



**Producción del espacio en código de Esquemas Asociativos Territoriales en el Oriente  
antioqueño, provincia y área metropolitana**

Leidy Yarleny Ramírez Castaño

Trabajo de grado presentado para optar al título de Socióloga

Asesor

Juan David Sandoval Carvajal, Magíster (MSc) en Historia

Universidad de Antioquia  
Facultad de Ciencias Sociales y Humanas

Sociología

Medellín, Antioquia, Colombia

2021

<b>Cita</b>	(Ramírez Castaño, 2021)
<b>Referencia</b>	Ramírez Castaño, L. Y. (2021). <i>Producción del espacio en código de Esquemas Asociativos Territoriales en el Oriente antioqueño, provincia y área metropolitana</i> . [Trabajo de grado profesional]. Universidad de Antioquia, Medellín, Colombia.
<b>Estilo APA 7 (2020)</b>	



CRAI María Teresa Uribe (Facultad de Ciencias Sociales y Humanas)

**Repositorio Institucional:** <http://bibliotecadigital.udea.edu.co>

Universidad de Antioquia - [www.udea.edu.co](http://www.udea.edu.co)

**Rector:** John Jairo Arboleda Céspedes.

**Decano/Director:** John Mario Muñoz Lopera.

**Jefe departamento:** Marco Antonio Vélez Vélez.

El contenido de esta obra corresponde al derecho de expresión de los autores y no compromete el pensamiento institucional de la Universidad de Antioquia ni desata su responsabilidad frente a terceros. Los autores asumen la responsabilidad por los derechos de autor y conexos.

## **Agradecimientos**

A mi madre, Otilia, a mi padre, Orlando, a mis hermanos Yesid y Alex que han sido, son y serán la base estructurante de mi formación humana y profesional, a ellos mis agradecimientos que quedarán siempre pequeños ante la grandeza que representan para y en mi existencia. A mis amigos por su cariño, crítica y compañía siempre latente, a mis profesores que han sido y seguirán siendo el germen del conocimiento. A un ser brillante y de mente inquieta que, nacido en otras latitudes latinoamericanas, se convirtió en motivación, impulso y razón de profundo afecto. A aquellos que, con su voz, conocimiento y confianza, fueron un aporte central para este trabajo. A quienes han luchado por la educación, por la vida digna.

A ustedes, gracias.

## Tabla de contenido

Resumen.....	11
Abstract.....	12
Introducción .....	13
1. Planteamiento del problema .....	15
2. Objetivos.....	16
2.1. Objetivo general .....	16
2.2. Objetivos específicos.....	16
3. Justificación .....	17
4. Estado del Arte.....	21
5. Marco conceptual.....	33
6. Propuesta metodológica .....	39
Primer momento.....	40
Capítulo I .....	41
7. Provincia en el Oriente antioqueño.....	41
7.1. Acercamiento conceptual de la provincia y desarrollo histórico en Colombia.....	41
7.1.1. Provincias en el Oriente antioqueño, situación actual.....	72
Capítulo II.....	76
8. Metropolización en Colombia.....	76
8.1. Metrópolis como fenómeno .....	76
8.1.1. ¿A qué responde el fenómeno metropolitano? .....	80
8.1.1. Contexto colombiano.....	85
Segundo momento .....	109
Capítulo III.....	112
9. Oriente antioqueño, planificación y desarrollo.....	112

9.1. Oriente antioqueño como escenario estratégico.....	113
9.1.1. A nivel económico.....	113
9.1.2. Duplicidad de discursos.....	124
9.1.3. Oriente antioqueño y conflicto armado .....	127
9.1.4. Crecimiento urbano .....	128
9.2. Proceso de planificación en el Oriente, actores y redes .....	133
Capítulo IV.....	155
10. Producción del espacio en código de Esquemas Asociativos Territoriales en el Oriente antioqueño, provincia y área metropolitana.....	155
10.1. ¿Área metropolitana o provincia? .....	155
10.1.1. Actores.....	157
10.1.2. Origen de la discusión .....	165
10.1.3. Nudo .....	177
10.1.4 Desenlace.....	226
11. A modo de conclusión .....	232
Referencias.....	236

## Lista de figuras

<b>Figura 1.</b> Mapa de la Provincia de Antioquia. Año de 1809.....	36
<b>Figura 2.</b> Rionegro en la provincia de Córdoba.....	46
<b>Figura 3.</b> Río Negro: provincia de Córdoba.....	48
<b>Figura 4.</b> Provincias administrativas y de planificación del Departamento de Antioquia.....	63
<b>Figura 5.</b> Tercer encuentro de Alcaldes de Oriente [Tweet].....	88
<b>Figura 6.</b> Municipios que integrarían el Área Metropolitana de Oriente.....	89
<b>Figura 7.</b> Tendencias de cambio para el período 1986 – 2000.....	119
<b>Figura 8.</b> Tendencias de cambio para el 2000-2005.....	120
<b>Figura 9.</b> Acta de creación del Comité Promotor del Área Metropolitana del Oriente Antioqueño.....	149
<b>Figura 10.</b> Capacitación sobre la consulta popular para la conformación del Área Metropolitana en el Oriente Antioqueño. (Flyer). .....	151
<b>Figura 11.</b> Documento técnico, proyecto de constitución del área metropolitana del Oriente antioqueño.....	170
<b>Figura 12.</b> Respuesta Radicado E 2019030403956, gobernador Luis Pérez Gutiérrez a alcalde Municipio de Granada-Ant. Ómar de Jesús Gómez Aristizabal.....	197
<b>Figura 13.</b> Radicado 2019010339572. Alcalde del Carmen de Viboral, Néstor Fernando Zuluaga Giraldo, a Luis Pérez Gutiérrez por no procedencia de llamado a consulta popular.....	198
<b>Figura 14.</b> Solicitud alcaldes electos 2020-2023 a gobernador electo para el mismo período, Aníbal Gaviria.....	202
<b>Figura 15.</b> Consulta Popular Constitución Área Metropolitana del Oriente Antioqueño....	204-205

**Figura 16.** Radicado 2019030791800. Misiva Gobernador de Antioquia, Luis Pérez Gutiérrez a Registrador Nacional del Estado Civil, Juan Carlos Galindo Vacha.....206

## Lista de tablas

<b>Tabla 1 . Asociaciones de municipios, Oriente antioqueño.....</b>	<b>92</b>
<b>Tabla 2. Procesos de urbanización relevantes.....</b>	<b>121</b>



*Ciudad*

*Y salí al balcón, melancólicamente,  
Para cambiar de pensamientos, mirando al menos  
un poco de la ciudad que amo.*

*C. Kavafis*

*1*

*Como si se desprendiera de las montañas,  
de sus flancos que a esta hora  
son de un violeta muy terso*

*la sombra comienza a descender sobre la ciudad,  
rueda por los tejados, cae  
en las calles.*

*Es como un derrumbamiento.*

*Las montañas rodean,  
hoscas,  
erizadas de puntas.*

*Así llevamos en el corazón el peso de estos  
montes.*

*Que ahora caen sobre  
la ciudad,  
hechos en tiniebla, deshechos  
en tiniebla.*

2

*Ésta es una ciudad amurallada  
entre montañas. Uno mira en torno,  
alzando la cabeza, y ve sólo  
la línea azul de los montes, lejos,  
sus picos.*

*Es el borde de una copa  
quebrada.*

*Y en el fondo de la copa está la ciudad,  
Ensimismada, dura.*

3

*Hablo de la ciudad que amo,  
de la ciudad que aborrezco.*

*Mientras anochece sobre los búcaros,  
en las laderas,  
en la boca del perro, en sus dientes.*

*Mientras anochece en el hueso  
seco del corazón.*

*Arango, J. M. (1995, pp. 33-34)*

## Resumen

La producción del espacio, en términos Lefebvrianos, nace con el propósito de abordar la teoría unitaria del espacio (mental, físico y espacial), proponiendo reconocer al espacio social como producto social, donde cada sociedad produce su propio espacio, uno que, siendo producto que se utiliza y consume, es al mismo tiempo medio de producción, así como medio de dominación, control y poder, del que parcialmente se escapa; negando de esta manera la noción de espacio pasivo y estático, estando determinado, en su lugar, por múltiples actores y redes de actores que, en entrecruzamientos varios, crean su propio espacio social.

Por lo anterior, este trabajo se propone aplicar la triada conceptual (dialéctica) *percibido-concebido-vivido*, o *práctica del espacio-representaciones del espacio- espacios de representación*, como momentos que intervienen de forma diferente en la producción del espacio, así como los conceptos de ideología, violencia y espacio abstracto para el caso del Oriente antioqueño, posicionando la discusión en el proceso de planificación de la subregión con énfasis en los esquemas asociativos de provincia y área metropolitana, buscando con ello identificar las acciones, actores involucrados y consecuencias frente a las discusiones y conflictos ideológicos. Lo anterior desde un enfoque cualitativo.

*Palabras clave:* Oriente antioqueño, área metropolitana, provincia, planeación, producción del espacio, percibido, concebido, vivido, ideología, violencia, espacio abstracto.

---

### **Abstract**

The production of space, in Lefebvrian terms, borrows with the purpose of approaching the unitary theory of space (mental, physical and spatial), proposing to recognize social space as a social product, where each society produces its own space, one that, being a product that is used and consumed, is at the same time a means of production, as well as a means of domination, control and power, from which it partially escapes; thus denying the notion that space is passive and static, being determined, instead, by multiple actors and networks of actors who, in various intertwinings, create their own social space.

Therefore, this paper proposes to apply the conceptual triad (trialectic) perceived-conceived-lived, or practice of space-representations of space- spaces of representation, as moments that intervene differently in the production of space, as well as the concepts of ideology, violence and abstract space for the case of Eastern Antioquia, positioning the discussion in the planning process of the subregion with emphasis on the associative schemes of province and metropolitan area, thereby seeking to identify the actions, actors involved and consequences in the front of ideological discussions and conflicts. The above from a qualitative approach.

*Keywords:* Oriente antioqueño, metropolitan area, province, planning, production of space, perceived, conceived, lived, ideology, violence, abstract space.

## Introducción

El Oriente antioqueño ha sido objeto de múltiples análisis, se ha consolidado en epicentro económico, político, social y cultural en el escenario, no solo departamental, sino también nacional e internacional, cubriendo así diversos campos de estudio que permiten un abordaje amplio y diverso, del que da cuenta el estado del arte aquí contemplado.

Para el objetivo del trabajo planteado, en esencia cualitativo, en el que cobran vital importancia las voces de los actores implicados, así como el rastreo documental, pretende exponer las discusiones, conflicto y debates esgrimidos en la subregión del Oriente antioqueño en relación con su proceso de planificación, enfocando la discusión alrededor a dos esquemas asociativos territoriales, provincia y área metropolitana, lo anterior a partir de la aplicación de los conceptos Lefebvrianos de producción del espacio, la triada conceptual (trialéctica), *percibido-concebido-vivido*, o *práctica del espacio-representaciones del espacio-espacios de representación*, de ideología, violencia y espacio abstracto.

Este abordaje teórico estará sustentado en una línea de tiempo aplicada a ambos esquemas asociativos territoriales en Colombia, así como sus fundamentos teóricos y jurisprudenciales, esto con el fin de entender la historia como componente fundamental en la producción y proceso productivo del espacio. Este será el primer momento del trabajo contenido por el capítulo I. Provincia en el Oriente antioqueño y II. Metropolización en Colombia.

Este primer momento será la base para el entendimiento del segundo en el que se analizarán las dinámicas que permean a ambas figuras, reconociendo en este trasegar histórico, político, cultural, social y jurídico, la influencia y confluencia de múltiples acciones y actores que pondrán en evidencia la vinculación a ciertas determinantes ideológicas dominantes que se encubren en saberes del poder burocrático que, en alianza con poderes económicos, permite la producción de espacios y su configuración, así como la participación activa de actores que, en contravía (en un inicio) a este un modelo hegemónico, se permiten un marco diferente de entendimiento y planificación del territorio. En este momento se rescatarán las voces de actores incidentes en el debate a nivel subregional, reconociendo así participación en estos procesos de agentes económicos y políticos, así como de la población organizada, tanto propios de la subregión, como externos a esta. Este segundo momento estará integrado por los capítulos III. Oriente antioqueño,

planificación y territorio y IV. Producción del espacio en código de Esquemas Asociativos Territoriales en el Oriente antioqueño, provincia y área metropolitana.

## 1. Planteamiento del problema

El municipio de Rionegro ubicado al oriente del departamento de Antioquia a 45.9 km de la ciudad de Medellín (Rionegro.gov.co) vía Autopista Medellín-Bogotá y 33.6 km vía el Túnel de Oriente, se ha consolidado en el epicentro industrial, comercial y de servicios financieros y médicos del Oriente antioqueño, a este reconocimiento lo ha antecedido el impacto generado por el Área Metropolitana del Valle de Aburrá, específicamente la ciudad de Medellín que cuenta con un alto dinamismo económico y cuyo crecimiento ha invadido los límites fronterizos con municipios vecinos, ejemplo de ello son los constituidos en la zona de Altiplano o Valle de San Nicolás, así como la Zona de Embalses, que han sido receptores de empresas, industrias, familias, proyectos hidroenergéticos y con ello un claro proceso de urbanización y desarrollos anexos que han cambiado de forma violenta las dinámicas mismas de éstos y de sus lugareños.

Si bien a este se le atribuye un crecimiento espontáneo de la mancha urbana, es evidente, mediante el análisis crítico, que ha estado impulsada por acciones dirigidas desde entidades de planeación nacional, departamental y local, que han permitido, junto a la iniciativa y/o acompañamiento de personalidades políticas y económicas regionales y nacionales, trazar un rumbo de desarrollo y progreso para la zona objeto de estudio de este trabajo. Así pues, a los municipios del Oriente antioqueño no se les han permitido un crecimiento autónomo; es decir, se ha dado una producción social del espacio social, en términos Lefebvrianos, en la que ha imperado las representaciones del espacio, es decir, lo concebido, por sobre percibido y vivido, obedeciendo así a planes estratégicos en los que se ausculta una ideología predominante liderada por castas políticas y económicas propias y externas de la subregión. De esta manera, el desarrollo, progreso, iniciativas de intervención y demás, responden a un tipo de planeación en la que se involucran múltiples actores que siembran en esta zona intereses políticos y económicos.

Por lo anterior, en este trabajo se dará lugar al análisis de la influencia de la planeación en la subregión del Oriente antioqueño centrados en la discusión frente a esquemas de planeación supramunicipal que han tenido lugar en la subregión desde la década de los sesenta, aproximadamente, con énfasis en el área metropolitana y la provincia, buscando con ello identificar acciones, actores involucrados y consecuencias.

## **2. Objetivos**

### **2.1. Objetivo general**

Identificar las dinámicas y las influencia en el proceso de producción del espacio, en términos de planificación y desarrollo, de la subregión del Oriente antioqueño, en código de área metropolitana y provincia.

### **2.2. Objetivos específicos**

Realizar un rastreo de actores incidentes en el proceso de planeación del Oriente antioqueño, con énfasis en área metropolitana y provincia.

Especificar las acciones exógenas y endógenas dispuestas para la subregión del Oriente antioqueño.



### 3. Justificación

Situado al suroriente del Departamento de Antioquia, en medio de los ríos Magdalena y Cauca, y atravesado por la Cordillera Central del sur al norte, se encuentra la subregión del Oriente antioqueño<sup>1</sup>, una de las nueve regiones en las que está dividido el departamento de Antioquia y que, según información del Plan Estratégico para un Pacto Social por el Desarrollo del Oriente Antioqueño – PLANEÓ – (2009), está constituido por 23 municipios agrupados a su vez en cuatro zonas: Bosques, Embalses, Páramo y Altiplano o Valle de San Nicolás<sup>2</sup>.

A nivel de desarrollo,

El Oriente cuenta con unas zonas más desarrolladas que otras: Valle de San Nicolás es la zona más avanzada en todos los niveles y de mayor concentración de población; esto se explica en parte por su proximidad geográfica con Medellín y el Valle de Aburrá, por el asentamiento de importantes actividades económicas, industriales y de servicios como la autopista Medellín-Bogotá, el aeropuerto internacional José María Córdova, La Zona Franca, el establecimiento de universidades como la Universidad Católica de Oriente, Universidad EAFIT y Universidad de Antioquia, importantes centros industriales, comerciales y de servicios, establecimientos financieros, sistema vial y de intercomunicación principalmente en los municipios de Rionegro, Marinilla, Guarne, La Ceja, El Retiro, El Santuario y El Carmen de Viboral. (PLANEÓ, 2009, p. 42)

Así mismo, según el Plan de Desarrollo Departamental, *Antioquia Piensa en Grande 2016-2019*, establece que,

La localización estratégica y las ventajas comparativas y competitivas, particularmente en producción agrícola, potencial turístico, agua, bosques, junto a un importante desarrollo urbano, especialmente en el altiplano o Valle de San Nicolás, han propiciado que el Oriente

---

<sup>1</sup> Subregión del Oriente antioqueño, creada por la Ordenanza 041 de 1975.

<sup>2</sup> Zona Bosques: Cocorná, San Francisco, San Luis; Embalses: Alejandría, Concepción, El Peñol, Granada, Guatapé, San Carlos, San Rafael; Páramo: Abejorral, Argeliam Nariño, Sonsón y Valle de San Nicolás o Altiplano: El Carmen de Viboral, El Retiro, El Santuario, Guarne, La Ceja, La Unión, Marinilla, Rionegro, San Vicente.

juegue un papel importante el desarrollo del Departamento. (Plan de Desarrollo Departamental 2016-2019, Antioquia Piensa en Grande, 2016, p. 86)

Considerando de esta manera al Oriente como el segundo polo de desarrollo del departamento, después del Valle de Aburrá, producto del avance en sectores de servicios financieros y comercio, telecomunicaciones y transporte, en conjunto con actividades “agropecuarias, agroindustriales, mineras, comerciales, recreativas y turísticas”. (Plan de Desarrollo Departamental 2016-2019, Antioquia Piensa en Grande, 2016, p. 86)

Esta denominación que se le brinda al Oriente y al Altiplano como la zona con mayor crecimiento de la subregión, ha estado predominantemente acompañada de acciones lideradas tanto por actores políticos como económicos externos e internos de la subregión, no ignorando el hecho de que ambos, en la mayoría de las ocasiones, se confabulan favoreciendo la puesta en marcha de ejercicios de planeación que dan un norte en temas de planeación. El profesor Gustavo Adolfo Molina (1997) expone un ejemplo que clarifica este tipo de acciones en el caso de la subregión del Oriente antioqueño, en este, el Departamento Administrativo de Planeación del Departamento de Antioquia, asumiendo la importancia a nivel de recursos, suelos y el potencial de esta zona, elabora un Plan de Desarrollo a mediano plazo en el que reconoce la importancia de la conexión entre el Oriente cercano y el Área Metropolitana.

En el plan en mención se profundiza en el desarrollo industrial que debería tener el Oriente, llamado cercano, sin depender del Área Metropolitana del Valle de Aburrá, además, según Molina (1997), se planteaban tres obras importantes para la subregión, en primer lugar, la Autopista Medellín-Bogotá, en segundo el Aeropuerto Internacional José María Córdoba y en tercero el Túnel entre Medellín y Rionegro.

Además, mediante Planeación Metropolitana, se encuentra que para el año de 1985 se estaba generando un crecimiento desbordado de la mancha urbana que, atendiendo a las dinámicas de metropolización, debió desplazarse más allá de los límites municipales propiciando un crecimiento acelerado y caótico. Así, sus soluciones y “tratamientos de conjunto en las escalas: municipal, metropolitana y subregional” (Molina, 1997, p. 82), como elementos colindantes, se halló en el crecimiento del área metropolitana hacia las zonas rurales en beneficio de demandas de la misma, así como su transformación en niveles administrativos y jurídicos.

La planeación de la subregión no solo se ha limitado a la década de los ochenta; contemporáneamente, en el Plan de Desarrollo, *Antioquia Piensa en grande 2016-2019*, en los proyectos establecidos por el gobernador electo para el periodo, Luis Pérez, en el segmento de Políticas Gubernamentales, sección Infraestructura, se propuso “devolverles la movilidad a algunos municipios del Oriente con dobles calzadas” (Plan de Desarrollo Departamental 2016-2019, *Antioquia Piensa en Grande*, 2016, p. 32), exponiendo proyectos como el “túnel de Oriente y las vías anexas en el altiplano del Valle de San Nicolás como un referente para pensar en el Área Metropolitana del Oriente” (Plan de Desarrollo Departamental 2016-2019, *Antioquia piensa en grande*, 2016, p. 32), utilizando las Alianzas Público Privadas como “instrumento de financiación para estas grandes obras de infraestructura”. (Plan de Desarrollo Departamental 2016-2019, *Antioquia Piensa en Grande*, 2016, p. 32)

Estos proyectos, el Túnel de Oriente, vías anexas y el Área Metropolitana del Oriente antioqueño, tuvieron lugar en la administración en mención, a pesar de las confrontaciones existentes tanto por los recursos para su construcción como por el impacto para la subregión, lo cual será un tema que se abordará a lo largo de este trabajo.

Para el caso de El Área Metropolitana del Oriente o AMO en sus siglas, que ocupa un lugar de esencial en el desarrollo de este trabajo, se constituyó en un eje primordial en la agenda política de la gobernación, así como de múltiples grupos políticos, que, mediante estrategias políticas y jurídicas, se permitieron una apertura casi irrevocable, en su momento, para su consolidación.

Exponentes notorios en este tipo de planeación con liderazgos predominantemente externos, han sido los incluidos en el Grupo de Estudio, Tertulia la Glorieta, el cual,

Tomó ese nombre por el sitio de reunión en la glorieta del aeropuerto José María Córdoba de Rionegro. Tertulia La Glorieta está integrada por importantes empresarios y dirigentes, la mayoría de ellos residentes en Medellín que pasan el fin de semana en la zona de Llanogrande (Rionegro). La lista la encabeza Álvaro Uribe Vélez` (El Mundo, 2006 en Restrepo, 2015, pp. 153-154), e invitaron a los líderes Juan Gómez Martínez, Carlos Eugenio González, Ramiro Valencia, con el fin de trabajar en planes de desarrollo para la zona que se financiarán con un porcentaje de los recursos de los peajes. (El Tiempo, 2005 en Restrepo, 2015, pp. 153-154)

---

Los integrantes de la Tertulia La Glorieta `permanentemente manifestaban preocupación por el crecimiento acelerado y desordenado del denominado Valle de Sn Nicolás y el radical cambio de uso de suelo rural por urbano, sin infraestructura sanitaria y vial requerida. Tertulia La Glorieta, en diciembre de 2007, preparó el primer borrador de un proyecto de reforma a la ley 128 de 1994 Ley de áreas metropolitanas` (Cámara de Comercio Oriente Antioqueño, 2010, p. 5). (Restrepo, 2015, pp. 153-154)

Por lo tanto, y a consideración de quien escribe, se hace necesario el reconocimiento y análisis de los modelos de planeación existentes para el Oriente antioqueño, visibilizando en ello un interés claro por el proceso de construcción del territorio mediante acciones endógenas y exógenas, buscando con ello analizar la influencia de actores y proyectos en este proceso que involucra el devenir mismo de toda la subregión del Oriente antioqueño.

#### 4. Estado del Arte

Con el fin de buscar el conocimiento acumulado en relación con procesos conexos a los aquí desarrollados, se realizó un proceso de revisión documental en el que se rastrearon conceptos como desarrollo, progreso, territorio, planeación, ciudad región e industrialización, esta última en relación con Medellín y el Área Metropolitana del Valle de Aburrá, incluyendo como zona objetivo el Oriente cercano.

El municipio de Rionegro ha evidenciado, junto con aquellos constituidos en la zona de Altiplano o Valle de San Nicolás, un proceso de transformación que ha traído vertiginosos cambios en las formas de comprender y vivir el territorio, iniciativas privadas centradas en el desarrollo industrial y propuestas realizadas desde el sector administrativo son elementos claros que permiten entrever este tipo de situaciones, un exponente de esta situación es Gustavo Adolfo Molina P. (1997) en *La Ciudad Región, El Área Metropolitana del Valle de Aburrá y su relación con el Oriente cercano*, quien encuentra que para año 1960,

La Asociación de Industriales (ANDI) realizó un estudio de localización industrial, pensando en el Oriente como sitio propicio para iniciar una política de descentralización de las industrias. En él se definió que el Valle de Rionegro era el lugar más adecuado para hacer las veces de receptor. (Molina, 1997, p. 79)

Así mismo, a nivel de departamental, para el año 1972, la oficina de planeación emprendió un proceso de descentralización con la delimitación de diez regiones, el objetivo era lograr un mayor equilibrio en términos de desarrollo en el departamento, aquí ingresó del Oriente cercano el Municipio de Rionegro y el Valle de Aburrá, teniendo como denominación la Región Metropolitana. Para los siguientes años (1978-1979) se delimitaron los requisitos y funciones propias de las Áreas Metropolitanas y bajo Ordenanza, en el año 1980, se integraron los municipios del Área Metropolitana del Valle de Aburrá dejando por fuera al Oriente cercano.

A pesar de este escenario, el Departamento Administrativo de Planeación del Departamento de Antioquia, resaltando el potencial de esta zona, elabora un Plan de Desarrollo a mediano plazo donde reconoce la importancia de la conexión entre el Oriente cercano y el Área Metropolitana del Valle de Aburrá, con especial interés en el del desarrollo industrial del

departamento (Molina, 1997), y la independencia que en este sector debería tener el primero respecto al segundo, además, en éste, según Molina (1997), se planteaban tres obras importantes para el proceso de desarrollo a nivel regional, en primer lugar, la Autopista Medellín-Bogotá, en segundo el Aeropuerto Internacional José María Córdoba y en tercero el Túnel entre Medellín y Rionegro.

Para 1985 se evidencia un crecimiento desbordado de la mancha urbana que, atendiendo a las dinámicas de metropolización, debió desplazarse más allá de los límites municipales, propiciando con ello un crecimiento acelerado y caótico, encontrando como soluciones, en las diferentes escalas, la invasión de zonas rurales en beneficio de demandas del Área Metropolitana, así como su transformación en niveles administrativos y jurídicos. En palabras de Molina (1997): “Este plan fue categórico en la denominación que hizo la relación entre el Valle de Aburrá y sus zonas de influencia, la llamó Región Metropolitana”. (p. 83)

En el aparte estratégico del plan en mención, en la sección “Políticas sobre la región Metropolitana”, presenta una propuesta de integración de planes de ordenamiento territorial de las subregiones que componen el Área Metropolitana, dando énfasis a Oriente cercano y Valle de Aburrá y presentando las coordenadas de integración territorial.

Medellín inicialmente y el Valle de Aburrá después, se convirtieron en el epicentro de diferentes actividades económicas, siendo la industrial una de las más importantes. Después del proceso de concentración de esta, su crecimiento demandó mayor espacio para su expansión y el Oriente cercano se visibilizó como una posibilidad para la descentralización de estas actividades en otras subsedes, con el tiempo, más industrias se asentaron en esta zona. Este proceso no respondió por tanto a una necesidad de la subregión, sino que vino auspiciada por otros tipos de intereses externos.

En el Oriente cercano se presentó además un proceso recepción de población de estratos altos asentada inicialmente en el Valle de Aburrá, lo anterior como consecuencia del proceso de descentralización y asentamiento industrial que trajeron consigo un desarrollo de infraestructuras viales y servicios, además de una política estratégica de construcción nacional, siendo el inicio de la ruptura en las actividades económicas de la región, pasando así de la producción campesina y rural a una más urbanizadora e industrial, teniendo como consecuencias un declive tal que los

campesinos mismos vendieran sus terrenos. Este cambio vino acompañado de un mejoramiento en los servicios públicos y su dotación, así como la potencialización de la salud, educación y demás.

De esta manera “Industria, vivienda y servicios fueron los encargados de llamar otros inversionistas” (Molina, 1997, p. 92) viendo el campo como una posibilidad de progreso en aras de la capitalización de actividades agrícolas. Todo este desarrollo fue espontáneo y no planificado, siguiendo las lógicas propias de la producción capitalista.

El profesor Molina establece tres categorías bajo las cuales se ha pensado las realidades concentradoras a nivel nacional en diferentes épocas, la primera la ciudad intermedia, en segundo lugar el fortalecimiento del campo y la reforma agraria y la tercera y última, las ciudades satélite, pudiendo posicionar a Rionegro entre la primera y la última, puesto que buscan oxigenar y descongestionar las grandes ciudades, por su parte la segunda se enmarca en la posibilidad de permanencia del campesino en sus territorios, no teniendo que huir de él.

Este trabajo presta importantes aristas para el estudio de crecimiento y desarrollo enfocado en el Oriente cercano y enfáticamente en el municipio de Rionegro y el Altiplano o Valle de San Nicolás, identificando por tanto una ruta explícita en su proceso de planeación.

Por tanto, en términos de desarrollo, el Oriente antioqueño ha tenido logrado un reconocimiento, desde la década de los setenta, por sus vocaciones en artesanía e industria, lo anterior teniendo en cuenta el contexto que nos brinda Gustavo Adolfo Molina, donde el asentamiento de la industria, en este caso, fue favorecida por la cercanía a lo que Ghislaine Ibiza de Restrepo (1970), llama en su trabajo “*Un ensayo sobre la descentralización industrial-El caso de Medellín*”, en el capítulo segundo *Medellín y el Oriente Antioqueño*, la gran aglomeración industrial, este crecimiento ha sido mayor que el de las demás regiones del departamento. Para esta autora, la población del Oriente antioqueño cuenta con posibilidades de empleo remunerado en su región, concentrado mayormente por la industria, logrando parecer estable y permitiendo la estadia de los oriundos en su propio territorio, aunque sin generar la atracción de personas foráneas, pero con la fortuna de tener cercanía a grandes ciudades, así como vías, transporte y servicios públicos.

Para el año de la publicación realizada por Ibiza, 1970, en el Oriente se establecieron dos tipos de industrias, las tradicionales y las modernas, estas últimas como consecuencia del proceso de descentralización de empresas de Medellín. Las primeras industrias tuvieron su mayor

asentamiento en Rionegro con el cuero, la Ceja con minerales no metálicos y madera, y el Carmen con productos alimenticios; estas economías eran ajustadas a las necesidades locales, pero no obtuvieron mayor desarrollo debido a la competencia hecha por el Valle de Aburrá con la oferta de los mismos productos a precios menores, lo anterior tuvo como consecuencia la demanda de empleo en las empresas descentralizadas y el posterior abandono de las actividades tradicionales. Es importante para la autora, reconocer que fue gracias a la existencia de industrias tradicionales que se posibilitó el establecimiento de la industrialización.

Para el segundo tipo de industrias, menciona la autora, las extensiones de empresas de Medellín enfocadas en textiles, su proceso de descentralización hacia el Oriente antioqueño inició en el año 1965 de forma espontánea, es decir no respondió a algún tipo de política, sino a intereses privados, sintetizados en empresas, que veían favorable su ejercicio por el bajo costo de la mano de obra en la región. Este cambio trajo como consecuencias la disminución de población femenina en el área rural, puesto que eran empleadas en empresas, así como la permanencia de la población en la región y la creación del sector de “servicios en relación con la producción industrial: esencialmente transportes y comunicaciones, servicios financieros, comercio”. (Ibiza, 1970, pp. 35-36)

Las labores de mayor cualificación en los niveles administrativos y organizacionales quedaron por tanto en Medellín, al igual que la gran parte de las ganancias, imposibilitando el desencadenamiento de iniciativas propias e independientes para la región del Oriente antioqueño.

Si bien, como indica la autora, la mayor descentralización se dirigió en su momento para el Oriente antioqueño, para el año 1970 notó su disminución y el desplazamiento de esta a zonas como Girardota y Barbosa como consecuencia del encarecimiento de la capacitación de la mano de obra, mayores costos por los terrenos,

Y sobre todo exigencias de los sindicatos y reivindicaciones de la mano de obra que no tiene en cuenta las diferencias existentes entre el costo de la vida en la zona de Medellín y el de los otros municipios del Departamento, y que exigen el alineamiento de las remuneraciones sobre las que paga la misma empresa en sus fábricas localizadas en el Valle de Aburrá (Ibiza, 1970, p. 38-39)



Lo anterior sin ignorar las pretensiones, en este caso políticas a nivel estratégico regional, de seguir proyectando el proceso de extensión hacia el Oriente antioqueño, logrando quitar las brechas y obstáculos y permitiendo la generación de mayores incentivos para este proceso, para Ibiza (1970), “en este caso, (...) la descentralización industrial se vuelve instrumento eficaz para orientar, equilibrar y orientar el desarrollo de la región” (p. 39).

Si bien en el Oriente antioqueño se habla, como se ha evidenciado hasta este punto, de un proceso de descentralización de la industria del Valle de Aburrá, en un segundo trabajo de Ibiza (1972), titulado *La industrialización del Oriente Antioqueño*, expone que no ha sido precisamente esta, “sino una desconcentración industrial, es decir desplazando única y exclusivamente de las unidades productivas, quedándose todos los medios de control, dirección y administración de las empresas, localizadas en la capital” (p. 110) generando un desarrollo limitado en la región.

Para este segundo trabajo, la autora reconoce que las empresas establecidas en el Oriente antioqueño, a pesar de que ha tenido ciertos tropiezos, al cabo de diez años han logrado adaptarse y solucionar las dificultades que se presentaban en relación con mano de obra, transporte y demás servicios.

La categoría de desconcentración industrial presenta una aplicación interesante en la medida en que reconoce que el núcleo de las actividades industriales sigue siendo el Valle de Aburrá, convirtiendo a Rionegro, y a los municipios cercanos, en puntos de desconcentración que permiten una oxigenación del primero, obstruyendo la posibilidad de desarrollo planificado para la subregión y, por el contrario, continuando con un proceso espontáneo con injerencia de intereses privados representados por industriales y sectores políticos.

La desconcentración como propuesta de análisis para el caso del Oriente antioqueño, toma lugar también como cuestionamiento ante el desarrollo o no autónomo de la subregión, para tal caso, Diego Hernán González Castrillón y Hernán Ceballos Mesa exponen en *Desarrollo industrial en el Oriente Antioqueño ¿Proceso autónomo o desconcentración?* la localización industrial en una región como determinante en el desarrollo de esta, teniendo entre los principales elementos constitutivos “el precio de los suelos, la disponibilidad de recursos naturales y los costos de transporte” (González; Ceballos, 2004, p. 8) generando a partir de ello una cadena de eventos que son elementales para el “establecimiento de las economías asociadas con mercado de trabajo especializados” (González; Ceballos, 2004, p. 8). Los autores abordan teorías donde enseñan la

relación entre locación y las características de recursos como determinantes de las estructuras organizacionales y su atraso, así, para el caso estudiando, el Valle de Aburrá, ha sido notorio el proceso de

Desconcentración industrial, mostrando que, a pesar de las ventajas locacionales presentadas en la región de análisis (principalmente por la proximidad), estas no han generado efectos de arrastre por lo que la instalación de firmas se ha efectuado, en los casos más notables, por efectos de política económica. (González; Ceballos, 2004, p. 8)

A pesar de que la concentración industrial, para los autores, sigue siendo muy elevada, existe una descentralización clara de algunos sectores a ciertas regiones del departamento, entre estas el Oriente antioqueño, evidenciando la importancia de su localización por la cercanía al eje de concentración del capital, Medellín y Valle de Aburrá. El Oriente antioqueño se convierte así en una zona periférica del Valle de Aburrá, albergando una parte de la industria que se ha descentralizado del departamento. De esta manera, para el primero (Oriente antioqueño), “ha reflejado una clara importancia en la localización industrial manufacturera a nivel departamental, aunque presenta un bajo porcentaje de participación en relación con el área metropolitana, a pesar de las aparentes ventajas que posee.” (González; Ceballos, 2004, p. 57)

Las industrias en esta subregión se clasifican según la interrelación con el Valle de Aburrá, en primer lugar se encuentra el sector textil, cuya instalación tuvo lugar en los años sesenta en razón del aprovechamiento que podían darles a los bajos costos del suelo, “infraestructura de servicios menos costosa que en el Valle de Aburrá, mano de obra comparativamente más barata y la flexibilidad de la regulación ambiental” (p. 71), en segundo están las empresas internacionales de gran tamaño de planta, cuyo asentamiento obedeció a políticas gubernamentales, siendo una respuesta a regulaciones infringidas por el pacto andino que no permitía la instalación de empresas con más del 50% de capital extranjero en el área metropolitana.

