios de la subregión, estimulando la integración y complementación regional. Estas áreas favorecerán el crecimiento de infraestructuras residenciales, así como de espacios comerciales, industriales, educativos y de salud, promoviendo un entorno urbano-rural equilibrado que dinamizará la calidad de vida y el desarrollo sostenible.</p> <p>De este modo, la infraestructura asociada al aeropuerto actuará como un motor de cambio territorial, estructurando un modelo que equilibrará el crecimiento económico con la mejora de los servicios y la conectividad, incrementando la competitividad del Valle de San Nicolás en los escenarios regionales e internacionales.</p> <p>Por último, como se establece en la Resolución 1902 de 2007 de los reglamentos aeronáuticos de Colombia, alrededor de los aeropuertos y en sus zonas de influencia, existen restricciones en el uso del suelo, así como superficies limitadoras de obstáculos. La incorporación de estas superficies limitadoras en el ordenamiento conjunto de los municipios del área metropolitana permitirá prevenir conflictos en los límites municipales, como construcciones que interfieran con los planos de aproximación y despegue, o actividades que puedan generar riesgos para la operación aérea. Este marco de planificación integrada asegurará el cumplimiento de normativas nacionales e internacionales, promoviendo un desarrollo sostenible que minimizará riesgos y maximizará oportunidades derivadas de la conectividad aeroportuaria.</p> <p>La planificación integrada también facilitará la formulación de políticas de ordenamiento que armonicen los intereses del sector aeronáutico con las dinámicas urbanas, rurales y suburbanas. Por ejemplo, se definirán áreas de amortiguamiento para mitigar impactos como el ruido aeroportuario, al tiempo que se promoverá el uso del suelo para actividades complementarias, como zonas logísticas, comerciales y de servicios que respaldarán la operación del Aeropuerto.</p> <p>La coordinación entre los municipios y los actores involucrados será esencial para establecer un marco de gobernanza eficiente que permitirá gestionar estas dinámicas. De esta forma, se garantizará que la expansión y consolidación del sistema aeroportuario se integren positivamente con el desarrollo territorial de Área Metropolitana del Valle de San Nicolás, fortaleciendo su papel como un eje estratégico de la economía regional.</p>	<p>3.2.4. Saneamiento básico</p> <p>Como estrategia para integrar la planificación en la conformación del Área Metropolitana del Valle de San Nicolás, el saneamiento básico se perfilará como un componente esencial para el ordenamiento conjunto del territorio. Este aspecto será especialmente relevante en un contexto caracterizado por el desarrollo acelerado de los municipios del Altiplano del Oriente Antioqueño, donde el crecimiento demográfico, comercial y la expansión en la prestación de servicios demandarán una gestión eficiente y sostenible de los recursos. En este marco, la gestión de residuos sólidos y el tratamiento de aguas residuales se convertirán en elementos clave para la planificación y la asociatividad entre los diferentes actores territoriales.</p> <p>3.2.4.1. Tratamiento de aguas residuales:</p> <p>En la fase de diagnóstico, se ha identificado que uno de los grandes retos que afrontará el Área Metropolitana del Valle de San Nicolás estará relacionado con el tratamiento de las aguas residuales. Actualmente, algunos municipios que integrarán el área metropolitana tienen una cobertura de este servicio inferior al 50%, lo cual constituye un desafío que deberá ser abordado de manera conjunta. La meta será garantizar un adecuado saneamiento de las aguas residuales, contribuyendo así a la mitigación de impactos sobre los recursos hídricos y al cumplimiento de estándares ambientales.</p> <p>La planta de tratamiento más grande que actualmente se construye en los municipios que formarán parte del Área Metropolitana es la Planta de Tratamiento de Aguas Residuales (PTAR) Tranvía. En una primera etapa, esta planta aumentará su capacidad de tratamiento de 110 litros por segundo (l/s) a 320 l/s. En una segunda etapa, la capacidad instalada se incrementará a 480 l/s, y en su etapa final, alcanzará un total de 800 l/s. Este avance representará un hito significativo en materia de tratamiento de aguas residuales, mejorando la calidad del saneamiento en la región.</p> <p>Sin embargo, este esfuerzo deberá articularse con proyectos complementarios que busquen modernizar las demás plantas de tratamiento existentes y extender la cobertura del servicio a áreas rurales, donde actualmente no se cuenta con esta infraestructura. De esta manera, se garantizará un enfoque integral que no solo responda a las necesidades actuales, sino que también se anticipe al crecimiento y las demandas futuras del territorio. Este tipo de acciones conjuntas permitirán avanzar hacia una gestión sostenible de los recursos hídricos, fortaleciendo la integración regional y la sostenibilidad ambiental.</p> <p>A partir de la información de CORNARE (2024) se ubicaron los permisos de vertimientos otorgados para las aguas residuales domésticas e industriales, lo cual permite sustentar la necesidad de dotar de sistemas de alcantarillado en las zonas suburbanas de los municipios del Valle de San Nicolás con énfasis en el corredor de la</p>

<p>autopista Medellín – Bogotá (municipios de Guarne, Rionegro, Marinilla y El Santuario), así como en el sector de Llanogrande (municipios de El Retiro y Rionegro).</p> <p>3.2.5. Economía circular:</p> <p>Por otro lado, la implementación de un enfoque de economía circular dentro de la futura Área Metropolitana del Valle de San Nicolás será una estrategia clave para avanzar hacia un modelo de desarrollo sostenible. Este enfoque se centrará en la reducción de residuos, su valorización y la gestión adecuada, promoviendo la eficiencia en el uso de los recursos y minimizando los impactos negativos sobre el medio ambiente. La economía circular buscará transformar los residuos en recursos aprovechables mediante el reciclaje, la reutilización y la recuperación de materiales, reduciendo la cantidad de residuos destinados a rellenos sanitarios y generando oportunidades económicas mediante la creación de nuevas cadenas de valor en sectores como la industria, la agroindustria y el comercio.</p> <p>En este marco, la planificación del Área Metropolitana deberá incorporar la economía circular como un eje transversal en la gestión de residuos sólidos, desarrollando sistemas integrados de recolección y separación que optimicen los procesos de reciclaje y valorización. Esto implicará la implementación de puntos limpios, rutas diferenciadas y campañas de sensibilización que promuevan la separación de residuos en la fuente. Además, será fundamental invertir en infraestructura tecnológica para el tratamiento y valorización de residuos, como plantas de compostaje, biodigestores para residuos orgánicos y centros de recuperación de materiales reciclables, integrados en un esquema metropolitano que maximice la eficiencia operativa y los beneficios ambientales.</p> <p>El enfoque también deberá fomentar la innovación y el desarrollo local, apoyando a emprendimientos y empresas que ofrezcan soluciones basadas en la economía circular, como el ecodiseño, la producción de biomateriales y la manufactura con materiales reciclados. Asimismo, la articulación de este enfoque con la planificación territorial y la normativa ambiental garantizará que la gestión de residuos se alinee con los objetivos de sostenibilidad, incluyendo la protección de recursos hídricos, la reducción de emisiones contaminantes y la conservación de ecosistemas estratégicos.</p> <p>Un componente esencial de esta transición será el cambio cultural necesario para promover la educación ambiental y la sensibilización social. Los municipios que integrarán el Área Metropolitana del Valle de San Nicolás deberán liderar este proceso, incentivando la adopción de prácticas sostenibles y asegurando una gobernanza participativa que incluya a todos los actores del territorio, desde las administraciones locales y empresas hasta las comunidades. Este enfoque no solo contribuirá a la reducción y adecuada gestión de residuos, sino que también transformará el modelo de desarrollo regional, promoviendo un equilibrio entre crecimiento económico, bienestar social y protección ambiental. De esta manera, la economía circular posicionará al</p>	<p>Área Metropolitana como un referente en gestión sostenible y resiliencia, alineado con los principios de sostenibilidad global.</p> <p>3.2.6. Sistema urbano - rural</p> <p>El modelo de ocupación territorial del Valle de San Nicolás se caracteriza por ser disperso y en continuo proceso de dispersión, este crecimiento carece de un ordenamiento territorial riguroso y adecuado, generando como resultado una inadecuada relación entre lo urbano y rural, la ordenación del suelo suburbano no logra consolidar esta categoría del suelo rural, como la zona de transición entre el pueblo y el campo. Se requiere entonces, para su ordenamiento, un enfoque integral en su conjunto, incluso en articulación con las zona y subregiones vecinas.</p> <p>En ese sentido y de acuerdo con las jornadas realizadas en territorio, se pretende hacer énfasis, desde la escala metropolitana, en términos de fortalecimiento de la producción agropecuaria, la consolidación de un hábitat adecuado, no solo vivienda, la dotación de equipamientos supramunicipales y la identidad y patrimonio.</p> <p>3.2.7. Producción Agropecuaria – Hacia una Nueva Ruralidad:</p> <p>La producción del Valle de San Nicolás se presenta a partir de actividades agrícolas, pecuarias y agroindustriales, destacan flores, frutas y hortalizas, además de la producción lechera y avícola en el sector pecuario, todos estos con alta demanda subregional, departamental, nacional e internacional. Los productores, en su mayoría pequeño y medianos, enfrentan el fenómeno de la disminución de la frontera agrícola generada a partir del crecimiento de los suelos urbano, de expansión, suburbanos y la vivienda campestre.</p> <p>Estas potencialidades y tensiones, de carácter supramunicipal, requieren de una institucionalidad que dirija la planificación y el ordenamiento territorial, a este nivel, de forma articulada e integral para garantizar que las dinámicas de crecimiento del suelo urbano, convivan sanamente, con las dinámicas agrícolas, pecuarias y agroindustriales, garantizando de esta forma la competitividad económica del Valle de San Nicolás y la seguridad alimentaria, no solo del Altiplano, sino también del departamento.</p> <p>En ese sentido, la institucionalidad mencionada, de escala metropolitana, debe capitalizar los grandes esfuerzos ya realizados, en el marco de ejercicios zonales y subregionales, como el Distrito Agrario Supramunicipal del Oriente antioqueño, y otros de nivel departamental como el Plan de Ordenamiento Territorial Agropecuario de Antioquia (POTA) y el Plan de Ordenamiento Departamental de Antioquia.</p> <p>Complementario a lo anterior, y en el fin de consolidar un sector rural más equilibrado, equitativo, competitivo y articulado a las dinámicas urbanas, se debe abordar lo planteado desde la nueva ruralidad, pues es prioritario para el territorio del valle de San Nicolás y para el resto de Antioquia, avanzar en el reconocimiento de la necesaria</p>
<p>interacción de las dinámicas urbanas y rurales y no contraponerlas, así como abordar lo rural desde una óptica más compleja que, supera la mirada netamente agrícola y aporte al mejoramiento integral de la vida de la población rural, en términos de infraestructura, equipamientos, vivienda y hábitat, servicios públicos sociales y domiciliarios, entre muchos otros.</p> <p>Este eje reconoce, por una parte, la aptitud agrológica de los suelos del área metropolitana, y por otra, la cultura campesina y agropecuaria de todos los municipios, sumando a ello la imperiosa necesidad de apostarle no solo a la soberanía alimentaria sino a la seguridad alimentaria, dado que esta constituye una de las causas de la pobreza multidimensional, no solo a nivel nacional sino global.</p> <p>Liderar el desarrollo agropecuario, articular la oferta regional y la demanda de alimentos, y gestionar la construcción y adecuación de equipamientos regionales para el acopio, almacenamiento, comercialización mayorista y procesamiento de alimentos debe ser un asunto propio de la escala metropolitana, con la finalidad de apoyar a los productores agropecuarios de los municipios del Valle de San Nicolás y los demás municipios de la subregión del Oriente Antioqueño, en especial de los pequeños productores (campesinos reconocidos como sujetos de derechos); aportar a la transformación y el valor agregado a través de la agroindustria, así como, garantizar el acceso a los productos alimenticios a través de los canales de comercialización adecuados, procurando la generación ciclos cortos.</p> <p>3.2.8. Vivienda y hábitat:</p> <p>El déficit habitacional del Valle de San Nicolás se estima en 1,64%, inferior al subregional de 2,66% y aún más bajo que el departamental de 5,7%. No obstante, el municipio de Guarne con 3,55% supera, muy por encima, al déficit subregional, así mismo, El Retiro y San Vicente Ferrer, con 5,66% y 7,55% respectivamente, acercándose al déficit departamental.</p> <p>Así mismo, para el Valle de San Nicolás, el déficit cualitativo es de 17,02%, inferior al promedio subregional de 19,74% y del departamental de 18,03%, sin embargo, municipios como El Carmen de Viboral con 17,39% supera levemente el déficit subregional, igualmente Rionegro con 23,42% y La Unión 24,39%, superando incluso el departamental.</p> <p>Así entonces, si bien los déficits habitacionales y cualitativos del Valle de San Nicolás, son inferiores al subregional y departamental, se presentan altos déficit, a escala local, en municipios como Guarne, El Retiro, San Vicente Ferrer, Carmen de Viboral, Rionegro y La Unión. Esto es, en 6 de los 9 municipios que posiblemente conformarían el Área Metropolitana del valle de San Nicolás.</p> <p>Así entonces, se evidencia la necesidad de abordar el tema de vivienda desde una óptica supramunicipal y en forma conjunta con temas, como, por ejemplo,</p>	<p>equipamientos, infraestructuras, servicios públicos domiciliarios, espacio público, entre otros, así mismo, abordar el manejo de esta temática de forma articulada entre los sectores públicos y privados. Se identifica también que, el tema de la vivienda debe incluir la formulación de soluciones para la legalización de viviendas informales y la reubicación de viviendas expuestas a fenómenos naturales amenazantes.</p> <p>En este sentido, se requiere una institucionalidad metropolitana que maneje el tema de vivienda y su entorno para planificar y coordinar la solución de este fenómeno, desde una escala supramunicipal con el fin de crear un sistema metropolitano de vivienda y hábitat para lograr avanzar en la solución de los déficits cualitativos y cuantitativos, garantizar el acceso a suelos adecuados y seguros, la legalización de viviendas informales y la reubicación viviendas localizadas en zonas de amenaza. El sistema debe promover también la coordinación de los diferentes actores que tiene que ver con el tema de vivienda buscando fortalecer capacidades técnicas y administrativas, así como también la formulación de un plan estratégico metropolitano de vivienda y hábitat como un instrumento para participar y para decidir en la identificación de necesidades y posibles soluciones para transformar la problemática de vivienda y hábitat del valle de San Nicolás.</p> <p>2.5.3. Equipamientos supramunicipales</p> <p>La situación observada en el análisis del diagnóstico evidenció una concentración de equipamientos de influencia supramunicipal en el municipio de Rionegro, donde se ubican 39 de los 84 equipamientos identificados en los POT de los municipios del Valle de San Nicolás, esto es el 46,42 %, casi la mitad de estos. Le siguen Marinilla y Guarne, cada uno con 12 equipamientos de impacto supralocal, es decir, en cada uno de ellos se ubica el 14% del total de estos equipamientos, lo que representa la tercera parte de los que posee Rionegro. En los demás municipios del Valle se ubican pocos equipamientos de carácter zonal o regional. Así entonces, se presenta una marcada concentración en la localización de equipamientos en los tres municipios mencionados, lo cual está directamente relacionado con la prestación de servicios complejos y especializados.</p> <p>Así entonces, un área metropolitana, deberá analizar su territorio en este tema, no solo para dotar a cada municipio de otros grandes equipamientos de impacto supramunicipal, sino también de darle, a cada municipio, un carácter distintivo y propio, para avanzar en la consolidación de un sistema urbano rural equilibrado, en red y funcionalmente complementario, es decir cada municipio deberá desempeñar un papel en el marco del esquema de asociativo, siempre de acuerdo con sus fortalezas y potencialidades, y en armonía con el ambiente. Para lograr este importante objetivo es imprescindible plantear una política y la formular un plan de equipamientos de carácter metropolitano, en el marco de un Plan Estratégico Metropolitano de Ordenamiento Territorial (PEMOT).</p> <p>3.2.9. Identidad y Patrimonio:</p>