Para el tercer caso, en los años 80, con la adopción de una política de polos de desarrollo como posibilidad para fomentar sectores líderes y generar un desarrollo alterno en regiones que no fueran aquellas donde se concentraba el brazo fuerte industrial, vieron que, en el Oriente, según González y Ceballos (2004),

No existía mano de obra calificada, la mano de obra era cada vez más rezagada en la industria y, de manera determinante, los procesos productivos de la mayoría de empresas estaban integrados de forma vertical, haciendo que su elevada especialización impidiera generar externalidades positivas para la localización de otras industrias. (p.73).

Con el abandono de las políticas de polos de crecimiento y el proceso de apertura en los noventa,

Crearon, al menos en principio, condiciones para la creación de nuevas industrias, las cuales se materializaron en un aumento de la descentralización industrial, siendo ésta mayor a la prestada en las dos décadas anteriores. Cabe agregar que la descentralización del gobierno central y la reciente autonomía de las regiones influyeron directamente en el resultado anterior al generar políticas locales con el fin de incentivar la creación de industria. Uno de los aspectos que se puede resaltar es la no localización de grandes industrias en la región del oriente después de 1990. (González; Ceballos, 2004, p. 74)

La no existencia de una mayor actividad industrial hacia el oriente responde a que “el tipo de industria que presenta más dinámica en la actualidad son las empresas con pequeño tamaño de planta. Éstas se benefician de las externalidades resultantes de situarse en el núcleo metropolitano, además enfrentan costos menores.” (p. 74)

González y Ceballos prestan herramientas de análisis para el proceso de asentamiento industrial en el Oriente antioqueño que responde no solo a las acciones de los industriales, sino que las políticas también toman lugar.

El 1986, con el texto *La Zona Franca de Rionegro, una estrategia de Desarrollo*, la Corporación de Desarrollo –Codesarrollo–, muestra al Municipio de Rionegro como punto estratégico industrial con ventajas comparativas en cuanto recursos y descentralización de grandes empresas, viendo esto como posibilidad para la implementación de una zona franca comercial e industrial. Las consideraciones por las cuales la proponen son:

- La vocación industrial de la región
- La calidad de la gente y su nivel de preparación académica y técnica
- La abundancia de mano de obra no contaminada y con alta capacidad de asimilación de nuevas tecnologías

- La devoción al trabajo, la disciplina, la honradez y el espíritu emprendedor de sus gentes
- El clima y el ambiente acogedor para el inversionista y el trabajador foráneo capacitado que se quiera instalar allí
- La riqueza hidroeléctrica de la zona
- La entrada en operación del Aeropuerto Internacional José María Córdova
- Las vías de comunicación, los servicios públicos ya establecidos y las inversiones en obras públicas ejecutadas y planeadas
- La decisión del Gobierno de reestructuras las Zonas Francas para que sean verdaderos mecanismos de desarrollo industrial
- La presencia de universidades, instituciones de formación técnica y demás entidades de desarrollo
- El nacimiento y presencia de la Corporación Autónoma Regional Rionegro-Nare Cornare, dinamizadora de estas iniciativas El interés demostrado por el Gobierno para crear nuevos mecanismos a fin de atraer inversión extranjera
- Los incentivos fiscales de los municipios además de los propios de la legislación sobre las Zonas Francas
- La mirada atenta dirigida hacia el Oriente como alternativa de localización industrial
- La necesidad de atraer nuevas fuerzas para fortalecer la Zona Aeroportuaria
- La relativa saturación industrial del Valle de Aburrá
- El Espíritu de consolidar nuevos polos de desarrollo en regiones socioeconómicamente aptas
- El contar con área reservada y congelada para su instalación (Codesarrollo, 1986, p. 60-62)

Aquí, nuevamente, la influencia de entidades que permiten entender la capacidad de maniobra planificadora que tienen sobre el municipio, así como el itinerario de desarrollo para la zona.

Entendiendo que el proceso de transformación sufrido por el municipio de Rionegro y el llamado Oriente cercano no solo determina el ámbito económico, sino que trasciende la historia, el patrimonio y la identidad, Juan José Macía Echeverri (2013), realza estos elementos en su

trabajo *Cambio de las dinámicas culturales en Rionegro tras la construcción del aeropuerto José María Córdoba y la autopista Medellín-Bogotá.*

En primer lugar, abarca la construcción del Aeropuerto José María Córdoba y la Autopista Medellín Bogotá como obras que logran impulsar la economía del municipio, generando a partir de ello

Un fenómeno de especulación del suelo que propicia un desarrollo espontáneo, desbordado y disperso de urbanización en el campo, con características de un proceso de invasión. Además de la valorización del suelo en Rionegro, estos dos hechos también trajeron un aumento significativo de la población; y con este aumento de la población, las dinámicas culturales también iban a sufrir cambios importantes. “El Aeropuerto José María Córdoba ha desencadenado una serie de procesos de ocupación del suelo, siempre esperados, pero no previstos, ni controlados aún, con la tendencia a conformar un gran núcleo de comercio y servicios en su entorno inmediato”. (Macía, 2013, pp. 3- 4)

La violencia que se estaba generando en la ciudad de Medellín, con razón del narcotráfico, para el autor, produjo una emigración hacia Rionegro de familias de altos ingresos, provocando esto un aumento en el precio de las tierras, especialmente las cercanas al Aeropuerto y generando un cambio en la identidad del municipio o una pérdida de la misma en el intento de seguir las impartidas por las grandes urbes, en este caso de Medellín. Lo anterior, menciona Macía, ha propiciado en el imaginario de algunas personas, la denominación de pueblos del Oriente cercano como barrios de Medellín.

Así:

Como resultado de todo este proceso de industrialización, ocupación del suelo y desarrollo económico, varios cambios se hicieron evidentes en Rionegro, los artesanos son cada vez menos, la clase obrera aumenta, el campesinado cambia rápidamente, crecen los sectores medios de empleados y comerciantes, se instala una nueva clase empresarial y crece la capa oficial de empleados y burócratas. La sociedad de Rionegro es diferente a la de hace algunas décadas. (Macía, 2013, p.5)

Cambios en la vocación artesanal, agrícola y zapatera, a partir de la incursión de la industria en el Municipio, son evidentes en los años 60's y 70's, algunos de estos son la búsqueda de

vinculación de los jóvenes a las empresas, principalmente las situadas en la Autopista, con motivo de la estabilidad económica y las prestaciones sociales que incluía asistencia médica, además de ello, se dio una fractura en la vocación zapatera, tradición con más de doscientos años de existencia en el municipio de Rionegro, por causa de la incursión de la industria Medellínense e internacional, además de la ausencia de un relevo generacional y la mala organización de las zapaterías.

Otra vocación que se vio afectada por el proceso de valorización que se dio en Rionegro fue la vocación carpintera que tuvo lugar en el sector de la Calle de la Madera, la cual tuvo popularidad en los habitantes de Medellín con la llamada “Vuelta a Oriente”, pero que decayó por el motivo expuesto que afectó desde Llanogrande, frente a este escenario, muchas familias tuvieron que vender y arriesgar sus trabajos en esta zona. Aun reconociendo esta expresión de la economía artesanal, en el año 2006, con la incursión de los almacenes de cadena Éxito y Carrefour, se logró una disminución de las ventas en la Calle de la Madera.

Con la llegada de estos almacenes de cadena y la presencia de habitantes de altos ingresos, se vio una afectación, además, de la Plaza de Mercado, la cual, en un principio ubicada en el actual parque central del municipio y tuvo que ser trasladada a un nuevo lugar producto de los cambios provocados por la construcción de la Autopista Medellín-Bogotá.

En este abordaje hecho por Macía, existen elementos importantes para el análisis de crecimiento del municipio de Rionegro, algunos de ellos son la constante influencia de habitantes de Medellín con motivo del crecimiento urbano, la necesidad de lugares de vivienda para las familias pudientes, la creciente industrialización y las consecuencias de esta para sus habitantes desde las diferentes ópticas.

El progreso, en específico en el Municipio de Rionegro, ha contado con diferentes abordajes, múltiples formas de entenderlo y analizarlo, para este caso Ana Carolina Pérez Escobar (2013), en el trabajo de grado para aspirar al título de comunicadora social-periodista *Progreso en el Centro de Rionegro, Ciudad- Capital del Oriente Antioqueño*, aborda esta categoría desde la felicidad en primer lugar, una visión positivista en segundo y en tercero desde una dimensión humana y de la cultura.

De esta manera, aborda el progreso en relación con el conocimiento desde el bienestar de la mano de la naturaleza y desde una perspectiva bien individual o grupal, llegando a reflexiones de tipo personal en la que confiere a la categoría una múltiple connotación y uso. Así pues, en su reflexión final relaciona la Comunicación para el Desarrollo como “un mecanismo que puede permitir el cambio social para una comunidad, asegurando que los procesos se puedan hacer más rápidamente de lo normal” (Pérez, 2013, p. 34), permitiendo concretar proyectos para el progreso, este último en aras de mejoramiento de infraestructura o de servicios sociales, según sea el caso y el objetivo en común en alcanzar, por ello “se plantea la investigación desde el análisis de la Comunicación para el Desarrollo porque se pretende dejar material para trabajar en la indagación del Progreso de una comunidad” (Pérez, 2013, p. 34), pero sin llegar a una única definición de la categoría como tal.

En este sentido, la comunicación para la autora sí genera una influencia en

La noción de progreso en Rionegro, porque es desde el diario vivir, el diario actuar, el hacer y ver de la comunidad, como ésta genera sus ideas, no sólo de lo que escucha, ve o lee, también según todo el trabajo de campo realizado, se observó que también desde el sentir y la relación con los demás seres humanos es clave a la hora de que las personas puedan generar ideas, desarrollar conceptos (p. 45)

Por tanto, con el fin de “establecer qué papel cumple la comunicación en la percepción del concepto Progreso en la población del centro de Rionegro” (Pérez, 2013, p. 5), Escobar (2013) lleva a cabo técnicas como entrevistas, encuestas y vox populi, concluyendo que

Los medios de comunicación no son los únicos generadores de opinión en el Municipio, también como parte del proceso de comunicación, se plantean las relaciones sociales y las experiencias vividas, de la comunidad objeto de estudio; que crea como concepto del progreso, el cumplimiento de metas personales, con el apoyo del Estado. (Pérez, 2013, p. 5)

Esta investigación parte de una connotación de progreso articulada a la comunicación para el desarrollo, que, si bien es necesaria su activación para el conocimiento de la percepción ciudadana, dista de los objetivos trazados para este trabajo, puesto que se postula desde una construcción endógena del territorio.

El Estado del Arte aquí expuesto permite la integración de diferentes vertientes de estudio del Oriente antioqueño y su planeación con énfasis, en este caso, en Rionegro y el Altiplano o Valle de San Nicolás, proceso en el que interactúan intereses privados y públicos, éste último ligado a decisiones de gobierno de niveles supramunicipales.



## 5. Marco conceptual

Es necesario detenerse en los procesos urbanos que han venido influenciando en la configuración del espacio tanto en el municipio de Rionegro como en el Oriente antioqueño, para ello, y con el objetivo de entender la necesaria sinergia entre actores y acciones y con ello ampliar la comprensión de las dinámicas urbanas actualmente visibles en la subregión, se abordarán las categorías de producción del espacio, práctica del espacio, representaciones del espacio, espacios de representación, así como la ideología, violencia y el espacio abstracto que se desarrollan en *La producción del espacio* de Henri Lefebvre (2013).

Con el propósito de abordar una teoría unitaria del espacio (mental, físico y espacial), Henri Lefebvre (2013) parte del concepto de la producción del espacio, entendiendo este, el espacio social, como producto, es decir, un producto social y que en tanto producido “sirve tanto de instrumento del pensamiento como de la acción; al mismo tiempo que constituye un medio de producción, un medio de control y, en consecuencia, de dominación y de poder, pero que escapa parcialmente” (p. 86), siendo contenedor de relaciones sociales, lo que amerita la necesidad de saber cuáles son, cómo y por qué.

En este sentido, Lefebvre especifica que el espacio

Es una relación social, pero inherente a las relaciones-de propiedad (...), y que por otro lado está ligado a las fuerzas productivas (...); vemos, pues, que el espacio social manifiesta su polivalencia, su «realidad» a la vez formal y material. Producto que se utiliza, que se consume, es también medio de producción: redes de cambio, flujos de materias primas y de energías que configuran el espacio y que son determinados por él. En consecuencia, ese medio de producción, producido como tal, no puede ser separado de las fuerzas productivas, incluyendo la técnica y el conocimiento, ni separado de la división social del trabajo, que lo modela, ni de la naturaleza, ni del Estado y las superestructuras de la sociedad. (Lefebvre, 2013, p. 141)

Lefebvre parte de una doble ilusión que disimulan la verdad de que el espacio es un producto (social), la ilusión de la transparencia y la ilusión de la opacidad (o ilusión realista), la primera más próxima al “idealismo filosófico, mientras la segunda, la ilusión realista, linda: con

el materialismo (naturalista o mecánico)” (p. 89) de las que se valen “oscuras fuerzas políticas e históricas en declive (el Estado, el nacionalismo)” (p. 89)

Entendiendo así que el espacio social es un producto social, donde cada sociedad produce un espacio, su propio espacio, y que contiene múltiples entrecruzamientos, que no hay un único espacio social sino varios, llegando a una multiplicidad ilimitada, un conjunto innumerable, Lefebvre da lugar a una triada conceptual con la que es posible analizar el espacio y su producción, entendiendo que éste se produce espacialmente y que no se limita a una función meramente utilitarista dada por la forma mercancía, la dialéctica, *percibido-concebido-vivido*, o *práctica del espacio-representaciones del espacio-espacios de representación*, tres momentos que pueden intervenir de forma diferente en la producción del espacio de acuerdo a las sociedades, sus cualidades y propiedades, además de jamás ser simples o estables ni “positivos” en el sentido en que el término se opone a lo «negativo», a lo indescifrable, a lo no-dicho, a lo prohibido y al inconsciente.” (Lefebvre, 2013, p. 104)

La producción y la reproducción, los conjuntos espaciales y los lugares específicos que le son propios a cada formación social, están englobados en la práctica espacial (*percibido*), una “que asegura la continuidad en el seno de una relativa cohesión” (Lefebvre, 2013, p. 92), y que implica, en la medida de la cohesión dada en el espacio social y la relación entre individuos, un nivel de competencia y performance que son apreciables empíricamente. Lefebvre (2013) indica que, en esta práctica espacial, la sociedad secreta su espacio; “lo postula y lo supone en una interacción dialéctica; lo produce lenta y serenamente dominándolo y apropiándose de él” (p. 97), su práctica en el neocapitalismo “expresa una estrecha asociación en el espacio percibido entre la realidad cotidiana (el uso del tiempo) y la realidad urbana (las rutas y redes que se ligan a los lugares de trabajo, de vida «privada», de ocio)” (p. 97) y que, desde el punto de vista analítico, ha de ser descubierta a partir de descifrar su espacio.

Las representaciones del espacio (*concebido*) se vinculan a las relaciones de producción, a un orden impuesto por medio de conocimientos, signos, códigos y relaciones “frontales”, este es el espacio “de los científicos, planificadores, urbanistas, tecnócratas fragmentadores, ingenieros sociales y hasta el de cierto tipo de artistas próximos a la científicidad” (Lefebvre, 2013, p. 97), quienes identifican lo percibido y vivido con lo concebido. “Es el espacio dominante en cualquier sociedad (o modo de producción). Las concepciones del espacio tenderían hacia un sistema de

signos verbales intelectualmente elaborados (p. 97). Así, lo concebido estaría penetrado por un saber (mezcla entre conocimiento e ideología), “siempre relativo y en curso de transformación. (Lefebvre, 2013, p. 100)

El espacio *vivido* o espacio de representación expresa “simbolismos complejos ligados al lado clandestino y subterráneo de la vida social, pero también al arte” (Lefebvre, 2013, p. 92), es decir, se vive a partir de los símbolos e imágenes que le acompañan, “y de ahí, pues, el espacio de los «habitantes», de los «usuarios», pero también el de ciertos artistas y quizá de aquellos novelistas y filósofos que *describen* y solo aspiran a describir.” (Lefebvre, 2013, p. 98) Es el espacio dominado, pasivamente experimentado, “que la imaginación desea modificar y tomar. (...) Recubre el espacio físico utilizando simbólicamente sus objetos” (Lefebvre, 2013, p. 98)

En las representaciones del espacio se integran la política y la práctica social, las relaciones establecidas en el espacio entre los individuos y los objetos, subordinadas a una lógica “que tarde o temprano les hace estallar debido a su incoherencia” (Lefebvre, 2013, p. 100); por su parte los espacios de representación, “vividos más que concebidos, no se someten jamás a las reglas de la coherencia, ni tampoco a las de la cohesión” (Lefebvre, 2013, p. 100), la historia, entendiendo que son penetrados por el imaginario y el simbolismo, constituye su fuente, “la historia de cada pueblo y la de cada individuo perteneciente a éste” (Lefebvre, 2013, p. 100). Los espacios de representación tienen un núcleo afectivo, se vive, se habla, contiene los lugares de acción y de la pasión.

Por su parte las representaciones del espacio tienen un alcance práctico en el “que se engastan y modifican las *texturas*<sup>3</sup> espaciales, impregnadas de conocimientos e ideologías eficaces” (Lefebvre, 2013, p. 101), teniendo un impacto e influencia importante en la producción del espacio a partir de la arquitectura o la construcción, entendiendo el producto, la edificación, no como aislada sino “en calidad de un proyecto insertado en un contexto espacial y en una textura, (...) que exige «representaciones» que no se pierdan en el simbolismo o en el imaginario” (Lefebvre, 2013, p. 101). Por su parte los espacios de representación no serían productivos, sino “tan solo obras simbólicas” (Lefebvre, 2013, p. 101), siendo la mayoría de las veces únicas,

---

<sup>3</sup> Lefebvre (2013) hace referencia a las texturas relacionándolas con los sentidos del sujeto que vive y actúa el espacio, un sujeto dotado de cuerpo o un colectivo. Se refiere a las arqui-texturas “al tomar cada monumento o cada edificación junto con sus entornos, en su contexto, con el espacio poblado y sus redes, como producción de ese espacio. Puede que tal analogía clarifique la práctica espacial” (p. 172)

determinando una dirección estética y consumiéndose después de cierto tiempo, tras haber “suscitado una serie de expresiones e incursiones en el imaginario”. (Lefebvre, 2013, p. 101)

Lefebvre admite la necesidad de ir más allá y con ello aceptar que los productores del espacio (arquitectos y urbanistas) han actuado de acuerdo a una representación, mientras los usuarios experimentan pasivamente este tipo de imposiciones dadas en sus espacios de representación, dándose de esta manera un “curioso malentendido, lo que no quiere decir que desaparezca en la práctica social y política” (Lefebvre, 2013, p. 102), para este caso, la representación del espacio ha “ha podido mezclar la ideología y el conocimiento en el seno de una práctica (socio-espacial)” (Lefebvre, 2013, p. 103), donde la ideología dista del saber y “se caracteriza por la retórica, el metalenguaje, la verborrea y la elucubración (no más por la sistematización filosófica-metafísica, por las «culturas» y los «valores»)” (Lefebvre, 2013, p. 103), logrando extirpar las contradicciones por arriba (información y saber) y por abajo (el espacio de la vida cotidiana), y confundiendo así lo ideológico y lo lógico en búsqueda de una obstinada coherencia y cohesión.

De esta manera, la ideología puede servir como instrumento “(operativo) para el análisis de los espacios, e igualmente para el análisis de las sociedades que los han generado y que se reconocen en ellos” (Lefebvre, 2013, p. 103), así mismo “la tendencia ideológicamente dominante divide el espacio en partes y parcelas de acuerdo con la división social del trabajo.” (Lefebvre, 2013, p. 145)

Lefebvre introduce la dimensión temporal con la historia, siendo este un elemento fundamental en la producción y proceso productivo del espacio. La historia de la producción del espacio cumple una labor relevante en el proceso de comprensión de las transiciones de los modos de producción, revelando la producción de un espacio nuevo que es después acondicionado, además de que esta historia habrá de periodizar el proceso productivo. De aquí, Lefebvre propone el espacio absoluto, que “consistía en fragmentos de la naturaleza, en lugares elegidos por sus cualidades intrínsecas (caverna, cima, manantial o río) pero cuya consagración desembocaba en el vaciamiento de sus caracteres y particularidades naturales del que se desprende el espacio relativizado, histórico” (Lefebvre, 2013, p. 106). El primero no desapareció, sino que sirvió como sedimento del espacio histórico, siendo soporte de los espacios de representación (simbolismos mágicos, religiosos, y políticos).

Así, la historicidad rompió definitivamente con la naturalidad “instaurando sobre sus ruinas el espacio de la acumulación (de todas las riquezas y recursos: conocimientos, técnicas, dinero, objetos preciosos, obras de arte y símbolos)” (Lefebvre, 2013, p. 107). En este espacio la actividad productiva (el trabajo) pasó a ser presa de la abstracción, el espacio abstracto, trabajo social abstracto. Este espacio abstracto fue la continuación del espacio histórico, “funciona «objetualmente» como conjunto de cosas-signos, con sus relaciones formales. (...) Este espacio formal y cuantitativo niega las diferencias, tanto las que proceden de la naturaleza y del tiempo (histórico) como las que vienen del cuerpo, la edad, el género y la etnia.” (Lefebvre, 2013, p. 108) La significación de este conjunto remite al funcionamiento del capitalismo, que es así mismo disimulado y patente, de esta manera el espacio dominante, centros de poder y riqueza, se “esfuerza en moldear los espacios dominados —de las periferias— y mediante el uso de acciones a menudo violentas reduce los obstáculos y todas las resistencias que encuentra.” (Lefebvre, 2013, p. 108)

Consecuencia del desconocimiento de lo sensible, sexual y sensual, producto de lo simbólico que produce una confusión inherente a las cosas-signos del espacio abstracto, se “encuentra una expresión objetiva de forma derivada: el aspecto fálico de monumentos y edificios, la arrogancia de las torres, el autoritarismo (burocrático-político) inmanente al espacio represivo.” (Lefebvre, 2013, p. 108)

El espacio abstracto, no teniendo nada de sujeto, actúa como tal en tanto que conduce y mantiene y disuelve relaciones sociales específicas, así mismo, este espacio “opera positivamente en relación a sus implicaciones: técnicas, ciencias aplicadas, saber ligado al poder” (Lefebvre, 2013, p. 109). Así, este espacio se constituye en espacio del poder, lo que eventualmente, dice Lefebvre (2013), “conlleva su propia disolución a causa de los conflictos (contradicciones) que surgen en él” (p. 109), como espacio de poder y por tanto instrumental, es manipulado por todo tipo de autoridades de las cuales es lugar y medio, donde va tomando forma el silencio de los usuarios, indiferencia que se mantiene por la desviación de su atención e interés hacia otras cosas, esquivado sus reivindicaciones con coartadas y sus objetivos vitales por objetos; aquí el espacio social ha sido usurpado “por una parte ilusoriamente privilegiada de dicho espacio, la abstracción dotada de un terrible poder de reducción de lo “vivido”” (p. 110)

Este espacio abstracto se respalda por el saber positivo (acrítico), “sostenido por una terrorífica capacidad de violencia, mantenido por una burocracia que se adueña de los logros del

capitalismo ascendente y los desvía en su propio beneficio” (Lefebvre, 2013, p. 110). Estas representaciones del espacio permiten el lugar (reducido) de los espacios de representación solo mediante “obras, imágenes y recuerdos cuyo contenido (sensorial, sensual, sexual) resulta tan desplazado que apenas roza el simbolismo.” (Lefebvre, 2013, p. 110)

Así,

Si cada sociedad produce un espacio, su espacio, (...) el capitalismo y el neocapitalismo han producido el espacio abstracto que contiene el «mundo de la mercancía», su «lógica» y sus estrategias a escala mundial, al mismo tiempo que el poder del dinero y el del Estado político. Este espacio abstracto se apoya sobre las vastas redes bancarias, comerciales e industriales (las grandes unidades de producción). Pero asimismo sobre el espacio de las autopistas, aeropuertos, redes de información, etc. En este espacio, la ciudad —en su día cuna de la acumulación, lugar de la riqueza, sujeto histórico y centro del espacio histórico— se ha desintegrado. (Lefebvre, 2013, p. 110)

En relación con el análisis del espacio, para Lefebvre existe un error teórico, un error del pensamiento crítico cuando pierde sus capacidades ante los grandes fetiches en conjunto con otros que trascienden ver el espacio sin concebirlo, sin reunir los detalles de la realidad y sin aprehender los contenidos en términos de relaciones que podría guiar hacia el descubrimiento de ilusiones ideológicas. Este conjunto de errores, que no son más que un complejo de ilusiones, podría

Hacernos olvidar totalmente que existe un sujeto total que actúa para mantener y reproducir sus propias condiciones, a saber, el Estado (apoyado sobre clases sociales y fracciones de clase) (...) así como olvidar (...) que existe un objeto total, el espacio político absoluto, el espacio estratégico que busca imponerse como realidad cuando no es más que una abstracción —si bien una abstracción dotada de enormes potencialidades en la medida en que es lugar y medio del Poder. (Lefebvre, 2013, pp. 149-150)

El poder político y el Estado se convierten en reductores de las contradicciones, reduccionismo posible por el saber analítico y no crítico al servicio de los primeros, éste se confunde con la “cientificidad”, constituyendo “la ideología científica por excelencia, ya que para afirmar la actitud reduccionista basta con pasar del método al dogma y, de ahí, a una práctica homogeneizante bajo la cobertura de ciencia”. (Lefebvre, 2013, p.162)

## 6. Propuesta metodológica

La investigación propuesta es en esencia cualitativa, en ella cobra vital importancia la voz de los sujetos que toman lugar en las acciones colectivas llevadas a cabo en el territorio objeto de esta investigación, el cual, para el caso, será la subregión del Oriente antioqueño. Los actores principales tomados en cuenta será la institucionalidad, entendida como la entidad administrativa gubernamental local y departamental, actores colectivos y políticos, así como corporaciones organizadas. Por tal motivo, se hace necesario para el desarrollo de este ejercicio investigativo la utilización de dos técnicas de investigación. La primera enfocada en la revisión documental centrada en la revisión de lecturas y documentación que logre dar bases testimoniales, acreditadores y legitimadoras para la progresiva realización de la investigación, bagaje repartido entre documentación periodística, jurídica y académica relacionadas con el tema aquí expuesto.

Con la técnica restante se busca acceder a la información mediante uso de fuente primaria, para este caso refiriendo a actores objeto de esta investigación. Sus aportes permitan esclarecer la problemática que se divisa en la subregión del Oriente antioqueño. Se empleará la entrevista semiestructurada, buscando con esta lograr una cercanía con actores influyentes en los procesos de planificación de la subregión, en esencia en torno a la discusión que relaciona los esquemas asociativos territoriales área metropolitana y provincia.

---

### **Primer momento**

Entendiendo, como lo indica Lefebvre, la historia como el componente fundamental en la producción y proceso productivo del espacio, reconociendo a partir de ésta, la labor de comprensión de las transiciones de los modos de producción que revelan la producción de un espacio nuevo que se va acondicionando; relacionando el espacio absoluto de cuyos sedimentos nace el espacio histórico que rompe con la naturalidad e instaura un espacio de acumulación que pasa ser presa del espacio abstracto, el cual niega la diferencia a partir del uso de cosas-signos, donde el espacio dominante se esfuerza por moldear a los espacios dominados mediante uso, dice Lefebvre, de acciones a menudo violentas, se iniciará este recorrido investigativo desde el entendimiento histórico de la provincia y el área metropolitana.

Con este recorrido se buscará encontrar las bases y el trasegar de ambas figuras partiendo de su definición y progresiva instauración en el país. Con este contexto se pretende ampliar el espectro de entendimiento de los esquemas asociativos en cuestión, buscando con ello, en un primer momento, servir de base para el análisis contenido en la segunda parte y, en segundo, revelar la ilusión que disimula la verdad de espacio y su producción en la subregión.



## Capítulo I

### 7. Provincia en el Oriente antioqueño

La provincia como figura administrativa ha tenido lugar en Colombia desde el proceso de colonización trascendiendo a nuevos esquemas como estados federales y los actuales departamentos. Para el caso del Oriente antioqueño se conocen dos momentos históricos en los que, parte de los ahora conocidos municipios pertenecientes a la subregión, conformaron provincias tras la independencia. En este capítulo se propondrá un acercamiento al origen de las provincias en estas latitudes, así como la exposición de aquellos hechos históricos en los que emergieron estas figuras en este territorio.

#### 7.1. Acercamiento conceptual de la provincia y desarrollo histórico en Colombia

La determinación histórica de provincia tiene sus orígenes en la época medieval europea, siendo esta “una población étnicamente diferenciada, puesta bajo la autoridad de un señor extranjero” (Martínez, 1993, p. 3). Su “origen se remonta a la época de la organización ecuménica del Imperium de Roma, “concebido como un dominio universal del linaje de una capital metropolitana sobre muchas provincias étnicamente distintas (...) que, conservando sus particulares fisonomías culturales y organizaciones políticas, estaban obligadas a recibir en su seno a un gobernador romano” (Martínez, 1993, p. 4). La existencia de una sede política imperial determinaba la conformación y permanencia de las provincias como figuras subyugadas con responsabilidad tributaria, dando “cuenta de una experiencia histórica particular establecida entre grupos conquistadores y grupos étnicos vencidos” (Martínez, 1993, p. 5).

La categoría *Provincia* fue entonces una denominación rescatada de esta amplia tradición medieval traída por los cronistas para su aplicación a las sociedades aborígenes americanas conquistadas y subordinadas al imperio español en el siglo XVI. Para este momento la designación era utilizada por los soldados de los ejércitos españoles, durante el tiempo de conquista de Indias, para referirse a las diferentes “«naciones étnicas», *entendidas como* grupos indígenas que compartían lengua, religión, usos y costumbres. Nombraba así una peculiar manera de ser,

compartida con otros, y no simplemente la división territorial a la que fue reducido el concepto durante el siglo XVIII” (Martínez, 1993, pp. 6-7).

Fals Borda (1988), se aúna a esta definición reconociendo la existencia de *Provincias* de provincias, con origen en el Imperio Romano, “desmenuzadas por las guerras subsiguientes y *quedando*<sup>4</sup> convertidas en feudos y principados circunscritos” (p. 27), de donde el modelo provincial colombiano deriva de Hispania y Galia,

Donde vieron el florecer de unidades relativamente pequeñas constituidas por « países » que, a diferencia del sentido nacional que hoy le damos a esta palabra, eran simplemente lugares, aldeas o territorios campestres muy reducidos (...), donde los habitantes se identificaban entre sí por costumbres, dialectos y estilos de vida propios: es decir, con una cultura popular que se expresa desde la cocina hasta la música, la danza, la literatura y la vivienda, en nichos ecológicos determinados” (pp. 27-28).

La subordinación de las provincias de Hispanoamérica al imperio español

Tomó la forma de la jurisdicción de un gobernador o un capitán general, dado que la justicia era el corazón del estado español. (...) A medida que las provincias fueron subsumidas en la jurisdicción superior de una Audiencia gobernadora o de un virrey pasaron a ser parte de los reinos indianos. Sin embargo, conservaron las autoridades locales bajo la forma de un cabildo justicia y regimiento, al igual que las repúblicas de indios pudieron contar con cabildos propios e integrar las provincias asignadas a la jurisdicción de los corregidores de naturales” (Martínez, 1993, p. 8).

Las provincias indianas del Imperio, como menciona Martínez (1993), generaron un proceso de integración social producto de los sentimientos de identidad y conciencia, que, amparados por las experiencias revolucionarias de Norteamérica y Francia, y con la apropiación de la idea de estado-nación, “así como por la circunstancia de la invasión de los ejércitos de Napoleón Bonaparte al territorio metropolitano *que*<sup>5</sup> privó temporalmente al estado imperial español de sus señores propios” (p. 8), tuvo como consecuencia la emancipación política de la Corona de Castilla.

---

<sup>4</sup> Cursiva agregada

<sup>5</sup> Cursiva agregada

El proceso de liberación por parte de las provincias hispanoamericanas a inicios del siglo XIX se constituyó como una

«Reasunción» de sus soberanías particulares (...) *donde cada una*<sup>6</sup> se dispuso a negociar y vender caro su incorporación a los nuevos estados nacionales que había que constituir. (...) *siendo* la historia republicana de las provincias *un* proceso de su integración social en la nación, mediando un largo proceso de construcción de sus dependencias mutuas con el estado (Martínez, 1993, pp. 8-9).

Así, durante este siglo, y como también lo ilustra Jurado (2009), las motivaciones en la conformación de provincias

En la Nueva Granada, tuvo como motivaciones principales las demandas de los vecindarios locales para lograr mayor autonomía y estatus jurídico administrativo frente a otras localidades rivales, y las pretensiones de las elites regionales para lograr los equilibrios de poder político y electoral que les garantizaran su permanencia en el poder. No obstante que durante la primera mitad del siglo XIX se formaron paulatinamente más provincias como territorios político-administrativos de menor rango por debajo de la nación, predominó la tendencia a organizarlas dentro de un sistema centralista. (p, 123)

El 27 de noviembre de 1811 las provincias decidieron confederarse tras firmadas las actas de independencia de la Corona de Castilla. En esta confederación, según Artículo 2 de la Federación de las Provincias Unidas de Nueva Granada del 27 de noviembre de 1811, fueron admitidas,

Todas las provincias que, al tiempo de la revolución de la capital de Santafé en veinte de Julio de mil ochocientos diez, eran reputadas y consideradas como tales, y que en continuación y en uso de este derecho resumieron desde aquella época su gobierno y administración interior, sin perjuicio no obstante de los pactos o convenios que hayan hecho o quieran hacer algunas de ellas y que no se improbarán en lo que no perjudique a la Unión. (Alicante: Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes, 2006)

---

<sup>6</sup> Cursiva agregada

Así, en las cabeceras de provincia habían quedado el mando político de los pueblos, quienes decidieron tomar como forma de gobierno la federación.

En esta perspectiva, «el gran pueblo» de la Nueva Granada se consideraba distribuido entre las distintas provincias, de tal modo que ningún gobierno provincial «podrá admitir o incorporar en su territorio pueblos ajenos, aun cuando se pretenda que sea con absoluta voluntad de ellos mismos». En general, «los pueblos disidentes de una provincia deben sujetarse al voto de la pluralidad del cuerpo político del cual son parte». (Martínez, 1993, p. 9)

Manuel Bernardo Álvarez, entonces diputado de Cundinamarca, consideraba que solo debía reconocerse como provincias, tras la emancipación de la Corona de Castilla, a dos de ellas que heredaban “las grandes jurisdicciones de los distritos de las Audiencias de Santafé y de Quito” (Martínez, 1993; p. 10), siendo ilegales las demás constituidas mediante la Federación de las Provincias Unidas de Nueva Granada, puesto que solo

Eran «subdivisiones para el mejor gobierno y cómoda administración de justicia», tales como los corregimientos y alcaldías mayores u ordinarias. *Siendo* la ampliación del número de provincias que había resultado con la independencia (..) una consecuencia del trastorno político general (Martínez, 1993; p. 10)

Por tanto, la única provincia legal y reconocida, y desde la cual debía girar el proceso de constitución del proyecto de nación, era la correspondiente a al distrito de la Real Audiencia (Cundinamarca), cuya cabecera era Santafé. El Congreso de las Provincias Unidas, en oposición a Álvarez, “defendían la igualdad, autonomía e independencia de todas las provincias, en la perspectiva de la construcción de la nación por la vía de una confederación de ellas, organizada en Congreso” (Martínez, 1993, p. 11).