<p>El análisis del diagnóstico, relacionado con este componente, resalta al Oriente antioqueño como gran aportante a la identidad del departamento contribuyendo a consolidar la cultura antioqueña. En este sentido y a partir de la identidad del Oriente, la cual incluyen la del Valle de San Nicolás, se plantea planificar desde la identidad comunitaria, cultural e institucional, así como también desde la identidad histórica y patrimonial para salvaguardar los bienes culturales preservando la memoria colectiva. Lo anterior permitirá generar una marca territorial que se proyecte hacia niveles departamentales, nacionales e internacionales.</p> <p>Por lo anterior, se plantea formular un plan de marketing territorial para crecer como un territorio metropolitano competitivo con identidad territorial que proyecte el Valle de San Nicolás hacia el mundo, forjando lazos de confianza que permitan dirigir la mirada para realizar inversiones nacionales y extranjeras. El Valle de San Nicolás identificado como competitivo y productivo.</p> <p>Complementario a lo anterior y en coherencia con los planteado en la Agenda Antioquia 2040, para una posible Región de Planificación y Gestión Aeroportuaria de Oriente, en este componente se debe avanzar en la identificación, conservación y promoción de los activos patrimoniales y manifestaciones inmateriales, así como también del patrimonio religioso que hace parte del ADN del valle. El área metropolitana del valle de San Nicolás planificada y ordenada desde su ADN de identidad y patrimonial, para avanzar así, hacia una sociedad incluyente que respete las diversidades.</p> <p>Entre las acciones que se pueden implementar en este eje de asociatividad tenemos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ofrece mayores garantías para la seguridad y soberanía alimentaria de los productores y consumidores de la región. • Facilita la planeación de la infraestructura logística para la distribución y comercialización de productos agropecuarios. • Fortalece las estrategias para disminuir las pérdidas y desperdicios de alimentos de la región. • Articula las compras públicas institucionales, con los pequeños productores de la región. • Revisar y actualizar el distrito agrario de acuerdo a las nuevas realidades del territorio. • Articular las plazas de mercado existentes en los municipios del Valle de San Nicolás con la finalidad de conectar a los productores con los consumidores mediante canales de comercio justo. • Generar las condiciones para que el área metropolitana sea acreditada como una EPSEA y pueda articular y prestar el servicio público de asistencia técnica agropecuaria. • Sistema de información de catastro metropolitano: Con la finalidad de facilitar la toma de decisiones para el territorio se debe dotar al área metropolitana de un 	<p>sistema de información y además de habilitarla como gestora catastral en los términos definidos por el IGAC.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Planificación de la vivienda y de los servicios públicos a escala metropolitana: Con el propósito de reducir el déficit cuantitativo y cualitativo de vivienda en los municipios del Valle de San Nicolás, tanto urbano como rural. • Formular e implementar una política metropolitana de equipamientos: Es fundamental para promover un equilibrio y la distribución equitativa en el área metropolitana. Es clave implementar mecanismos de gestión que, con equilibrio financiero y el uso de instrumentos para la gestión de suelo, permitan el desarrollo de equipamientos en distintos municipios. <p>3.3. Cinturón verde</p> <p>El Cinturón Verde del Valle de San Nicolás es una estrategia territorial que busca consolidar un eje ambiental y de desarrollo sostenible para los 8 municipios propuestos como parte del Área Metropolitana. Tiene como propósito principal preservar y restaurar el equilibrio entre el crecimiento urbano y la conservación del entorno natural en esta subregión del Oriente Antioqueño; donde se abordarán los componentes de Estrella Hídrica, Espacio Público y Conectividad Ecológica.</p> <p>En este eje se abordará la importancia de atender de manera integral el río Negro y sus afluentes, como fuentes del recurso para el abastecimiento del agua de la región, así como la necesidad de tratar las inundaciones que genere. Igualmente, lo referente a la conservación de las áreas de especial importancia ecosistémica de escala regional, en especial de las áreas del sistema nacional de áreas protegidas y las iniciativas complementarias de conservación.</p> <p>La estructura ecológica no reconoce límites administrativos; por ende, su delimitación, regulación y manejo deben efectuarse de manera articulada en el territorio. Los municipios del Valle de San Nicolás están regulados en materia ambiental por la Corporación Autónoma Regional de las Cuencas de los Río Negro y Nare – CORNARE, y pertenecen casi integralmente a la cuenca del río Negro, lo cual lleva a priorizar la atención del recurso hídrico como el principal tema ambiental del Área Metropolitana que se constituya.</p> <p>Hay un ámbito netamente urbano que implica un foco más detallado en temas como la calidad del aire y el ruido, la contaminación visual, la forestación urbana, la adopción al cambio climático, entre otros, que harían perfectamente posible del Área Metropolitana un actor fundamental en la coadyuvancia en materia de gestión ambiental en un trabajo coordinado y articulado con CORNARE, más no como autoridad ambiental, por cuanto no cumple con los parámetros legales establecidos en el artículo 66 de la Ley 99 de 1993.</p>
<p>3.3.1. Estrella Hídrica:</p> <p>La gestión integral del agua en los municipios que conforman el área metropolitana, enfrenta problemáticas como la sobreexplotación de fuentes hídricas debido al crecimiento urbano y agrícola, la contaminación por actividades industriales y agropecuarias, la deforestación de áreas de recarga hídrica y la variabilidad climática, que reduce la oferta hídrica y aumenta los eventos extremos como sequías e inundaciones.</p> <p>Estos retos demandan soluciones integrales que un área metropolitana puede aportar, como la implementación de políticas conjuntas de ordenamiento territorial que prioricen la protección de cuencas hidrográficas estratégicas, la promoción de alianzas para la restauración de ecosistemas y la adopción de tecnologías sostenibles en el manejo de agua. Además, el área metropolitana puede liderar la articulación y actualización de planes de manejo de cuencas (POMCA) ya existentes, el desarrollo de infraestructura verde para garantizar la conectividad ecológica, y la educación ambiental para sensibilizar a las comunidades sobre la conservación y el uso eficiente del recurso hídrico, fortaleciendo así la resiliencia de la región frente al cambio climático.</p> <p>Así mismo, promover procesos de gestión y adquisición predial para la conservación, recuperación y manejo de cuencas que contribuyan a la construcción de la red de espacio público articulada, garantizando la conectividad de espacios verdes a escala urbano-regional; así como el flujo e intercambios de materia y energía continua para garantizar el equilibrio ecosistémico.</p> <p>Por último, es crucial implementar estrategias específicas como la protección de las áreas de recarga hídrica y con potencial acuífero, mediante la conservación de bosques y suelos permeables, la regulación de actividades que impacten negativamente los acuíferos, y la promoción de prácticas sostenibles en los sectores agrícola e industrial. Además, es fundamental el desarrollo de planes de manejo ambiental de acuíferos, en concordancia con normativas como el Decreto 1076 de 2015, para establecer medidas de uso sostenible, monitoreo y prevención de la contaminación.</p> <p>3.3.2. Conectividad Ecológica:</p> <p>En el marco del área metropolitana del Valle de San Nicolás, se deben reconocer las áreas protegidas como elementos clave para garantizar la calidad de vida de las generaciones presentes y futuras, a través de su preservación y manejo adecuado. La conectividad ecológica, enmarcada dentro del Cinturón Verde Metropolitano, se presenta como un componente para vincular estos espacios naturales con las dinámicas urbano-rurales de la región, permitiendo un flujo continuo de especies, recursos y procesos ecológicos, que favorecen el mantenimiento de los ecosistemas.</p>	<p>Es prioritario consolidar los instrumentos de gestión territorial que aseguren la protección, manejo y restauración de las zonas ecológicas y naturales, en colaboración estrecha con la autoridad ambiental competente, como lo es CORNARE.</p> <p>Una estrategia que se debe evaluar dentro del Cinturón Verde es la creación de un sistema metropolitano de parques de borde, que permita la integración espacial de los tejidos urbanos en los límites con las áreas rurales. Los parques de borde actuarían como corredores ecológicos, conectando áreas protegidas y promoviendo la regeneración de los hábitats.</p> <p>En este sentido, es relevante mencionar el lanzamiento del "Plan Oriente Regenera", una alianza entre la Corporación Empresarial del Oriente Antioqueño (CEO) y la organización Masbosques, que tiene como objetivo transformar el Oriente antioqueño en una de las regiones más sostenibles de América Latina. A través de programas de reforestación, la implementación de prácticas empresariales responsables y el cumplimiento de la Ley del Árbol (Decreto 2173), se busca involucrar activamente a las empresas de la región en la conservación de ecosistemas valiosos. Este esfuerzo está alineado con la conectividad ecológica en el Valle de San Nicolás, ya que las iniciativas de reforestación contribuyen a la restauración de hábitats y al fortalecimiento de los corredores ecológicos dentro del Cinturón Verde Metropolitano. Además, las áreas de conservación serán seleccionadas por los entes territoriales y coordinadas con la autoridad ambiental para asegurar su efectividad.</p> <p>Finalmente, otro aspecto clave es la apropiación social y la participación activa de las comunidades locales para asegurar la sostenibilidad de estas iniciativas. Para ello, se deben promover acuerdos colectivos entre los habitantes, las autoridades locales y otros actores clave, a fin de crear una gestión participativa y conjunta del territorio.</p> <p>3.3.3. Espacio público:</p> <p>En el contexto del Cinturón Verde Metropolitano, el componente de espacio público adquiere una relevancia fundamental, pues está estrechamente vinculado con la conectividad ecológica y la mejora de la calidad de vida en la región. En los procesos de planeación e intervención pública y público-privada a nivel municipal y metropolitano, es crucial armonizar los instrumentos de planeación de los sistemas de espacio público y equipamientos. Esto permitirá orientar el funcionamiento sistémico de estos en el territorio metropolitano, estableciendo criterios claros de localización, preservación y uso adecuado.</p> <p>El fortalecimiento del espacio público debe estar alineada con los principios del urbanismo sostenible, que busca generar un entorno que no atente contra el medio ambiente y que proporcione recursos urbanos suficientes (Gobernación, 2018). La sostenibilidad medioambiental, económica y social debe ser el eje central en la planificación de estos espacios. El diseño debe procurar la menor alteración posible</p>

del ecosistema, asegurando que los proyectos sean económicamente viables y socialmente inclusivos.

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



Fuente: Cartografía Departamento Administrativo de Planeación-DAP Gobernación de Antioquia, 2024

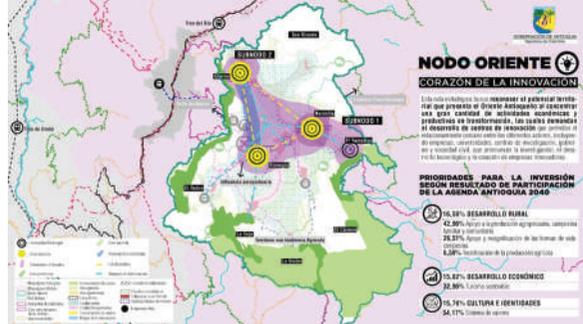
Entre las acciones que se pueden implementar en este eje de asociatividad tenemos la generación de espacio público asociado a la Estrella Hídrica de Oriente: La estrella hídrica de oriente es el estructurante natural metropolitano, por ello, además de su protección, debe ser la gran espacialidad pública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

3.4. Corazón de la innovación de Antioquia

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

actividades económicas y productivas mediante la creación de centros de innovación que impulsen la investigación, el avance tecnológico y el surgimiento de emprendimientos que dinamicen la economía local desde una perspectiva sostenible. Los elementos del nodo de la innovación se representan en la Figura 12.

Figura 12. Modelo de ocupación propuesto por la Agenda Antioquia 2040 para el Valle de San Nicolás



Fuente: Agenda Antioquia 2040, 2023

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

El Valle de San Nicolás se consolida como "El corazón de la innovación en el Oriente antioqueño", gracias a las características territoriales previamente descritas. Su ubicación estratégica, junto con la presencia de instituciones educativas públicas y privadas de alto nivel como la Universidad de Antioquia con su sede en El Carmen de Viboral, Universidad Católica de Oriente en Rionegro, entre otras, que han permitido la construcción de un entorno favorable para la generación de conocimiento, el fortalecimiento del capital humano y la creación de nuevas empresas. Asimismo, el enfoque promovido desde la Agenda Antioquia 2040, que prioriza el emprendimiento sostenible y la implementación de tecnologías avanzadas para incrementar la

productividad, refuerza el Valle de San Nicolás con un enfoque estratégico para consolidar una región innovadora y competitiva dentro del sistema territorial de Antioquia.

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

3.4.1 Educación

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

En el Oriente antioqueño también opera el Comité Universidad Empresa Estado Capítulo Oriente "CUEES" el cual es un órgano consultivo que conoce, articula y genera valor a la región a partir de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación. En su conformación es el segundo Comité más antiguo (después del CUEE Medellín) y busca continuamente la integración de los diferentes actores para generar desarrollo socioeconómico en el Oriente antioqueño basados en CTeI.¹⁶

Por otro lado, de acuerdo a los resultados de la Encuesta de Calidad de Vida realizada por la gobernación de Antioquia en el 2023 se encontró que dentro de los fenómenos más relevantes está la Tasa bruta de escolaridad y se puede observar que para el nivel de Educación Superior, la zona del Valle de San Nicolás tiene una Tasa Bruta de Escolaridad inferior al promedio del departamento de Antioquia, lo que indica que el número de personas matriculadas para ese nivel es muy bajo en comparación a la población escolar esperada, solo los municipios de Guarne, La Ceja, El Retiro y Marinilla superan el promedio departamental destacando al municipio de Marinilla con 59,33 puntos por encima de ese promedio.

Otro de los puntos relevantes para el análisis son los jóvenes que ni estudian ni se encuentran ocupados (NINI), en este caso, se observa que el promedio de la zona del Valle de San Nicolás es más bajo que el departamental, cabe resaltar que los municipios de La Ceja, El Retiro y San Vicente Ferrer superan el promedio departamental. Además, es importante destacar que en todos los municipios existe

¹⁶ <https://cueeantioquia.com.co/cuee-orientel/>

una marcada disparidad entre hombres y mujeres, siendo las mujeres las que menos estudian y no se encuentran ocupadas.

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

3.4.2. Emprendimiento:

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

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

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

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

*empresarial, pero también destaca la importancia de garantizar que estas empresas tengan acceso a recursos y asesoramiento necesario para enfrentar los desafíos inherentes a su tamaño y naturaleza."*¹⁷

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

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

3.4.3. Productividad:

El Oriente antioqueño tiene conformada la Comisión Subregional de Competitividad e Innovación (CRCI), mencionada en el artículo 33 de la Ley 1450 de 2011, que hace responsable a estas comisiones de coordinar y articular las diferentes entidades a nivel departamental y subregional, que promuevan actividades enfocadas en fortalecer la competitividad e innovación dentro de los departamentos, en el marco del Sistema Nacional de Competitividad. Además, las CRCI sirven como un espacio de cooperación entre los sectores público, privado y académico en los departamentos, con el propósito de implementar las Agendas Departamentales de Competitividad e Innovación.

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

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

¹⁷ Análisis comercial y empresarial regional, septiembre de 2024. CCOA.

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

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

Para finalizar, el informe "Análisis Comercial y Empresarial Regional Septiembre de 2024" de la Cámara de Comercio del Oriente Antioqueño "CCOA" señala que el Oriente antioqueño se posiciona como la segunda subregión en importancia económica en Antioquia, contribuyendo con aproximadamente el 10,4% del Producto Interno Bruto (PIB) departamental, con 47.119 empresas registradas y específicamente la zona del Valle de San Nicolás concentra la mayor densidad empresarial de la región con una participación de más de ¾ partes (77,84%) del total de unidades productivas hasta septiembre de 2024. Por otro lado, se debe tener en cuenta que en lo que va del año han cancelado matrícula 5.715 unidades, lo cual significa un aumento del 15,69% respecto al mismo periodo del año 2023, lo que hace necesario revisar con un mayor nivel de detalle en otros estudios las causas de esto.

Entre las apuestas de este eje tenemos:

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

se distribuyen en el territorio y con la construcción de la infraestructura de soporte a las actividades turísticas.

4. Financiamiento

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

Siendo un imposible determinar en qué municipios se aprobaría, o no, la consulta popular que facilite la existencia del Área Metropolitana del Valle de San Nicolás, resulta igualmente dificultosa la determinación precisa de los aportes o el monto al cual se comprometen cada una de las entidades territoriales constituyentes. No obstante, los promotores del proyecto proponen algunas eventuales fuentes de financiamiento del proyecto "Área Metropolitana del Valle de San Nicolás" entre los municipios de Rionegro, El Carmen de Viboral, El Retiro, El Santuario, Guarne, La Ceja del Tambo, La Unión y San Vicente Ferrer.

Una vez analizada la composición y comportamiento de los Ingresos Corrientes de Libre Destinación de los Municipios de Oriente que conformarán el Área Metropolitana del Valle de San Nicolás, se plantea un escenario de aporte para financiación de la misma del 1% de estos ingresos, descontando para los municipios que lo requieran el valor por transferencias del Sistema General de Participaciones Libre Destinación para los municipios de 4, 5 y 6 categoría. Lo anterior con el fin de evaluar la capacidad de financiamiento de los entes territoriales. A continuación, en la tabla 3 se presenta en forma de resumen los ICLD por municipio, su valor de SGP LD para los municipios que reciben dicha transferencia y una vez realizada la diferencia entre los dos anteriores, se calcula el 1% para la propuesta de financiación, así como su participación.

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

Municipio	ICLD	SGP LD	ICLD - SGP LD	1% ICLD - SGP LD	% de participación
El Carmen de Viboral	\$ 45.833.223.620	\$ 0	\$ 45.833.223.620	\$ 458.332.236	8,2%
El Retiro	\$ 53.242.387.835	\$ 0	\$ 53.242.387.835	\$ 532.423.878	9,6%
El Santuario	\$ 15.947.560.000	1.405.180.955	\$ 14.542.379.045	\$ 145.423.790	2,6%

Guarne	\$ 69.970.089.939	\$ 0	\$ 69.970.089.939	\$ 699.700.899	12,6%
La Ceja del Tambo	\$ 59.480.771.310	\$ 0	\$ 59.480.771.310	\$ 594.807.713	10,7%
La Unión	\$ 11.792.730.000	1.765.556.016	\$ 10.027.173.984	\$ 100.271.740	1,8%
Rionegro	\$ 295.417.863.262	\$ 0	\$ 295.417.863.262	\$ 2.954.178.633	53%
San Vicente Ferrer	\$ 10.423.890.725	1.712.603.655	\$ 8.711.287.070	\$ 76.664.263	1,7%
TOTAL				\$ 5.872.251.760	100,00%

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

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

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

PROPOSICIÓN

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

Atentamente,



Senador de la República

CONCEPTOS JURÍDICOS

CONCEPTO JURÍDICO MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO AL TEXTO PROPUESTO EN LA PONENCIA PARA TERCER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 268 DE 2024 SENADO – 347 DE 2023 CÁMARA

por medio del cual se establece la hidrólisis alcalina y otras nuevas tecnologías como servicios funerarios para la disposición final de cadáveres.



2. Despacho del Viceministro General

Honorable Senadora
NADIA GEORGETTE BLEL SCAFF
Comisión Séptima Constitucional Permanente
Senado de la República
CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Carrera 7 No. 8-68
Ciudad.

Radicado entrada
No. Expediente 12693/2025/OFI

Asunto: Comentarios al texto propuesto en la ponencia para tercer debate al Proyecto de Ley No. 268 de 2024 Senado – 347 de 2023 Cámara, "Por medio del cual se establece la hidrólisis alcalina y otras nuevas tecnologías como servicios funerarios para la disposición final de cadáveres".

Respetada Presidenta:

De manera atenta, en virtud de lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003¹ y en respuesta a la solicitud de emitir concepto de impacto fiscal elevada por el Secretario de la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes, Ricardo Alfonso Albornoz Barreto, se presentan los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) al texto de ponencia para tercer debate al Proyecto de Ley del asunto en los siguientes términos:

El Proyecto de Ley, de iniciativa congresional, de acuerdo con el artículo primero², tiene por objeto "(...) establecer la hidrólisis alcalina y otras nuevas tecnologías como servicios funerarios para la disposición final de cadáveres o restos humanos (...)".

Una vez revisado el articulado propuesto, este Ministerio manifiesta que no tiene observaciones de tipo presupuestal, por considerar que el proyecto no generaría gastos adicionales en virtud de funciones nuevas en cabeza de las entidades nacionales o territoriales.

Por último, se informa que este Ministerio en ejercicio de la facultad conferida en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003 estará al tanto del trámite legislativo que surta el Proyecto de Ley y de las propuestas que se incluyan en las diferentes ponencias y

¹ Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.
² Gaceta del Congreso No. 1914 de 2024, pág. 10

textos aprobados en los respectivos debates, de manera que, en caso de considerarlo necesario, dará a conocer las observaciones de carácter fiscal a que haya lugar.

En los anteriores términos, este Ministerio, en el marco de las competencias establecidas en la Ley 819 de 2003, rinde concepto sobre el Proyecto de Ley del asunto. Igualmente, manifiesta la voluntad de colaborar con la actividad legislativa dentro de los parámetros constitucionales y legales de disciplina fiscal vigente.

Cordialmente,

JOSÉ ALEJANDRO HERRERA LOZANO
Viceministro General
DGPPN/DAF/OAJ

Revisó: Germán Andrés Rubio Castiblanco
Revisó: Leonardo Arturo Pazos
Elaboró: Jean Marco Feria Perozo

Con Copia: Dr. Praxere José Ospino Rey, Secretario General de la Comisión Séptima del Senado de la República

Comisión Séptima Constitucional Permanente

LA COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA. - Bogotá D.C., el día veintiuno (21) del mes de marzo del año dos mil veinticinco (2025) - En la presente fecha se autoriza **la publicación en Gaceta del Congreso de la República**, las siguientes consideraciones:

CONCEPTO: MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO

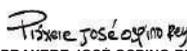
REFRENDADO POR: VICEMINISTRO GENERAL: JOSE ALEJANDRO HERRERA LOZANO

NÚMERO DEL PROYECTO DE LEY: No 268/24 Senado- 347/23 Cámara

TITULO DEL PROYECTO: "POR MEDIO DEL CUAL SE ESTABLECE LA HIDRÓLISIS ALCALINA COMO SERVICIO FUNERARIO PARA LA DISPOSICIÓN FINAL DE CADAVERES."

NÚMERO DE FOLIOS: DOS (2)

Lo anterior, en cumplimiento de lo ordenado en el inciso 5° del artículo 2° de la Ley 1431 de 2011.
El secretario



PRAXERE JOSÉ OSPINO REY
Secretario General
Comisión Séptima
Senado de la República

**CONCEPTO JURÍDICO MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE
PROYECTO DE LEY NÚMERO 305 DE 2024 SENADO**

por medio del cual se crea la licencia ambiental diferenciada para los proyectos de transmisión y distribución de energía eléctrica, para el transporte por gasoducto de gas natural y se modifica y actualiza el Decreto número 1076 de 2015, en lo relacionado con el trámite de obtención de licencia ambiental para proyectos de transmisión de energía eléctrica y sustracción de áreas de reserva forestal y se dictan otras disposiciones.