Estas dos posiciones evidenciaban la situación de incisión política vivida tras el proceso de emancipación, las diferentes posiciones en la integración de las provincias, construcción de nación y tensión entre élites de las cabeceras de las provincias y notables de las localidades. Este momento de la historia colombiana recibió el nombre de “Patria Boba” (Martínez, 1993) término que, en palabras de Martínez (1993),

Ha tendido una cortina de humo sobre las tensiones propias del proceso de integración de las provincias en la nueva nación granadina, resultantes del vigor que tenía la idea de

provincia emancipada y soberana entre los miembros de las elites provinciales. Esta idea suponía una situación de «vacío de poder» dejado por el estado metropolitano, origen de la «reversión de la soberanía» al «pueblo de las provincias». Por una supuesta «voluntad popular», las Juntas de notables habían pasado a ejercer la soberanía en sus respectivos territorios provinciales, comprometiéndose a defenderla con las armas, si llegase la ocasión, mientras llegaba el momento de negociar el nuevo contrato social. (Martínez, 1993, p. 11)

La Junta de Santafé convocó a un «Congreso de las Provincias» el 29 de julio de 1810 con el propósito de someter a debate la autoridad nacional en el territorio, asunto que debía restablecerse. A este congreso, celebrado en diciembre 22 del mismo año, solo asistieron diputados de seis provincias de las 16 que tenían existencia política tras la independencia, las restantes se dispusieron a generar sus propias cartas constitucionales y reclamar sus soberanías. Este primer congreso careció de legitimidad y se tuvo que disolver. Ante esta situación “la Junta Suprema de Santafé debió convocar un Colegio Constituyente de su propia provincia, el cual proclamó la existencia del Estado independiente de Cundinamarca, regido legalmente por la monarquía constitucional española.” (Martínez, 1993, p. 12)

Por su parte, las provincias convocaron un segundo Congreso del Reino bajo la conducción de Camilo Torres, el cual se realizó a finales de 1811. Allí firmaron los diputados de las provincias de Antioquia, Cartagena, Neiva, Pamplona y Tunja, el 27 de noviembre, el Acta de Confederación de las Provincias Unidas de la Nueva Granada. Se negaron a firmar los diputados de Cundinamarca (Manuel Bernardo Álvarez) y Chocó (Ignacio de Herrera), partidarios del proyecto centralizador de Antonio Nariño, para entonces ya en funciones de presidente de Cundinamarca. Como se convino en este Congreso que cada provincia debía considerarse libre e independiente, el paso siguiente fue la sanción de las respectivas constituciones provinciales: Tunja (9 diciembre de 1811), Antioquia (21 marzo de 1812), Cundinamarca (17 abril de 1812) (...) Cartagena (14 de junio de 1812) (Martínez, 1993, p. 13).

Popayán (mayo de 1814), Mariquita (21 de junio de 1815) y Neiva (31 de agosto de 1815). Pero, además, los abogados procedieron a mejorar las cartas constitucionales originales en los Colegios Revisores de Cundinamarca (18 de julio de 1812 y 13 de julio de 1815), Antioquia (10 de julio de 1815) y Pamplona (22 de mayo de 1815). Con el tiempo, el Estado

de Cundinamarca fue obligado por la fuerza a ingresar a la Confederación, así el Acta Federal tuviera que ser reformada para facilitar esa operación. (Martínez, 2010)

Este proceso de reclamo de autonomía por parte de las provincias en la construcción de nación, tomó reivindicaciones propias del régimen federal en contraposición a la subordinación de estas a un estado centralista. La inclusión de los estados federales en la Nueva Granada, según Martínez (1993), “fue una etapa del proceso de integración social de la nación y, en consecuencia, de debilitamiento del tradicional poder de las provincias.” (p. 14)

La fortaleza del sentimiento y de la conciencia provinciales en los orígenes del estado nacional independiente es entonces algo que debe tenerse en cuenta en toda historia de la construcción de la nación granadina, pues ese proceso de marchas y contramarchas lleva en

sí la autoconciencia de la existencia original de unos fueros antiguos de las provincias que habrían sido «cedidos» al estado nacional, pero que podían reclamarse en cada ocasión en que el estado centralizado se «olvidara» de su «contrato original». (Martínez, 1993, p. 15)

**Figura 1.**

*Mapa de la Provincia de Antioquia. Año de 1809*



*Nota:* Autor: Restrepo, José Manuel, 1781-1863 (1809).  
Fuente: Colección Biblioteca Nacional de Colombia,  
Fondo Pineda 1036 pieza 9 (2019)



Tras este recorrido en el que se ilustra el debate político en medio del proceso de construcción de nación, donde las provincias son protagonistas en la Nueva Granada desde su emancipación de la Corona de Castilla, se pasará ahora a hacer una línea de tiempo en la que esta figura administrativa funcionó como segmento para la ordenación territorial; para tal fin se abordarán las constituciones políticas promulgadas en el siglo XIX, iniciando un examen más exhaustivo en 1821 y culminando con la Carta Magna de 1992. Con lo anterior se buscará, no ahondar en los matices sociales y políticos, sino en la codificación existente en cada época. Posterior se hará énfasis en la existencia de este esquema en el Oriente antioqueño, dando una descripción más profunda para la época comprendida entre 1849 y 1855, espacio de tiempo en el que esta subregión adquirió protagonismo.

Mediante la Constitución de 1821, conocida como la Constitución de Cúcuta, apareció, a diferencia de las cartas de entre 1811 a 1815, “de manera rotunda e inaugural (...) la idea de la «nación colombiana»” (Loaiza, 2012, p. 146). En términos de configuración territorial, en el Título II, *Del territorio de Colombia y de su gobierno*; Sección 1ª, *Del territorio de Colombia*; Artículo 8 establece que, “el Territorio de la República será dividido en Departamentos; los Departamentos en Provincias; las Provincias en Cantones; y los Cantones en Parroquias. (Constitución de la República de Colombia, 1821)

Por su parte, la Constitución de 1830, expedida tras la muerte de Simón Bolívar y la disolución de la Gran Colombia (Loaiza, 2012), en el Título I. *De la Nación colombiana y su territorio*; Artículo 5, comprendía que “el territorio de Colombia se dividirá para su mejor administración en departamentos, provincias, cantones y parroquias” (Constitución Política de la República de Colombia, 1830).

Esta Constitución sería derogada dos años después, en 1832, con la *Constitución del Estado de Nueva Granada, dada por la Convención constituyente*, la cual establecía, según Artículo 139; Sección II, *De los demás tribunales y juzgados*; Título VII, *Del Poder Judicial*; que “para facilitar a los pueblos la más pronta administración de justicia, se dividirá el territorio del Estado en distritos judiciales, en los cuales se establecerán tribunales, cuyas atribuciones y número de sus miembros designará la ley.” (Constitución del Estado de Nueva Granada, 1832). Constitución que, en voz de

Martínez (1993), a pesar de la “adopción del régimen centralizado de los poderes estatales *en ésta*”<sup>7</sup>, no sepultó en el olvido la propuesta de organización federal que se creía más conveniente para la conservación de los fueros provinciales.” (p. 16) “Esta constitución, como recordó el presidente de la Convención (...) reconoció la importancia política de las provincias al concederles cuerpos legislativos propios, las Cámaras Provinciales.”<sup>8</sup> (Martínez, 1993, p. 25)

La Guerra de los Supremos, acontecida entre 1839 y 1842, dio origen a la idea de fragmentar “al máximo las grandes provincias antiguas para conjurar nuevos pronunciamientos militares en ellas” (Martínez, 1993; p. 30), además de ser, de algún modo, la que dio inicio “a las primeras facciones políticas que dieron origen a los partidos” (Jurado, 2009; p. 131). En esta guerra participó el protoliberal Salvador Córdova, oriundo de Rionegro, que se levantó, junto con otros caudillos regionales, contra el gobierno nacional, (cuya facción sería posteriormente conservadora) (Jurado, 2009), permitiendo el ingreso de Antioquia en esta guerra, suceso que se convertiría en un elemento importante en el manejo posterior de la memoria y la consolidación de argumentos en favor y contra de lo que sería la división de la Provincia de Antioquia durante la guerra de 1851.

Con la Constitución Política de la Nueva Granada de 1843, expuesta como *Reforma de la Constitución*, en razón de haber

Manifestado la experiencia que varias de las disposiciones de la Constitución acordada por la Convención granadina en el año de 1832, presentan graves inconvenientes en la práctica, y que acerca de otras se han originado dudas por el modo con que están expresadas; por lo que ha venido a ser indispensable reformar unas, añadir o suprimir otras (Constitución Política de la Nueva Granada, 1843)

Promulgó en el Título I *de la República de la Nueva Granada*; Sección 4ª *Del territorio de la Nueva Granada*; Artículo 8º, que,

---

<sup>7</sup> Cursiva agregada

<sup>8</sup> La Constitución de 1832, como recordó el presidente de la Convención –el obispo José María Estévez- reconoció la importancia política de las provincias al concederles cuerpos legislativos propios, las Cámaras Provinciales, para *que cuiden de sus propios intereses, que supervigile sus establecimientos, que fomente su industria, que difunda la ilustración y que tenga la intervención conveniente en el nombramiento de sus empleados y de los de la Nueva Granada entera. En adelante ya el centralismo no será el obstáculo de la felicidad de los pueblos, y la prosperidad de cada uno de ellos estará en manos de sus inmediatos mandatarios.* (Martínez, 1993, p. 27)



El territorio de la Nueva Granada se dividirá en provincias. Cada provincia se compondrá de uno o más cantones, y cada cantón se dividirá en distritos parroquiales. La ley arreglará la división por provincias, y la de éstas por cantones; y determinará la autoridad por quién, y el modo en que deba arreglarse la de los cantones por distritos parroquiales. (Constitución Política de la Nueva Granada, 1843)

Entre 1844 y 1845 el Secretario del Interior de la Administración de Pedro Alcántara Herrán, Mariano Ospina, proyectó “una reforma política de las provincias existentes, dirigida a optimizar la eficacia del control que debería ejercer sobre ellas el Estado central.” (Martínez, 1993, p. 30) Esta dinámica, en la cual el gobierno local y provincial estaba bajo el mando del ejecutivo central, además del debilitamiento de las facultades del Congreso,

Duró hasta 1848, cuando se aprobó la primera ley (Ley del 3 de junio de 1848. Ley orgánica de la administración y régimen municipal) que aumentó los poderes de provincias y cabildos de distritos, lo que significó el inicio de una tendencia autonomista que logró mayor despliegue con la administración de José Hilario López (1849–1853). (Jurado, 2009, p. 123-124).

El control que tuvo el Estado central sobre las provincias partió de “la idea de que las leyes no se cumplían en las provincias por la ineficacia de los gobernadores y de sus agentes en los cantones, *buscando por ello*<sup>9</sup> mejorar la eficacia de la acción de los jefes políticos cantonales.” (Martínez, 1993, p. 30) Por tanto, el siguiente paso consistió en eliminar los cantones, pasando a “un régimen de provincias más pequeñas, sustitutivas de los cantones (...) *logrando así*<sup>10</sup> mejorar la eficacia administrativa del Estado.” (Martínez, 1993, p. 30).

El 23 de julio de 1843, Ospina pasó una propuesta para dividir el territorio de la República en 44 provincias, más seis zonas especiales, presentada ante Cámara de Representantes en 1844, siendo

Derrotados por los votos de 42 representantes contra los 22 que apoyaban el proyecto. Esta votación ilustra muy bien la existencia de dos partidos: el que defendía las tradiciones provinciales, en tanto entidades históricas y jurídicas de larga duración, y el que pugnaba

---

<sup>9</sup> Cursiva agregada

<sup>10</sup> Cursiva agregada

por debilitarlas para avanzar hacia su integración a la nación bajo la autoridad del Estado central, en ese entonces vivamente interesado en extinguir «el germen del federalismo» que había aflorado durante la Guerra de los Supremos. (Martínez, 1993, p. 32).

Después de esta derrota, Ospina presentó un nuevo proyecto de ley que sería aprobado mediante la ley del 31 de marzo de 1845 y daría facultades al Poder Legislativo para “crear o suprimir provincias discrecionalmente, suprimir cantones, trasladar distritos parroquiales de una provincia a otra y crear territorios nacionales,” (Martínez, 1993, p. 33), además de permitir al Ejecutivo suprimir, crear, trasladar o modificar los distritos parroquiales o las cabeceras cantonales. Esta ley fue “adicionada por otra (29 de abril de 1846) que facultaba al Congreso para «crear o suprimir una provincia o un cantón, y para alterar los límites de las provincias». (Martínez, 1993, p. 34)

El proyecto de reformar las provincias y su organización fue retomado en 1846 por la Administración de Tomás Cipriano de Mosquera y su secretario de Gobierno José Ignacio de Márquez, quien, en 1847, retomó la propuesta hecha por Mariano Ospina que suponía la división en 44 provincias y seis territorios especiales, y la publicó en la Gaceta de la Nueva Granada, “atendiendo «a la población, a la extensión del territorio, a su naturaleza, a las relaciones de los pueblos, a su comunidad o analogía de intereses y a sus hábitos y carácter»”. (Martínez, 1993, p. 35)

En 29 de mayo de 1847 se aprobó la ley que

Facultaba al Congreso para crear o suprimir provincias y cantones, alterando los límites provinciales si fuese necesario trasladar un cantón de una a otra. (...) Al año siguiente (...) presentó al Congreso el proyecto de la primera ley orgánica de la administración municipal. La innovación administrativa era significativa, pues comenzaba el Poder Ejecutivo a sustituir el concepto de administración provincial por el de administración municipal, pretendiendo subsumir las provincias en las municipalidades. (Martínez, 1993, pp. 37-38)

De esta manera, “las antiguas provincias fueron igualadas a los distritos parroquiales en tanto meros entes de la administración municipal, cuyos objetos comunes les eran señalados por el Gobierno Nacional. (Martínez, 1993, p. 38)

El nuevo gobierno de corte liberal, con José Hilario López como presidente (1849-1853), logró aquello que las dos administraciones inmediatamente anteriores no pudieron, desintegrar las grandes provincias. Con la ley del 22 de junio de 1850 el congreso aprobó la “supresión de los territorios existentes, (...) reduciéndolos a la condición de cantones y adscribiéndolos respectivamente a provincias. (...) *Esta supresión*<sup>11</sup> obedeció a un criterio liberal: la calificación de ciertas zonas como territorios étnicos que debían ser especialmente protegidos.” (Martínez, 1993, p. 41)

En el ideario liberal cabía el reclamo de autonomías por parte de las provincias que se enmarcaban en localidades cada vez más segmentadas, argumentando para ello la reivindicación como república democrática y esta como principio fundamental mediante la soberanía individual que se adscribía perfectamente al que sería el slogan del partido liberal en el llamado extensivo a la “autonomía local”, bandera contra “el autoritario y asfixiante del «Régimen conservador de los doce Años» (1837–1849), que suscitó agresivas reformas” (Jurado, 2009, p. 124) y que sería elemento central en el proyecto de nación liberal desde una configuración centro-federal.

Esta política descentralizadora, como lo asocia Jurado (2009), revivía el plan de división de provincias de Ospina Rodríguez en 1844. Esta configuración fue publicitada por López “como una medida democrática que pretendía acercar el gobierno al pueblo para fomentar los intereses locales, pero en realidad se trataba del reacomodo de nuevas formas de representación política que aseguraran la legitimidad del nuevo régimen liberal” (Jurado, 2009, p. 125), a la cual se opusieron los conservadores por ver en ella una “una oscura maniobra política para asegurar la representación electoral de los liberales en las nuevas provincias.” (Jurado, 2009, p. 125)

Para 1851, los representantes Alejo Morales (Tunja) y Juan Nepomuceno Iregui (Mariquita) presentaron al Congreso el proyecto de ley que organizaba el régimen municipal para el gobierno descentralizado de las provincias, los cantones y los distritos parroquiales. Ese gobierno sería ejercido en las provincias por las cámaras provinciales (compuestas por los diputados de los cantones) y en los distritos parroquiales por los cabildos. (Martínez, 1993, p. 42)

---

<sup>11</sup> Cursiva agregada.

Por tanto, de las 22 provincias existentes al inicio del gobierno de López, para el año 1851 se elevó a 31, pasando a 35 en 1852 y 36 en 1853, esta última mediante la constitución del mismo año. En el inicio de esta dinámica divisionista, donde se le dio el rango de provincia a gran cantidad de territorios, se debió dar un cese a la autorización de más peticiones buscando con ello garantizar la financiación de cada una de ellas y que logaran soportaran sus propios gastos, proponiendo así la “Ley de descentralización de ingresos y gastos del 20 de abril de 1850, que logró ser exitosa, pues efectivamente delegó en las provincias pautas administrativas con soporte financiero para reactivar la vida local, aunque deterioró la capacidad financiera del gobierno nacional.” (Jurado, 2009, p. 125).

Esta Ley de descentralización concretaría “la tesis liberal de que cada individuo era el que mejor podría determinar sus propios asuntos y que cada localidad era finalmente el mejor juez de sus intereses,” (Jurado, 2009, p. 126) fundamentos que serían el germen del movimiento federalista que marcaría “la vida nacional de mediados de siglo hasta 1885 (...), y que llegó a su máxima expresión con la Constitución centro federalista de 1853 y la ultra radical federal de 1863” (Jurado, 2009, p. 126).

Fue para este momento en que se dio la primera propuesta de secesión de la provincia de Antioquia, esta, presentada ante las cámaras, “estipulaba la división de Antioquia en dos: una compuesta de los cantones de Rionegro, Salamina, Marinilla, y nordeste, denominada Córdova y otra, denominada Antioquia, compuesta de los cantones de Medellín, Santafé de Antioquia, y Santa Rosa” (Jurado, 2006, p. 126), proyecto ante el cual la oposición no estuvo de acuerdo.

Como argumentos a favor de esta división, en palabras Jurado (2009),

Se citaron la extensión de la provincia, el desarrollo de la democracia y de las mejoras locales, el progreso de la agricultura y del comercio y un mejor despacho administrativo a los ciudadanos. Según el informe, la propuesta se originó en representaciones de diversas localidades, al parecer lideradas por Rionegro, que se propuso como capital para la nueva provincia de Córdova. (p. 126)

Además de las facilidades, en términos político administrativos, se argumentaba que, en el proceso de segmentación del departamento en territorios más pequeños, se lograría un mayor acercamiento entre los ciudadanos, los gobernadores y jefes políticos. Aquí es importante aclarar

que, a pesar de ser una propuesta con matices reivindicativos propios del partido liberal, y con ello de la administración de turno, existieron posiciones en contra por parte de congresistas liberales, como el caso de Miguel Samper, representante por Mariquita, lo cual, según Jurado (2009), “revela que había disidencias al respecto entre los liberales y que por lo tanto su filiación al federalismo no era mecánica” (p. 128)

Esta primera propuesta fue rechazada por considerarla inconveniente, suerte similar que lo acompañó “en el Congreso, en las sesiones del 23 de abril, y el 4 y 9 de mayo de 1850, donde se discutió detenidamente para ser rechazada de nuevo” (Jurado, 2006, p. 127).

Como ejemplo de la oposición del momento, Román María Hoyos, conservador antioqueño con aparente relación con Rionegro, expuso que “el proyecto estaba animado sólo por el interés de fortalecer política y electoralmente al partido Liberal en la región, lo que no dejaba de ser un serio obstáculo político” (Jurado, 2009; p. 128), propendiendo así por la continuidad de la unidad del departamento, aludiendo la inexistencia de una división moral en éste, elemento que sería contradicho en la dinámica misma de la guerra donde se hicieron visibles, según Jurado (2009), en cita a María Teresa Uribe y Jesús María Álvarez,

Las configuraciones regionales que estaban en curso desde la época colonial, particularmente desde finales del siglo XVIII. Pues, no obstante, las disensiones políticas entre las elites de los distintos centros del poder local y las fracturas regionales internas de todo orden, existían condiciones históricas objetivas para los “ejes socioculturales del sentido común del pueblo antioqueño” desde la temprana época de la Independencia. (...) Este “sentido común” de una cultura regional compartida, redes de poder económico y parental, de antiguas trazas de caminos y circuitos de intercambios sociales y mercantiles, tenía para entonces las características de la incoherencia, la heterogeneidad y la discontinuidad. Sin embargo, sólo tomó lógica y coherencia cuando se convirtió en un discurso político, tanto más eficaz, cuando dicho discurso tenía unos anclajes reales en el sentido común. (p. 129)

Siendo evidente entonces la rivalidad, muy a pesar de la búsqueda de la continuidad de la integridad de Antioquia, entre los cantones de Marinilla y Salamina, de predominio conservador, y Rionegro, de facción liberal, del que no estaban dispuestos a depender, y menos de colocar en

ésta la capital. Además de la pérdida del influjo que tendría Medellín, predominantemente conservadora, sobre Rionegro.<sup>12</sup>

En cuanto a este predominio de Medellín, conservador, sobre Rionegro y Santafé de Antioquia, ambos liberales, el entonces senador Alejo Morales expresó que lo que se pretendía “era generar el espacio de autonomía que permitiera dar libertad a las diferentes tendencias políticas para que se expresaran, sin ser sofocadas por los partidos mayoritarios y que a las cámaras pudieran llegar representantes”<sup>13</sup> (Jurado, 2009, p. 132)

Las rencillas que también dejaron en evidencia el conflicto en este proceso de secesión se encontraron en los liderazgos promovidos por las élites rionegreras cuando en 1840, Salvador Córdova, propio de Rionegro, se levantó contra el gobierno de turno (que posteriormente sería conservador), en la calificada Guerra de los Supremos (1839-1842), evidenciado

Que las heridas políticas del pasado daban sentido a los hechos del presente, en la lógica del manejo político de la memoria (...) *quedando* claro, entonces, que *esta guerra*<sup>14</sup> no era cosa del pasado, sino que actualizaba las discrepancias del presente, les daba sentido y era el espacio mítico para construir, entre las colectividades políticas, vínculos cargados de antagonismo. (Jurado, 2009, p. 131)

A raíz de los debates suscitados en medio de la división territorial de la provincia de Antioquia, salió a relucir la discordia por los jesuitas con razón de su relación con el conservatismo, su alianza y la significancia política que tenían. En palabra de Jurado (2009),

---

<sup>12</sup> Entre los argumentos de Hoyos hubo también ambigüedades, pues afirmó que en Antioquia no existían, por más que se dijera, rivalidades de ninguna clase, pero a renglón seguido reconoció que los cantones de Salamina y Marinilla, predominantemente conservadores, no se prestarían a depender de Rionegro, ni a que la capital se colocara en aquella ciudad. Hoyos estaba en lo cierto, pues en Rionegro tenía asiento una próspera élite de comerciantes hegemónicamente liberales, con profundas diferencias con su vecina inmediata Marinilla, donde residía una de las élites y grupos familiares del más fino corte conservador, ultra católicos asimilables a una aristocracia terrateniente. Por su parte Medellín, donde el conservatismo tenía un desarrollado fortín político y electoral, perdería influjo sobre Rionegro al conquistar ésta su autonomía política y administrativa como capital de una nueva provincia. (Jurado, 2009, pp. 129-130)

<sup>13</sup> [...] que den una idea completa de las opiniones de cada una de las secciones de la República [...] porque si estos habitantes, [los de Córdoba con capital Rionegro], unidos a la provincia de Antioquia [con capital Santafé de Antioquia], no pueden tener representación ninguna, sí la opinión de ellos ha de estar ahogada por la mayoría de los otros cantones [léase los conservadores de Medellín], me parece que es razón de mucho peso convertirlos en una sección separada, para que ellos puedan aparecer con la dignidad que corresponde a una sección que casi unísonamente tiene unas mismas opiniones. (Diario Debates, Bogotá, mayo 30 de 1850, p. 221 en Jurado, 2009, p. 132)

<sup>14</sup> Cursiva agregada

El problema de los jesuitas y la denominada “cuestión religiosa”, es decir, las medidas tomadas contra la Iglesia por parte de los liberales, desencadenó en la provincia de Antioquia la más abierta oposición por parte de los conservadores, y aun de algunos liberales, contra el gobierno de López, más aún que el proyecto económico del radicalismo liberal. (p. 133)

En relación con las políticas económicas, consecuencia del proyecto impuesto por López, entre las que incluía la ley de descentralización de rentas, que

Creó la expectativa de tener un amplio margen de autonomía financiera para la región y permitió librar al oro (uno de los productos insignia de la economía provincial) de todo “pecho y gravamen”, así como beneficiarse de la liberación de su exportación en polvo y en barras, antes prohibida; (...) *además*<sup>15</sup> de la rebaja de los aranceles ligados a la libertad de importaciones, (...) la reforma monetaria que permitió el bimetalismo, (...) y (...) la reforma del crédito público, que facilitó que las finanzas públicas se beneficiaran de actividades prestamistas. (Jurado, 2009, p. 133)

Siendo aceptada en Antioquia con razón de las actividades comerciales, mineras y prestamistas a las que las élites políticas debían su poder.

El interés del cabildo de Rionegro en la división de la provincia se hizo evidente en las discusiones dadas en el Congreso. A pesar de los intentos fallidos en 1850, un año más tarde sería ley de la república por propuesta del Secretario de Hacienda, Manuel Murillo Toro, siendo esto, aclara Jurado (2009) “una manifestación de la correlación de fuerzas y de las desaforadas ambiciones locales y regionales” (p. 134)

Así pues, con las mayorías liberales en el Congreso, en 1851 se logró la aprobación del proyecto divisionista de Antioquia mediante Ley 16 de junio de 1851, entrando vigencia el 1 de julio del mismo año y contemplando

La formación de tres nuevas provincias: Antioquia, al occidente con capital en Santafé de Antioquia y los cantones de Antioquia y Santa Rosa; Medellín, en el centro, con capital en la ciudad del mismo nombre y los cantones de Medellín y nororiente; y, Córdoba, al oriente

---

<sup>15</sup> Cursiva agregada

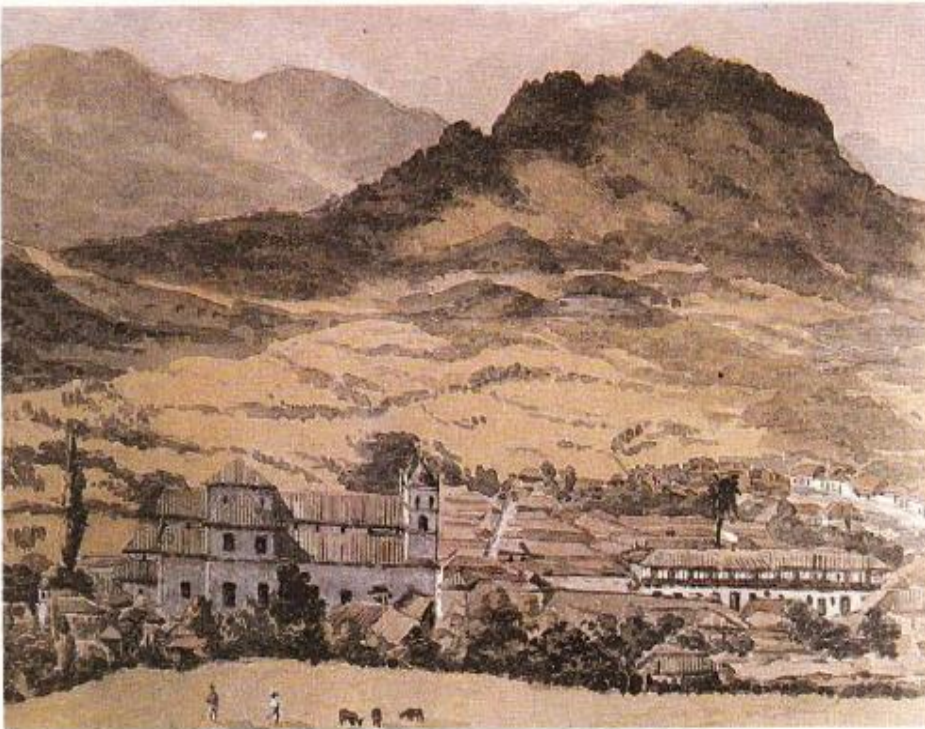


con capital en la ciudad de Rionegro, que comprendía los cantones de Rionegro, Marinilla y Salamina al sur (...), ordenamiento territorial resultante de las tensiones entre localidades *que*<sup>16</sup> se fue ajustando a las necesidades electorales y de legitimidad política de las diversas agrupaciones que se disputaban el poder. (Jurado, 2009, p. 134-135)

Así, Santafé de Antioquia y Rionegro, tendrían a favor “el derecho a elegir su propio go-

## Figura 2

*Rionegro en la provincia de Córdoba.*



Nota: Técnica:  
Acuarela Autor:  
Henry Price, 1852,  
realizada para la  
Comisión  
Corográfica. Fuente:  
Colección Particular,  
González, Fernán E.  
(1991)

bernador y Asamblea y de orientar sus recursos hacia sus proyectos de región y la diversidad de intereses de sus respectivas elites” (Jurado, 2009, p. 134) situación que generó malestar en sectores del liberalismo pero especialmente “entre los conservadores antioqueños, por tratarse de un entierro político y electoral para su partido, ya que se daba al traste con su tradicional predominio desde la capital, Medellín, sobre las demás secciones hegemónicamente liberales”<sup>17</sup> (Jurado, 2009,

<sup>16</sup> Cursiva agregada

<sup>17</sup> La oposición conservadora estuvo motivada porque la conversión de las liberales Santafé de Antioquia y Rionegro en capitales de sus respectivas provincias, neutralizaría a sus rivales, Santa Rosa y Marinilla y Salamina, respectivamente, donde tenía su hegemonía una acendrada elite conservadora. A partir de entonces, Medellín, con el peso conservador que había logrado trascender a toda la región, sobre todo después de 1826 cuando fue declarada



p. 135), su significado real, como lo menciona Jurado (2009) en cita a Roger Brew, era notablemente partidista.

Antioquia como provincia unida elegía representantes conservadores para el congreso, así como asamblea provincial, ambos con mayoría conservadora, ahora, estando dividida, representaba un fortín liberal quitando poder a Medellín sobre occidente y oriente, caso en el que Rionegro estaría a la par con Medellín para enfrentarse en elecciones.

Quedaba claro que la competencia por el predominio regional por parte de los partidos tenía su asidero en las rivalidades (...) donde el orden hegemónico se concretaba en el manejo de los impuestos, la organización de las milicias, los cargos de la burocracia local y las elecciones básicamente. (...) Se comprende mejor que la división de la provincia fuera sugerida por sectores del liberalismo, como una forma de debilitar la preponderancia del partido conservador a raíz de su triunfo en las elecciones anteriores, mientras que sectores radicalizados del conservatismo consideraron la secesión de la provincia y la pérdida de Urabá, como motivos suficientes para alzarse en armas contra el gobierno liberal. (Jurado, 2009, pp. 136-137)

En cuanto a Urabá, ésta había sido reconocida como parte de Antioquia por el presidente Tomás Cipriano de Mosquera en 1848, pero el presidente José Hilario López le regresó los derechos al Cauca en 1850.

Los intereses empresariales de capitalistas de Rionegro también tuvieron incidencia en la secesión de la provincia de Antioquia. Esta élite, conformada por Montoya y Sáenz, incentivó la división con el fin de “evadir todo gravamen al ingresar las mercaderías tabacaleras de Ambalema por la ciudad de Rionegro y evadir los controles fiscales de la capital de la provincia, Medellín”. (Jurado, 2009, pp. 129-130). En palabras de Jurado (2009), el caso de la división de Antioquia,

Expresa la manera en que las elites políticas (liberales) regionales se apropiaron de directrices nacionales como la descentralización centro federativa para dirimir sus conflictos con sus homólogas en el ámbito intra-regional y favorecer allí sus intereses. Ello no hubiera sido posible sin las alianzas tejidas con el poder central que les permitió beneficiarse de la política nacional. Un buen ejemplo lo ofrecen sus relaciones con el propio

---

capital de la antigua provincia, perdía su poder frente a sus dos nuevas competidoras liberales erigidas en adelante como autónomas e independientes. (Jurado, 2009, pp. 135-136)

presidente de la república, que era un viejo amigo del clan Montoya, encabezado por Francisco Montoya. (Jurado, 2009, pp. 139-140)

José María Sáenz, socio de Francisco Montoya, y a cuya familia se le delegaron importantes puestos burocráticos, le fue asignada la gobernación de la Provincia de Antioquia entre marzo y julio de 1851, nombramiento en el que Murillo Toro, con quien tenía amistad, tuvo protagonismo. En este mismo año, Saenz,

### Figura 3.

*Río Negro: provincia de Córdoba.*



*Nota:* Técnica: Acuarela. Autor: Henry Price, 1852, realizada para la Comisión Corográfica. Fuente: **Colección** Biblioteca Nacional de Colombia, 2009.

Adelantó los trámites para la división de la provincia, según la ley mencionada que entraría en vigor el 1 de julio de 1851, fecha en la que tuvo que abandonar el cargo, en el que se había mantenido hasta el 29 de junio. Entonces solicitó licencia para ausentarse de Medellín y trasladarse a Rionegro. Finalmente, ocupó el cargo el liberal cartagenero Sebastián José Amador (30 de junio de 1851), que fue derrocado al día siguiente por la revolución liderada en Antioquia por Eusebio Borrero. (Jurado, 2009, p. 142)

Esta división sería uno de los factores determinantes de la Guerra Civil acontecida en la Nueva Granada en 1851. En síntesis, la fragmentación de la antigua provincia de Antioquia respondía, a

Cuatro motivaciones fundamentales: la primera, la política liberal de descentralización, que pretendía

acercar la administración a los ciudadanos y fortalecer la democracia; la segunda, la electoral, pues al crear dos nuevas secciones donde predominaba el liberalismo, se pretendía debilitar el potencial electoral de los conservadores de la ciudad capital, Medellín, que prevalecía en toda la región. Tercera, las pretensiones económicas de los empresarios liberales de Rionegro con ínfulas de autonomía y estatus frente a los conservadores de Medellín. Y, cuarta, suprimir toda influencia política e ideológica de los jesuitas en la región, con el predominio liberal de las dos nuevas ciudades capitales (...) En medio de la guerra emergieron las configuraciones regionales que se manifestaron políticamente con ansias de autonomía, bajo el sistema centro–federal. (Jurado, 2009, p. 121)

A razón entonces de las reformas liberales se sucedió la guerra civil de 1851 liderada por sectores conservadores y que terminó con la derrota, indica Jurado, del general Eusebio Borrero en la antigua provincia de Antioquia, en la localidad de Rionegro. Esta guerra se caracterizó por haber tenido un componente preponderantemente regional, pues fue protagonizada por regionales y locales que no lograron estructurarse a nivel nacional.

La rebelión fue declarada en Antioquia el 1 de julio de 1851, fecha que cobraba un sentido simbólico y político muy especial, pues para entonces entraría en vigencia la división de la provincia, con lo que se esperaba lograr una amplia movilización a favor de la causa rebelde. (...) Los insurrectos de Antioquia se plegaron a las iniciativas de los radicalizados sectores militaristas del conservatismo, particularmente del Cauca, representados por el general Borrero. (...) sus motivaciones más importantes para participar de la contienda se dirigieron a la conservación de la unidad regional y la defensa de la Iglesia católica, lo que contribuía a su hegemonía regional desde la ciudad de Medellín, de allí que los objetivos y reivindicaciones de los rebeldes en Antioquia, fueran convención, Dios y sistema federal. (...) Los jugosos capitales de sus elites de mineros y comerciantes como su acendrado catolicismo popular fueron fundamentales para que en todo el país se le adjudicara a Antioquia un papel misional y estratégico en la guerra, frente a un liberalismo arrasador en el resto del país por su capacidad para movilizar a los sectores populares y a los artesanos mediante las sociedades democráticas. (Jurado, 2009, p. 146)

En esta guerra, Medellín es tomada por Borrero, quien asumió el mando civil y militar y la reclamó como un estado federal bajo el principio, según Ortiz (1984), de “Federación y Unión”. No efectuó cambios en las medidas de manumisión propias del gobierno de López, pues estas no fueron elemento de malestar en Antioquia; prohibió el reclutamiento de los esclavos para fines bélicos, permitiendo enlistarse en este campo solo a quienes se presentaran voluntariamente, debiendo ser incluidos en Antioquia, Estado Federal, y quedando “libres sin indemnización alguna de sus amos, (...) con ello adelantó la vigencia de la ley de manumisión, pero conservó la división de Antioquia en tres provincias y así promovió las reformas liberales de descentralización administrativa” (Jurado, 2009, p. 147). Por tanto, se trataba, según Ortiz, de una federación de corte conservador y católico en oposición al gobierno

De José Hilario López y a algunas de sus medidas como: la libertad de prensa, los impuestos directos, el desafuero eclesiástico, la expulsión de los jesuitas, la reducción de los censos en el tesoro nacional, la ley de matrimonio civil, el proyecto de divorcio y muy especialmente, la subdivisión de Antioquia en tres provincias. Por lo tanto, la propuesta de Borrero no fue bien vista por los sectores liberales de occidente (de Antioquia y Sopetrán) y parte del oriente (de Rionegro) (Ortiz, 1984, p. 40)

Bajo la rebelión de Borrero (Dios y Federación, decía el conservador Rafael María Giraldo), los conservadores de Medellín, Santa Rosa, Marinilla, Salamina, etc., sostenían una federación y unión, del Estado en su conjunto. En cambio, a los sectores liberales del Occidente y de Córdoba, les interesaba la federación mientras sus intereses locales tuvieran mayor fuerza y libertad, y su caudal electoral más presencia nacional y regional. Por ello respaldaban la subdivisión de Antioquia sancionada por el ejecutivo nacional (Ortiz, 1984, pp. 41-42).