<div style="text-align: center;">  <p>Ambiente</p> </div> <p>Bogotá D.C.,</p> <p>H. Senador MIGUEL ÁNGEL BARRETO CASTILLO Autor miquel.barreto@senado.gov.co</p> <p>H. Senadora ISABEL CRISTINA ZULETA LÓPEZ Isabel.zuleta@senado.gov.co</p> <p>Doctor DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ Secretario General del Senado. secretaria.general@senado.gov.co</p> <p>ASUNTO: Concepto Proyecto de Ley 305 de 2024 Senado "Por medio del cual se crea la licencia ambiental diferenciada para los proyectos de transmisión y distribución de energía eléctrica, para el transporte por gasoducto de gas natural y se modifica y actualiza el Decreto 1076 de 2015, en lo relacionado con el trámite de obtención de licencia ambiental para proyectos de transmisión de energía eléctrica y sustracción de áreas de reserva forestal y se dictan otras disposiciones". Radicionados Ministerio de Ambiente 2024E1062881; 20002024E3018159.</p> <p>Respetados Senadores y Secretario:</p> <p>Una vez realizado el análisis sobre el contenido del Proyecto de Ley 305 de 2024 Senado, indicado en el asunto, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible se permite presentar los comentarios y consideraciones sobre la iniciativa legislativa en cuestión, de conformidad con las funciones y competencias asignadas a este Ministerio por la Ley 99 de 1993 y el Decreto Ley 3570 de 2011.</p> <p>Respetuosamente,</p> <div style="text-align: center;">  <p>MAURICIO CABRERA LEAL Viceministro de Políticas y Normalización Ambiental</p> </div> <p><small>Aprobó: Sandra Patricia Montoya Villavechil - Directora de Asuntos Ambientales, Sectorial y Urbanos Lic. Stella Páez Pérez - Directora de Estudios, Investigación y Servicios Tecnológicos (D. 10460) Revisó: Laura Isabel Vilmaroz Pacheco - Abogada - Unidad de Asuntos Legales/Unidad - Oficina Asesora Jurídica - UNB Juliana María Vilela de - Coordinadora - Viceministerio de Políticas y Normalización Ambiental, UNB</small></p> <p><small>Los arriba firmantes declaramos que hemos revisado el presente documento y lo encontramos ajustado a las normas y disposiciones legales y/o técnicas vigentes y, por lo tanto, hoy reasumimos la responsabilidad de presentarlo para la firma del legislador.</small></p>	<p style="text-align: center;">CONCEPTO TÉCNICO DE CONVENIENCIA O INCONVENIENCIA</p> <p>Proyecto de Ley 305 de 2024 Senado "Por medio del cual se crea la licencia ambiental diferenciada para los proyectos de transmisión y distribución de energía eléctrica, para el transporte por gasoducto de gas natural y se modifica y actualiza el Decreto 1076 de 2015, en lo relacionado con el trámite de obtención de licencia ambiental para proyectos de transmisión de energía eléctrica y sustracción de áreas de reserva forestal y se dictan otras disposiciones"</p> <p>1. ANTECEDENTES NACIÓN – MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE.</p> <p>El Proyecto de Ley 305 de 2024 Senado "Por medio del cual se crea la licencia ambiental diferenciada para los proyectos de transmisión y distribución de energía eléctrica, para el transporte por gasoducto de gas natural y se modifica y actualiza el Decreto 1076 de 2015, en lo relacionado con el trámite de obtención de licencia ambiental para proyectos de transmisión de energía eléctrica y sustracción de áreas de reserva forestal y se dictan otras disposiciones", fue radicado por el H. Senador Miguel Ángel Barreto Castillo el 06 de noviembre de 2024. Se aprobó en primer debate en la Comisión V de Senado el 3 de diciembre de 2024 (Gaceta No. 26 de 2025). Actualmente se encuentra en trámite para segundo debate en plenaria de Senado.</p> <p>La iniciativa legislativa está conformada por once (11) artículos a través de los cuales se promueve la creación de una licencia ambiental diferenciada para los proyectos de transmisión y distribución de energía eléctrica, para el transporte por gasoducto de gas natural, con el fin de agilizar el trámite y tiempo de respuesta por parte de las autoridades ambientales. Igualmente, modifica y actualiza el Decreto 1076 de 2015, en lo relacionado con el trámite de obtención de licencia ambiental para proyectos de transmisión de energía eléctrica y sustracción de áreas de reserva forestal y se dictan otras disposiciones.</p> <p>2. ANTECEDENTES NORMATIVOS</p> <p>2.2. Normas marco nacional.</p> <p>Constitución Política de Colombia, conforme al artículo 8° de la Constitución Política es deber del Estado y de los particulares proteger las riquezas naturales de la Nación. Los artículos 79 y 80 ibidem consagran el derecho colectivo a gozar de un ambiente sano y el deber del Estado de proteger la diversidad e integridad del ambiente, planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales a fin de garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución y prevenir los factores de deterioro ambiental.</p> <p>El Decreto-Legislativo 2278 de 1953, consagró que: se entiende por "Bosques de Interés General" aquellos que contienen especies de elevado valor comercial que económicamente conviene conservar, ya sean públicos o de propiedad privada" y por "Zonas Forestales Protectoras los terrenos situados en las cabeceras de las cuencas de los ríos, arroyos y quebradas, sean o no permanentes; las márgenes y laderas con pendiente superior al cuarenta por ciento (40%); la zona de cincuenta (50) metros de ancho a cada lado de los manantiales, corrientes y cualesquiera depósitos naturales de</p>
---	--

aguas, y todos aquellos en que, a juicio del Ministerio de Agricultura, convenga mantener el bosque, o crearlo si ha desaparecido, con el fin de defender cuencas de abastecimiento de aguas, embalses, acequias, evitar desprendimientos de tierras y rocas, sujetar terrenos, defender vías de comunicación, regularizar cursos de aguas, o contribuir a la salubridad”;

Ley 2ª de 1959, “por la cual se dictan normas sobre economía forestal de la Nación y conservación de Recursos Naturales Renovables”, estableció las Zonas de Reserva Forestal, para el desarrollo de la economía forestal y protección de los suelos, las aguas y la vida silvestre, con carácter de “Zonas Forestales Protectoras” y “Bosques de Interés General”.

El Título V del Decreto Ley 2811 de 1974, “de los modos de adquirir el derecho a usar los recursos naturales renovables de dominio público”, principalmente el artículo 205 en adelante del Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente, regulan los modos de adquirir el derecho a usar los recursos naturales renovables en dominio público; a saber, ministerio de la ley, permiso, concesión y asociación. artículo 210, del citado Decreto Ley, establece la sustracción por razones de utilidad pública o interés social.

Ley 99 de 1993, en su artículo 5, numeral 14, otorga al Ministerio de Ambiente la facultad de definir y regular los instrumentos administrativos y mecanismos necesarios para la prevención y el control de los factores de deterioro ambiental; así como, determinar los criterios de evaluación, seguimiento y manejo ambiental de las actividades económicas.

Complementariamente, el artículo 49 de la misma ley establece que la ejecución de obras, el establecimiento de industrias o el desarrollo de cualquier actividad, que de acuerdo con la ley y los reglamentos, pueda producir deterioro grave a los recursos naturales renovables o al medio ambiente o introducir modificaciones considerables o notorias al paisaje requerirán de una licencia ambiental.

El numeral 16 del artículo 31 de la Ley 99 de 1993, que señaló que las Corporaciones Autónomas Regionales podrán reservar, alinear, administrar o sustraer las reservas forestales regionales de su jurisdicción en los términos y condiciones que fije la ley y los reglamentos, así como, reglamentar su uso y funcionamiento.

El artículo 203 de la Ley 1450 de 2011, “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014.”, que modificó el artículo 202 del Decreto-Ley 2811 de 1974, frente a las áreas forestales, que pueden ser protectoras o productoras.

El Decreto-Legislativo 2278 de 1953, consagró que: se entiende por “Bosques de Interés General” aquellos que contienen especies de elevado valor comercial que económicamente conviene conservar, ya sean públicos o de propiedad privada” y por “Zonas Forestales Protectoras los terrenos situados en las cabeceras de las cuencas de los ríos, arroyos y quebradas, sean o no permanentes; las márgenes y laderas con pendiente superior al cuarenta por ciento (40%); la zona de cincuenta (50) metros de ancho a cada lado de los manantiales, corrientes y cualesquiera depósitos naturales de

aguas, y todos aquellos en que, a juicio del Ministerio de Agricultura, convenga mantener el bosque, o crearlo si ha desaparecido, con el fin de defender cuencas de abastecimiento de aguas, embalses, acequias, evitar desprendimientos de tierras y rocas, sujetar terrenos, defender vías de comunicación, regularizar cursos de aguas, o contribuir a la salubridad”;

Título V del Decreto Ley 2811 de 1974, “de los modos de adquirir el derecho a usar los recursos naturales renovables de dominio público”, principalmente el artículo 206 en adelante del Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente, regulan los modos de adquirir el derecho a usar los recursos naturales renovables en dominio público; a saber, ministerio de la ley, permiso, concesión y asociación. artículo 210, del citado Decreto Ley, establece la sustracción por razones de utilidad pública o interés social.

Decreto 1076 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible. En el Título 2, Capítulo 3, establece que estarán sujetos a Licencia Ambiental únicamente los proyectos, obras y actividades que se enumeran en los artículos 2.2.2.3.2.2 y 2.2.2.3.2.3.

En relación con los artículos anteriormente citados, cabe aclarar que, se establecen tanto las actividades que están obligadas al trámite de licenciamiento ambiental, como la definición de la competencia de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA y de las Corporaciones Autónomas Regionales. Adicionalmente su artículo 2.2.2.3.3.1 señala que los estudios ambientales son el Diagnóstico Ambiental de Alternativas – DAA y el Estudio de Impacto Ambiental – EIA.

Es del caso mencionar que, en el marco de la Licencia Ambiental, se desarrollan estudios ambientales (DAA de ser aplicable y EIA) los cuales tendrán que ser presentados por el interesado de realizar un proyecto, obra o actividad objeto de Licencia Ambiental, ante la autoridad competente de conformidad con lo previsto en el artículo 2.2.2.3.5.1 del Decreto 1076 de 2015. Así mismo, el solicitante deberá presentar los estudios ambientales mencionados con plena observancia de los términos de referencia que hayan sido emitidos por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible para el efecto y con cumplimiento de las previsiones de la Metodología General para la Presentación de Estudios Ambientales, adoptada por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible a través de la Resolución 1402 de 2018, o la norma que la modifique o sustituya.

Así, en el artículo 2.2.2.3.3.2., del Decreto 1076 de 2015, establece que “los estudios ambientales se elaborarán con base en los términos de referencia que sean expedidos por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. El solicitante deberá adaptarlos a las particularidades del proyecto, obra o actividad”.

En el numeral 8 del artículo 2.2.2.3.4.2. Ibidem, se dispone que los interesados en licenciar “el tendido de líneas de transmisión del Sistema de Transmisión Nacional (STN)”, deberán solicitar a la Autoridad Ambiental Competente el pronunciamiento acerca de la necesidad de presentación del Diagnóstico Ambiental de Alternativas.

En virtud de las normas anteriormente citadas, se concluye que, el fundamento para establecer términos de referencia y requerimientos adicionales se cimenta en la necesidad de establecer lineamientos para la elaboración y ejecución de los estudios ambientales (artículo 2.2.2.3.3.2. Decreto 1076 de 2015) para las actividades a ejecutar y que se deben atender las particularidades propias de los proyectos, obras cuya ejecución, entraña el riesgo de causar un deterioro grave a los recursos naturales renovables o al medio ambiente o introducir modificaciones considerables o notorias al paisaje, como es el caso de las actividades que involucren la construcción y operación de Sistemas de Transmisión de Energía Eléctrica.

El Decreto 2372 de 2010, compilado por el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente, No. 1076 de 2015, que crea el Sistema Nacional de Áreas Protegidas.

El Decreto 877 de 1976 compilado por el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente, No. 1076 de 2015, Relacionada con el uso de recurso forestal, las áreas de reserva forestal y las limitaciones y uso del recurso forestal, entre otros.

3. CONSIDERACIONES TÉCNICAS

El proyecto de ley propone a manera de síntesis, las siguientes disposiciones:

- i) La creación de una licencia ambiental diferenciada para los proyectos de transmisión y distribución de energía eléctrica, necesarios para su interconexión, así como para el transporte por gasoducto de gas natural, para cuya expedición la Autoridad Ambiental competente dispondrá de un término improrrogable de sesenta (60) días hábiles contados a partir de la fecha de radicación de la solicitud; dispone la reglamentación a cargo del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en un término no superior a seis (6) meses (artículo 2º).
- ii) Modificación del artículo 2.2.2.1.3.9 del Decreto 1076 de 2015, en lo referente al trámite de sustracción de áreas protegidas, el cual se deberá adelantar ante la autoridad competente del trámite de licenciamiento ambiental (artículo 3º).
- iii) Modificación del artículo 2.2.2.2.1.2 del Decreto 1076 de 2015, indica que la autoridad competente para el trámite de licenciamiento ambiental deberá conocer del trámite de sustracción de reservas forestales nacionales y regionales y/o sustracciones de áreas protegidas que integren el SINAP en el marco del trámite de la licencia ambiental (artículo 4º).
- iv) Modificación del numeral 2º y el parágrafo 5 del Decreto 1076 de 2015- dispone la solicitud de concepto por parte de la ANLA respecto a la procedencia de sustracción en áreas de reserva forestal nacional al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, y de orden regional a la respectiva Corporación Autónoma Regional de Desarrollo Sostenible o Gran Centro Urbano con jurisdicción y para los que integren el SINAP (artículo 5º). Reglamentación a cargo del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, sobre la competencia de ANLA y demás autoridades ambientales para conocer los trámites de sustracción de reservas forestales nacionales y regionales (parágrafo, artículo 5º).

- v) Excepción del Diagnóstico Ambiental de Alternativas (DAA) para el tendido de líneas nuevas del Sistema de Transmisión Nacional, asociados a proyectos FNCER con una longitud no mayor a 30 kilómetros y que su trazado no se superponga con áreas protegidas del SINAP (artículo 6º).
- vi) No exigibilidad de licencia ambiental para la etapa de operación de los proyectos de transmisión de energía eléctrica. El titular de la licencia deberá elaborar un plan de adaptación para cumplir durante la etapa de operación y mantenimiento (artículo 8º). Establece a cargo del MADS en el término de seis (6) meses, lo siguiente: actualizar la Guía Ambiental para Proyectos de Transmisión de Energía Eléctrica; el Decreto 1076 de 2015; los términos de referencia para la elaboración del estudio de impacto ambiental-EIA para proyectos de sistema de transmisión de energía eléctrica TdR-17; y la Metodología General para la Presentación de Estudios Ambientales acogida mediante la Resolución 1503 de 2010.
- vii) Adiciona una nueva sección al libro 2, parte 2, título 2, capítulo 1 del Decreto 1076 de 2015, titulada “Disposiciones para la intervención a la vegetación asociada a la infraestructura de los prestadores de servicios públicos”. (artículo 9º).

3.1 Sobre la unificación de los trámites de licenciamiento ambiental y de sustracción de reservas forestales.

Se considera inconveniente la unificación del trámite de sustracción y el de licenciamiento ambiental, ya que se trata de procedimientos con alcances y enfoques diferentes. La flexibilización del trámite de sustracción de áreas protegidas y reservas forestales que propone el proyecto de ley se considera regresivo respecto a la protección del ambiente y las metas de conservación adquiridas por Colombia, en particular, la meta 3 de la Decisión 15/4 adoptada por la Conferencia de las partes en el Convenio sobre la Diversidad Biológica- Marco Mundial de Biodiversidad de Kunming- Montreal¹.

En efecto, resulta relevante señalar que las reservas forestales son zonas establecidas para el desarrollo de la economía forestal, la protección de los bosques, suelos, aguas y vida silvestre. Estas reservas son de gran importancia, ya que buscan preservar tanto la fauna como la flora de los bosques colombianos. Las reservas forestales se dividen en:

A. Las establecidas por la Ley 2ª de 1959 para el desarrollo de la economía forestal y protección de los suelos, las aguas y la vida silvestre. Son áreas de conservación, más

¹ Meta 3: Garantizar y hacer posible que, para 2030, al menos un 30% de las zonas terrestres y de aguas continentales y de las zonas marinas y costeras, especialmente las zonas de particular importancia para la biodiversidad y las funciones y los servicios de los ecosistemas, se conserven y gestionen eficazmente mediante sistemas de áreas protegidas ecológicamente representativas, bien conectadas y gobernadas equitativamente y otras medidas de conservación eficaces basadas en áreas, reconociendo, cuando proceda, los territorios indígenas y tradicionales, y que estén integradas a los paisajes terrestres, marinos y oceánicos más amplios, garantizando al mismo tiempo que toda utilización sostenible, cuando proceda en dichas zonas, sea plenamente coherente con la obtención de resultados de conservación, reconociendo y respetando los derechos de los pueblos indígenas y las comunidades locales, incluidos aquellos relativos a sus territorios tradicionales.

no áreas protegidas, es decir, no hacen parte del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (Sinap). Son siete:

1. Zona de Reserva Forestal del Pacífico
2. Zona de Reserva Forestal Central
3. Zonas de Reserva Forestal del Río Magdalena
4. Zona de Reserva Forestal de la Sierra Nevada de Santa Marta
5. Zona de Reserva Forestal de la Serranía de los Motilones
6. Zona de Reserva Forestal del Cocuy
7. Zona de Reserva Forestal de la Amazonía

B. Las reservas forestales protectoras hacen parte del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP). Son 57 de orden nacional y comprenden 549 mil hectáreas. Las de orden regional son 97, que cubren 225 mil hectáreas. Las nacionales son competencia del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, y las regionales, de las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR).

De acuerdo con el ordenamiento jurídico vigente, existen cuatro tipologías de reservas forestales:

DENOMINACIÓN	NATURALEZA JURÍDICA
Reservas forestales protectoras	Área protegida del SINAP (Literal b) del artículo 2.2.2.1.2.1. del Decreto 1076 de 2015)
Reservas forestales productoras	Estrategias de conservación <i>in situ</i> (Artículo 2.2.2.1.3.1 del Decreto 1076 de 2015)
Reservas forestales protectoras – productoras	
Reservas forestales establecidas por la Ley 2ª de 1959	

En ese sentido, resulta preocupante que al hacer referencia general a las áreas protegidas del SINAP (Artículo 5º) el proyecto de ley desconoce que existen categorías de manejo que no son susceptibles de sustracción, como los parques naturales nacionales y regionales (ver artículo 63 de la Constitución Política, la Ley 99 de 1993 y la Sentencia C-649 de 1997).

Aclarado lo anterior, todas las actividades declaradas por la ley como de utilidad pública e interés social, que impliquen ramoción de bosques, cambio de uso de suelo o cualquier actividad diferente al aprovechamiento racional de los bosques, requieren previa sustracción de área de reserva forestal.²

De acuerdo con la Sentencia (AP) 25000234100020130245901 del 04 de agosto de 2022 proferida por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, aclarada y adicionada mediante auto del 29 de septiembre de 2022, la

² Inciso 1º del artículo 210 del Decreto Ley 2811 de 1974.

sustracción es el procedimiento por medio del cual la administración deja sin efectos jurídicos, parcial o totalmente, la decisión de declarar una zona como área protegida, en el caso de las reservas forestales protectoras, o como estrategia de conservación in situ, en el caso de las reservas forestales establecidas por la Ley 2ª de 1959, las protectoras-productoras o las productoras. En todo caso, según lo considerado por el máximo tribunal de lo contencioso administrativo, las solicitudes de sustracción deberán ser resueltas por la autoridad ambiental competente a la luz del principio de precaución. Teniendo en cuenta que su único alcance es el de retirar la figura jurídica de protección que recae sobre un área determinada, no autoriza el desarrollo de proyectos, obras o actividades, ni implica autorizaciones, concesiones o permisos para el uso o aprovechamiento de los recursos naturales, se constituye en una decisión de ordenación del área objeto de solicitud.

Así, mientras que la evaluación de las solicitudes de sustracción consiste en determinar la importancia que reviste determinada área para el resto de la reserva forestal (servicios ecosistémicos) y si con su exclusión se afectará o no la función protectora (suelo, agua, vida y servicios ecosistémicos) de la reserva, la evaluación de las solicitudes de licenciamiento ambiental busca abordar los posibles impactos que se generarán con la ejecución de un proyecto, y las medidas de manejo que deberán implementarse para mitigarlos. Por ese motivo, no resulta conveniente que ambas competencias estén concentradas en una sola entidad.