Por lo tanto, el sistema federal proclamado por los conservadores, respondía al reclamo de su autonomía y decisión de libertades bajo la misma nación, pero huyendo de la subordinación del gobierno de López. Esta idea federal respondía a una ventana de oportunidad de dominio de las regiones, evitando que el gobierno liberal pudiese nombrar la autoridad principal, así como la incursión del ejército nacional y su intervención en apoyo de las autoridades nacionales. “En consecuencia, la fragmentación de las elites regionales y el déficit de representación y soberanía

que estaban en la base del conflicto, derivaron en la defensa de autonomías regionales, una expresión del carácter regional de la guerra civil de 1851” (Jurado, 2009, p. 150).

La Guerra Civil de 1851 tuvo una duración de entre el julio y septiembre 10, siendo, según Jurado (2009), la guerra más corta del siglo XIX, ésta fue “debilitada y derrotada por la intervención de los ejércitos nacionales liberales. Vencida la insurrección, el liberalismo antioqueño logró hacerse al control de sus provincias. Su permanencia en la gobernación, sin embargo, duraría poco tiempo.” (Ortiz, 2008, p. 8)

Así pues, con el triunfo de los liberales, el federalismo toma un impulso, siendo este sistema y la configuración de las regiones y sus identidades, las características propias entre 1850 y 1885, ajustándose a las proyecciones descentralizadoras propias del gobierno liberal, incluso desde antes del levantamiento de los rebeldes conservadores. Ante tal escenario, en voz de Jurado (2009), se podría concluir que las

Pretensiones rebeldes por el sistema federal no estuvieron, a largo plazo, en contradicción con las directrices de reorganización territorial liberal. Las contradicciones se localizaron en el contenido “moral” (religioso o laico, de orden o libertades) que tanto conservadores como liberales quisieron darle a tal proyecto (p. 151).

Para el año 1853 una nueva Constitución Nacional tuvo lugar, implantando en el Capítulo VIII, *Del régimen municipal*, Artículo 48 que,

El territorio de la República continuará dividido en provincias para los efectos de la administración general de los negocios nacionales; y las provincias se dividirán en distritos parroquiales. Esta división puede variarse para los efectos fiscales, políticos y judiciales, por las leyes generales de la República, y para efectos de la administración municipal, por las ordenanzas municipales de cada provincia. (...) (Constitución Política de la Nueva Granada, 1853)

Permitiendo a las provincias ejecutar sus propias cartas constitucionales y además tener “el poder constitucional bastante para disponer lo que juzgue conveniente a su organización, régimen y administración interior, sin invadir los objetos de competencia del Gobierno general (...)” (Constitución Política de la Nueva Granada, 1853), de esta manera, las tres provincias de Antioquia expidieron sus constituciones.

La Constitución de Antioquia (Santa Fe) fue expedida por una asamblea con mayoría liberal, por ello estuvo orientada por principios constitucionales distintos: se diferenció de las de Medellín y Córdoba por invocar, junto a Dios, la autoridad del pueblo, por no prohibir el establecimiento de los impuestos proporcionales y por dar al gobernador el poder de nombrar y remover libremente a los alcaldes. (Ortiz, 2008, p 9)

Una circunstancia que debilitó el poder del liberalismo en Antioquia y fortaleció por su parte a la facción conservadora, fue la rebelión en abril de 1854 liderada por José María Melo, apoyada por los artesanos, que, según Ortiz (2008), generó ruptura legal. Tras la derrota del general Melo,

El nuevo Congreso aprobó la integración de la provincia de Antioquia en 1855. En octubre de este año la legislatura, presidida por Mariano Ospina, expidió una nueva Constitución, que seguía muy de cerca a la de Medellín de 1853 y recibió la sanción del gobernador Rafael María Giraldo. Bajo su vigencia se llevaron a cabo unas elecciones populares que dieron el triunfo a Ospina. Poco después, la delegación antioqueña al Congreso nacional, casi unánimemente conservadora, logró en junio de 1856 que se aprobara la creación del Estado Federal de Antioquia, con lo que se materializaba la principal aspiración del conservatismo antioqueño de esa década: el establecimiento del federalismo en Antioquia. (Ortiz, 2008, pp. 9-10)

Con la unificación de Antioquia, Medellín logró imponer de nuevo su hegemonía sobre “las decadentes ciudades liberales de Santafé de Antioquia y Rionegro, en alianza con nuevos centros de poder conservador en el sur, como Sonsón y Salamina.” (Jurado, 2009, p. 152).

Tras la victoria de Mariano Ospina, este “dividió a Antioquia en nueve departamentos y nombró prefectos para cada uno, alcanzando de este modo un control político sobre estos, y al tiempo, sobre los cabildos.” (Ortiz, 1984, p. 42)

Para este momento Rionegro había perdido su lugar como capital del oriente, siendo cedida a Marinilla, de facción conservadora, así mismo sucedió con Santa Rosa que pasó a ser capital en el norte, Medellín con capital en el centro, Santafé de Antioquia capital en el occidente y Manizales y Sopetrán como capital en su distrito central. (Ortiz, 2008)

Con la instauración de Confederación Colombiana,



El Senado envió al secretario de Gobierno, el 28 de abril de 1856, un proyecto de ley que reformaba la división territorial del país y organizaba en Confederación ocho estados (Panamá, Antioquia, Bolívar, Boyacá, Cauca, Cundinamarca, Tolima y Santander), el distrito federal de Bogotá y siete territorios (Caquetá, Casanare, Chocó, Goajira, Guanacas, Ocaña y San Martín). (Martínez, 1993, p. 52)

La primera constitución de Antioquia como Estado federal fue expedida el 28 de octubre de 1856, presidida por Mariano Ospina Rodríguez, esta se “caracterizó por un sistema centralizado dependiente de Medellín que no permitió la elección popular de los prefectos de departamento - como lo querían los liberales-; y se limitó la autonomía fiscal, así como el sufragio a lo que había sido antes de 1853” (Ortiz, 1984, p. 42), asentándose de esta manera el federalismo en Antioquia, proyecto que obtuvo el respaldo de ambas facciones, a pesar de ser impulsado por las fuerzas conservadoras.

En palabras de Martínez (1993),

Las viejas entidades provinciales, (...) ahora habían cedido en importancia frente a los estados creados y eran equiparadas a los cantones y distritos, mientras que crecía la importancia de las ciudades o villas. La importancia política de las provincias se había desplomado bajo el régimen federal. (p. 55)

Aunque la figura de provincias en el ordenamiento del territorio nacional, como lo argumenta Martínez, tuvo un desplome en su centralidad política, siendo incluso evidente su ausencia en las constituciones nacionales de 1858<sup>18</sup> y 1863<sup>19</sup> donde la división territorial se daba

---

<sup>18</sup> Constitución para la Confederación Granadina. Dada el 22 de mayo de 1858 en Bogotá. Establece en el Capítulo I. De la Nación y de los individuos que la componen. Artículo 1, que: Los Estados de Antioquia, Bolívar, Boyacá, Cauca, Cundinamarca, Magdalena, Panamá y Santander, se confederan a perpetuidad, forman una Nación soberana, libre e independiente, bajo la denominación de «Confederación Granadina», y se someten a las decisiones del Gobierno general, en los términos que se establecen en esta Constitución. (Constitución para la Confederación Granadina, 1858). Constitución que nace en consideración de “las variaciones hechas en la organización política de la Nueva Granada por los actos legislativos que han constituido en ella ocho Estados Federales” . (Constitución para la Confederación Granadina, 1858)

<sup>19</sup> Constitución Política de los Estados Unidos de Colombia. Dada en Rionegro el 8 de mayo de 1863. En el Capítulo I. La Nación; Artículo 1, establece: Los Estados Soberanos de Antioquia, Bolívar, Boyacá, Cauca, Cundinamarca, Magdalena, Panamá, Santander y Tolima, creados respectivamente por los actos de 27 de febrero de 1855, 11 de junio de 1856, 13 de mayo de 1857, 15 de junio del mismo año, 12 de abril de 1861, y 3 de septiembre del mismo año, se unen y confederan a perpetuidad consultando su seguridad exterior y recíproco auxilio, y forman una Nación libre, soberana e independiente, bajo el nombre de «Estados Unidos de Colombia. Haciendo parte de la misma nacionalidad, aquellos Estados Soberanos en que se dividan alguno o algunos de los existentes, según Artículo 4 del mismo título. (Constitución Política de los Estados Unidos de Colombia, 1863)

a partir de estados y su asociación mediante un sistema federal; esto fue importante según Ortiz (2008), para el proceso de constitución de la república unitaria, puesto que las fórmulas descentralizadoras dadas en ese primer momento permitieron que las oligarquías regionales pudiesen consolidarse a raíz de la resolución de conflictos locales así como con el ingreso a los mercados internacionales, dando lugar al establecimiento de las bases iniciales para la configuración de las unidades político administrativas, Estados y Distritos, “cuyos recursos y competencias eran compatibles con los del Estado Central, y acondicionó el sistema republicano a los proyectos de las élites regionales y locales. (p. 224)

Esta transición entre el federalismo y la república se dio a partir de la guerra civil de 1885, momento en que, según Ortiz (1993), a pesar de las resistencias de radicales antioqueños y santandereanos, Núñez triunfó de la mano de su partido independiente y el apoyo de las fuerzas conservadoras, paso seguido

Abolió la Constitución de Rionegro (1863) y convocó al Consejo de Delegatarios para redactar una nueva Carta que daría poderes extremadamente amplios al poder Ejecutivo, sustituiría el federalismo por un centralismo exagerado y daría un tratamiento preferencial a la Iglesia católica. En estas condiciones de confrontación interpartidista, la división del partido liberal facilitó la destrucción de las instituciones establecidas en Rionegro, la exclusión de los radicales del poder y la restauración conservadora, llevada a cabo a través de la constitución del Partido Nacional dirigido por Rafael Núñez, Miguel Antonio Caro y Carlos Holguín. (Ortiz, 1993, p. 20)

Como lo ilustra Melo (1989), el Consejo de Delegatarios se reunió en noviembre de 1885, se presentaron inicialmente tres proyectos que pretendían conservar algunos aspectos del federalismo, pero fueron desplazados por intervención de Miguel Antonio Caro. Con la Constitución de la República de Colombia de 1886, en el Título I, *De la Nación y el territorio*, Artículo 4, se estableció que

Las secciones que componían la Unión Colombiana, denominadas Estados y Territorios nacionales, continuarán siendo partes territoriales de la República de Colombia, conservando los mismos límites actuales y bajo la denominación de Departamentos” (p. 4), los cuales, siguiendo el Título XVIII, *De la administración departamental y municipal*,



Artículo 182, “se dividirán en Provincias, y éstas en distritos municipales. (Constitución de la República de Colombia, 1886)

Según Uribe (2011), a través de

Una serie de actos legislativos que modificaron la Constitución de 1886, se fue ignorando de forma paulatina de la vida jurídica la figura de la provincia en el ordenamiento territorial, pero siguieron existiendo como expresiones culturales en varios departamentos de la región andina, aunque no se le haya reconocido un papel formal como figura administrativa” (p. 175).

Los siguientes son los actos reformativos, en Uribe (2011),

El acto reformativo, el N° 3 de 30 de marzo de 1905, estipuló en su artículo 1° que “La ley podrá alterar la división territorial de toda la república, formando el número de Departamentos que estime conveniente para la Administración Pública”.

En el Acto Legislativo N°2 del 12 de agosto de 1908 establece que los departamentos en los que se subdivide la República, se subdividirán en distritos municipales para el servicio administrativo. Por su parte, en el Acto Legislativo N° 3 de octubre 31 de 1910 se determina que el territorio Nacional se dividirá en Departamentos y estos en Municipios o Distritos Municipales.

(...) Acto legislativo N°1 del 5 de agosto de 1936, con el que se cambia nuevamente la organización del territorio colombiano, esta vez para configurar las Intendencias y Comisarías. Este acto legislativo sólo permitió que los departamentos se dividieran en Municipios o Distritos Municipales. También se establecen similares condiciones a las de la Constitución de 1886 para la creación de nuevos departamentos “desmembrando o no las entidades existentes”. La única diferencia es el número de “almas” que pasan de 200.000 a 250.000 (...), *brindando*<sup>20</sup> posibilidad de agregar territorio de un determinado departamento para anexarlo a otro u otros limítrofes, contando con la participación de los habitantes del territorio y el concepto de los gobernadores interesados.

---

<sup>20</sup> Cursiva agregada

El acto Legislativo N°1 del 30 de noviembre de 1944 permite la creación del departamento del Chocó, el acto Legislativo N° 1 del 16 de febrero de 1945 mantiene la misma división territorial agregando que la ciudad de Bogotá será organizada como Distrito Especial, sin sujeción al Régimen municipal ordinario.

(...) Acto legislativo (...) N° 3 del 24 de diciembre de 1959, que modifica el artículo 7° de la Constitución de 1886. En él se presenta una nueva división del territorio nacional que dice “Fuera de la División general del territorio, habrá otras dentro de los límites de cada Departamento, para arreglar el servicio público”. Es decir, contrario a lo que algunos autores aseguran que las provincias desaparecieron del marco normativo en la primera mitad del siglo XX, éstas tuvieron la oportunidad de resurgir jurídicamente por medio del acto legislativo en mención, y se les asignó la función de arreglar el servicio público. Lo que no fue claro es el alcance de esta tarea y si efectivamente hacía referencia a las regiones o a las provincias. Por su parte, en 1968 el acto legislativo N°1 del 11 de diciembre, establece en el artículo 2°, las mismas entidades de departamentos, intendencia, comisarías, municipios o distritos municipales y mantiene lo dicho en el acto legislativo N°3 del 24 de diciembre de 1959.

El último acto legislativo, que modificó la Constitución de 1886 referente a la organización territorial del país, fue el N° 1 de 4 de diciembre de 1979, el cual modifica el artículo 7° en lo atinente a “Las divisiones relativas a lo fiscal, lo militar, la instrucción pública, la administración de justicia, la planificación y el desarrollo económico y social podrán coincidir con la división general.” (pp. 75, 76, 77)

En este rastreo se puede evidenciar cómo en los diferentes actos legislativos reformativos de la constitución de 1886, no le fueron asignadas, a pesar de su mención, funciones administrativas a la provincia. En palabras de Fals Borda (1988), “la Constitución Nacional de 1886 hubo de hacer triunfar de nuevo la concepción afrancesada de los departamentos.”<sup>21</sup> (p. 29)

---

<sup>21</sup> Para Orlando Fals Borda (1988), en Colombia, “tras ganarse la independencia y mirar con malos ojos todo lo español, las autoridades republicanas decidieron copiar lo dispuesto por la Asamblea Nacional Constituyente de Francia, cuando se inventaron allí los «departamentos» entre 1789 1791. Desconocieron entonces que en la experiencia francesa se había procedido de manera muy mecánica, al cercenar en 95 secciones casi homólogas las antiguas y más humanas provincias con sus «países» de campesinos. (...) Acá simplemente se cambió de nombre a las viejas provincias para llamarlas «departamentos» y se dejó como «provincias» a unidades internas menores sin referencia al sentido original (romano) de ocupación de conquista. (p. 29)

Para el año 1991, a partir de los debates dados, entre los cuales se destaca la figura de Orlando Fals Borda junto con otros que, según Borja, denomina “izquierda raizal”, participaron en la Asamblea Nacional Constituyente en defensa de las provincias y regiones en el marco del ordenamiento territorial colombiano<sup>22</sup>, presentando y debatiendo estas figuras, pero no logrando aprobación alguna “o que si se aprobaron no han sido desarrollados posteriormente, a través de las leyes o de la acción del Estado”<sup>23</sup> (p. 117). Se promulga la Constitución de Colombia este mismo año instaurando en el Título I, *De los principios fundamentales*, Artículo 1,

---

<sup>22</sup> Orlando Fals Borda en *La Insurgencia de las provincias, hacia un nuevo ordenamiento territorial para Colombia*. Edit. Siglo veintiuno, S.A. Bogotá, 1988. Reconoce que, en Colombia, contraria a la división por departamentos a los que denomina “brontosaurios político-administrativos” a los que sugiere mejor, citando a Moreno Reyes, “eliminarlos y ahorrar el costo de su innecesaria burocracia”; “ha habido una tendencia casi constante de mantener a la provincia pequeña o mediana, sin timbres marciales, como unidad territorial básica, con varios municipios (y cabildos) como sus componentes. (...) Esto parece natural en vista de que en la provincia se cumplen requisitos públicos de parsimonia (esfuerzo mínimo) y propinuidad o cercanía de grupos e instituciones primarias (interacción espacial).” Por lo cual “los investigadores no han tenido dificultades en identificar tales provincias en el terreno. Según factores socioeconómicos, Guhl y Fornaguera (...) determinaron 73 subdivisiones geográficas provinciales («comarcas») en el territorio colombiano ocupado por el 95 por ciento de la población; y según Massiri (...), al aplicar criterios funcionales de áreas de influencia en municipios existentes y coeficientes adecuados de centralidad, habría alrededor de 10 provincias en Colombia” (pp. 30-31)

La región la aborda bajo una concepción ecológica y sociocultural que plantea “en el fondo, el problema práctico de la autonomía local, no solo de la autarquía” (p. 39), buscando en ello elementos que reconocieran “la vida y la identidad real que estas tienen” (p. 47) y apuntando, en este caso, el error cometido por algunos estudiosos que han buscado identificar la región con departamento, aludiendo que “esta tendencia errónea y facilista, presente en los esquemas de planeación estatal, deformó y frustró los llamados «planes regionales» y desvirtuó la conformación de las primeras corporaciones regionales de desarrollo” (p. 36).

El no apoyo legal a estas entidades provinciales “o referencia espacial adecuados a las actividades, necesidades y aspiraciones cotidianas de los habitantes, así rurales como urbanos” llevaron a buscar eliminar estas fallas y constituirse así en una de las metas del movimiento que, junto con él, se promovía. Buscando, con la aplicación “técnicas de investigación multidisciplinarias cercanas a lo que se ha denominado praxiología” “cómo los criterios fundamentales para determinar los Estados-regiones y provincias propuestas son ecológicos, económicos, geográficos, políticos, culturales y sociales admitiendo la dinamicidad espacial de los factores intervinientes” (p. 55)

<sup>23</sup> Miguel Borja hace alusión en su texto *La constitución negada*, a las propuestas presentadas durante la Asamblea Nacional Constituyente de 1991 para modificar la estructura territorial de la nación “como estrategia de cambio social y político encaminada a construir un nuevo país a partir del reconocimiento de la diversidad y la multiculturalidad de las cuales son portadores los grupos originarios de la nación, artesanos, campesinos, indígenas y negritudes”, con la participación de las múltiples voces, actores políticos, que han sido, en su voz, “esta Colombia invisible que se hace presente cada vez con mayor fuerza en el escenario de la nación y confronta el pasado histórico del país, a sus clases dirigentes y gobernantes, con el fin de que sea tenida en cuenta en las perspectivas del desarrollo nacional” y que “se hace presente en la ANC y realiza valiosos aportes, que si bien hoy constituyen mandatos constitucionales, vienen siendo borrados poco a poco por parte de las instituciones del Estado, no se les da vía libre en el desarrollo legislativo postconstitucional ni en la gestión de los asuntos públicos, de manera que el país asiste al hecho político que en este artículo se denomina la Constitución Negada.” (p. 118) Dentro de las propuestas hechas en el documento con título *Propuesta Indígena de Reforma Constitucional*, se encuentra “el mandato: la Nación se constituye en forma de República unitaria que aglutina su diversidad étnica y cultural, el Estado avala el derecho a las autonomías regionales. Se contempla igualmente que son entidades territoriales de la República las regiones, provincias, áreas metropolitanas, distritos especiales, municipios, territorios indígenas y étnicos, con sus divisiones administrativas propias. Las regiones se determinarían por sus características económicas y culturales e históricas comunes. Las provincias se conformarían por asociaciones de municipios con el propósito de prestar los servicios públicos, impulsar

Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.” (Constitución Política de Colombia, 1991)

En términos de Gutiérrez (2010) en esta constitución se estableció una organización territorial de tipo del

Régimen híbrido denominado Estado Unitario Complejo, y en materia de Ordenamiento Territorial (OT) se considera que no fue sistemática ni coherente, al involucrar elementos característicos de tres tipos de Estado: Unitario (Centralista), Federal (Autonomía Territorial) y Regional (Regiones Administrativas de Planificación (RAP), y su conversión a Entidades Territoriales, RET. (p. 241)

En el Artículo 286, incluido en el Título 11 *De la organización territorial*, Capítulo 1 *De las disposiciones generales*, expone como entidades territoriales “los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas. La ley podrá darles el carácter de entidades territoriales a las regiones y provincias que se constituyan en los términos de la Constitución y de la ley.” (Constitución Política de Colombia, 1991)

Estas entidades territoriales, según el Artículo 287 de la misma sección,

Gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos:

1. Gobernarse por autoridades propias.
2. Ejercer las competencias que les correspondan.

---

al desarrollo local y el adecuado manejo ambiental. Los territorios indígenas y étnicos, continuos o discontinuos, equivaldrían a provincias conformadas por divisiones propias o de municipios redefinidos territorial y étnicamente. Las zonas poco habitadas y aquellas donde el ecosistema esté en peligro, se destinarían a territorios indígenas en atención a la especial capacidad conservacionista de su población. En cada región habría un gobernador elegido popularmente, asistido de un consejo regional, compuesto por los prefectos provinciales, elegidos a su vez por voto popular. El consejo tomaría las decisiones en materia de justicia, policía, partidos políticos, educación, gremios, utilizando los recursos regionales en forma que asegurara el equilibrio entre las provincias.” (p. 120)

3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.

4. Participar en las rentas nacionales.” (Constitución Política de Colombia, 1991)

Estableciendo, además, según su Artículo 285, que “fuera de la división general del territorio, habrá las que determine la ley para el cumplimiento de las funciones y servicios a cargo del Estado” (Constitución Política de Colombia, 1991)

En relación con las provincias, también expone en el Capítulo 3, *Del régimen municipal*, Artículo 321, que estas,

Se constituyen con municipios o territorios indígenas circunvecinos, pertenecientes a un mismo departamento. La ley dictará el estatuto básico y fijará el régimen administrativo de las provincias que podrán organizarse para el cumplimiento de las funciones que les deleguen entidades nacionales o departamentales y que les asignen la ley y los municipios que las integran. Las provincias serán creadas por ordenanza, a iniciativa del gobernador, de los alcaldes de los respectivos municipios o del número de ciudadanos que determine la ley. Para el ingreso a una provincia ya constituida deberá realizarse una consulta popular en los municipios interesados. El departamento y los municipios aportarán a las provincias el porcentaje de sus ingresos corrientes que determinen la asamblea y los concejos respectivos. (Constitución Política de Colombia, 1991)

Con el fin de instaurar las competencias entre la Nación y las entidades territoriales y su distribución, se da lugar a la creación de la Ley Orgánica de Ordenamiento territorial (en sus siglas LOOT), mediante el Artículo 288, entendiéndose que “las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en los términos que establezca la ley.” (Constitución Política de Colombia, 1991)

Después de dos décadas en ausencia de esta ley y de múltiples debates en torno a ella, para el año 2011 se expide la Ley 1454, Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, cuyo objeto es, según lo dispuesto en el Título I, *Disposiciones generales*, Artículo 1, *Objeto de la ley*,

Dictar las normas orgánicas para la organización político-administrativa del territorio colombiano; enmarcar en las mismas el ejercicio de la actividad legislativa en materia de

normas y disposiciones de carácter orgánico relativas a la organización político-administrativa del Estado en el territorio; establecer los principios rectores del ordenamiento; definir el marco institucional e instrumentos para el desarrollo territorial; definir competencias en materia de ordenamiento territorial entre la Nación, las entidades territoriales y las áreas metropolitanas y establecer las normas generales para la organización territorial. (Ley 1454, Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, , 2011)

En la sección introductoria de la LOOT, afirman que

Las Provincias Administrativas y de Planificación serán la base de la gestión municipal dentro de los departamentos, con el fin de armonizar el disperso desarrollo municipal en torno de una planeación estratégica definida sobre intereses comunes de carácter macro.” (Ley 1454, Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, 2011)

Constituyéndose así en uno de los aspectos principales de tal Ley.

Se dictaminan así mismo los esquemas asociativos territoriales, en el Título II, *Marco Institucional*, Capítulo II, *Esquemas asociativos territoriales*, Artículo 9, *Objeto*, donde “el Estado promoverá procesos asociativos entre entidades territoriales para la libre y voluntaria conformación de alianzas estratégicas que impulsen el desarrollo autónomo y auto-sostenible de las comunidades (...)” (Ley 1454, Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, 2011), y será de competencia del Gobierno Nacional,

La conformación de esquemas asociativos a través de incentivos a las regiones administrativas y de planificación, regiones de planeación y gestión, provincias administrativas y de planificación, áreas metropolitanas y entidades territoriales económicamente desarrolladas, para que se asocien con las más débiles, a fin de hacer efectivos los principios de solidaridad, equidad territorial, equidad social, sostenibilidad ambiental y equilibrio territorial previstos en los numerales 8 y 15 del artículo 3° de la presente ley.

El Gobierno Nacional promoverá la asociación de las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR), para diseñar y ejecutar programas de protección ambiental y en especial de cuidado de las zonas productoras de agua para que con recurso de estas se puedan proteger ecosistemas estratégicos y desarrollar programas de mitigación de riesgo. En

desarrollo de esta tarea, las Corporaciones Autónomas Regionales podrán hacer inversión por fuera de su jurisdicción en cumplimiento de los convenios adelantados entre las mismas. (Ley 1454, Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, 2011)

Los esquemas asociativos territoriales estarán constituidos, según Artículo 10, por “las regiones administrativas y de planificación, las regiones de planeación y gestión, las asociaciones de departamentos, las áreas metropolitanas, las asociaciones de distritos especiales, las provincias administrativas y de planificación, y las asociaciones de municipios” (Ley 1454, Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, 2011)

Las provincias administrativas y de planificación podrán constituirse, según Artículo 16 del mismo capítulo, por

Dos o más municipios geográficamente contiguos de un mismo departamento podrán constituirse mediante ordenanza en una provincia administrativa y de planificación por solicitud de los alcaldes municipales, los gobernadores o del diez por ciento (10%) de los ciudadanos que componen el censo electoral de los respectivos municipios, con el propósito de organizar conjuntamente la prestación de servicios públicos, la ejecución de obras de ámbito regional y la ejecución de proyectos de desarrollo integral, así como la gestión ambiental. (Ley 1454, Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, 2011)

No implicando, según dicta el mismo artículo, que dos municipios que no sean contiguos geográficamente y que sean parte de departamentos, no puedan “desarrollar alianzas estratégicas de orden económico con el fin de comercializar sus bienes y servicios a nivel nacional e internacional.” (Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, 2011)

Según parágrafos de este artículo, la creación de las provincias corresponderá a las Asambleas Departamentales con “previa autorización de los respectivos Concejos” (Ley 1454, Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, 2011), así mismo estas figuras no podrán “constituir circunscripción electoral especial dentro de la división político-administrativa territorial del país (...) y su financiamiento no generará cargos ni al Presupuesto General de la Nación, ni al Sistema General de Participaciones, ni al Sistema General de Regalías.” (Ley 1454, Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, 2011)

En cuanto a su naturaleza, según Artículo 17, las provincias administrativas y de planificación “son entidades administrativas de derecho público, con personería jurídica y patrimonio propio e independiente de los entes que la conforman” (Ley 1454, Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, 2011), al no ser entidades territoriales carecen de fortalezas que otros esquemas asociativos territoriales si gozan, al igual que su carente desarrollo en cuanto a “competencias y funciones, así como sus órganos de gobierno, los instrumentos de gestión y la financiación.” (Conciudadanía, 2018, p. 6) Este elemento será profundizado en el segundo momento de esta investigación, buscando relacionar las voces de actores con incidencia en la discusión en términos de planeación del territorio, para este caso en el Oriente antioqueño.

### ***7.1.1. Provincias en el Oriente antioqueño, situación actual***

Para el caso antioqueño, a partir de la expedición de la LOOT en 2011, se han creado cinco provincias administrativas y de planificación:

1. Provincia Cartama: Conformada por los municipios de Caramanta, Valparaíso, La Pintada, Támesis, Jericó, Tarso, Pueblorrico, Venecia, Fredonia, Santa Bárbara y Montebello.
2. Provincia De San Juan: La integran los municipios de Jardín, Andes, Betania, Ciudad Bolívar, Hispania y Salgar.
3. Provincia Penderisco y Sinifaná: Compuesta por los municipios de Angelópolis, Amagá, Titiribí, Concordia, Betulia, Urrao, Caicedo y Anzá.
4. Provincia del Agua, Bosques y el Turismo: La comprenden los municipios de San Vicente Ferrer, Concepción, Alejandría, San Carlos, San Rafael, Guatapé, El Peñol, Marinilla, Granada, Cocorná, San Luís y San Francisco.
5. Provincia de la Paz: Integrada por los municipios de Argelia, Nariño, Sonsón y La Unión. (Conciudadanía, 2018, p. 2)



**Figura 4**

*Provincias administrativas y de planificación del Departamento de Antioquia*



*Nota.* Fuente: Conciudadanía, 2018; p. 2

Bajo la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Ley 1454 de 2011, la Ley 1551 de 2011, las Ordenanzas 68 de 2017, modificada por la ordenanza 25 de 2017 y con las facultades legales conferidas por los artículos 286, 300, numeral 6, y 321 de la Constitución Política de 1991, se dio lugar a la creación en el Oriente antioqueño de dos provincias, ambas en el año 2018, emanadas de la Asamblea del Departamento de Antioquia, con Luis Pérez Gutiérrez como gobernador, Javier Mauricio García Quiroz como Secretario General y Ofelia Elcy Velásquez Hernández como Directora del Departamento Administrativo de Planeación.

La Provincia Administrativa y de Planificación (en sus siglas PAP) *de La Paz* fue la primera constituida por medio de Ordenanza no. 06 del 14 de marzo de 2018, dada en Medellín el 26 de febrero del mismo año, recibida para su sanción el 1 de marzo y sancionada finalmente el

14 del mismo mes y año. La PAP *del Agua, Bosques y el Turismo* tuvo creación bajo la Ordenanza no. 11 del 03 julio 2018, recibida para su sanción el día 25 del mismo mes y sancionada el 3 de julio del mismo año.

La PAP de La Paz, según su sitio Web,

Está localizada en el suroriente antioqueño, es una región muy rica desde el punto de vista ambiental, al ser uno de los ecosistemas de páramo más importante en el mundo con 2.088 kilómetros cuadrados (208.800 hectáreas), todos los pisos térmicos y habitada por cerca de 80.000 habitantes concentrados básicamente en las cabeceras municipales” (Provincia de la Paz, 2019)

Nace, según Hugo Botero, Presidente en 2019 de la PAP La Paz, “de propuestas que se vienen dando desde la ley, y estas propuestas son el desarrollo armónico de nuestras regiones” (Provincia de la Paz, 2019)

Así mismo, establecen la alianza colaborativa con la Provincia ABT (Provincia del Agua, Bosques y Turismo) “con el fin de trabajar procesos conjuntamente que beneficien a más personas y donde la población sea la más beneficiada,” (Provincia de la Paz, 2020), planteando además un “Proyecto Provincial, sostenibilidad, turismo y desarrollo local, donde se busca dinamizar, empoderar y fortalecer ecosistema turístico provincial, activando la ruta paramo-termales” (Provincia de la Paz, 2020) y viendo en el campo una prioridad para la provincia, buscando consolidar “una idea para fortalecer el campo y nuestros campesinos, fortaleciendo la productividad y competitividad de la cadena fructífera de nuestro campo. Con el fin de aumentar la producción, y dar valor agregado a nuestros productos.” (Provincia de la Paz, 2020)

Como misión, la PAP de la Paz, “busca la ejecución de proyectos de desarrollo integral, de obras de ámbito regional, la prestación de servicios públicos y la gestión ambiental, con el fin de generar progreso y mejores condiciones de vida para el territorio” (Provincia de la Paz, 2020), como visión, establecen que

Para el año 2030 la Provincia de la Paz será un territorio planificado que reconoce la ruralidad y el sistema ambiental como ejes de desarrollo sostenible, que incentiva la permanencia de la población en la región y la articulación con el ámbito regional, nacional e internacional; caracterizado por el respecto a los derechos humanos y el fomento de valores

sociales y democráticos como la justicia, la participación, la pluralidad, la equidad y la paz” (Provincia de la Paz, 2020)

Por su parte, la PAP del Agua, Bosques y Turismo, en página Web de la Alcaldía de Marinilla, Antioquia, es reconocida como el cumplimiento “de los orientales que les permite dejar a un lado los límites geográficos y los empieza a unir entorno a los proyectos de impacto regional, los retos y soluciones de necesidades comunes. (Alcaldía de Marinilla, 2018), siendo una “provincia promisoría y visionaria. Que se convierte en el primer paso adelante en la transformación favorable del territorio y un sueño común de progreso y resguardo de la riqueza regional.” (Alcaldía de Marinilla, 2018)

En su página web, exponen “somos solidaridad, asociatividad, sostenibilidad, equidad territorial, integración regional: ¡Somos Provincia ABT!” (Provincia del Agua, Bosques y Turismo, 2020)

Como misión tienen el “impulsar el desarrollo económico y social de los municipios que conforman la Provincia del Agua, Bosques y el Turismo, a través de su integración solidaria y equitativa, bajo criterios de sostenibilidad, contribuyendo a la competitividad de la región” (Provincia del Agua, Bosques y Turismo, 2020) y como visión “Ser el esquema asociativo territorial líder en el país, en la consolidación de una región funcional para la administración, planificación y ordenamiento territorial.” (Provincia del Agua, Bosques y Turismo, 2020)

Resaltan a La Provincia del Agua, Bosques y el Turismo, por contar con “las zonas de mayor riqueza natural y cultural de la región, siendo el corredor vial y turístico más transitado del Departamento, una ventaja competitiva que se ve representada en el 27,7 % del PIB del Oriente Antioqueño.” (Provincia del Agua, Bosques y Turismo, 2020)

## Capítulo II

### 8. Metropolización en Colombia

Aunque la discusión en torno a la provincia en el marco del ordenamiento territorial colombiano tuvo un declive importante, tomando en su lugar, en nivel jerárquico intermedio entre lo local y lo nacional, la figura de departamento; germina una nueva propuesta a partir de dinámicas económicas, sociales, culturales y políticas emergentes asociadas al fenómeno de la metropolización. En este capítulo se buscará dar respuesta a los interrogantes en torno a este fenómeno desde su perspectiva histórica y política, así como su incursión en el país con especial énfasis en Antioquia y la subregión del Oriente antioqueño. En un último momento de este capítulo, se abrirá el espacio para las Asociaciones de Municipios, reconociendo su protagonismo en torno a la asociatividad en el Oriente, siendo pionero en este tema, además de reconocer su incidencia en torno a la constitución del área metropolitana en la subregión.

#### 8.1. Metrópolis como fenómeno

La metrópolis como fenómeno, según Rincón (2010), tuvo cuatro momentos importantes, “Babilonia, Roma, la Revolución Industrial y la explosión urbana a mediados del siglo XX” (p. 58). La primera de ellas nace en el debate suscitado entre su realidad histórica y mítica, Babilonia como una metrópolis de recordación y alta significación que se constituyó en el Antiguo Oriente como el estandarte político y epicentro cultural durante el primer milenio antes de Cristo. Fuster (2006), citado en Rincón (2010), describe a Babilonia como un

Crisol donde este fenómeno cosmopolita se daba en forma natural. Reuniendo un buen número de tribus, sobre todo caldeas, pero combinadas con refugiados políticos, mercaderes, artistas y exiliados procedentes de todas partes del mundo, egipcios, fenicios árabes e iranos.” (Fuster, 2006 en Rincón, 2010, p. 59).

Significando Babilonia, en su configuración como hábitat metropolitano, la necesaria existencia “de un nodo central o metrópolis que presenta no sólo una localización geográfica

estratégica con dotación de infraestructura adecuada, sino también reconocimiento simbólico como centro cultural, es decir, debe ser un hito a escala regional, nacional e incluso mundial.” (Rincón, 2010, p. 59)

Roma, así como Babilonia, se configuró como una auténtica metrópolis al haber absorbido, en su momento de mayor extensión, territorios y ciudades completas de lo que actualmente comprenden 40 países (5.000 Km.), llegando a tener un millón de habitantes y permitiendo calificarse

Como una auténtica metrópolis cuya condición como “ciudad madre” estuvo sustentada en su poderío militar de mano de hierro, el Imperium Rumanum no significa otra cosa que los dominios de los ejércitos de Roma sobre dicho territorio. Roma ejercía una relación de dominación de tipo colonial en todos los territorios conquistados, imponiendo pesados tributos que permitían a los ciudadanos del imperio llevar una vida de placer sustentada en el consumo. (Rincón, 2010, p. 59)

Dominación garantizada, en buena medida, por su amplia infraestructura de caminos que permitían el acceso de las legiones romanas a las colonias, destacando así por su avance en obras civiles como construcción de cloacas, puentes y acueductos. (Rincón, 2010). Roma, como ciudad madre, se configuró en el centro del poder político, militar y económico de su región de influencia, situación que se mantuvo a lo largo de la edad media hasta la ruptura generada por La Revolución Industrial.

La introducción de la máquina de vapor, la máquina de hilar y el primer telar accionado mecánicamente, permitieron el cambio de una economía agraria y artesana a una en la que prevalecía la tecnificación, la industria y la mecanización, dando lugar en la segunda mitad del siglo XVIII, en Gran Bretaña, a la Revolución Industrial, fenómeno que significó un cambio social, político, económico y cultural en la Historia Moderna de Europa que generó

Una transformación profunda, tanto en los sistemas de trabajo como en la estructura de la sociedad, pues la naciente industria demanda cantidades masivas de personas en los centros urbanos, así que los campesinos abandonan los campos y se trasladan a las ciudades, pasando del viejo mundo rural al urbano, del trabajo manual al de la máquina. El fenómeno de industrialización desencadena la primera urbanización de impacto mundial, pues se desborda el límite físico de crecimiento de las ciudades y metrópolis que otrora constituían las murallas medievales. (...) La Gran Bretaña se entronizó en un paradigma tecnológico

que habría de reproducirse en los demás Estados Modernos y sobre el cual continuarían avanzando hasta la entrada del siglo XX. (Rincón, 2010, p. 60)

La “culminación y máxima expresión del proceso de expansión y densificación urbanas originado en la Revolución Industrial, que en el siglo XX obtiene nuevos bríos con la explosión demográfica y la migración del campo a la ciudad” (Rincón, 2010; p. 60), se da después la revolución científica y tecnológica acontecida tras de la culminación de la Segunda Guerra Mundial. Esto permitiría una urbanización acelerada y un cambio significativo en la relación del ser humano con la naturaleza y el ambiente con razón del crecimiento económico ocurrido, siendo esto un fenómeno que repercutió en los centros tradicionales de poder, así como en centros urbanos “de segundo y tercer orden que permiten reproducir las estructuras coloniales a lo largo y ancho del planeta.” (Rincón, 2010, p. 60)

Tanto la ciudad como el campo se industrializan, creando una nueva realidad territorial que refleja un nuevo orden científico, tecnológico, social, económico, político e incluso moral. (...) Se configura así la transición de la ciudad tradicional a la metrópolis moderna. (Rincón, 2010, p. 61)

En síntesis, y siguiendo a Martínez (2016), el estadio preindustrial se definió por ser un pequeño núcleo urbano que se relacionaba con su entorno rural, el segundo, el industrial, se caracterizó por la disposición de un núcleo urbano que de manera compacta crece por “efecto de las fuerzas centrípetas, las cuales generan la doble fuerza de atracción del nuevo empleo industrial del centro urbano y de expulsión de las tierras rurales, por el declive de la producción agrícola, especialmente, siguiendo los ejes de comunicación con la región.” (p. 86), el tercero, en el área metropolitana incipiente, “aparecen escasas relaciones entre los núcleos satélites y la ciudad central” (p. 86) y, por último, el cuarto escenario

El de conurbación o área metropolitana consolidada, con un protagonismo de los centros urbanos satélites que, además de relacionarse con la metrópoli, presentan crecientes relaciones y un avance del espacio conurbado entre ellos, pero manteniendo una estructura metropolitana radial y monocéntrica, liderada por el núcleo central. (p. 86)

En este proceso de transición, es importante enfatizar que su devenir histórico representa diferencias significativas de acuerdo a la geografía, como lo revela Martínez (2016),

No existe un único modelo de ciudad industrial y mucho menos de ciudad globalizada. Son grandes las diferencias y matices según el modelo de ciudad que se observe, ya que los

procesos económicos y urbanos no se llevaron a cabo al mismo tiempo ni de la misma manera e intensidad en todos los países, puesto que no partieron de las mismas realidades geográficas, históricas, demográficas, urbanas, sociales, o económicas. Se reconocen diferencias marcadas entre los modelos de la ciudad norteamericana, la europea y la latinoamericana. Desde finales de la década de los setenta, casi todos los países latinoamericanos cambiaron a un nuevo paradigma económico, basado en el neoliberalismo, y se percibe la fuerte influencia de la globalización (Bähr y Borsdorf, 2005 en Martínez, 2016, p. 81).

Así, dicho con palabras de Merrifield (2011), citado por Martínez (2016), “la sociedad urbana nació con la industrialización” (p.82); la intimidad de la ciudad tradicional fue destruida por esta fuerza, dando lugar a “la gigantesca ciudad industrial, reemplazándose a sí misma.” (Martínez, 2016, p.82)

Para el caso particular de las ciudades latinoamericanas, la metropolización emergió a partir de 1930 con la crisis mundial, pues, como relaciona Rincón (2010), si bien la escasez económica tenía su epicentro en las ciudades, era en las zonas rurales donde “podía traducirse en hambre y muerte” (p. 65), detonando así una fuerte migración del campo a la ciudad, donde las personas eran expulsadas por la escasez de su “lugar de origen, y atraídos a su vez por una idea de progreso y bienestar, *suscitando*<sup>24</sup> la explosión urbana de un buen número de ciudades latinoamericanas con fuertes dinámicas industriales o comerciales, algunas de las cuales alcanzaron la categoría de metrópolis.” (pp. 65-66)

El fenómeno latinoamericano adquirió matices socioculturales distintos a los de Europa y Estados Unidos, pues en ciertas ciudades comenzaron a constituirse unos indefinidos y heterogéneos grupos sociales, ajenos a la estructura urbana tradicional, que recibieron el nombre de masas. Así que la sociedad urbana en su conjunto comenzó a masificarse, se masificaron las formas de vida, las formas de pensar y cambió la fisonomía del hábitat. (Rincón, 2010; pp. 66)

---

<sup>24</sup> Cursiva agregada

### ***8.1.1. ¿A qué responde el fenómeno metropolitano?***

Al respecto, Vinuesa (1975) propone que, cuando el Proceso del desarrollo urbano alcanza unos determinados niveles, llegando a formarse en un área geográfica continua (generalmente perteneciente a circunscripciones administrativas distintas), una gran aglomeración humana, que constituye un importante mercado de trabajo suficientemente diversificado, con unas fuertes relaciones de dependencia mutua y que ejercen, además, una clara posición preponderante y de dominio, puede decirse que se produce el fenómeno urbano de gran dinamismo que recibe el nombre de área metropolitana. (Vinuesa, 1975, p. 1143)

Así, el desarrollo urbano acelerado que ha experimentado contemporáneamente el mudo ha dado lugar a la emergencia del área metropolitana como figura, esta como reflejo de un “fenómeno urbano para el que el término ciudad, a pesar de su amplitud y complejidad, ha quedado pequeño” (Vinuesa, 1975, p. 1143), al cual también se le ha querido denominar con términos como conurbación y aglomeración, por lo su distinción es necesaria, Vinuesa (1975) en cita a Beujeu-Garnier (1970), establece que:

En la conurbación el desarrollo de los distintos núcleos es simultáneo e independiente y las ciudades mantienen su individualidad, aunque, como consecuencia de su propia expansión, lleguen a estar englobados en un mismo conjunto. En la aglomeración, sin embargo, el proceso se inicia bajo la influencia de una sola ciudad, que a través de las fuerzas de irradiación afecta a los núcleos próximos, contagiándoles su desarrollo y, por ende, su carácter urbano. Aquí las relaciones de dependencia son parte fundamental del proceso. (Beujeu-Garnier, 1970, p. 283 en Vinuesa, 1975, p. 1144)

Por su parte, el área metropolitana hace referencia a la zona sobre la que se “deja sentir la presencia de la metrópoli (etimológicamente “ciudad madre”), que da nombre y carácter al fenómeno.” Siendo

Un área en la que uno o varios núcleos centrales imprimen un tipo de vida de un alto nivel urbano. El concepto recoge la presencia de un núcleo central considerado como “causa” y del resto del área, “efecto”, pero teniendo siempre en cuenta que el área metropolitana es



un concepto unitario y que no debe haber diferenciación, en cuanto a metropolitanismo, entre núcleo central y el resto del área. (Vinuesa, 1975, p. 1144)

El área metropolitana puede definirse y delimitarse sobre una aglomeración o conurbación, no existiendo, como enfatiza Vinuesa (1975), incompatibilidad entre estos caracteres, pero que por sí solos ni aglomeración, ni conurbación, solo por presentarse como fenómenos separados, merecen el carácter de metropolitano.

El autor realiza precisiones en cuanto a las diferentes denominaciones que ha llegado a tener el área metropolitana como categoría, así como sus limitaciones. De esta manera enfatiza en los siguientes elementos que pueden ser un escenario rico para el entendimiento de la misma.

1. El área geográfica continua no es un elemento esencial en la caracterización del área metropolitana, por su parte, y en cita a Aquarone (1961), establece que

La continuidad no debe entenderse en sentido estricto como una ininterrumpida cadena de superficies edificadas que une directamente, sin solución de continuidad, los distintos centros del área metropolitana, sino como prevalencia en la mayor parte de la zona del carácter urbano sobre el rural, de las actividades secundarias y terciarias sobre las primarias (Aquarone, 1961, pp. 7-14 en Vinuesa, 1975, pp. 1144-1145)

2. Una gran aglomeración humana tampoco resulta útil al momento de denominar un área metropolitana, “a este respecto (...) creemos que por lo que a la masa de población respecta, lo más correcto debe ser que su tamaño, dadas las características propias de cada región, permita el florecimiento de todos los atributos propios del carácter metropolitano” (Vinuesa, 1975, p. 1149)

3. Un mercado de trabajo suficientemente diversificado debe ser una exigencia propia de las áreas metropolitanas, pero al mismo tiempo una importante

Masa laboral –consecuencia de la concentración ya realizada- y *una gran capacidad-basada en la diversificación en mención*<sup>25</sup> y el tamaño- para seguir absorbiendo esa tendencia a la concentración con todas las expansiones que supone un proceso de atracción en cadena, en el que cada nueva instalación crea posibilidades de actuación para futuras

---

<sup>25</sup> Cursiva agregada

instalaciones, *siendo*<sup>26</sup> la diversificación de funciones de producción una garantía importante a la hora de exigir al área metropolitana su papel de centro innovador. Pero en realidad lo que se debe exigir a un área metropolitana, es este sentido, es la existencia de un gran número de actividades básicas (Vinuesa, 1975, pp. 1149, 1150)

4. Relaciones de dependencia mutua entre los núcleos del área. A pesar de entenderse por diversos autores como la característica principal de las áreas metropolitanas<sup>27</sup>, Vinuesa, en cita Aquanore (1961), explica que

Para que pueda hablarse con propiedad de área metropolitana, no es suficiente que exista un vínculo, aunque sea de estrecha interdependencia, entre las diferentes actividades productivas de la zona, o que la economía de esta última gravite toda ella sobre la metrópoli, como centro financiero y directivo, como mercado o como centro de las industrias clave, sino que es necesario que la economía metropolitana se configure como una organización de productores en estrecha interdependencia por el intercambio de bienes o servicios, de tal forma que entre ellos se forme un sistema de relaciones no extemporáneas, sino estables y cotidianas. Es precisamente la cotidianeidad de esas relaciones lo que contribuye a determinar el carácter metropolitano de una zona. Es necesario que ésta se presente ante todo como un único mercado de trabajo con operarios, empleados, dirigentes y profesionales libres que se desplacen diariamente en elevado número de la localidad en que habitan a aquella en que ejercen su actividad, y viceversa (Aquanore, 1961, p. 8 en Vinuesa, 1975, p. 1152)

Resaltando la densidad social en áreas que gozan de un alto nivel urbano, entendida como “la frecuencia de intercambios y relaciones de todo género entre los individuos y grupos que integran el área” (Aquanore, 1961, p. 15 en Vinuesa, 1975, p. 1152). Dinámica que permite que los núcleos periféricos se conviertan a su vez en importantes centros urbanos generadores del carácter metropolitano.

---

<sup>26</sup> Cursiva agregada

<sup>27</sup> Y que, en términos de Vinuesa (1975), el origen de estas relaciones de dependencia mutua está estrictamente ligado al origen del área metropolitana. Si las fuerzas centrípetas llevan primero a la concentración en las grandes ciudades de un gran número de funciones productivas, la congestión que éstas llegan a producir genera unas fuerzas centrífugas que se ven favorecidas por los progresos técnicos en materia de transportes y comunicación, y que llevan a parte de la población y de las instalaciones productivas a zonas que, no estando muy alejadas del centro irradiador, permiten gozar de espacios más amplios. (p. 1151)

5. Posición preponderante y de dominio de los núcleos. Elemento que es consecuencia de la jerarquización de funciones, “basada en la posesión de funciones dominantes. Es lógico, y así ocurre normalmente, que los entes directivos y de decisión, tanto de las diversas ramas de la administración pública como de las actividades privadas, se localicen en los núcleos más importantes” (Vinuesa, 1975, p. 1154-1155)

Para el caso del metropolitanismo moderno en un contexto internacional, David Harvey (1977), lo refiere al estado actual de sumisión en una economía global compleja,

Esta economía está organizada jerárquicamente con centros locales que dominan sus respectivos hinterlands locales, con centros metropolitanos más importantes que dominan los centros de menor importancia y con todos los centros que se encuentran fuera de la órbita de los países comunistas, dominados en último término por las zonas centrales metropolitanas de Norteamérica y de Europa occidental. (Harvey, 1977, p. 247)

Castells (2014) plantea algunos atributos y condiciones generales que caracterizan a los hábitats metropolitanos modernos:

En dicha área espacial tiene lugar todo tipo de actividades básicas, y sean de producción (incluida la agricultura), de consumo (en sentido amplio reproducción de la fuerza de trabajo), de intercambio y de gestión. Algunas de estas actividades se encuentran concentradas geográficamente en uno o varios puntos (...) Otras funciones, por el contrario, se reparten en el conjunto de la metrópoli con densidades variables (la habitación, los servicios de primera necesidad). La organización interna de la Metrópolis moderna zona implica una interdependencia jerarquizada de las distintas actividades. Así, la industria agrupa fases técnicamente homogéneas o complementarias y separa unidades pertenecientes a la misma entidad jurídica. El comercio concentra la venta de productos raros y organiza la distribución masiva del consumo cotidiano. Por último, las fluctuaciones del sistema circulatorio expresan los movimientos internos determinados por la implantación diferencial de las actividades: éstas son como el espectro de la estructura metropolitana”. (Pp. 28-29)

En esta misma línea Martínez (2016), destaca las metrópolis contemporáneas y su privilegiada posición como elementos que sirven “de soporte al fenómeno de globalización y como nudo en las redes de comunicación e información de manera diferenciada, pero, sistemáticamente, a escala mundial” (p. 82), constituyéndose así en los lugares aptos para contener los procesos globalizantes, ya que brindan condiciones “sociotécnicas de competitividad regional y nacional. Lo anterior ocurre, debido a que proporcionan economías de aglomeración y disponen de mejores condiciones de acceso a la información y asimilación tecnológica.” (p. 83)

Como lo hace notar el autor,

A partir de las nuevas condiciones tecnológicas, productivas y económicas, las metrópolis contemporáneas —a su medida y a su tiempo— vienen a cumplir nuevas funciones en el mundo globalizado las cuales tienen a escala global repercusiones en la estructura interna de las ciudades, en sus áreas de influencia metropolitana y regional, y en sus relaciones con el sistema nacional y mundial de ciudades. (Martínez, 2016, p.82)

Las ciudades actuales responden a lo que Martínez (2016), citando a Borja (2005), denomina la revolución urbana contemporánea; así, estas ya no son lo que eran antes “debido a aspectos estructurales como el desarrollo de las nuevas TIC, la revolución del computador personal y del internet, y la masificación del auto privado y la telefonía móvil” (Borja, 2005, p. 3 en Martínez 2016, p. 84), situaciones que han “modificado las relaciones espacio-tiempo, permitiendo desarrollar diversas actividades: profesionales, de ocio o cultura, de educación, de consumo; sin depender de una localización rígida.” (Borja, 2005, p. 3 en Martínez 2016, p. 84)

A pesar de que se estén estructurando estas nuevas formas relacionales y productivas, las ciudades siguen teniendo un papel valorizado. Como lo sostiene Mattos (2001), citando a Pierre Veltz (1996), “lejos de disolverse en el universo a-espacial de la teleactividad, las ciudades mundiales concentran una parte de más en más considerable de la riqueza y el poder” (Veltz, 1006, p. 7 en Mattos, 2001, p. 4), generando un mayor crecimiento donde las manchas urbanas “tiendan a encaminarse hacia una dinámica de metropolización expandida, en la que progresivamente van ocupando los pueblos y áreas rurales que encuentran a su paso, desbordando una y otra vez sus límites anteriores.” (M Veltz, 1006, p. 7 en Mattos, 2001, p. 4-5) Procesos, de lo que Mattos (2001) denomina suburbanización, en la que “emergen ciudades de cobertura y alcance regional, de

estructura policéntrica y fronteras difusas” (Mattos, 2001, p. 5) y donde el automóvil tiene un papel preponderante. En este contexto, “ser competitivo pasa a ser considerado como un requisito ineludible para aumentar las inversiones, lograr un mayor volumen de actividad productiva y, en consecuencia, incrementar el empleo. (Mattos, 2001, pp. 5)

Estas denominadas ciudades metropolitanas son hoy, como afirma Borja (1996), una Realidad económica, social y funcional en proceso de constitución *que*<sup>28</sup> debe entenderse como un sistema o una red, de geometría variable, articulado por nodos, puntos fuertes de centralidad, definidos por su accesibilidad, (...) resultado de tres procesos o tres dinámicas distintas pero interrelacionadas: globalización, concentración y comunicación. (p. 127)

La estructura de las grandes ciudades latinoamericanas, considera Martínez (2014), “ha experimentado cambios significativos, entre los que destacan el desplazamiento desde la ciudad central a la periferia, así como la creación de nuevos centros con dinámica económica y social propias en diversos puntos del vasto territorio urbanizado de población, industrias y servicios” (p. 221), llegando a la conclusión de que la metrópoli latinoamericana actual se desarrolla hacia una “ciudad de islas”, lo que en términos de Améndola, (2000), citado en Martínez (2014), es la ciudad posmoderna, un “archipiélago.” (Améndola, 2000 en Martínez, 2014, p. 222)

### **8.1.1. Contexto colombiano**

#### **8.1.1.1. Antecedentes constitucionales de la figura de área metropolitana**

Siguiendo a Carrión (2009), quien a su vez se basa en los preceptos de Jiménez y Sideri (1985), durante el periodo constituido por la segunda mitad del siglo XX, hasta la década de los noventa, el desarrollo económico colombiano se centró en políticas económicas proteccionistas con el fin de impulsar el desarrollo industrial, estimulando “los modelos económicos propuestos por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), relacionados con la sustitución de importaciones y la promoción de la industria nacional” (p. 220), donde el país

---

<sup>28</sup> Cursiva agregada

Experimentó un aumento acelerado de la población urbana como consecuencia de fenómenos migratorios del campo a la ciudad, los cuales generaron un gran crecimiento de los principales centros urbanos del país, debido, entre otras cosas, a las transformaciones en las relaciones de producción agropecuarias, la intensificación del conflicto armado y los efectos del proceso de industrialización tardía (ONU-Hábitat; 2005 en Carrión, 2009, p. 220).

Con la reconfiguración urbana y bajo este modelo económico,

El país avanzó en un proceso de desarrollo industrial que afianzó y generó nuevos centros industriales, conformando así algunos espacios estratégicos, como Bogotá, que se convirtió en el centro de la economía nacional; el “Triángulo de oro”, integrado por Bogotá, Cali y Medellín, donde se ha concentrado la mayor parte de la producción e industria nacional; Barranquilla y otras ciudades costeras, que se consolidaron como centros industriales y puertos comerciales de exportación; Pereira, Armenia y Manizales, en cuyos centros urbanos se afianzó la industria cafetera (Jiménez y Sideri, 1985, p. 202 en Carrión, 2009, pp. 220-221)

Estos nuevos procesos por los que atravesaba el país, fueron acompañados por reformas institucionales a finales de la década de los sesenta con el fin de generar cambios en la relación del Gobierno Nacional con sus territorios, buscando atender los procesos propios de la configuración urbana. “Tales reformas propiciaron una discusión en torno al modelo de descentralización colombiano; en consecuencia, durante este período se propuso la creación de instituciones regionales para manejar asuntos urbano-regionales.” (Carrión, 2009, p. 221)

En este primer momento, bajo gobierno de Carlos Lleras Restrepo, tomó lugar propuestas enfocadas en el manejo de los desequilibrios regionales con herramientas institucionales que eran atribuidos, según el gobierno de turno, a “procesos migratorios históricos y de la configuración regional que empezaba a manifestarse en los principales centros urbanos del país, *disponiéndose así acciones*<sup>29</sup> para reorientar las migraciones, mediante el impulso de polos de crecimiento como Medellín, Cali y Barranquilla.” (Carrión, 2009, p. 221)

Nace entonces, mediante el Acto Legislativo 1 de 1968, la reforma constitucional al artículo 198, quedando de la siguiente manera,

Artículo 63. El Artículo 198 de la Constitución Nacional quedará así:

---

<sup>29</sup> Cursiva agregada

La ley podrá establecer diversas categorías de Municipios de acuerdo con su población, recursos fiscales e importancia económica, y señalar distinto régimen para su administración.

Para la mejor administración o prestación de servicios públicos de dos o más Municipios de un mismo Departamento, cuyas relaciones den al conjunto las características de un área metropolitana, la ley podrá organizarlos como tales, bajo autoridades y régimen especiales, con su propia personería, garantizando una adecuada participación de las autoridades municipales en dicha organización. Corresponde a las Asambleas, a iniciativa del Gobernador y oída previamente la opinión de los Concejos de los Municipios interesados, disponer el funcionamiento de las entidades así autorizadas.

La ley establecerá las condiciones y las normas bajo las cuales los Municipios puedan asociarse entre sí para la prestación de los servicios públicos. Las Asambleas, a iniciativa del Gobernador, podrán hacer obligatoria tal asociación, conforme a la ley citada, cuando la más eficiente y económica prestación de los servicios así lo requieran. (Acto Legislativo 1, 1968, p. 17)

Una década después, expone Carrión (2009), se promulgó la Ley 61 de 1978, “con la cual se obligó al Gobierno Nacional a señalar las relaciones que dan a un conjunto de municipios las características de área metropolitana” (p.221),

Artículo 3. Con el objeto de lograr condiciones óptimas para el desarrollo de las ciudades y de sus áreas de influencia en los aspectos físico, económico, social y administrativo, todo núcleo urbano con más de 20.000 habitantes deberá formular su respectivo plan integral de Desarrollo con base en las técnicas modernas de planeación urbana y de coordinación urbano-regional. (...)

Parágrafo 2. Se señalarán las relaciones que dan a un conjunto de municipios las características de área metropolitana y se fijarán los procedimientos para su organización y administración. (Ley 61, 1978, p.1)

Asunto reglamentado por el Decreto-Ley 3104 de 1979, estableciendo el marco de funcionamiento para las áreas metropolitanas, definiéndolas, según el artículo 1, como

Entidades autorizadas por la Constitución y organizadas por la ley, para la más adecuada promoción, planificación y coordinación del desarrollo conjunto y la prestación de servicios de dos o más municipios de un mismo departamento, dotadas de personería

jurídica, autoridades y régimen especiales, autonomía administrativa y patrimonio independiente.-Ley 3104, 1979, p. 1)

Elemento ampliado por el Decreto-Ley 1333 de 1986, con el cual se definieron las instancias y autoridades que relacionaban las principales competencias de los municipios y su conjunción con las áreas metropolitanas y otras figuras asociativas.

Posterior, con la Constitución de 1991, se dio lugar a las directrices para la figura de área metropolitana como entidad integrante del ordenamiento territorial colombiano, estableciendo:

Artículo 319. Cuando dos o más municipios tengan relaciones económicas, sociales y físicas, que den al conjunto características de un área metropolitana, podrán organizarse como entidad administrativa encargada de programar y coordinar el desarrollo armónico e integrado del territorio colocado bajo su autoridad; racionalizar la prestación de los servicios públicos a cargo de quienes la integran y, si es el caso, prestar en común algunos de ellos; y ejecutar obras de interés metropolitano.

La ley de ordenamiento territorial adoptará para las áreas metropolitanas un régimen administrativo y fiscal de carácter especial; garantizará que en sus órganos de administración tengan adecuada participación las respectivas autoridades municipales; y señalará la forma de convocar y realizar las consultas populares que decidan la vinculación de los municipios.

Cumplida la consulta popular, los respectivos alcaldes y los concejos municipales protocolizarán la conformación del área y definirán sus atribuciones, financiación y autoridades, de acuerdo con la ley.

Las áreas metropolitanas podrán convertirse en Distritos conforme a la ley. (Constitución Política, 1991, p. 81)

En 1994, con Ley 128 del mismo año, Ley Orgánica de las Áreas Metropolitanas, definen las áreas metropolitanas como

(...) 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, 1994, p. 1)



Ley que fue derogada, expidiendo en su lugar la Ley 1625 de 2013, que amplió la definición de área metropolitana y dio mayor flexibilidad en su proceso de constitución,

Artículo 2o. Objeto de las Áreas Metropolitanas. Las Áreas Metropolitanas son entidades administrativas de derecho público, formadas por un conjunto de dos o más municipios integrados alrededor de un municipio núcleo, vinculados entre sí por dinámicas e interrelaciones territoriales, ambientales, económicas, sociales, demográficas, culturales y tecnológicas que para la programación y coordinación de su desarrollo sustentable, desarrollo humano, ordenamiento territorial y racional prestación de servicios públicos requieren una administración coordinada. (Ley 1625, 2013, p. 1)

En este sentido, si bien en la Ley 128 de 1994, Artículo 6º, Relaciones entre el Área Metropolitana y los Municipios Integrantes, estableció que la conurbación sería el fenómeno a partir del cual se podrían definir los hechos metropolitanos:

Se determinan como metropolitanos aquellos hechos que a juicio de la Junta Metropolitana afecten simultáneamente y esencialmente a por lo menos dos de los municipios que lo integran como consecuencia del fenómeno de la conurbación. (Ley 128, 1994, p. 2)

En esta nueva Ley (1625 de 2013), Artículo 10, Hechos Metropolitanos, estos pasan a estar determinados por,

(...) 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. (Ley 1625 de 2013, p. 4)

Modificación en la que tuvo incidencia, según Restrepo (2015) el Grupo de Estudio Tertulia la Glorieta, círculo que

Tomó ese nombre por el sitio de reunión en la glorieta del aeropuerto José María Córdoba de Rionegro. Tertulia La Glorieta está integrada por “importantes empresarios y dirigentes, la mayoría de ellos residentes en Medellín que pasan el fin de semana en la zona de Llanogrande (Rionegro). La lista la encabeza Álvaro Uribe Vélez” (El Mundo, 2006, en Restrepo, 2015, pp. 153-154)

Recientemente, el 27 de noviembre del 2018, mediante proyecto de ley N° 75-2018, radicado por el representante a la Cámara por el Centro Democrático, Esteban Quintero, se modificó el numeral “a” del artículo 8° de la Ley 1625 de 2013, Constitución, donde la iniciativa para la creación de la figura de área metropolitana ya no dependería, entre otro tipo de iniciativas, de la participación del 25% de los ciudadanos que integran el censo electoral total de los municipios, si no del 5%, así, lo ratifica el diario virtual MiOriente:

En sesión de Plenaria de la Cámara de Representantes, fue aprobado en segundo debate el proyecto de ley N° 75-2018 por medio del cual se modifica el porcentaje de participación de un 25% a un 5%, del censo electoral respectivo para la conformación de Áreas Metropolitanas; radicado en agosto por el representante rionegrero Esteban Quintero.” (MiOriente, 2018).

Siguiendo a Roldán (2017), cambios significativos que se dieron en esta nueva Ley, fueron:

El principal órgano administrativo de las áreas metropolitanas es la Junta Metropolitana. Al interior de la misma, los alcaldes de los municipios miembros -incluido el municipio núcleo-, un representante del concejo del municipio núcleo y uno de los demás concejos tienen voz y voto, mientras que los demás integrantes -a saber, un delegado permanente del Gobierno nacional y los presidentes de los consejos asesores metropolitanos (generalmente el director del área metropolitana)- tienen voz, pero no voto.

El municipio núcleo tiene un papel preponderante en todas las instancias de las am. Además de que su alcalde es el presidente de la junta metropolitana, es el único municipio cuyo concejo tiene un representante permanente en dicho órgano. Adicionalmente, el presidente de la junta es el único miembro con el poder de sancionar los acuerdos metropolitanos, expedir decretos metropolitanos y remover de su cargo al director del AM.

Así, el municipio núcleo tiene tres representantes en la Junta Metropolitana: el alcalde, que cumple la función de presidente y tiene, en consecuencia, unas responsabilidades y facultades específicas; un miembro del concejo municipal, y, sin voto, pero con voz, el director del AM que, si bien no es un funcionario del municipio núcleo, sí es nombrado a partir de la terna presentada por el alcalde. Teniendo en cuenta que, según la misma ley, las decisiones tomadas en la junta metropolitana se toman por mayoría simple, la influencia

del municipio núcleo en esas decisiones es mayor que la de los demás municipios integrantes. Adicionalmente, el plan integral de desarrollo metropolitano, el plan de inversiones y el presupuesto anual de rentas y gastos del área metropolitana, así como la elección del director del AM deberán tener el voto afirmativo del presidente de la junta, lo que aumenta la influencia del alcalde del municipio núcleo en las políticas metropolitanas (Ley 1625, 2013, art. 19 en Roldán, 2017, pp. 128-129).

En cuanto a su financiación, como sostiene Roldán (2017), “la Ley 1625 no modifica lo concerniente a patrimonio y rentas con respecto a la Ley 128 de 1994.” (Roldán, 2017, p. 129). Según Artículo 25 de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT), Ley 1454 de 2011, define un régimen fiscal especial para las áreas metropolitanas, con razón de tener la autoridad de regular los hechos metropolitanos, mencionados con antelación (Artículo 10 de la Ley 1625 de 2013), los cuales

Exigen alcance territorial metropolitano, eficiencia económica y capacidad financiera que beneficie la región metropolitana, capacidad técnica que por la naturaleza de los recursos sea más eficientes y eficaces en el nivel supramunicipal, organización político-administrativa de carácter metropolitano e impacto social sobre la incidencia del fenómeno declarado en la población. (IEU, 2016, P. 7)

La LOOT reconoce a las áreas metropolitanas como esquemas asociativos (Artículo 10), permitiendo, además, en su Artículo 15, que dos o más áreas metropolitanas puedan asociarse, independiente del departamento al que pertenezcan, para “organizar conjuntamente la prestación de servicios públicos, la ejecución de obras de ámbito regional y el cumplimiento de funciones administrativas propias, mediante convenio o contrato-plan suscrito por los Directores de las áreas metropolitanas respectivas, previamente autorizados por sus juntas metropolitanas” (Ley 1454, 1994, p. 21), sumado a lo anterior, brinda las posibilidades para contratar o convenir con la nación (Artículo 18).

En cuanto a la conformación y existencia actual de áreas metropolitanas en el país, desde la década de los ochenta inició el proceso de configuración de estas como figuras supramunicipales, las hoy vigentes son:

- Área Metropolitana del Valle Aburrá (AMVA): Creada mediante ordenanza departamental No. 034 del 27 de noviembre de 1980, los municipios que le integran son: Barbosa, Bello, Caldas, Copacabana, Envigado, Girardota, Itagüí, La Estrella, Medellín y Sabaneta. (IEU, 2016)
- Área Metropolitana de Barranquilla (AMBQ): Creada mediante ordenanza departamental No. 028 del 11 de diciembre de 1981, los municipios le integran son: Barranquilla, Galapa, Malambo, Puerto Colombia y Soledad. (IEU, 2016)
- Área Metropolitana de Cúcuta (AMC): Creada mediante ordenanza No. 040 del 3 de enero de 1991, los municipios que le integran son: Cúcuta, El Zuila, Los Patios, Puerto Santander, San Cayetano y Villa del Rosario. (IEU, 2016)
- Área Metropolitana de Centro Occidente (AMCO): Creada mediante ordenanza departamental No. 001 de 1981 y 014 de 1991, los municipios que le integran son: Dos Quebradas, La Virginia y Pereira. (IEU, 2016)
- Área Metropolitana de Valledupar (AMV): Creada mediante escritura pública de la notaría primera del círculo de Valledupar No. 2779 del 17 de diciembre de 2002, los municipios que le integran son: Agustín Codazzi, Balcón del Cesar, La Paz, Manaure, San Diego y Valledupar. (IEU, 2016)

Si bien las anteriores son las entidades existentes legalmente en el país, en estudio realizado por Ramírez y Parra (2013), de la oficina de la CEPAL en Colombia, reconocen y consideran la existencia de 17 metrópolis, “cada una con al menos una población de 400 mil habitantes, *Que*<sup>30</sup>, en total, representan cerca del 60% de la población del país (26.7 millones de habitantes)” (Ramírez & Parra, 2013, p. 21). En este sentido,

Las áreas metropolitanas reconocidas, junto con los municipios que la conforman son:

- Área Metropolitana de la Sabana de Bogotá: Bogotá, Soacha, Mosquera, Funza, Madrid, Chía, Cajicá, Cota, La Calera, Tenjo, Tabio, Sibaté, Zipaquirá, Facatativá, Sopó, Sesquilé, Tocancipa, Suesca y Ganchancipá;
- Área Metropolitana del Valle de Aburrá y Oriente: Medellín, Bello, Barbosa, Copacabana, La Estrella, Girardota, Itagüí, Caldas y Sabaneta (creada por la Ordenanza

---

<sup>30</sup> Cursiva agregada

No. 34 de nov. 20 de 1980), más los municipios de Rionegro, Envigado, Retiro, La Ceja, El Santuario, Marinilla y Guarne;<sup>31</sup>

- Área Metropolitana de Cali: Santiago de Cali, Palmira, Yumbo, Jamundí, Candelaria, El Cerrito, Guacarí, y Guadalajara de Buga;
- Área Metropolitana de Barranquilla: Barranquilla, Puerto Colombia, Soledad, Malambo y Galapa (creada por la Ordenanza 28 de 1981), más los municipios de Sabanagrande, Santo Tomás, Palmar de Varela, Polo Nuevo, Baranoa, Tubará y Juan de Acosta;
- Área Metropolitana de Cartagena: Cartagena, Arjona, Turbaco y Turbana;
- Área Metropolitana de Bucaramanga: Bucaramanga, Floridablanca, Girón (creada por la Ordenanza No. 20 de 1981) y Piedecuesta (desde 1986);
- Área Metropolitana de Cúcuta: Cúcuta, Villa del Rosario, Los Patios y El Zulia (creada por el Decreto No. 000508 de 1991);
- Área Metropolitana de Centro Occidente (Pereira): Pereira y Dosquebradas, La Virginia (desde 1981), Santa Rosa de Cabal (por definir) (creada por la Ordenanza 014 de 1991);
- Área Metropolitana de Manizales: Manizales, Neira, Chinchiná, Villamaría y Palestina;
- Área Metropolitana de Armenia: Armenia, Calarcá, Circasia, La Tebaida, Montenegro y Quimbaya;
- Área metropolitana de Santa Marta: Santa Marta, Ciénaga y Pueblo Viejo;
- Área metropolitana de Villavicencio: Villavicencio, Restrepo, Cumaral, Guamal y Acacías;
- Área Metropolitana (Corredor Industrial) de Tunja: Tunja, Cómbita, Duitama, Paipa, Sogamoso, Nobsa, Tibasosa, Tuta, Oicatá, Soracá y Motavita;
- Área Metropolitana de Pasto: Pasto, Túquerres, Espino, Guachucal e Ipiales;
- Área Metropolitana de Montería: Montería, Cereté, San Pelayo, San Carlos y Ciénaga de Oro;

---

<sup>31</sup> El área identificada por Ramírez y Parra (2013) como Área Metropolitana del Valle de Aburrá y Oriente, sobresale, según los índices que evalúan el desarrollo relativo de las áreas metropolitanas (IDM) de Colombia, estando en nivel general alto en desarrollo, destacando en los factores de bienestar social y hábitat (súper desarrollada), densidad (alta densidad), diversidad (alta diversidad), institucionalidad (excelente desempeño).