En efecto, la decisión de sustracción es sumamente sensible, ya que no solo involucra la exclusión de una determinada área, sino que, a través de un análisis exhaustivo, se debe evaluar cómo esta acción puede repercutir en la integridad y funcionalidad de la reserva en su conjunto. El impacto de esta decisión trasciende los límites de la zona afectada, ya que cada área dentro de la reserva cumple una función específica que contribuye al equilibrio ecológico general. La exclusión de un área podría desestabilizar dinámicas ecosistémicas clave, interrumpir procesos naturales y, en última instancia, comprometer la efectividad de la reserva en su rol protector de la biodiversidad. En este sentido, se trata de una evaluación integral, donde no solo se considera el valor individual del área en cuestión, sino su relación y dependencia con el resto del territorio protegido, lo que hace que la decisión de sustracción sea un acto de gran responsabilidad que requiere un análisis detallado y riguroso.

Es por lo anterior, que el numeral 18 del artículo 5º de la Ley 99 de 1993, otorgó al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible la función de sustraer las reservas forestales nacionales. A su vez, el parágrafo 3º del artículo 204 de la Ley 1450 de 2011, dispone que las áreas de reserva forestal establecidas por el artículo 1º de la Ley 2ª de 1959 y las demás áreas de reserva forestal nacionales, únicamente podrán ser objeto de realindereación, sustracción, zonificación, ordenamiento, recategorización, incorporación, integración y definición del régimen de usos, por parte del Ministerio de Ambiente, con base en estudios técnicos, económicos, sociales y ambientales y con la colaboración del Ministerio respectivo según el área de interés de que se trate.

Así las cosas, resulta coherente que esta competencia esté asignada a la cabeza del sector ambiental, en efecto, el numeral 14 del artículo 2º del Decreto-Ley 3570 de 2011 estableció como función del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, lo siguiente:

14. Reservar y alinderear las áreas que integran el Sistema de Parques Nacionales Naturales, declarar, reservar, alinderear, re alinderear, sustraer, integrar o re categorizar las áreas de reserva forestal nacionales, reglamentar su uso y funcionamiento; y declarar y sustraer Distritos Nacionales de Manejo Integrado. Las corporaciones autónomas regionales en desarrollo de su competencia de administrar las reservas forestales nacionales, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 31 de la Ley 99 de 1993, realizarán los estudios técnicos, ambientales y socioeconómicos para los fines establecidos en el presente numeral, con base en los lineamientos establecidos por este Ministerio". (Subrayado fuera del texto)

En virtud de la importancia de las decisiones relacionadas con sustracciones de reservas forestales nacionales, a través de la Resolución 0863 de 2022, la Ministra de Ambiente reasumió la función de suscribir los actos administrativos relacionados con las sustracciones de reservas forestales de carácter nacional, antes en cabeza de la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos.

Posteriormente, a través de la Resolución 0657 de 2023, se delegó en la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, la función de sustanciar y suscribir todos los actos administrativos relacionados con el trámite de sustracción de reservas forestales de orden nacional, salvo las decisiones de fondo que resuelvan las solicitudes de sustracción de reservas forestales nacionales, las cuales se mantienen a cargo del Ministro (a) de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

El cambio en la competencia que propone el proyecto de ley podría comprometer la rigurosidad técnica de estas decisiones, toda vez que el Ministerio de Ambiente cuenta con un equipo técnico especializado y una capacidad instalada para la realización de estos estudios de manera integral. Transferir esta competencia podría resultar en una pérdida de esa experiencia y capacidad operativa en estos trámites complejos. Además, existe la garantía que los actos administrativos que resuelvan estas solicitudes serán suscritos por el Ministro (a) de Ambiente, lo que asegura mayor responsabilidad y coherencia en la toma de decisiones. Por su parte, la modificación propuesta implicaría que incluso, en algunos casos, autoridades ambientales regionales conozcan de sustracción de áreas protegidas del orden nacional.

Ahora bien, con relación a las posibles demoras en el trámite de sustracciones, desde esta cartera se han identificado algunas circunstancias que pueden incidir al respecto, sin embargo, no se considera que el cambio de competencia a otra autoridad contribuya a agilizar el trámite. Entre los factores que impactan el tiempo del trámite, se incluyen:

- Solicitudes de sustracción presentadas sin el lleno de requisitos, lo que implica que la autoridad deba realizar requerimientos en el marco del artículo 17 de la Ley 1437 de 2011 para que, dentro del término de 1 mes, prorrogable por otro más, se alleguen los requisitos faltantes.
- Solicitudes de sustracción con información técnica deficiente, lo que implica la necesidad de celebrar la reunión de información para que, dentro del término de 1 mes, prorrogable por otro más, el interesado ajuste los estudios presentados.

- Trámites de sustracción en el marco de los cuales ciudadanos presentan solicitudes de reconocimiento como terceros intervinientes.

- Situaciones de impedimento por parte de los propietarios o de la comunidad interesada para el acceso a los predios lo que impide la práctica de visitas técnicas, retrasando la etapa de evaluación.

Por lo tanto, si bien estas circunstancias pueden generar demoras, es importante resaltar que el cambio de competencia no necesariamente contribuiría a agilizar el proceso. La solución más efectiva radica en mejorar la gestión dentro de la estructura existente y optimizar los procedimientos, en lugar de trasladar la competencia a otra entidad que podría enfrentar desafíos similares en la resolución de los trámites.

Sea del caso resaltar que el trámite de sustracción es un procedimiento reglado, con términos precisos para cada una de sus etapas, como se detalla a continuación:

1. Procedimiento para la sustracción de reservas forestales establecidas por la Ley 2ª de 1959, las protectoras productoras (cuando medie utilidad pública o a solicitud del propietario de un predio privado) y protectoras (cuando medie interés público)³

Para estas solicitudes se determinó el procedimiento administrativo general, establecido en la Ley 1437 de 2011 "Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo". Así las cosas, las solicitudes de sustracción deberán resolverse dentro de los treinta (30) días siguientes a su recepción, lo cuales pueden ser prorrogables por un término igual cuando, excepcionalmente, no pueda ser resuelto en el término inicial.

2. Procedimiento para el registro de la sustracción de las áreas urbanas, de expansión urbana e infraestructuras y equipamientos de servicio básico y saneamiento ambiental, traslapadas con las reservas forestales establecidas por la Ley 2ª de 1959.⁴

- Radicación de la solicitud de registro de la sustracción
- Revisión de documentos y requerimiento de subsanación en caso de que los requisitos no estén completos – 5 días hábiles
- Oportunidad para allegar la totalidad de requisitos – 2 meses
- Evaluación de la solicitud – 20 días hábiles
- Decisión de fondo.

3. Procedimiento para la sustracción definitiva y temporal de las reservas forestales establecidas por la Ley 2ª de 1959, en el marco de las áreas

³ Ver Resolución 1705 de 2024 y la Ley 1437 de 2011

⁴ Ley 1437 de 2011, Sustituido por Art. 1. Ley 1755 de 2015, artículo 14 (numeral 2) y artículo 34 y subsiguientes.

⁵ Ver Resolución 763 de 2004 y Resolución 871 de 2006 (modificada por la Resolución 1917 de 2011)

<p>de reserva especial -ARES-, donde existan explotaciones tradicionales de minería informal.⁶</p> <p>Sustracción temporal especial</p> <ul style="list-style-type: none"> - Radicación de la solicitud por parte de la Agencia Nacional de Minería - Expedición del auto de inicio - 5 días hábiles - Decisión de fondo - 15 días hábiles <p>Sustracción definitiva especial</p> <ul style="list-style-type: none"> - Radicación de la solicitud por parte de la comunidad minera concesionaria - Expedición del auto de inicio - 5 días hábiles - Expedición del auto de información adicional - 20 días hábiles - Oportunidad para allegar la información adicional - La norma no establece término - Decisión de fondo - 30 días hábiles <p>4. Procedimiento para la sustracción de reservas forestales establecidas por la Ley 2ª de 1959, con el fin de adelantar programas de reforma agraria y desarrollo rural o con el fin de lograr la restitución jurídica y material de tierras a favor de las víctimas del conflicto armado interno.⁷</p> <ul style="list-style-type: none"> - Radicación de la solicitud por parte de la ANT o de la URT, según corresponda - Expedición del auto de inicio de trámite - 10 días hábiles - Expedición del auto de requerimiento de información a la URT o a otras entidades - 15 días hábiles - Oportunidad de la URT para allegar la información requerida - 15 días hábiles - Oportunidad de otras entidades para allegar la información requerida - 20 días hábiles - Decisión de fondo - 30 días hábiles <p>Este procedimiento establece unas prohibiciones respecto a las áreas que pueden ser solicitadas en sustracción, determinando que <i>"No podrán ser propuestas para sustracción, áreas del Sistema de Parques Naturales Nacionales o Regionales y Reservas Forestales Protectoras, ni de las áreas del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, así como todas aquellas áreas que conforme a la ley vigente son objeto de protección especial, tales como los páramos, humedales y manglares."</i>⁸</p> <p>5. Procedimiento para la sustracción de reservas forestales nacionales y regionales, con el fin de adjudicar terrenos baldíos a Entidades Territoriales para la construcción, adecuación o fortalecimiento de</p> <p><small>⁶ Ver Resolución 590 de 2018. ⁷ Resolución 629 de 2012. ⁸ Artículo 10 ídem.</small></p>	<p>Se estima que el requerimiento de la presentación del Diagnóstico Ambiental de Alternativas (DAA) debe mantenerse, de no realizarse esta evaluación, podría generarse una situación en la que el solicitante presente únicamente una alternativa de trazado, sin considerar adecuadamente la sensibilidad ambiental del territorio ni realizar una planificación adecuada del proyecto. Este enfoque limitado no permite un control adecuado en una etapa de factibilidad, en la que podría ser necesario modificar el trazado por consideraciones técnicas y de la zona donde se pretende desarrollar.</p> <p>La ausencia de un análisis de alternativas puede conducir a decisiones que no permiten optimizar y racionalizar el uso de recursos y evitar o minimizar los riesgos e impactos negativos como está previsto en el Decreto 1076 de 2015, por lo que, eliminar este estudio puede constituirse en una regresividad normativa.</p> <p>Si bien la regla que establece la no superposición de proyectos con áreas protegidas parece razonable, la excepción para los proyectos de Fuentes No Convencionales de Energía Renovable (FNCR) podría no estar suficientemente justificada, especialmente si se desconocen los efectos a largo plazo de estos proyectos sobre los ecosistemas, la biodiversidad y las comunidades cercanas.</p> <p>3.4 No exigibilidad de licencia ambiental para la etapa de operación de los proyectos de transmisión de energía eléctrica.</p> <p>La exposición de motivos del proyecto no contiene información respecto de cómo la eliminación de la fase de operación del licenciamiento ambiental, es armónica con el principio de desarrollo sostenible, ni cómo no se incurre una situación de regresividad normativa, por cuanto, el único instrumento creado por la Ley para la prevención y manejo de los impactos ambientales de proyectos, obras o el desarrollo de cualquier actividad, que pueda producir deterioro grave a los recursos naturales renovables o al medio ambiente o introducir modificaciones considerables o notorias al paisaje, es la licencia ambiental.</p> <p>No es claro, bajo qué criterio técnico se ha considerado que la operación de las líneas de transmisión de energía eléctrica, hoy incluida en las actividades que cumplen con los atributos señalados en el artículo 49 de la Ley 99 de 1993 para requerir licencia ambiental, puede ser eximida de requerir de la obtención de dicha autorización. La excepción propuesta podría generar riesgos que no se han evaluado adecuadamente, lo que contravendría el principio frente a posibles impactos negativos sobre el medio ambiente.</p> <p>3.5 Otros aspectos.</p> <p>El proyecto carece de técnica legislativa, en cuanto pretende la modificación del Decreto 1076 de 2015 a través de una ley, sin armonizar con las disposiciones legales correspondientes que reglamentan el citado decreto. Así mismo, de acuerdo con el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política de Colombia, la potestad de reglamentar las leyes corresponde al Presidente de la República.</p> <p>Por su parte, de acuerdo con los artículos 150 (numeral 7) y 154 de la Carta Nacional, la modificación de la estructura de la administración nacional, así como el funcionamiento de las corporaciones autónomas regionales sólo puede realizarse por iniciativa del</p>
--	---

gobierno. Sin embargo, se denota en la iniciativa que se establece nuevas competencias a las autoridades ambientales, principalmente en lo referente a la competencia para adelantar el trámite de sustracciones.

Finalmente, el proyecto de ley rompe el principio de unidad de materia ya que, pese a señalar que su objetivo es la creación de la licencia ambiental diferenciada, adopta disposiciones referentes a la sustracción de reservas forestales y áreas protegidas y, además, modifica las competencias de las autoridades ambientales (Las autoridades ambientales a cargo del licenciamiento ambiental ahora también serán competentes de la sustracción de áreas protegidas).

4. PRONUNCIAMIENTO SOBRE LA CONVENIENCIA DEL PROYECTO DE LEY

En consecuencia, se considera que el proyecto de ley es **INCONVENIENTE**, en cuanto sus disposiciones resultan regresivas para la protección del ambiente y las metas de conservación adquiridas por Colombia, en particular, la meta 3 de la Decisión 15/4 adoptada por la Conferencia de las partes en el Convenio sobre la Diversidad Biológica-Marco Mundial de Biodiversidad de Kunming- Montreal. Especialmente lo relacionado con la flexibilización de los requisitos ambientales establecidos para la protección de las áreas de especial conservación en el sentido de unificar el trámite de sustracción y el de licenciamiento ambiental, entre otros aspectos, ampliamente expuestos en los considerandos de este concepto.

CONCEPTO JURÍDICO ANDI AL TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 136 DE 2024 SENADO

por medio del cual se regula el servicio de transporte privado intermediado por plataformas digitales.



02-2560

Bogotá D.C., 20 de marzo de 2025

Doctor
DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ
Secretario General
Senado de la República
Ciudad

Asunto: Comentarios al texto aprobado en primer Debate al Proyecto de Ley No. 136 de 2024 Senado "Por medio del cual se regula el servicio de transporte privado Intermediado por plataformas digitales"

Apreciado Secretario General,

Inspirados en el bien común, en la democracia participativa, en la modernización del Estado y en la búsqueda del mayor desarrollo, inclusión y beneficio social para los colombianos, desde la Cámara de Industria Digital y Servicios de la ANDI trabajamos por mejorar la competitividad digital del país, buscando construir un país más productivo y sostenible, en concordancia con las dinámicas globales.

En este sentido, celebramos la iniciativa de regulación de las plataformas digitales de soluciones de movilidad que actualmente cursa en el Congreso de la República. El proyecto representa una oportunidad histórica para saldar una deuda pendiente que el país tiene desde hace más de una década, al establecer reglas claras que permitan el desarrollo de este sector estratégico y garantizar la protección de los derechos de todos los actores involucrados.

El avance tecnológico ha demostrado ser un motor de inclusión y generación de oportunidades. En este sentido, consideramos que la regulación de las plataformas digitales debe centrarse en promover la innovación y la libre elección de los ciudadanos, evitando cualquier tipo de prohibición que limite el acceso a soluciones eficientes y seguras de movilidad. Regular estas plataformas de manera adecuada permitirá fortalecer un ecosistema digital que contribuye a la formalización y a la generación de ingresos para miles de colombianos.

Así mismo, este proyecto de ley representa una oportunidad para definir estándares mínimos de seguridad que, a través de la tecnología, puedan ofrecer mayores garantías tanto a los usuarios

como a los conductores. Para lograrlo, es fundamental establecer mecanismos de identificación confiables que permitan verificar en tiempo real la identidad de conductores y pasajeros, reduciendo riesgos y fortaleciendo la confianza en el servicio. La implementación de botones de alerta y emergencia dentro de las plataformas garantizaría una respuesta rápida ante situaciones de peligro, facilitando la comunicación con las autoridades en tiempo real. Además, la exigencia de pólizas complementarias al SOAT proporcionaría una mayor cobertura ante eventuales incidentes, ofreciendo protección tanto a los conductores como a los usuarios.

Otra medida clave es la verificación continua de cuentas de usuarios mediante tecnologías avanzadas como el reconocimiento facial, asegurando que solo personas debidamente registradas accedan a la plataforma. Así mismo, es crucial desarrollar protocolos de respuesta y colaboración con las autoridades que permitan atender de manera eficiente solicitudes de información en casos de delitos, garantizando la seguridad y el debido proceso. Estos estándares mínimos de seguridad, impulsados por la innovación tecnológica, contribuirán significativamente a la prevención de incidentes y a la generación de un entorno más seguro para todos los actores del ecosistema de movilidad digital. Por tal motivo, respetuosamente ponemos en consideración una primera propuesta de artículo para enriquecer el texto y fortalecer el proyecto de ley para garantizar mayor seguridad a los usuarios que se benefician de estas tecnologías.

Artículo XX. Seguridad para los usuarios en las PIM

Las EAPIM a través de las PIM deberán implementar estrategias tecnológicas avanzadas para garantizar la seguridad de los usuarios y conductores, cumpliendo con los siguientes requisitos mínimos:

- 1. Estrategia de comunicación en tiempo real: Se establecerá un canal de comunicación directo exclusivo entre las EAPIM y la autoridad distrital competente, con el fin de optimizar la solicitud de información sobre incidentes y la difusión en tiempo real de alertas de seguridad a usuarios y conductores. Este canal permitirá agilizar el reporte de incidentes y reforzar la seguridad en zonas de alto riesgo de la ciudad.
2. Identificación de los usuarios: Se implementará un sistema verificable de información para usuarios y conductores en las PIM, garantizando la seguridad y confianza del servicio. Este sistema deberá respetar en todo momento la normatividad vigente en materia de protección de datos personales. Adicionalmente, se establecerán requisitos mínimos para la aceptación de conductores, incluyendo validación de identidad y verificación de documentación, con el fin de reducir riesgos de seguridad en la interacción.
3. Identificación de seguridad de usuarios y vehículos: Los vehículos conectados a las PIM para prestar el servicio de movilidad deberán estar debidamente identificados dentro de la

aplicación, con mínimos de información visible para el usuario como el color y la marca. Además, se implementará la verificación de cuentas de usuarios mediante opciones como selfie en tiempo real o fotografía de una identificación oficial, permitiendo su localización y autenticación durante el registro del servicio en la plataforma.

La Cámara de Industria Digital y Servicios de la ANDI reitera su total disposición para trabajar articuladamente con el Congreso de la República en la construcción de un ambiente regulatorio más dinámico y eficiente. Nuestra experiencia en el sector digital, junto con el conocimiento técnico de nuestros afiliados, representa un valioso insumo para el diseño de marcos normativos que verdaderamente impulsen la transformación digital del país. Confiamos en que esta iniciativa sea debatida con la profundidad y el rigor que amerita, siempre con el objetivo de fortalecer la economía digital y su aporte al desarrollo del país.

Agradecemos su atención y quedamos atentos a cualquier espacio de diálogo que permita avanzar en la construcción de una regulación integral y beneficiosa para todos.

Cordialmente,

[Signature]

SANTIAGO PINZÓN GALÁN
Director Ejecutivo de la Cámara de Industria Digital y Servicios
ANDI

CONTENIDO

Gaceta número 358 - Martes, 25 de marzo de 2025

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS

Págs.

CONCEPTOS

Concepto favorable al informe de ponencia sobre concepto al proyecto de creación del área metropolitana del suroccidente de Colombia 1

CONCEPTOS JURÍDICOS

Concepto jurídico Ministerio de Hacienda y Crédito Público al texto propuesto en la ponencia para tercer debate al Proyecto de Ley número 268 de 2024 Senado – 347 de 2023 Cámara, por medio del cual se establece la hidrólisis alcalina y otras nuevas tecnologías como servicios funerarios para la disposición final de cadáveres. 15

Concepto jurídico Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible Proyecto de Ley número 305 de 2024 Senado, por medio del cual se crea la licencia ambiental diferenciada para los proyectos de transmisión y distribución de energía eléctrica, para el transporte por gasoducto de gas natural y se modifica y actualiza el Decreto número 1076 de 2015, en lo relacionado con el trámite de obtención de licencia ambiental para proyectos de transmisión de energía eléctrica y sustracción de áreas de reserva forestal y se dictan otras disposiciones. 16

Concepto jurídico ANDI al texto aprobado en primer Debate al Proyecto de Ley número 136 de 2024 Senado, por medio del cual se regula el servicio de transporte privado intermediado por plataformas digitales. 20