- Área Metropolitana de Neiva: Neiva, Rivera, Palermo y Campoalegre;
- Área Metropolitana de Valledupar: Valledupar, La Paz (o Robles), San Diego, Manaure y Agustín Codazzi.
- Ibagué es la única área metropolitana localizada en un solo municipio. (Ramírez & Parra, 2013, p. 21)

Respecto al proceso de urbanización, Ramírez y Parra sostienen que “el crecimiento de las ciudades es más veloz en los países en desarrollo. *Razón por la cual*<sup>32</sup> se prevé que para 2050 las ciudades del tercer mundo concentren alrededor de dos tercios (65,9%) de la población urbana mundial”. (Ramírez & Parra, 2013, p. 9)

Para el caso enfático de Colombia, en relación con Latinoamérica, los autores argumentan que el país “sobresale como un país de ciudades. (...) Las explicaciones apuntan a la abrupta topografía colombiana, marcada por la ruptura natural de la cordillera de los Andes en tres brazos, lo que dificulta la comunicación entre las regiones.” (Ramírez & Parra, 2013, p. 8) Además, Ramírez y Parra (2013), en cita a Galvis y Meisel (2001) indican que el proceso de industrialización dado entre 1930 y 1970, dio lugar a un “policentrismo compartido por cinco ciudades caracterizadas por su vocación manufacturera: Bogotá D.C, Medellín, Cali, Barranquilla y Bucaramanga” (p.8). Tendencia que, desde la década de 1970, se ha ido revirtiendo. “La globalización, la migración y el desplazamiento forzado han fortalecido la primacía urbana de Bogotá, Distrito Capital” (UNFPA y CIDS, 2007 en Ramírez & Parra, 2013, p.18).

En las áreas metropolitanas de Colombia, en voz de los autores en cuestión, el poder económico se basa

Gran parte en la magnitud de sus aglomeraciones demográficas y productivas. Sin embargo, a medida que se desarrollan los sistemas urbanos, estos deben evolucionar según el ritmo del crecimiento demográfico, para satisfacer la demanda de los ciudadanos y de las poblaciones flotantes en relación a un cierto nivel de calidad de vida. (Ramírez & Parra, 2013, p. 8)

Colombia ha soportado, de acuerdo a los datos recopilados por Ramírez y Parra,

---

<sup>32</sup> Cursiva agregada

El crecimiento demográfico mediante el desborde de la ciudad; resultado de la migración interurbana y la rural, del crecimiento vegetativo de la población. (...) Las ciudades más densas tienden a crear o vincularse con poblaciones periféricas a través de la interacción tanto de las fuerzas centrípetas como centrífugas que origina la ciudad núcleo, a causa de su capacidad de aglomerar empresas y personas. Entre las primeras veinte ciudades con una mayor tasa crecimiento de su población, trece pertenecen a un área metropolitana: Soacha, Facatativá y Zipaquirá en la Sabana de Bogotá; Soledad y Malambo en Barranquilla; Girón y Piedecuesta en Bucaramanga; Envigado, Rionegro y Bello en Medellín; y Valledupar, Santa Marta y Villavicencio. En total, 37 de las 56 ciudades de mayor crecimiento pertenecen o son el núcleo de un área metropolitana. (Ramírez & Parra, 2013, p. 13)

#### **8.1.1.2. Proceso de metropolización hacia el Valle de San Nicolás o Zona de Altiplano**

Como afirma Schnitter (2009), las dinámicas de urbanización experimentadas en el Altiplano del Oriente antioqueño, en relación con Medellín, se ha caracterizado por formas nuevas de crecimiento, determinadas por un “comportamiento de urbanización dispersa que se contrapone a las áreas urbanas de la ciudad compacta como fenómeno que caracteriza la metropolización”. (Schnitter; 2009, p. 53), a propósito de la misma investigación, la autora sostiene que son evidentes “los procesos de explosión de la urbanización, mecanismos de integración entre las funciones esparcidas por el territorio y los diversos espacios organizados” (Schnitter; 2009, p. 56) dando lugar, a modo de hipótesis sustentadas en reflexiones recientes sobre la organización de la ciudad y el territorio, a la existencia del fenómeno de metropolización entre Medellín y el Oriente antioqueño. (Schnitter, 2009)

En relación a este proceso de crecimiento, instituciones como la Gobernación de Antioquia, Área Metropolitana del Valle de Aburrá, Alcaldía de Medellín, Cámara de Comercio de Medellín, Cámara de Comercio del Aburrá Sur y Universidad del Rosario, han realizado estudios<sup>33</sup> enfocados en el ordenamiento territorial de los

---

<sup>33</sup> Área Metropolitana del Valle de Aburrá, Cámara de Comercio de Medellín y Cámara de Comercio del Aburrá Sur (2011). *Análisis de tendencias económicas que ocurren en el Área Metropolitana del Valle de Aburrá y las regiones*

Ejes oriente-occidente (desde el Valle de Occidente Cercano, pasando por el Valle de Aburrá, y conectando con el Valle de San Nicolás) como una de las tendencias con más fuerza para una expansión económica de la actividad productiva que hoy se localiza en el Área Metropolitana del Valle de Aburrá, dados los requerimientos de espacios adyacentes que en el mediano y largo plazo requerirá el AMVA para albergar su crecimiento (Universidad del Rosario & Comisión Tripartita, 2012; pp. 11-12)

La propuesta del año 2012, entre otras con el mismo fin<sup>34</sup>,

Precisa que las orientaciones para el nuevo eje son más una señal de advertencia, que se enfoca en alertar que a futuro estos valles serán ocupados y que, por ende, es mejor contar con herramientas de planificación que permitan anticipar y orientar estas dinámicas. Por lo tanto, es posible construir un modelo de desarrollo económico y territorial de Antioquia, muy articulado a la escala nacional, en el que las conexiones oriente-occidente en los ámbitos nacional (Urabá-Bogotá) y regional (valles de Occidente Cercano y San Nicolás) integran piezas maestras en la configuración del nuevo territorio de la economía antioqueña. (Universidad del Rosario & Comisión Tripartita, 2012; p. 12).

Al respecto, Rodríguez (2011), enfatiza que

El Valle de Aburrá conforma una realidad metropolitana estrechamente comunicada con el centro del departamento, e íntimamente integrada al Oriente cercano. Se desenvuelve en el medio de nueve subregiones de Antioquia y de departamentos circunvecinos con inmensos potenciales, grandes inequidades, altos márgenes de violencia y “profundas interdependencias con Medellín. Recoge fácilmente el 70% de la población, del poder, de la riqueza, de la cultura, pero también de la pobreza y de la marginalidad de Antioquia. La integración real de los valles de San Jerónimo (sobre el que se asientan Santa Fe de Antioquia, Sopetrán y San Jerónimo), de

---

*aledañas (Valle de San Nicolás y Valle de San Jerónimo)*. Medellín, 2011. & Universidad del Rosario; Comisión Tripartita - Gobernación de Antioquia, Área Metropolitana del Valle de Aburrá y Alcaldía de Medellín- (2012). *Tres Valles: el territorio de la economía. Una estrategia de ordenamiento económico-territorial para los valles de Aburrá, Occidente Cercano y San Nicolás en Antioquia*. Bogotá, D.C. 2012.

<sup>34</sup> De forma más contemporánea se encuentra *Metrópoli 2050, La Superciudad de Medellín*, elaborada por la Alcaldía de Medellín y el Área Metropolitana del Valle de Aburrá para el 2019. Establece la Metrópoli 2050 como “un espacio integrado fuertemente interrelacionado y con las opciones de crecimiento que va a demandar la nueva etapa de desarrollo del espacio urbano central de Antioquia, siendo fundamental abordar los procesos de planeación y desarrollo urbano y territorial de este nuevo ámbito funcional del Área Metropolitana” (p. 104). Identificando al Altiplano Oriente como parte del sistema de asentamientos de la metrópoli 2050. Reconociéndolo como un “un territorio totalmente integrado en las dinámicas del espacio metropolitano” (p. 102)



San Nicolás (que recoge a Río Negro, Marinilla, Guarne, La Ceja y El Retiro) y de Aburrá, es un hecho cuyos indicadores pasan por las obras de infraestructura, como el túnel de occidente y la doble calzada al aeropuerto José María Córdova, tanto como por las dinámicas territoriales de la inversión privada, como se evidencia con el desplazamiento industrial y residencial camino del oriente antioqueño, y como se impone hacia el futuro por la conveniencia de dar salida a la producción industrial por el puerto de Urabá (Pérez, 2006 en Rodríguez, 2011, p. 81-82)

Argumento apoyado por Bustamante (2016), invitado a sesión del Programa de Radio Observatorio de Gobierno Urbano del Instituto de Estudios Urbanos, donde, ante la pregunta por el núcleo del fenómeno de metropolización en relación con el Altiplano del Oriente antioqueño, asevera que claramente estaría en Valle de Aburrá y no en el Oriente cercano. Ante tal escenario, y reconociendo en la figura de *municipio* la limitante para ver las grandes aglomeraciones urbanas<sup>35</sup>, Bustamante (2016), aboga por la conformación de una región metropolitana,

Como estrategia conjunta para incluir municipios, que se han consolidado en un bache importante en el proceso de constitución de asociatividad que estimule el trabajo en pro de problemas comunes en el Valle de Aburrá, sus 10 u 11 municipios y aquellos incluidos en el Altiplano a los que realmente los ha tocado la irrigación de las aglomeraciones urbanas. (Bustamante, 2016)

### **8.1.1.3. Proyecto de Área Metropolitana del Oriente antioqueño (AMO)**

El Plan de Desarrollo Departamental 2016-2019, *Antioquia Piensa en Grande*<sup>36</sup>, retoma la figura de área metropolitana propuesto para el Oriente antioqueño a partir de la consideración de esta subregión como el segundo polo de desarrollo del departamento después del Valle de Aburrá, esto debido al avance en sectores de servicios financieros, comercio, telecomunicaciones,

---

<sup>35</sup> Y ese municipio, a pesar de las reformas recientes, no deja ver el fenómeno de las grandes aglomeraciones urbanas que se han generado en torno a las principales ciudades. Por eso, los desbordados y acelerados procesos de concentración urbana no pueden seguir siendo vistos únicamente desde la perspectiva municipal, que fragmenta y disocia la realidad, que la oculta y que sólo puede producir deficientes resultados en materia de gestión. (Bustamante, 2014; p. 16)

<sup>36</sup> Cursiva agregada

transporte, conjuntamente con las actividades “agropecuarias, agroindustriales, mineras, comerciales, recreativas y turísticas que se desarrollan en la región” (Plan de Desarrollo Departamental 2016-2019, Antioquia piensa en grande, 2016, p. 86). Así, el plan en mención trae proyectos de movilidad, acentuando en la posibilidad de mejoramiento de infraestructura como “dobles calzadas” (Plan de Desarrollo Departamental 2016-2019, Antioquia piensa en grande, 2016, p. 32), así como la construcción del “túnel de Oriente y las vías anexas en el altiplano del valle de San Nicolás como un referente para pensar en el Área Metropolitana del Oriente Antioqueño” (Plan de Desarrollo Departamental 2016-2019, Antioquia piensa en grande, 2016, p. 32), lo anterior a partir del recurso de “las APP (Alianzas Público Privadas) como instrumento de financiación para nuestras grandes obras de infraestructura.” (Plan de Desarrollo Departamental 2016-2019, Antioquia piensa en grande, 2016, p. 32).

Para el año 2016, el gobernador electo Luis Pérez Gutiérrez, inició con el proceso de socialización en el Municipio Granada a los 5 días del mes de mayo en el marco del tercer

**Figura 5**

Tercer encuentro de Alcaldes de Oriente (Tweet)

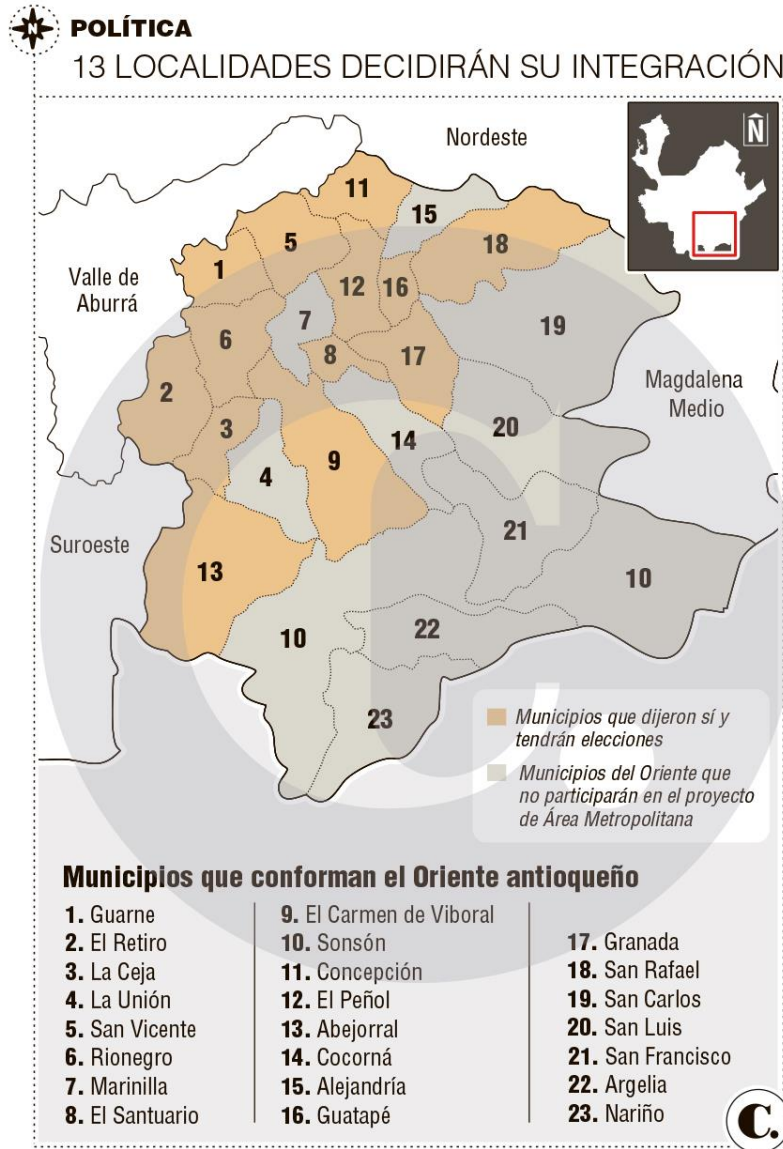


encuentro de alcaldes del Oriente antioqueño. En esta reunión departieron los alcaldes de la subregión, gobernador y algunos de sus funcionarios, el actual director del Área Metropolitana del Valle de Aburrá, Eugenio Prieto, y otros invitados, con el fin de firmar el acta de intención para

*Nota.* Encuentro de alcaldes inicio de constitución de Área Metropolitana de Oriente. Fuente. Luis Pérez Gutiérrez. [@Luis\_Perez\_G] <https://bit.ly/3HdWmWs>

**Figura 6**

Municipios que integrarían el Área Metropolitana de Oriente



Nota. Fuente: Isaza, 2019

la constitución de El Área Metropolitana de Oriente. (Cárdenas, 2016)

A este proyecto se sumaron 13 municipios del Oriente, de los cuales Concepción, El Peñol, Guatapé, Granada, San Rafael, San Vicente hacen parte de la provincia del Agua el Bosque y el Turismo; El Carmen de Viboral, El Retiro, El Santuario, Guarne, La Ceja, Rionegro de la zona Altiplano y Abejorral de la zona de Páramos. (Figura 6)

Tras esta reunión, Luis Pérez radicó ante la Registraduría Nacional del Estado Civil la solicitud para la asignación de las fechas de elecciones.<sup>37</sup> Votación que, de acuerdo a la resolución 11297 de septiembre, emitida por la Registraduría Nacional, serían el día 15 de diciembre, allí los

habitantes de los municipios interesados decidirían si votaban positivo o negativo al Área Metropolitana del Oriente Antioqueño- AMO. (MiOriente, 2019) (Ver anexo 1)

<sup>37</sup> Según lo estipulado en la ley 1625 de 2013 de áreas metropolitanas, la fecha para realizar la consulta popular en ningún caso será inferior a tres (3) meses, no superior a cinco (5) meses (Ley 1625 de 2013, p. 13)

Aún después de todo lo que significó el proceso de convocatoria realizado para la convocatoria para la constitución del Área Metropolitana del Oriente (AMO), el día 2 de diciembre del 2019, la Registraduría Nacional del Estado Civil suspendió la consulta popular que buscaba la conformación de esta figura, aduciendo, “falta de presupuesto”,

A través de la Resolución No. 20287, el Registrador Nacional informó que “la entidad se encuentra en imposibilidad de cumplir con su misión, por no contar con presupuesto para la votación de la consulta popular”.

La resolución fue notificada 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 Alejandría. (Restrepo, 2019)

Además de esta propuesta de área metropolitana, a nivel subregional se desarrollaron dos más de manera contemporánea con el mismo propósito, la primera la *Propuesta de Área Metropolitana “Valles de San Nicolás”* elaborado por Masora en el 2017, donde los alcaldes de los municipios de El Santuario, El Retiro, Rionegro, El Carmen de Viboral, La Ceja del Tambo, San Vicente Ferrer, y Guarne declararon su interés por esta figura. La segunda, la *Propuesta de Área Metropolitana del Valle de San Nicolás*, incluida en el Plan de Acción *Rionegro, Ciudad Sostenible y Competitiva* que hace parte del *Programa Ciudades Sostenibles y Competitivas* liderado por la Financiera de Desarrollo Territorial-Finder- y Banco Interamericano de Desarrollo-BID-, en alianza con el Ministerio de Hacienda y la alcaldía *Rionegro Tarea de Todos* en el 2019; esta figura estaría inicialmente constituida, dice el plan de acción, por los municipios de Rionegro, El Carmen de Viboral, Guarne y El Retiro.

#### **8.1.1.4. Asociación de municipios**

Además de las Provincias Administrativas y de Planificación, las Asociaciones de Municipios, incluidas también como EAT, han cumplido un lugar importante como génesis en términos de asociatividad para el Oriente antioqueño, siendo pionera, además de incidir en el debate en torno al área metropolitana y su instalación en la subregión en la actualidad.

Jurídicamente las asociaciones de municipios, con la constitución de 1886, estuvieron contenidas en el Decreto 1390 de 1976<sup>38</sup>,

Dos o más municipios, aunque pertenezcan a distintas entidades territoriales, pueden asociarse entre sí con miras a la prestación de los servicios públicos municipales, en procura del desarrollo integral de la región comprendida en sus términos territoriales, sujetos a las condiciones y a las normas establecidas por la ley. (Decreto 1390, 1976)

Por su parte, la Constitución de 1991, en la Ley 136 de 1994 refiere que en las asociaciones de municipios<sup>39</sup>, según artículo 148,

Dos o más municipios de uno o más departamentos podrán asociarse para organizar conjuntamente la prestación de servicios públicos, la ejecución de obras o el cumplimiento de funciones administrativas, procurando eficiencia y eficacia en los mismos, así como el desarrollo integral de sus territorios y colaborar mutuamente en la ejecución de obras públicas. (Ley 136, 1994)

Así mismo la Ley de Ordenamiento Territorial, Ley 1454 de 2011, Artículo 10, establece a las asociaciones de municipios como uno de los esquemas asociativos territoriales existentes en el país,

Constituirán esquemas asociativos territoriales las regiones administrativas y de planificación, las regiones de planeación y gestión, las asociaciones de departamentos, las áreas metropolitanas, las asociaciones de distritos especiales, las provincias administrativas y de planificación, y las asociaciones de municipios. (Ley 1454, Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, 2011)

Clarificando en su Artículo 14 que, para el caso de los municipios, dos o más de estos,

---

<sup>38</sup> ARTÍCULO 2º: Definición. Las asociaciones de municipios constituyen entidades administrativas descentralizadas de derecho público del orden intermunicipal con personería jurídica y patrimonio propios e independientes del de los municipios que las integran, se rigen por sus propios estatutos y gozan, para el desarrollo de su objeto, de los mismos derechos, prerrogativas, exenciones y privilegios acordados por la ley a los municipios. Los actos de las asociaciones de municipios son revisables y anulables por la jurisdicción contencioso-administrativa. (Decreto 1390 de 1976)

<sup>39</sup> ARTÍCULO 149. Definición: Entidades administrativas de derecho público, con personería jurídica y patrimonio propio e independiente de los entes que la conforman; se rige por sus propios estatutos y gozarán para el desarrollo de su objetivo, de los mismos derechos, privilegios, excepciones y prerrogativas otorgadas por la ley a los municipios. Los actos de las asociaciones son revisables y anulables por la Jurisdicción Contencioso-administrativa. (Ley 136 de 1994)

(...) De un mismo departamento o de varios departamentos, podrán asociarse administrativa y políticamente para organizar conjuntamente la prestación de servicios públicos, la ejecución de obras de ámbito regional y el cumplimiento de funciones administrativas propias, mediante convenio o contrato-plan suscrito por los alcaldes respectivos, previamente autorizados por los concejos municipales o distritales y para el ejercicio de competencias concertadas entre sí en un marco de acción que integre sus respectivos planes de desarrollo en un modelo de planificación integral conjunto. (Ley 1454, Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, 2011)

Para el caso enfático del Oriente antioqueño existen las siguientes asociaciones de municipios:

**Tabla 1**

*Asociaciones de municipios, Oriente antioqueño*

<b>Nombre</b>	<b>Municipios asociados</b>	<b>Año de conformación</b>
<i>Municipios Asociados de la Subregión de Embalses de los ríos Negro y Nare. (Maser)</i>	Guatapé, San Rafael, Alejandría, Granada, San Carlos, San Francisco, San Roque, Santo Domingo, Concepción.	1990
<i>Municipios Asociados del Altiplano del Oriente Antioqueño. (Masora)</i>	La Ceja, La Unión, El Retiro, El Carmen De Viboral, El Santuario, Marinilla, San Vicente, Guarne, Rionegro	1992
<i>Municipios Unidos del Sur de Antioquia (Musa)</i>	Abejorral, Argelia, Nariño y Sonsón.	1995
<i>Asociación de Municipios de la Zona Bosques. (Corpobosques)</i>	Granada, Cocorná, San Luis y San Francisco	2008

*Nota:* Fuente: Elaboración propia



Estos esquemas asociativos territoriales se empiezan a establecer en el territorio del Oriente antioqueño, antes, incluso, de las posibilidades latentes de un área metropolitana o la provincia, donde esta última había sido antecesora de la figura del departamento.<sup>40</sup>

Para el caso que aquí nos compete en lo referente a las percepciones de diferentes actores sobre el territorio, su configuración y el epicentro del debate entre provincia y área metropolitana, las asociaciones de municipios se han convertido en el núcleo de múltiples intereses que han sido explícitos en el devenir de la configuración territorial, su nacimiento lo expone Rubén Darío Quintero Villada, político de gran trasegar en el Oriente antioqueño, específicamente del municipio de Rionegro, líder visible en el proyecto de consolidación del área metropolitana en el Oriente antioqueño, y que se identifica, en entrevista realizada, como uno de los impulsores de las asociaciones de municipios en la misma región,

Como yo fui la primer vez funcionario departamental, era el gobernador Gilberto Echeverri Mejía, me llamó y me dijo, Rubén Darío, quiero que seas mi secretario de desarrollo de la comunidad para que desarrolles los mecanismos de participación ciudadana que habíamos hecho en Rionegro en la alcaldía, pero lo segundo que me encargó fue, él es un enamorado del tema, de fortalecer las asociaciones de municipios en Antioquia y, de hecho, creamos en Antioquia nueve asociaciones de municipios que fueron las que correspondían a las 9 subregiones que hay en Antioquia, sin embargo, yo no pude, por cuestiones políticas, no pude que se consolidara la asociación de municipios del Oriente cercano que hoy es Masora, y cuando ya nuevamente regresé a la alcaldía, le propuse en el año 1992, al principio del 92, en junio del 92, creamos, o en esa época empezamos a crear la asociación de municipios que es Masora, que es una de las asociaciones indiscutiblemente más fuertes que hay, no solamente en la organización a nivel de Antioquia, sino también de Colombia, entonces ese primer esquema es ese. (Archivo personal, 2020)

---

<sup>40</sup> Para el caso del “departamento”, en Colombia este se constituye, según artículo 286 de la Constitución Política (1991), junto con los municipios, los distritos y los territorios indígenas, como entidades territoriales. Teniendo capacidad de autonomía en la gestión de intereses, según Artículo 287. Teniendo así mismo los siguientes derechos 1. Gobernarse por autoridades propias. 2. Ejercer las competencias que les correspondan. 3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones. 4. Participar en las rentas nacionales. (Constitución Política de la República de Colombia, 1991)

En este proceso de creación de Masora, Gerardo Cardona<sup>41</sup>, relata la historia de esta asociación desde el año 1989, con escritura pública de este mismo año y entrada en funcionamiento para 1992. La búsqueda de su creación, dice él, tuvo la participación “de gente habitante del Oriente que hemos tenido ese gusanito de ¿cómo integrarnos?, ¿cómo trabajar en equipo?, el proceso de asociación de los municipios se jaló” (Archivo personal, 2020) con Alberto Henao en la dirección de Cornare, quien lideró un

Estudio que se hizo con mucha participación de la ciudadanía que se llama Protocolo de Desarrollo hacia el Siglo XXI (...). Es un documento maravilloso, es de lo mejor que se ha hecho en el Oriente, porque se hizo para los 26 municipios. Se llevó a cabo todo lo que se planteaba ahí, eso fue lo que planteó la zonificación del Oriente, eso fue lo que planteó que había que recuperar el tema de la asociatividad municipal, entonces ahí fue cuando se da la asociación de municipios por cada subregión, se dio Musa en la zona de páramo, Maser en la zona de embalses, Masora en el Altiplano y se pensó en una asociación de municipios para la zona de los Bosques, que luego se consolidó en Corpobosques, entonces, a partir de ahí se da todo lo que es casi el nuevo ordenamiento del Oriente antioqueño, se plantea todo un tema de ordenación del territorio. (Archivo personal, 2020)

*Todo este proceso*<sup>42</sup> lo lideró Cornare, pero fundamentalmente quien manejó toda la metodología de la convocatoria fue Alberto Henao, Laura Angulo, Conrado Duque, Javier Parra, el actual director de Cornare. Entonces en esta época yo era el Secretario de Planeación aquí en Marinilla (...), a partir de ahí se estaba formulando (...) el Protocolo de Desarrollo hacia el Siglo XXI, empezamos a trabajar en esos talleres y (...) las cosas que más vimos con fuerza, era que teníamos que generar unas agrupaciones de municipios para poder trabajar en desarrollo subregional, y dijimos, ¿Cuál es la figura mejor para ese momento?, las asociaciones de municipios, la única referencia que teníamos de asociación de municipios era Masa, Municipios Asociados del Valle de Aburrá, que estaba en funcionamiento en ese momento, ni siquiera habían constituido el área metropolitana, entonces nos asesoramos de Masa (...), entonces constituimos.

---

<sup>41</sup> Participo activo en procesos desde y en la subregión, así como presidente y representante legal del Consejo Provincial de Paz, Asamblea Provincial Constituyente del Oriente Antioqueño,

<sup>42</sup> Cursiva agregada



*A partir de este asesoramiento, los secretarios de planeación de los municipios nos empezamos a reunir, pero inicialmente nos convocaron los del Altiplano, entonces nos fueron tomando por subregiones, los del Altiplano, los de Embalses, los de Bosques, los más juiciosos fuimos los del Altiplano que operamos los talleres en Quirama, entonces dijimos, bueno, y ¿Qué hacemos?, nosotros tenemos que trabajar unidos, es que los problemas de nosotros son iguales, (...) venga hagamos una reunión de secretarios de planeación, unifiquemos normas de planeación, pero venga, ¿Qué figura le vamos a dar?, dijimos: la asociación de municipios, entonces se conforma y empezamos a pensar en nombres (...) y conformamos Masora, no existía AMOR, no existía la Asamblea Provincial del Oriente. Los que son CCOA<sup>43</sup>, CEO<sup>44</sup> nos ayudaron mucho, gente muy comprometida, por ejemplo, Cámara y Comercio estaba Javier Ignacio Molina, un tipo excelente, inclusive ahí estuvo primero este Ester Lucía, Ester Lucía Gómez.” (Archivo personal, 2020)*

La situación detonadora de la asociatividad en el Oriente antioqueño, según relata Cardona, fue la celebración de los 150 años del Colegio San José de Marinilla, donde recibieron asesoría de Orlando Fals Borda, conecedor en temas de ordenamiento territorial, a partir de la cual lograron la constitución de la Asociación de Municipios.

Acciones que Gerardo Cardona rescata de esta puesta en funcionamiento inicial de Masora, fue la Unidad de Gestión de la Planeación Subregional, sección donde los Secretarios de Planeación de los 9 municipios que conformaban la asociatividad estudiaron los estatutos de planeación de cada una de sus entidades territoriales, logrando fortalecer dichas oficinas,

Les dimos computador a cada oficina, capacitamos los funcionarios, actualizamos las normas, eso fue muy importante para las oficinas de planeación en Masora, y así empezamos con varias dependencias, después cogimos las secretarías de agricultura, las oficinas jurídicas, que desde Masora tienen una oficina jurídica muy fuerte, con cinco abogados, nosotros le dábamos asesoría, capacitación, asistencia jurídica, le montamos carrera administrativa a los 9 municipios, en cambio ahorita, óigame, 5 abogados para los 9 municipios, ahora el solo municipio de Marinilla tiene 11 abogados, o tenía hasta el año pasado que ya no puede contratar a nadie hasta que no apruebe el plan de desarrollo, y

---

<sup>43</sup> Siglas para Cámara de Comercio del Oriente Antioqueño

<sup>44</sup> Siglas para Corporación Empresarial del Oriente

montamos las empresas de servicios públicos, les montamos la carrera administrativa, todo, una cosa muy muy buena. (Archivo personal, 2020)

Todo lo anterior con “la ilusión de tener un Oriente unido, un Oriente junto para trabajar todos esos temas de planeación, de capacitación, de unificar algunas normas” (Archivo personal, 2020), con el apoyo, como se hizo ya mención, de Cornare, el CEO, Fenalco y el Departamento de Antioquia

Con la dirección de planeación departamental y la, una entidad muy importante que funcionó muy bien, la Secretaría de Gobierno con una división que tenía que se llamaba Apoyo Institucional, que en ese tiempo la manejaba una arquitecto que se llamaba Luz Miriam Herrera, ya se murió, Luz Miriam Herrera, entonces ellos nos daba, imagínese que cuando no teníamos ni siquiera abogados en Masora, nos prestaban abogados del departamento, nos capacitaban, nos ayudaban, hacían la gestión con el IDEA, para que nos mandaran asesores, todo gratis, todo el apoyo financiero, pues, el apoyo financiero para los municipios desde el IDEA, pero todo con la Secretaría de Gobierno con es subdivisión de Apoyo Institucional. (Archivo personal, 2020)

Además de las acciones ya rescatadas, nacientes en Masora, Cardona suma a éstas la conformación de la “asociación de líderes del Oriente, (...) *donde*<sup>45</sup> ahí nació la Asamblea Constituyente del Oriente, nació AMOR, y luego nació Aprobiasis” (Archivo personal, 2020)

Actualmente Cardona reconoce a Masora como un “actor más de los alcaldes (...), un bastión de los negocios de los alcaldes” (Archivo personal, 2020), aun cuando en Masora, dice, se gestaron proyectos, además de la realización de un trabajo integral de desarrollo con “Pueblos”, que fue el origen

De la Ley 388, que es la Ley de Ordenamiento Territorial. Nosotros les hicimos, con una cooperación nacional e internacional, todo el tema de los planes de ordenamiento territorial que se llamó *La Estrategia De La Simultaneidad*<sup>46</sup>, es la única región que tuvo en ese momento plan de ordenamiento para los municipios y plan de ordenamiento para la subregión, se convirtió en un modelo también. Nosotros en Masora teníamos mucha cosa,

---

<sup>45</sup> Cursiva agregada

<sup>46</sup> Cursiva agregada

teníamos los asuntos de atención el menor infractor, imagínate, (...) pero eso lo construimos fue nosotros, las mejoras inclusive físicas las hicimos de plata de Masora y de plata que nos debían los municipios. digo yo que cuando ya se politiza, porque se toma es como una instancia para negocios de los alcaldes.

Para este actor, Masora actualmente

Solo está sirviendo para evadir la ley 80 en contratación, entonces hacen convenios interadministrativos, son multimillonarios, por ejemplo, contratan con la EDESO de Rionegro, entonces la EDESO contrata con Masora, un contrato por 10 mil, 12 mil millones, contratan con Masora, porque Masora al evadir la ley 80 no tiene tanto requisito, tanto reglamento, entonces por un lado sacan la plata para los alcaldes, la coima, (...) (Archivo persona, 2020)

En relación con el proyecto “Pueblos”, Consuelo Montoya Giraldo<sup>47</sup>, clarifica que, en los años 90, Cornare, la Gobernación de Antioquia y las Asociaciones de Municipios, para este caso Maser y Masora, lideraron algunos planes, entre los que se encuentra el ya mencionado, cuyo énfasis estuvo en la “planificación relacionada con los municipios del altiplano”. (Archivo personal, 2020)

Si bien Cardona especifica haber sido el primer director de Masora, reconoce que pudo sostener el puesto solo hasta, “que le empezaron a meter a eso politiquería y yo llegué y dije, no, muchas gracias, ¿Ustedes quieren meterle a esto política e influencia, y todo por cuotas por sacar cuota de aquí alcalde?, ahí les dejó la asociación, muchas gracias.” (Archivo personal, 2020)

Percepción similar tendría el ex concejal y líder del proceso de constitución de provincia en el Oriente antioqueño, Gustavo García, al referirse a Masora como una “asociación de bolsillo de ellos” (Archivo personal, 2020), refiriéndose a las personalidades que representan la iniciativa de posicionar al área metropolitana en la subregión.

---

<sup>47</sup> Miembro fundador y activa de la Corporación de Estudios, Educación e Investigación Ambiental-CEAM

Masora, para el caso puntual de constitución del Área Metropolitana de Oriente, es identificada por John Jairo Ramírez, funcionario adscrito al Departamento Administrativo de Planeación de Antioquia, como uno de los actores principales en su impulso en la subregión<sup>48</sup>.

El área metropolitana la ha venido más impulsando la gobernación y los estudios técnicos, también hay otros autores que han venido hablando de área metropolitana como Masora (...). (Archivo personal, 2020)

La asociación de municipios, con protagonismo de Masora, ha sido un hito importante en términos de planificación en el Oriente, además de instalarse como un fortín político en la subregión, consolidándose por tal en un referente para la toma de decisiones locales, como lo es el caso del área metropolitana en el Oriente.

Para el segundo momento de este trabajo, se buscará abordar los procesos de confrontación entre área metropolitana y provincia, más allá de la definición y desenvolvimiento histórico, político y económico de cada figura, que fue el ejercicio ya hecho y que servirá como base de entendimiento para lo desde aquí desarrollado. Para este momento se contará con un recorrido en el proceso de planificación del Oriente antioqueño, así como la incursión de las voces de diferentes actores políticos y sociales que permitirán reconocer el escenario en fricción en primera persona, logrando con ello reconocer más ampliamente el espacio y su producción.

---

<sup>48</sup> Propuesta de Área Metropolitana “Valles de San Nicolás” elaborado por Masora en el 2017.

## Segundo momento

Ahora bien, el recorrido hasta ahora trazado en el ordenamiento territorial colombiano con énfasis en la figura de provincia en un primer momento, ha permitido reconocer un trasegar histórico de ésta en la que élites políticas y económicas han tenido un papel central. Éstas, como tendencia ideológicamente dominante, encubierta en el saber del poder burocrático (mezcla entre ideología y conocimiento), moldeó los espacios a partir de signos y relaciones “frontales”, imponiendo esta figura como estrategia para segmentación y caracterización (violenta) de comunidades, inicialmente indígenas, a partir de su idiosincrasia (útil en el proceso de división del trabajo).

Imperó entonces como una representación del espacio en la que se moldearon los espacios que lograron permanecer en el tiempo gracias a la injerencia del poder en sus diferentes facciones, élites y personalidades, integrándose de esta manera, estas representaciones del espacio, a la política y la práctica social, llevando a los usuarios a reconocerse en la provincia, posterior en los departamentos y actualmente en un debate que busca revivir la primera (provincia) en el espacio vivido, donde la imaginación desea tomarla y modificarla, es decir, desea tomar este esquema, del cual ha sido receptor pasivo, y darle un nuevo significado, pero sin salir de los marcos (nominales) reduccionistas impuestos por el Estado (en sus diferentes fases de formación hasta el actual).

Partiendo de que la configuración territorial se da socialmente, que el espacio es una relación social ligada a las fuerzas productivas (incluidas aquí la técnica y el conocimiento), siendo un producto que se consume, así como medio de producción, imposible de separarlo del Estado, de las superestructuras de la sociedad (que juegan un papel importante en la asimilación de los espacios dominados), se entiende que está asociado a los procesos acumulativos de capital que en sí mismos están directamente relacionados con la producción del espacio, un espacio abstracto que nace del tiempo histórico y éste a su tiempo del absoluto, y es producido por el capitalismo y el neocapitalismo que “contiene el «mundo de la mercancía», su «lógica» y sus estrategias a escala mundial, al mismo tiempo que el poder del dinero y el del Estado político” (Lefebvre, 2013, p. 110).

En este espacio, el área metropolitana se convierte en contenedor de los procesos de globalización, donde las causas que lo generan, así como a la figura de provincia, no se dan de

manera espontánea, sino que parte de un desarrollo en el que un núcleo urbano se relaciona con su entorno rural inicialmente, para luego, por causa de la industrialización, este centro generar una doble atracción por el empleo industrial, logrando una expulsión de lo rural por declive de la producción agrícola, pasando a la relaciones entre núcleos y ciudad central y consolidándose finalmente con un protagonismo de los centros urbanos satélites que se relacionan con la metrópoli, y que para el caso colombiano, surge como efecto del conflicto armado, las transformaciones en las relaciones de producción agropecuarias y los efectos del proceso de industrialización tardía, respondiendo así un proceso impositivo de los productores del espacio que buscan una cohesión y coherencia en la que entran a jugar diferentes actores, es un espacio de poder, instrumental (espacio abstracto), manipulado por todo tipo de autoridades, con la participación de élites políticas y económicas que rápidamente ejercieron reformas institucionales que impondrían, a partir de su ideología científica, una lógica del espacio, una representación del espacio, un espacio dominante, ese espacio “de los científicos, planificadores, urbanistas, tecnócratas fragmentadores, ingenieros sociales y hasta el de cierto tipo de artistas próximos a la científicidad” (Lefebvre, 2013, p. 97)

Partiendo de este marco inicial, en los capítulos siguientes se buscará exponer el escenario en fricción entre dos proyectos de región enmarcados en esquemas asociativos blindados, bien en provincia como en área metropolitana, siendo necesario exponer un contexto que permita dar claridad al tipo de planeación que se ha consolidado en la subregión, entendiendo el espacio y su producción a partir de lo percibido-concebido y vivido, todo ello desde el reconocimiento de la participación en estos procesos de agentes económicos y políticos, así como de la población organizada.

Este capítulo estará integrado por dos momentos, en el primero se realizará un acercamiento al Oriente antioqueño, los proyectos y megaproyectos que desde los años sesenta se empezaron a instaurar en la subregión en el marco del significado plural que tuvo y aún repercute, así como el rescate de las voces de actores que han participado y conocen de cerca estos procesos de planificación del Oriente antioqueño, esto con el propósito de acercar al lector a la realidad del territorio. En segunda instancia, se expondrá el centro del debate actual que se esgrime en torno a la planeación y su percepción alrededor del área metropolitana y la provincia, donde se contará igualmente con la voz de algunos actores que participaron en las diferentes plataformas de

discusión, buscando dilucidar la producción del espacio, en términos lefebvrianos, para el caso de la subregión.

### Capítulo III

#### 9. Oriente antioqueño, planificación y desarrollo

El Oriente antioqueño se caracterizó, como lo recapitulan García & Aramburo (2011), por ser una región esencialmente rural, “especializada en la agricultura campesina, que produce, de manera simultánea, bajo las lógicas del autoconsumo y la comercialización” (p. 45). Si bien la región perdió importancia histórica y dinamismo desde las últimas décadas del siglo XIX hasta los años 50 del siglo XX, para los años 60 de este mismo siglo se dio inicio a una amplia actividad económica, política y social, que dieron paso a una nueva reconfiguración. García y Aramburo identifican las siguientes claves de estos tres factores:

a) las decisiones de la “mano invisible” de la economía, que reubicaron este territorio en el escenario de la economía nacional e internacional; b) el acompañamiento que el Estado dio a ese proceso y que intervino especialmente en el reordenamiento territorial de la zona y en el discurso que difundió a propósito de lo que era la región; c) los procesos de movilización social que se fueron desencadenando a lo largo del tiempo en función de los efectos que dicha transformación producía en el territorio, tanto en el plano material e instrumental como en el afectivo y simbólico, y que arrojaron dos resultados principales: el primero, que la población asumiera una nueva manera de relacionarse con su territorio, con los actores del poder y con la proyección de su futuro; el segundo, que se forjara una memoria histórica a propósito del significado de las intervenciones de agentes externos y sus megaproyectos y de la capacidad y potencialidad que tiene la población de base de juntarse y actuar colectivamente en función de un proyecto. Esta memoria intervendrá de manera singular en el presente. (García y Aramburo, 2011 pp. 45, 46)

La “mano invisible” abordada por las autoras, enmarcada en el desarrollo económico que intervino en la región y las fuerzas allí insertas, logra partir el territorio en dos, por una parte “un altiplano industrializado y urbanizado vinculado con el Valle de Aburrá”, y por otra, “una amplia zona periférica en términos de índices socioeconómicos, de posibilidades de comunicación e información, de capacidades en el ejercicio ciudadano y de poblaciones sujetas a los vaivenes de los grupos armados sobre su territorio.” (García y Aramburo, 2011, p.46) Este elemento, sumado



a la actuación del Estado por medio de la Corporación de Desarrollo Regional (Cornare), creada en 1984, reordena el territorio, le “inventa” su nueva coherencia para el discurso y para la gestión, dando esta doble visión de la región, es decir, un efecto dual brindado por las fuerzas económicas y el Estado, escenario que repercutió en la emergencia de múltiples movilizaciones sociales en la subregión que asumían al Oriente como uno solo y propio, actuando al unísono y en una misma dirección y formulando sobre él propuestas colectivas.

De esta manera, mientras las fuerzas económicas fracturaban el territorio, el Estado con sus herramientas discursivas intentaban generar una unificación a través de acciones de planificación. Sentido de unidad que también era generado por la población mediante sus acciones colectivas. Es este el panorama que acompaña al Oriente desde los años 60.

## **9.1. Oriente antioqueño como escenario estratégico**

### ***9.1.1. A nivel económico***

El proceso de inserción del Oriente antioqueño en el panorama económico regional, nacional e internacional, no fue producto de un proceso autónomo y endógeno, como lo relacionan García y Aramburo, sino que respondió al accionar de escalas espaciales externas de la región que vieron en ella el potencial estratégico de su localización. En relación con ello, “dos fueron los procesos que marcaron dicha transformación: la reubicación de la industria del Valle de Aburrá en la zona del Altiplano de esta región y la construcción de una serie de “megaproyectos nacionales.” (García y Aramburo, 2011, p. 47).

Las autoras traen a colación tres “megaproyectos”, caracterizándolos de la siguiente manera:

- El complejo hidroeléctrico construido entre los años 70 y 80 llega a producir, en esa época, cerca del 60% de la energía eléctrica del país, y todavía hoy participa con el 30%. Esto redefine la geografía de la región, además de que descarga efectos abruptos sobre la economía local donde se asienta el proyecto.

- La autopista Medellín-Bogotá convierte al Oriente antioqueño en el anudamiento entre el mercado interno nacional y el área metropolitana de Medellín. Si bien su trazado y construcción se decidieron por fuera de la región, arroja efectos contundentes sobre ella porque garantiza la comunicación rápida con Medellín y entre un buen número de poblaciones de la región propiamente dicha.
- El aeropuerto internacional y la zona franca definen una segunda estructura de incentivos para el asentamiento industrial enfocado a la exportación y refuerzan al Oriente antioqueño como anudamiento entre el área metropolitana medellinense y el mercado internacional, a través del flujo de bienes y de pasajeros. (García y Aramburo, 2011; p. 47)

A esta clasificación se suma la construcción del Túnel de Oriente, obra que tuvo su génesis en el año 1997 con Álvaro Uribe Vélez en la Gobernación de Antioquia, y cuya construcción y operación empezó después de más de dos décadas, en el 2019, con Luis Pérez Gutiérrez como gobernador. Este proyecto fue ejecutado aún después de los debates suscitados por la comunidad afectada, así como por colectivos en términos ambientales, sociales y económicos. El túnel disminuyó a 20 minutos el recorrido desde Medellín hasta el Aeropuerto José María Córdoba en Rionegro, cuyo peaje es considerado el más costoso del país para el año 2021 (Portafolio, 2021), y resaltando por las restricciones totales de movilidad a motocicletas y bicicletas<sup>49</sup>.

La migración, desconcentración (1972), de la Industria del Valle de Aburrá hacia su periferia, al Oriente antioqueño en específico, dio lugar a lo que sería el inicio del proceso de industrialización de la región. Además de la continuidad geográfica (vecindad), que permitiría esta migración, desde

La geografía económica, (...) se hace efectiva por las distintas infraestructuras que sucesivamente fueron, no solo comunicando la región con el área metropolitana y permitiendo un mayor flujo de bienes, servicios y factores, sino también creando nuevas funciones propias y exclusivas del Oriente antioqueño, como la zona franca y el aeropuerto, que sirven de soporte al área metropolitana para su conexión con las rutas del comercio internacional. (García y Aramburo, 2011, p. 48)

---

<sup>49</sup> Estos medios de transporte tienen prohibido el paso.

De esta manera, el Valle de Aburrá se constituía en el centro administrativo de control de producción y posesión del capital de estas empresas desconcentradas en el Oriente antioqueño, tejiendo así una “cadena productiva que *enlazaba*<sup>50</sup> el área metropolitana con el oriente cercano y, por tanto, también *evidenciaba*<sup>51</sup> la influencia de los poderosos grupos de interés que *estaban*<sup>52</sup> detrás de la migración industrial.” (García y Aramburo, 2011, p. 48). De esta manera, los poderes económicos establecidos en el Valle de Aburrá, con claro protagonismo en la economía nacional, convirtieron a la subregión en uno de los nodos centrales de ésta. Lo anterior

Trajo transformaciones en el entorno y en la dinámica social y económica del Altiplano con la vinculación de buena parte de la población al trabajo en las fábricas y la llegada a la región de centenares de familias en busca de empleo. Tales circunstancias aceleraron la urbanización de Rionegro y los municipios cercanos y, además, se desbordó la capacidad para satisfacer las necesidades básicas de los habitantes. Al mismo tiempo, numerosas familias de clase alta y media-alta invirtieron en la región comprando fincas de recreo, lo que cambió la vocación de la tierra y elevó sus precios. (Área de Paz, Desarrollo y Reconciliación, 2010, p. 6)

Además de este proceso de urbanización, se generó una tercerización de su economía. El Oriente antioqueño, de importantes raíces agrícolas, además de locales, se transforma a una economía, en palabras de García y Aramburo (2011), “más moderna e insertada en los mercados del mundo” (p. 48). Según las autoras, este nuevo vínculo con el Valle de Aburrá y la economía nacional

Tiene efectos socioespaciales adicionales sobre el conjunto del territorio, pues, a pesar de que las centrales hidroeléctricas se asientan en la vertiente oriental, y de que la autopista Medellín-Bogotá atraviesa toda la región, los efectos reales del “desarrollo” se concentran en una pequeña porción de sus municipios y ocasionan así la fractura del Oriente en dos escenarios. En otras palabras, todo lo que suele afirmarse acerca del “desarrollo” del Oriente antioqueño está referido al desarrollo del Altiplano y, dentro de éste, especialmente

---

<sup>50</sup> Cursiva agregada

<sup>51</sup> Cursiva agregada

<sup>52</sup> Cursiva agregada

de cinco municipios: Rionegro, como su polo, y Marinilla, La Ceja, El Carmen de Viboral y El Santuario. (García y Aramburo, 2011, pp. 48-49)

De esta manera, como consecuencia del crecimiento industrial protagonizado por el departamento de Antioquia desde finales del siglo XIX hasta mediados del siglo XX, se permitió, según Urrea (2009), identificar prácticas proclives al desarrollo en aras del llamado progreso. Como se vio con antelación, la vecindad geográfica que significaba el Oriente antioqueño a la capital del departamento, permitió que la subregión ocupara un lugar estratégico, siendo afectada por las dinámicas de Medellín y el Valle de Aburrá, entramado que tuvo como consecuencia la desconcentración de la industria en su vecindad, el Oriente antioqueño, además del reconocimiento de sus cualidades biofísicas y climáticas que serían un gran potencial en la producción de energía eléctrica, poniendo así a la subregión

En un primer plano en el departamento y de manera reciente a nivel nacional, pues se trata de un enclave que permite una producción en cadena de la energía hidroeléctrica, aprovechando desniveles sucesivos del terreno, por lo tanto, los costos disminuyen de manera relativa, haciendo mucho más atractiva el área para las entidades productoras de energía.” (Urrea, 2009, p. 60)

Desconcentración industrial que también fue producto de la construcción de la autopista Medellín-Bogotá que “despertó el interés de los industriales antioqueños que vieron en la carretera la posibilidad de establecer sus fábricas en el Oriente Cercano, en inmediaciones de los municipios de Guarne y Rionegro” (pp. 124-125)

Desde la década de 1960, años antes de entregarse el tramo de carretera, comenzó a observarse el desplazamiento de algunas plantas industriales hacia zonas rurales de Rionegro y Guarne, aprovechando los bajos costos de los terrenos aledaños a la futura carretera. Entre las décadas de 1960 y 1980 la actividad industrial fue ganando terreno en Rionegro, restando importancia a la agricultura como actividad de importancia en el Municipio. (Duque, 2016, p. 125)

La construcción de la carretera Medellín-Bogotá responde inicialmente a una serie de misiones internacionales que entre 1960 y 1970 arribaron en el país, éstas tenían el propósito de evaluar el sistema nacional de transportes para así dar recomendaciones al Gobierno Nacional

acerca de la forma en que se deberían hacer las inversiones en puertos, carreteras y ferrocarriles, según Duque (2016),

Resaltan por su importancia las misiones de la Universidad de Harvard (1963-1968) y la misión del Ministerio de Transportes de Holanda (1974). Ambas misiones presentaron al Gobierno Nacional un plan de inversiones en transporte deberían ser financiadas con fondos de entidades promotoras del desarrollo como el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial. (p. 123)

Para la puesta en marcha de los planes de inversión formulados por los Gobiernos del Frente Nacional, que daban un énfasis en materia de infraestructura, las diferentes administraciones debieron recurrir a empréstitos con el BM y el BID. Entidades que, siendo facilitadoras de la ejecución de dichos proyectos, exigieron que “para efectuar los desembolsos, *debían*<sup>53</sup> participar en forma activa en la toma de decisiones a la hora de realizar las inversiones.” (Duque, 2016, p. 124)

Entre 1966 y 1983 fue construida la carretera Medellín-Bogotá; el trazado a través del Oriente antioqueño y la zona sur del Magdalena Medio antioqueño, obedeció, reitera Duque (2016), “a la necesidad de reemplazar a la antigua vía Medellín-Sonsón-La Dorada, inaugurada a principios de la década de 1950” (p. 124), la entrega del primer tramo Medellín-Santuario fue entregado en 1972, el segundo, comprendido entre Santuario y Puerto Triunfo, a orillas del Río Magdalena, inició en 1972 y finalizó en 1983. Este plan de construcción vial por tramos se realizó a juicio de expertos del BM y del BID. (Duque, 2016)

Como lo recapitula el Área de Paz, Desarrollo y Reconciliación (2010),

La construcción de la autopista Medellín – Bogotá, por otra parte, atravesó como una espada el centro del territorio de Cocorná, separando a su corregimiento San Francisco con una gran herida que rompió sus dinámicas culturales y lo aisló de su cabecera municipal. Su construcción también aisló a otros municipios como Sonsón y Nariño que hacían parte de la vía que comunicaba a la ciudad de Medellín con la capital del país, pero permitió también mejorar las vías de acceso a municipios como Granada, San Luis y Cocorná. (p. 7)

---

<sup>53</sup> Cursiva agregada

La necesidad de un aseguramiento energético que estimulara y lograra soportar la industria del Valle de Aburrá a mediados del siglo XX y su desconcentración, había generado la expansión de la producción eléctrica a zonas relativamente alejadas,

Buscando características geomorfológicas y de precipitación que permitieran ejecutar proyectos de ese tipo con un presupuesto razonable. Se hacía implícita entonces, una expansión del desarrollo económico de la ciudad a costa de la intervención de territorios periféricos para el montaje de la infraestructura energética. (Urrea, 2009, P. 60)

De esta manera se iniciaron una serie de estudios a lo largo del departamento para determinar zonas potenciales para la producción de energía eléctrica, obteniendo de ello una amplia gama de posibilidades que “permitieran a las Empresas Públicas Municipales (Empresas Públicas de Medellín desde 1955), determinar cuáles eran los proyectos más viables para suplir las necesidades que la ciudad tendría en el futuro.” (Urrea, 2009, p. 60) El curso superior del Río Nare fue uno de los lugares estudiados, contando

Con una cuenca hidrográfica que incluía territorios en la gran mayoría de los municipios del oriente del departamento, el cual se hacía bastante viable dado que existía una “diferencia de 810 metros de altura entre las hoyas de Río Nare y el Río Guatapé” (EPM, 2000; p. 3 en Urrea, 2009; p. 60), lo que podía utilizarse para lograr una caída de agua que asegurara la producción eléctrica. (Urrea, 2009; p. 60),

La firma antioqueña de ingenieros Integral y Edison, empresa italiana, retomaron los estudios contratados en 1955 con Sogeico. “La nueva central hidroeléctrica generaría entre 550 y 600 mil kilovatios; comprendía la presa de Santa Rita, el embalse del Peñol con capacidad total para cerca de 1200 millones de metros cúbicos de agua y sus obras conexas”. (EPM, 2000; p. 48 en Urrea, 2009, p. 61).

El proyecto implicaba retos a escalas más grandes de lo acostumbrado por las Empresas Públicas de Medellín (...) Se trataba de una obra excepcional dentro de los imaginarios de la época, tan visionaria como lo exigía la narrativa “paisa”, que no tenía miedo a los imprevistos que la naturaleza le tuviera reservados en la búsqueda del progreso (y del capital). De cierta manera, el desarrollo económico que tenía lugar en Medellín expresaba la “grandeza del espíritu” de los “montañeros”, por lo tanto, sí era posible diseñarlo, para los ingenieros antioqueños era posible llevarlo a cabo, se tornaba entonces en una cuestión de identidad regional. (EPM, 2000, p. 48 en Urrea, 2009, p. 61).

En 1963 empezó la construcción de la primera etapa, entrando en funcionamiento en 1971, la segunda inició su construcción en 1973 y empezó a funcionar en 1979. Pero

La intervención de las Empresas Públicas de Medellín y otras empresas generadoras de energía (ISA) en la zona del oriente antioqueño no se limitó a la Represa del Nare, aunque es la más antigua; de hecho en toda la zona del oriente lejano hay cinco centrales hidroeléctricas: Nare (o Guatapé) y Playas, que son de EPM; y Punchiná (o San Carlos), Calderas y Jaguas (o San Lorenzo), propiedad de ISAGEN; El caso de las hidroeléctricas de Guatapé, Playas y Punchiná, es además bastante complejo, pues conforman lo que es denominado como “Cadena Nare”, en la cual de manera sucesiva van aprovechando el agua que ha terminado su proceso en la central anterior. (Urrea, 2009, pp. 62- 63)

Como lo establece el Área de Paz, Desarrollo y Reconciliación del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo-PNUD- (2010), “los cambios de población ocurridos a raíz de la construcción de los embalses sobre las tierras de los campesinos y de la autopista Medellín-Bogotá, trajeron situaciones que afectaron seriamente a la población local” (p. 6), en el mismo texto se resalta la afectación mayoritaria que tuvieron municipios como El Peñol y Guatapé, donde, en el primero, el casco urbano debió ser desplazado en su totalidad debido a las inundaciones que en inicialmente realizaron en las zonas rurales pero que en un segundo momento se presentó en el área urbana.

La megaobra modificó estructuralmente el hábitat, el poblamiento, las condiciones socioeconómicas y toda la geografía humana de una población, cuya presencia era cuasi secular en el territorio. La inundación del pequeño valle de El Peñol no solo condujo al desplazamiento de las residencias y a la reconstrucción de las mismas, sino también a un cambio radical en las formas de sociabilidad, en el acceso a la tierra, en la movilidad de la población, en las actividades económicas “rutinarias” y en el patrimonio cultural de sus habitantes. (Tarazona, 2016, p. 10)

Para el caso de Guatapé, la construcción de la central hidroeléctrica desencadenó también un proceso de desplazamiento, “su vida y paisaje dieron un giro radical, (...) muchos propietarios vendieron sus tierras para el embalse y la hidroeléctrica y se desplazaron hacia la Costa, los Llanos y el Eje Cafetero” (Área de Paz, Desarrollo y Reconciliación, 2010, p. 6), los campesinos vieron extinta la producción agrícola, “los minifundistas que se trasladaron a las cabeceras municipales

tenían que competir en desventaja –debido a su desadaptación al medio urbano– con todas las familias que llegaban en busca de empleo ante el boom de la industrialización.” (Área de Paz, Desarrollo y Reconciliación, 2010, p. 7)

A mediados de los años 70 se anuncia, como lo ilustran Sánchez & García (2020), “la construcción del Aeropuerto Internacional José María Córdova de Rionegro (p. 3). En aquella época se vaticinaba la construcción de un terminal aéreo que, según ambos autores, propulsaría en la zona el desarrollo económico,

Y así mismo, (...) acarrearía cambios significativos en el territorio originados por asentamientos industriales, destrucción del bosque protector y otras consecuencias propias de la industria aeronáutica que amenazaban con producir efectos nocivos con graves repercusiones sociales. (Hernández Muñoz & Posada Peláez, 1982 en Sánchez & García, 2020, p. 3).

Para 1985 se inaugura el Aeropuerto Internacional José María Córdova y efectivamente trae consigo un cambio importante en la dinámica regional, “abriendo las puertas al mundo y proponiendo nuevos liderazgos a la región” (Área de Paz, Desarrollo y Reconciliación, 2010, p. 7). Para el año 2015 se proyecta la ampliación del aeropuerto, propuesta presentada por el vicepresidente de la República, Germán Vargas Lleras.

Dicha propuesta contemplaba en el año 2015 una intervención cercana a las 784 hectáreas; a pesar que el aeropuerto existente ocupa cerca de 263 ha. Es decir; se anunciaba como área de interés para una segunda pista del AIJMC, casi 3 veces lo que ocupa actualmente todo el terminal aéreo; considerando que el perímetro total del AIJMC es de 18400 metros (Unión Temporal Rionegro (UTRN), 2016 en Sánchez & García, 2020, p. 3).

Esta diferencia en el área de intervención en el 2015 y la requerida para el aeropuerto en los años 80, generó alertas a las comunidades que se verían afectadas, aun así,

La Aeronáutica Civil procedió a la declaratoria del proyecto de construcción de la segunda pista como obra de utilidad pública e interés social (...). Cabe señalar que el polígono donde se proyecta la segunda pista del AIJMC, está comprendido en un área de protección, al ser distrito agrario, reserva forestal y de regulación hídrica (Universidad Católica de Oriente, 2018 en Sánchez & García, 2020; p. 3). Lugar de hábitat para diversas especies por las características ecosistémicas de la zona; siendo algunas de ellas protegidas por estar en peligro de extinción (Planeación Municipal de Rionegro, 2014 en Sánchez & García,



2020, p. 3) y del que se derivan servicios ambientales, pues de allí proviene cerca del 20 % del agua que surte el acueducto de Rionegro. (Universidad Nacional de Colombia & Cornare, 2006 en Sánchez & García, 2020, p. 3) Los productores agropecuarios se ven afectados por la calidad del agua de las fuentes cercanas al (AIJMC); debido a que en ocasiones presentan trazas de hidrocarburos (Ramírez Restrepo, 2020 en Sánchez & García, 2020, p. 3), tema que atenta contra la calidad de las cosechas e integridad de los ecosistemas. De hecho, algunas familias campesinas se ven afectadas, pues aún conservan su tradición agrícola y pecuaria. Los avicultores ven impactadas sus producciones, debido a la contaminación auditiva y lumínica, las cuales causan estrés en las aves. (Sánchez & García, 2020, p. 3)

En relación con el desarrollo del circuito vial en el Oriente antioqueño llevado a cabo en las últimas dos décadas, enfocados en la doble calzada de la autopista Medellín-Bogotá, el Túnel de Oriente, la variante del aeropuerto José María Córdova y la vía Las Palmas, Moreno & Souza & Michel (2018) las califican “como vías que comunican con áreas de interés turístico, urbanístico, comercial, servicios e industrial” (p. 83); infraestructura que es “un objeto artificial que evidencia la intencionalidad de su operación de capital en un territorio y las relaciones de los agentes de transformación.” (p. 83), estas obras, a las que Montoya (2018) le suma la zona franca y la vía El Escobero hacia el municipio de Envigado, “da cuenta de los esfuerzos de la metrópoli de Medellín por generar la conectividad necesaria para aprovechar al máximo los recursos” (p. 49) de la región.

Para el año 1993, con el respaldo de la industria antioqueña, se consolida otro proyecto que marcaría la región, la Zona Franca de Rionegro, para cuya materialización, según lo expuesto en su página web oficial, “se buscó el apoyo de algunas compañías colombianas tales como Suramericana de Seguros, Cementos Argos, Fabricato, Coltejer, ConConcreto y Leonisa quienes se vincularon como socios, consolidándose un equipo empresarial fuerte y de alta credibilidad.” ([www.zonafrancarionegro.com](http://www.zonafrancarionegro.com), 2021).

En el estudio *La Zona Franca de Rionegro, una estrategia de Desarrollo* levantado por la Corporación para el Desarrollo, Codesarrollo (1986), muestra al Municipio de Rionegro como punto industrial estratégico con ventajas comparativas en cuanto recursos y descentralización de grandes empresas, viendo esto como posibilidad para su implementación.

Como parte de estas megaobras, para el año 2019 se inaugura el Túnel de Oriente, prometiendo un gran avance para la región y un “referente para la ingeniería del país (...) que

promueve el desarrollo y la conexión; un gran proyecto del Departamento de Antioquia. (...) Un reto que nos llena de orgullo y nos convierte en un ejemplo para el país en materia de infraestructura” (Conéctate, 2018). Esta obra, incluida en el Plan de Desarrollo *Antioquia piensa en grande* con Luis Pérez Gutiérrez en la gobernación, fue ejecutada a partir del contrato de concesión celebrado entre la Gobernación de Antioquia y la Concesión Túnel Aburrá Oriente S.A. El proyecto nació con Álvaro Uribe Vélez en la Gobernación de Antioquia en 1997, retomada en el 2011 por el gobernador Luis Alfredo Ramos Botero y suspendida hasta finales del 2013, cuando se otorga de nuevo la licencia ambiental.

Dicha suspensión respondió a presiones

Ejercidas por la Veeduría Ciudadana, y por otras entidades del Estado y organizaciones ambientalistas, *que*<sup>54</sup> obligaron al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible a asumir la competencia del proyecto, que le había sido asignada a CORNARE, en ejercicio de la facultad selectiva y discrecional, para tomar medidas como la suspensión de obras y la reasignación de nuevos términos de referencia. (Jaramillo, 2016, pp. 104)

A este escenario se suma

Un mayor número de fallas a la cota de los túneles, así como una caracterización del acuífero libre superficial; además observaron que la sobredemanda actual de agua en la zona (sin proyecto), es tal que podría ser insostenible en el tiempo. Sin embargo, esta situación tiende a ser más preocupante de lo que advierte la firma consultora GEODATA. Así, por ejemplo, la zona en inmediaciones del túnel Santa Elena es considerada como la más crítica desde el punto de vista hidrogeológico debido a la relación entre la roca fracturada y los movimientos tectónicos, lo que pone en peligro pequeños cursos de agua que sirven de sustento a los habitantes de esa zona (Jaramillo, 2016, pp. 104-105)

Aún a despensas de todos estos elementos, la obra continuó y tuvo su inauguración el 15 de agosto de 2019.

En relación con el Túnel de Oriente, en entrevista realizada a uno de los actores representativos en la subregión del Oriente con el impulso del área metropolitana, Rubén Darío

---

<sup>54</sup> Cursiva agregada

Quintero Villada<sup>55</sup>, hace un recuento de este proceso, recordando haber estado en la Gobernación de Antioquia cuando Álvaro Uribe Vélez propuso el proyecto,

Que después el Doctor Luis Alfredo Ramos, Uribe hizo la parte contractual, el Doctor Luis Alfredo Ramos antes de terminar su gobernación hizo ya la parte financiera, el esquema financiero y el Doctor Fajardo, pues, en una discusión grande no estuvo de acuerdo con el túnel porque decía que no era la prioridad, o que se podía mejor ampliar la vía, la Variante de Las Palmas. (Archivo personal, 2020)

En este momento, indica Quintero, su hijo, Esteban Quintero Cardona, fue Diputado en la Asamblea Departamental de Antioquia y

Logró hacer como 9 debates, en esos 9 debates mostró, pues, cosas importantes, en primer lugar que la competencia ambiental no era del Ministerio del Medio Ambiente sino de Cornare, por ser una obra de carácter, de estar en una región, no era a nivel nacional, sino una subregión del, en este caso, del Oriente, y en segundo lugar, se logró una cosa trascendental, que fue lograr que la obra se reactivara, porque la obra, pues por eso decimos en ese momento, pues no había la motivación, inclusive ni del gobierno nacional, el ANLA lo había suspendido, bueno, no había la intención. (Archivo personal, 2020)

Así, para Rubén Darío Quintero, su hijo, Esteban Quintero, logró reactivar la obra a partir de dichos debates,

Esa reactivación de la obra pues, lógicamente, lo más importante y lo más trascendental que quiero destacar, es que desafortunadamente (...) es la única obra de impacto regional de Antioquia, que pasa por Medellín, que no tuvo recursos, ni un solo centavo, del municipio de Medellín. El hoy gobernador de Antioquia, el Doctor Aníbal, era alcalde de Medellín en esa época, y la Asamblea y Esteban y la propia gobernación, solicitó para que se hiciera recursos, así como estaba aportando 500 mil millones de pesos para el túnel de occidente, que hiciera un aporte acá. (...) Se hizo con dos tipos de recursos, unos, que tampoco fueron tan grandes, (...) del Departamento de Antioquia y, fundamentalmente, sin un solo peso del Municipio de Medellín ni del Área Metropolitana, sin un solo peso, cuando

---

<sup>55</sup> Político de gran trasegar en el Oriente antioqueño, específicamente del municipio de Rionegro, líder visible en el proyecto de consolidación del área metropolitana en el Oriente antioqueño

todas las otras obras, como la variante del norte, como el túnel de occidente y entre otros han tenido aportes muy grandes, más grandes que cualquiera, de cerca 500 mil millones de pesos metidos en esto de parte del municipio de Medellín, y casi que esa obra, casi que se pasó directamente por el tema de participación privada, de los peajes, que lógicamente, pues, perjudica más a los habitantes de esa región que pagamos y utilizamos esos peajes como tal, pero es una muestra (Archivo personal, 2020)

Así, concluye, el Túnel de Oriente es la “única obra que no ha contado con recursos de municipios ni del Valle de Aburrá, una obra (...) *que*<sup>56</sup> es más válida, para nosotros es muy importante, pero es mucho más válida y más importante para Medellín.” (Archivo personal, 2020)

### ***9.1.2. Duplicidad de discursos***

Como consecuencia de las megaobras expuestas, principalmente la construcción de la infraestructura hidroeléctrica y sus efectos negativos en el territorio y su dinamización económica y social, se evidenció un cambio en la conformación socioespacial del Oriente antioqueño, dando así un cambio a su vocación centrada en la economía campesina y generando su inserción en la economía regional.

Este escenario se caracterizó por el accionar y enfrentamiento entre el Estado, representado por el impulso de obras sin previa consulta o consentimiento de los pobladores; y las comunidades, representadas en movimientos locales. El primero promovía, en palabras de García (2007), un discurso de “región” en las diferentes instituciones estatales basados en la noción de “factores de desarrollo” y entre tanto se articulaba, desde localidades aisladas afectadas por las obras, un discurso que reinterpretaba tales asuntos como “imposiciones hechas desde afuera”, “inconsultas” y como “atropellos” (García, 2007, p.137)

Así, dos fuerzas muy desiguales, Estado y comunidad, organizada la segunda como resistencia a los proyectos del primero, se enfrentan. Aquí, “los “distintos orientes” se involucran por igual en el plano de los megaproyectos y de la resistencia. Ya no se trata –como en el período

---

<sup>56</sup> Cursiva agregada

anterior– de proyectos de dominación y de resistencias asociados a territorialidades específicas y diferentes. (García, 2007, p.137)

De esta manera, la presencia estatal no se condicionaba a la inversión en megaproyectos, “sino a intervenciones que *generaban*<sup>57</sup> efectos socioespaciales en materia de gestión del territorio y del discurso que legitima su conducta, *creando nuevas*<sup>58</sup> subjetividades” (García y Aramburo, 2011, p. 49), García y Aramburo (2011), resaltan dos intervenciones, en primer lugar “una acción tendiente a la homogeneización de las conciencias de los sujetos –funcionarios y público en general– y *en segundo*<sup>59</sup>, la puesta en marcha de nuevas instancias de discusión y difusión de la política pública.” (p. 49)

A nivel institucional, mediante Ley 60 de 1983, y siguiendo lineamientos establecidos por el Banco Mundial en 1981 para la autorización de créditos destinados a megaproyectos, se crea la Corporación de Desarrollo Regional Rionegro-Nare Cornare, organizada en torno las cuencas de los ríos Rionegro y Nare, siendo la

Entidad responsable de hacer las inversiones y administrar el manejo coordinado de los recursos (4% de las utilidades sobre las ganancias de las empresas explotadoras de recursos hídricos) en las colectividades sobre las cuales recaía el costo social de la ejecución de las obras. (García, 1994, p. 34-35).

En la creación de Cornare fue activa la participación de poderes regionales del departamento, mismos que pretendían la creación de una “entidad que les permitiera integrar el desarrollo del área metropolitana de Medellín al del Altiplano oriental, pero que no habían logrado materializar por cuanto en su propuesta original, pretendían subordinar este último al Área metropolitana de Medellín.” (García, 1994, 34-35). De este modo se institucionaliza esta entidad en el Oriente antioqueño y a partir de ella se

Elaboran estudios sobre las características socioeconómicas, políticas, culturales y ambientales de la región para identificar las diferenciaciones socioespaciales que la constituyen. Así se llega a una subdivisión de su territorio en “subregiones”, bajo las cuales se planearán y ejecutarán en adelante todas y cada una de las políticas públicas referidas al territorio. (...) Desde este ángulo de actuación sobre el territorio, el Estado produce

---

<sup>57</sup> Cursiva agregada

<sup>58</sup> Cursiva agregada

<sup>59</sup> Cursiva agregada

“región”, crea una manera de pensar y de actuar en el territorio. Es el lado integrador que presenta su función. (García y Aramburo, 2011, p. 50)

Siendo ya un hecho las megaobras en el Oriente antioqueño, a inicios de los años ochenta se desarrolla un movimiento de carácter cívico que cobija a la subregión, su génesis y base de acción colectiva no tuvo relación con los impactos múltiples de estas obras, sino que se relacionaron directamente con las tarifas de la energía eléctrica, problemática que “convocaba más ampliamente a la población de los diferentes municipios –estuvieran o no afectados por las hidroeléctricas–, en una coyuntura en que, a escala nacional, se desataba una movilización cívica en diversos puntos cardinales”. (García y Aramburo, 2011, pp. 51-52)

Entonces, con base en una afectación directa del bolsillo de residentes y comerciantes, en las posibilidades que brindaba la aplicación de la Ley 56 de 1981<sup>60</sup> enunciada y la creación de una corporación encargada de manejar e invertir los dineros recaudados, y con base en la posibilidad de configurar una fuerza con capacidad de tomar parte activa en los rumbos de la región, en el Oriente antioqueño se configura el Movimiento Cívico Regional. (García y Aramburo, 2011, p. 52)

Movimiento que iría en contravía de la política de Estado, visualizando las acciones de este último sobre la región como: ““decisiones tomadas desde afuera de la región”, “impuestas sin consulta” y con “enormes perjuicios”” (García y Aramburo, 2011, p. 52), incluyendo aquí dichas tarifas sobre la energía eléctrica que eran consideradas en sí mismas injustas “por cuanto significan más costos, adicionales a los ya cuantiosos que han debido soportar para producir energía para los demás.” (García y Aramburo, 2011, p. 52)

Esta actuación colectiva se constituye como la primera vez que en el Oriente antioqueño se construye, en palabras de García y Aramburo (2011), sentido desde abajo, desde los sectores pequeños y medios.

---

<sup>60</sup> Por la cual se dictan normas sobre obras públicas de generación eléctrica, y acueductos, sistemas de regadío y otras y se regulan las expropiaciones y servidumbres de los bienes afectados por tales obras. Ley 56 de 1981. Septiembre 1. Véase en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=279>

### ***9.1.3. Oriente antioqueño y conflicto armado***

El territorio del Oriente antioqueño, sumado con al Urabá y Bajo Cauca en el departamento, se constituyeron, a causa de sus características físicas, culturales, políticas, geográficas y económicas, en objeto de interés geopolítico para el conflicto armado. La guerra

Se rigió –al tiempo que la reforzó– por la tensión permanente que se presenta en esta región entre la acción de las fuerzas que tienden a fracturar su territorio (entre el altiplano y el resto de municipios) y aquellas que la configuran como una unidad socioespacial diferenciable de otras y significativa para los actores que se disputan en ella y por ella (el Oriente antioqueño como región). (García y Aramburo, 2011; p. 82)

La expansión guerrillera tuvo su origen en los municipios donde se ubicaban las hidroeléctricas (denominado “Oriente lejano”) y en un “corredor” importante que se “corresponde geográficamente con una continuidad montañosa y boscosa sustentable y que comunica la zona norteña de Caldas con el Magdalena Medio, el Oriente, el Sureste y el Noreste de Antioquia, y, a partir de ellos, con otros corredores nacionales.” (García y Aramburo, 2011; p. 86)

A partir de 1998, con la escalada armada, la Autopista Medellín Bogotá, así como la infraestructura hidroeléctrica, adquieren “especial interés político-militar para los grupos guerrilleros” (García y Aramburo, 2011; p. 86), significando una ganancia simbólica frente al Estado. La zona rural que linda con el eje vial estuvo bajo el dominio del ELN (1998-2002); superficies del sur, junto con los centros urbanos de Argelia y Nariño (1999-2002) bajo las FARC; “varios de los cascos urbanos del Altiplano y los Embalses, aunque con presencia militar cercana y estancia policial en las cabeceras, fueron objeto de un control persistente y ostensible de los paramilitares” (1999-2004)” (García y Aramburo, 2011; p. 62)

Solo en el año 2002, con el inicio de las operaciones militares Meteoro (2002) y Marcial (2003-2004), se sentaron las bases para una fuerte y constante presencia del Ejército Nacional sobre el eje vial y la zona de embalses, acción que en los años siguientes se extendió a la zona sur de la región (los páramos). Hoy día el panorama es la constante presencia militar a lo largo de las vías principales, cascos urbanos y corregimientos. (García y Aramburo, 2011; p. 62)

#### 9.1.4. Crecimiento urbano

Si bien en la década de los años sesenta existía aún un predominio rural en el Oriente antioqueño, como se expuso al inicio de este capítulo, con razón de su vocación agrícola, para los años subsiguientes, setenta en adelante, como consecuencia de todos los procesos ya mencionados –proyectos hidroeléctricos, industrialización, desplazamiento forzado, infraestructura vial, construcción del Aeropuerto Internacional José María Córdova y Zona Franca -, la población empezó a ubicarse en las cabeceras municipales, acentuándose para la década de los ochenta y noventa, “este proceso de asentamiento urbano en torno a los ejes de desarrollo.” (Londoño, 2012, p. 8)

Acompañado a esta dinámica, el poblamiento rural cambia, las “fincas agropecuarias pasan a ser de veraneo y hay una parcelación indiscriminada e incontrolada de la tierra” (Londoño, 2012, p. 8), tendencia en el uso del suelo que se mantiene durante los años 2000 en adelante, caracterizándose la estructura por

La acentuación del minifundio en el periodo 1995-2004 ya que el 94,2% de los predios están en los rangos de propiedad más pequeños. (...) gran tendencia a la minifundización *que*<sup>61</sup> puede deberse a las características topográficas y localización de esta subregión la cual la hacen un sitio propicio para la producción de autoconsumo y minifundios de recreo. (Mora & Muñoz, 2008, p. 85)

Estos cambios en los usos del suelo, para el caso de la zona de Altiplano en el Oriente antioqueño, zona de mayor afectación en términos de crecimiento de la mancha urbana, son estudiados por Londoño (2012). En las tres gráficas siguientes se exponen los procesos y tendencias de cambio con conclusión a mayor desnaturalización, desarrolladas por la autora en mención.

---

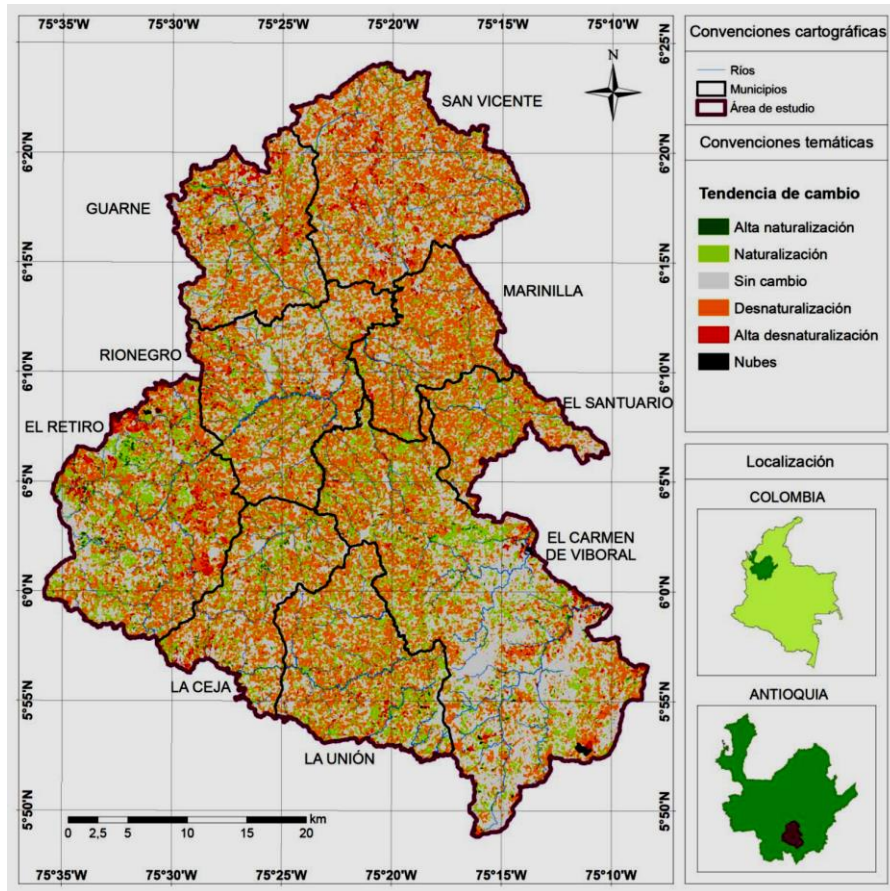
<sup>61</sup> Cursiva agregada



- Tendencia para el período 1986 – 2000

**Figura 7**

*Tendencias de cambio para el período 1986 – 2000*



*Nota:* Fuente: Gráfica 14. Londoño (2012, p. 38)

En esta gráfica,

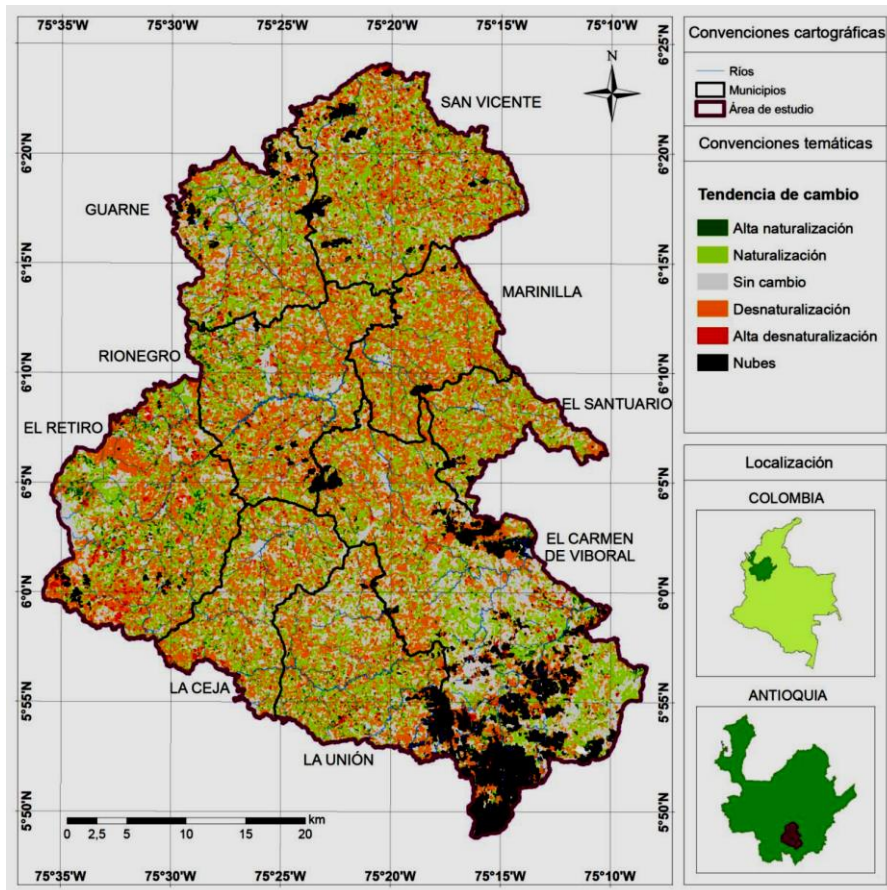
Se puede ver que en todos los municipios se da alta desnaturalización, sin embargo, está más presente en los municipios de El Retiro, Guarne y San Vicente, y un medianamente en el oriente de El Carmen de Viboral. Las porciones que presentan esa tendencia están dispersas y no se observa que sigan algún patrón específico. También se presenta en todo el territorio desnaturalización con alta intensidad, pero en menor medida en el sur de El Carmen de Viboral y el occidente de El Retiro. En todos los municipios hay trozos de terreno que no sufrieron ningún cambio en este período. En la totalidad del territorio se

observan pequeñas áreas sin cambio, y en los municipios de El Carmen de Viboral, Rionegro, Guarne, La Ceja y El Retiro hay porciones de gran extensión inmutables. (Londoño, 2012, pp. 38-39)

- Tendencia para el período 2000 – 2005

**Figura 8**

*Tendencias de cambio para el 2000-2005*



*Nota:* Fuente: Gráfica 14. Londoño (2012, p. 43)

Para este período

Se observan porciones rojas dispersas por todo el territorio, lo cual indica alta desnaturalización. Esta tendencia es un poco más fuerte en San Vicente y El Retiro; y aunque no se observe claramente, se puede asegurar que no hay un municipio que no presente esta dirección de cambio en el uso del suelo. Para el caso de la desnaturalización, se puede observar que al igual que la tendencia anterior, se distribuye por todos los

municipios. Sin embargo, se observan fragmentos del terreno en el sur de El Carmen de Viboral y en el oriente de El Retiro, donde no está muy presente esta tendencia.

Los fragmentos del suelo que no sufrieron cambios se distribuyen por todos los municipios. A diferencia de las otras tendencias, se presentan grandes áreas de terreno que permanecen destinadas al mismo uso. (Londoño, 2012, pp. 43-44)

Cambios en el uso del suelo que han propiciado que el Oriente antioqueño está caracterizado, según Plan de Ordenamiento Departamental (2018), como una de las áreas con tendencia a la consolidación de procesos de urbanización necesarios de regulación, junto con las subregiones del Suroeste y Occidente. Según mismo plan, la razón de la propagación de este fenómeno, responde a la

Cercanía al Área Metropolitana y a la presión que esta ejerce sobre ellos por parte de la población, en busca de vivienda u otros servicios, la localización de industria, etc.; lo cual genera, entre otros aspectos, amplios corredores y áreas de suburbanización donde se mezclan los usos del suelo y las formas de vida del campo y la ciudad, tal como lo define la Ley 388 de 1997 en su artículo 34. (Universidad Nacional de Colombia, 2018, p. 209)

Los procesos de urbanización que más destacan de las subregiones en términos de extensión, son “Oriente (20.081 ha), Suroeste (3.469 ha) y Urabá (3.153 ha)” (Universidad Nacional de Colombia, 2018, p. 209)

**Tabla 2**

*Procesos de urbanización relevantes*

Subregión	Total procesos urbanos (ha)	Participación en el departamento (%)	Participación en la subregión (%)
Oriente	20.081	0,32	2,89
Suroeste	3.469	0,05	0,55
Urabá	3.153	0,05	0,27
Valle de Aburrá	2.644	0,04	2,28
Occidente	1.988	0,03	0,26
Nordeste	1.099	0,02	0,13
Bajo Cauca	943	0,01	0,13
Norte	716	0,01	0,09
Magdalena Medio	231	0,004	0,05
<b>Total departamental</b>	<b>34.324</b>	<b>0,53</b>	

*Nota:* Fuente: Universidad Nacional de Colombia (2018, p. 209)

Estos procesos en conjunto, que como se ha visto hasta el momento han respondido a agendas políticas y económicas con la la mediación de planificadores, urbanistas, tecnócratas fragmentadores (espacio concebido), han dado lugar a una producción del espacio en el Oriente antioqueño a partir de la imposición de conocimientos y códigos intelectualmente elaborados donde el saber mezcla claramente el conocimiento y la ideología. De esta manera, la producción del espacio se ha labrado a partir del asentamiento de procesos de expansión industrial, de megaproyectos (complejo hidroeléctrico, infraestructura vial – con la Autopista Medellín Bogotá como génesis-, Aeropuerto José María Córdova, Zona Franca, Túnel de Oriente) e instituciones que se han convertido en elementos estructurantes del territorio, favoreciendo el proceso de urbanización, trayendo consigo el conflicto armado, el desplazamiento, procesos de gentrificación por cambio en los usos del suelo, encarecimiento del mismo (impuesto predial y servicios públicos) y aumento de los cordones de miseria de los centros poblados, “profundizando *ast*<sup>62</sup> los desequilibrios económicos, culturales, políticos y sociales en la región” (Cornare & Alianza Clima y Desarrollo & Fundación Natura & Fondo Mundial para la Naturaleza, 2015, p. 126)

Este espacio concebido/ representaciones del espacio, en palabras de Lefebvre, tienen un alcance práctico donde la arquitectura y la construcción tienen una influencia e impacto importante en la producción del espacio, estos “engastan y modifican las *texturas* espaciales, impregnadas de conocimientos e ideologías eficaces” (Lefebvre, 2013, p. 101).

Producción del espacio donde la participación de la población organizada o usuarios/habitantes (espacio dominado), espacio *vivido* o espacio de representación, se ha consolidado en núcleos desde los cuales se gestan lugares de acción e intervención, desde donde se experimenta pasivamente el espacio dominado que desean tomar y modificar desde la comprensión de sus territorialidades.

Para el acápite siguiente se revelarán estos procesos desde las voces de actores propios de la subregión, o con intervención en esta, con el propósito de reconocer su percepción en términos de la producción del espacio en el Oriente antioqueño, haciendo patentes la incursión del poder político y el Estado como sujeto que actúa para “para mantener y reproducir sus propias condiciones” (Lefebvre, 2013, p. 149), evidenciando la existencia del “el espacio político absoluto,

---

<sup>62</sup> Cursiva agregada

el espacio estratégico que busca imponerse como realidad cuando no es más que una abstracción” (Lefebvre, 2013, pp. 149-150), así mismo, se conjugará con este espacio vivido desde el cual la población organizada ha determinado espacios de acción.

En esta sección, así como en la totalidad del trabajo, será indiscutible que la producción del espacio en la contemporaneidad responde las dinámicas propias del capitalismo y el neocapitalismo que ha producido “el espacio abstracto que contiene el «mundo de la mercancía», su «lógica» y sus estrategias a escala mundial, al mismo tiempo que el poder del dinero y el del Estado político” (Lefebvre, 2013, p. 110)

Este espacio abstracto se apoya sobre las vastas redes bancarias, comerciales e industriales (las grandes unidades de producción). Pero asimismo sobre el espacio de las autopistas, aeropuertos, redes de información, etc. (Lefebvre, 2013, p. 110)

Espacio en el que se agudizan las contradicciones.

## **9.2. Proceso de planificación en el Oriente, actores y redes**

Consuelo Montoya Giraldo, miembro fundador y activa de la Corporación de Estudios, Educación e Investigación Ambiental-CEAM, nos introduce en este proceso de planificación partiendo del reconocimiento de muchos ejercicios en esta línea en el Oriente, cuyo protagonismo, en el marco del Estado colombiano, ha respondido a su presencia estratégica para el desarrollo del país

En toda la época de colonización y de conquista, y digamos que prácticamente desde los años 60 para acá (...) en las planeaciones que se dieron en esas décadas, pues lo ubicaron como un lugar en el cual desarrollar unas infraestructuras que hoy son, digamos, parte de los hitos más importantes del desarrollo y de lo que se ha denominado, pues, por parte de quienes lo han liderado como de progreso, entonces el asunto de ser un lugar, digamos, de vínculo regional con las ciudades más importantes del país, digamos que ese es un punto que, incluso desde la época de la conquista y de la colonia se hablaba como que es un lugar en el que los caminos se juntan, e incluso había una denominación como del camino de

juntas, de algunos de esos caminos prehistóricos y luego, pues, de la historia posterior. (Archivo personal, 2020)

En este proceso planificador, Montoya encuentra diferentes fases, la primera de ellas parte en la década de los 60 donde firmas extranjeras, francesas fundamentalmente, Tops AEI en primer lugar e Incoplan después, proyectaron algunos desarrollos iniciales como “vías regionales, un aeropuerto, que había, pues, un territorio con una predisposición al desarrollo urbano muy alta”. (Archivo personal, 2020)

Para la década de los 70 estaban consolidados y desarrollados los embalses para la generación de energía. La implementación de dicha planificación se llevó a cabo en estos años. Tras esta década, menciona Montoya, entró en vigencia otra fase o “época de planificación” como ella lo llama, donde se fue conjugando con proyecciones y firmas nacionales (colombianas) que

Empezaron a hacer una visualización (...) de unas proyecciones ya más municipales, cuando entra la ley novena del 89, que ya el enfoque es un enfoque de planeación municipal y luego, en los 90, especialmente con la ley 9993 y luego con la ley 388 ya empiezan a parecer entonces, o a ratificarse proyecciones de carácter local, con esas dos leyes también se han hecho otras planeaciones, otros ejercicios de planeación, en este caso, por ejemplo, Cornare y la Gobernación de Antioquia y las asociaciones de municipios (Archivo personal, 2020)

En esta década toma relevancia las asociaciones de municipios, Maser y Masora, que lideran en los 90 planes como “Proyecto Pueblos”<sup>63</sup>

Que hizo una planificación relacionada con los municipios del altiplano, o sea, con los 9 municipios del Altiplano y posterior también se hizo un plan que se llama el Plan Aguas, que fue para los 9 municipios para la subregión de Embalses, estos planes liderados, pues, con un enfoque ambiental y territorial, esos eran los que ya empezaban a tener un componente ya, digamos, de perfiles técnicos producto de las mismas universidades y de los mismos profesionales de acá de la zona y ya los últimos ejercicios de planeación tienen

---

<sup>63</sup> Plan de Ordenamiento Territorial e Intervención para El Altiplano del Oriente Antioqueño. Pueblos. (1996)



que ver también con los planes de desarrollo municipales y con los planes de ordenamiento territorial. (Archivo personal, 2020)

Montoya reconoce así el inicio de este ejercicio planificador en la subregión en los años 60, teniendo variaciones de acuerdo a la legislación en vigencia y también desde la perspectiva de la planeación en Colombia “que en un inicio era una planeación muy direccionada desde el nivel nacional; el departamento, pues, también ha tenido participación en la medida en que el proceso de descentralización también se ha ido acentuando y hasta llegar, pues, a unas miradas locales.” (Archivo personal, 2020)

Otro ejercicio que destaca Consuelo Montoya Giraldo, es el llevado a cabo en dos fases, entre el 2008 y 2012, en el marco del Laboratorio de Paz, donde se realizaron planes como el Planeo,

Que es el Plan Estratégico del Oriente Antioqueño, que fue un ejercicio que lideró la gobernación de Antioquia a través del IDEA y que tenía, pues, la proyección de una planificación subregional y de carácter estratégico, que ese tipo de planeación no tiene (...) un respaldo jurídico pero si tiene, digamos, un lineamiento de lo que fueron las políticas que ha querido liderar la gobernación de Antioquia y que posteriormente se alcanzaron a desarrollar pues, también en todas las subregiones planes estratégicos. (Archivo personal, 2020)

Estos planes tienen la inspiración, continúa Montoya, en el ejercicio de *Antioquia, la mejor esquina de América*<sup>64</sup>, donde se empezaron a liderar estas visiones estratégicas.

Para el caso del Oriente antioqueño, si bien se registran estos permanentes ejercicios de planificación desde el sector público, dice Montoya, desde el privado también se han gestado sus propios ejercicios planificadores,

La Cámara de Comercio ha liderado también ejercicios en perspectiva de competitividad y los gremios también tienen esa capacidad de generar (...) como lineamientos y proyecciones y a esto se le suma que también el nivel organizativo del Oriente, digamos, las organizaciones sociales también tienen sus propias agendas, entonces AMOR que es la

---

<sup>64</sup> Cursiva agregada

Asociación de Mujeres del Oriente tiene agenda, los ambientalistas tienen agenda, las víctimas tienen agendas, que, sin ser planes, sin son, digamos, orientaciones y proyecciones a cerca del sector en el cual están involucrados y que se convierten también en herramientas de negociación en los momentos de elección popular o en los momentos en los que se van a desarrollar política pública o en los planes de desarrollo son instrumentos que le sirven a las organizaciones para tener una conversación y una posibilidad de negociación con los gobernantes (...). (Archivo personal, 2020)

El proceso de planificación regional toma incidencia, dice Montoya, cuando entra Cornare, en un nivel más subregional, facilitándose por ley 99 y la 388 que ya tienen otro enfoque soportado en la constitución del 91 que “introdujo muchos mecanismos de participación ciudadana, adicionalmente que en el territorio a partir de lo que constituyeron en la implementación de megaproyectos, por lo menos de esos tres, de los Embalses, de la Autopista y del Aeropuerto” (Archivo personal, 2020)

A partir de ello se generaron múltiples movilizaciones sociales, cruzando de esta manera con el enfoque que traía la constitución, en relación con los mecanismos de participación ciudadana, siendo lo primero que sucedió, dice la profesora, “que la comunidad tuvo movilización social y capacidad, pues, como de intervenir también para (...), de alguna manera, generar algunos espacios de negociación y de intervenir pues, como de cierta manera en esos ejercicios.” (Archivo personal, 2020)

Como lo ilustra Montoya, todos estos procesos de planeación locales también han estado acompañados de iniciativas gestadas por comunidad organizada. En este caso resalta Gerardo Cardona, partícipe activo en procesos desde y en la subregión, así como presidente y representante legal del Consejo Provincial de Paz, Asamblea Provincial Constituyente del Oriente Antioqueño, para quien estos procesos tienen como fin último la unificación del Oriente antioqueño.

Cardona reconoce la repercusión del conflicto armado en el Oriente y la necesidad por visibilizarlo ante el país como el origen de propuestas para la subregión como Laboratorio de Paz, un proceso que permitió la generación de múltiples proyectos y programas. Este proceso nace a partir de algunos programas del Magdalena Medio que recibían apoyo de la Unión Europea, de donde se constituye un Programa de Desarrollo y Paz que estaba bajo la dirección del sacerdote



Francisco de Roux. Cardona recibió asesoría de él mientras estuvo en la dirección de Prodepaz<sup>65</sup>, paso seguido presentó el proyecto a funcionario del Programa de Naciones Unidas quien dio “luz verde” para recibir apoyo. Tenían la ventaja, recuerda Cardona, que desde Prodepaz

Ya habíamos constituido tres instancias fundamentales que eran haber construido un Sistema de Información Regional para la Paz -Sirpaz- (...) que tenía el diagnóstico de las necesidades de todas las comunidades súper actualizados, de los 28 municipios que son los de Prodepaz, (...) son los de la subregión más 3 municipios que son de la zona de Porce Nus, quedan al nordeste, que son Santo Domingo, Caracolí y Maceo (...). Segundo teníamos un proceso de planeación zonal, eso no lo tenía ninguna zona del país ni de Antioquia, que (...) era planeación con la gente y (...) tercero teníamos una unidad de maduración de las ideas de la comunidad; teníamos financiación para algunos proyectos, sobre todo los productivos y otros de capacitación y formación de líderes, entonces ya teníamos un sistema que estaba trabajando” (Archivo personal, 2020)

El proyecto fue presentado en el período de gobierno de Álvaro Uribe con Francisco Santos en la vicepresidencia, durante reunión en la Hostería Llanogrande, allí Cornare resaltó su labor por ser los poseedores de “la única información real, actualizada” (Archivo personal, 2020),

Y nos dieron el papayaso, presentamos el Sirpaz, presentamos la planeación zonal y presentamos los proyectos y dijo Pacho Santos, “hermanos, ustedes tienen todo”, eso es ya (...) para que presentemos el proyecto a Cooperación Internacional, de una, no más, dijo, esto es lo que deberían tener todas las regiones del país para generar un proceso de planeación verdadero, porque usted aquí comprueba que las necesidades son atendidas y se les formula el proyecto, se les madura y se les ejecuta ese proyecto y se hace evaluación permanente, una maravilla, y ya, ya nos avaló. (...). Se demoró mucho para arrancar el proyecto del Laboratorio de Paz, pero sí contamos con mucha, mucha, con mucho apoyo desde el Gobierno Nacional, tanto que un crédito que venía desde el gobierno de Pastrana

---

<sup>65</sup> Según sitio web de la Corporación Prodepaz, el Programa de Desarrollo para la Paz en el Oriente, así como los del Nordeste y el Magdalena Medio antioqueño, “han surgido en distintas latitudes del país como iniciativa de la sociedad civil para superar las causas estructurales del conflicto social, político, armado y así avanzar hacia un estado de desarrollo que gira en torno a la dignidad humana.

En el Oriente Antioqueño el Programa Desarrollo para la Paz (PDP) es promovido por la Corporación PRODEPAZ, instaurada en el territorio en 1999 por iniciativa de las organizaciones integrantes de la Corporación Vida Justicia y Paz y consolidado por la Diócesis Sonsón Rionegro, Diócesis de Barrancabermeja, CINEP, PROANTIOQUIA, Interconexión Eléctrica S.A. ISA e ISAGEN. (Programadedesarrolloparalapaz.org, 2021)

con el Banco Mundial de 40 mil millones de pesos para programas de desarrollo y paz, prácticamente se aprobó en el gobierno de Álvaro Uribe y fue el AVAL del gobierno nacional para la plata que venía de la Unión Europea. (Archivo personal, 2020)

El Laboratorio de Paz se formuló entonces en el año 2002, inició en el 2003, y empezó a ejecutar recursos en el 2007. En el 2003 Cardona se retira de la dirección de Prodepaz

Porque tuve una discusión ahí fuerte con la junta directiva, y es que ellos me dijeron: vea, la cosa más charra de la entidad, antes de ir a Isa e Isagen y ProAntioquia, (...) me dijeron, sepa que me habían advertido, acompañe pero no lidere, si se va a meter en el Laboratorio de Paz, acompáñelos pero no lidere ese proceso, era una cosa ahí, sí, y yo dije ¡Por dios!, si Prodepaz que es la entidad que está, que es la de la idea, que es la Sirpaz, la planeación zonal y los proyectos, no está ahí, nadie más, ¿Sabe a quién le habían dado el Laboratorio de Paz?, a las Asociaciones de Municipios, ya estaban politizados, Masora estaba en mano de Héctor Iván González, un politiquero (...), Maser estaba en manos de otro ex alcalde cuestionado del Peñol que era Alirio Hoyos y Musa estaba en manos de Omar Grajales, creo que era, político también de Sonsón, y ellos nombraron de coordinador a Masora, y Masora no movió un dedo para nada porque no entendía nada de eso, ¿Entonces qué?, no, vamos a tener que cambiar de operador del Laboratorio de Paz, se lo pasamos a Prodepaz, yo ya no estaba ahí, lo tomó Javier Ignacio Molina que fue el que me reemplazó a mí, y si no es porque lo toma Prodepaz eso se hubiera muerto y arrancó Prodepaz, vea, eso “pa, pa, pa, pa” gracias a esa organización fue que se pudo hacer el Laboratorio de Paz.

Además de los proyectos principales que tuvo Prodepaz, (Sistema de Información Regional para la Paz –Sirpaz-, la planeación zonal y la maduración de las ideas de la comunidad), hubo uno con el nombre de “Sistema Regional de Planeación” que, dice Gerardo Cardona, “dejaron morir”, este sistema se constituyó como

La reunión de los Consejos Territoriales de Planeación de los 26 municipios con capacitación permanente, con propuestas permanentes y eso hacían los que sostenían todo el sistema de planeación zonal. Revisamos los planes de desarrollo, revisamos los planes de ordenamiento territorial. Pero mire lo más tenaz, es que mire las oportunidades que se pierden, nosotros teníamos derecho a tener dos delegados del Sistema Regional de Planeación ante el Consejo Nacional de Planeación, que son los que aprueban el

presupuesto nacional y el Plan Nacional de Desarrollo, ¡2! Y perdimos todo eso, porque le dio a este Cura pelotón, un Cura que era, era, este Salazar, Miguel, (...) desmontó todo el Sistema Regional de Planeación, y montó (...) la Red de Pobladores, que eso viene del Magdalena Medio, pero que le bajó el perfil porque ya no (...) le interesó tener al Magdalena Medio. El único sistema que tenía dos delegados ante el Consejo Nacional de Planeación era Magdalena Medio, El Eje Cafetero y El Oriente Antioqueño, ¡ni siquiera el Departamento tiene esa posibilidad!, de todo Colombia, ¡De todo Colombia!, imagínese usted. (Archivo personal, 2020)

En el período en que estuvo en funcionamiento el Sistema Regional de Planeación, Cardona participó, menciona, en 2 o 3 reuniones que se gestaron en el Consejo Nacional de Planeación, “una en Bogotá, otra en Pereira y otra que hubo, (...) creo que fue en Montería” (Archivo personal, 2020), estuvo en funcionamiento 13 años, según sus propias cuentas, donde él participó en tres de ellos “hasta que llegó un cura (...) y desmontó todo.” (Archivo personal, 2020)

Para el año 2012, él mismo le solicitó al Padre Oscar Maya recuperarlo. El

Monseñor Flavio Calle fue el que llamó a Isa, Isagen a EMP, ProAntioquia con los empresarios de acá, les dijo: “venga, si ustedes están recibiendo unas ganancias tan buenas e importantes del territorio, ¿Por qué no nos retribuyen algo al territorio?, (...) ¿Ustedes por qué no se comprometen un poco más con el territorio?, hablemos de responsabilidad social”, imagínese EMP es tan tráfuga, que hasta el momento de ir a firmar la escritura a Rionegro, de creación de ProdePaz, se quitaron, EMP, ¡EMP es lo más!, ¡Ave María!. (...) El problema es de las entidades que son del Estado y hubo que cambiar en la notaría de Rionegro, cambiar la escritura porque EPM ya no había llegado, y hubo que sacarlos, tuvo que aplazar otro día para firma eso, ¡ah! porque no podían venir, por fuera quedaron. (Archivo personal, 2020)

En este escenario por el que pasaba el Oriente antioqueño, donde, según sus propias cifras, el desplazamiento entre el 2000 y 2007, años en los que Uribe fue presidente, ascendía a “150000 desplazados, 15000 asesinatos, 3500 desaparecidos en 7 años. (...) y las veredas de los municipios de Embalses, Bosques y Páramos, *estaban*<sup>66</sup> (...) desocupadas, la gente estaba en la zona urbana

---

<sup>66</sup> Cursiva agregada

o se venían para Rionegro, Santuario, Marinilla o para Medellín.” (Archivo personal, 2020) Sumando a ello, expone, consecuencia de las órdenes impartidas por las autodefensas, quienes habían determinado despejar a un km de lado y lado de la autopista, prohibiendo la presencia de habitante alguno, con cierres obligatorios desde las 5:00 p.m. hasta las 6:00 a.m. del día siguiente, afectaron y provocaron la desorganización de las dinámicas de la autopista.

Tras de levantar esta medida impuesta por las autodefensas, Prodepaz, estando Cardona, propuso diferentes proyectos para recuperar la Autopista Medellín-Bogotá, entre ellos Mieles para la Paz, un proyecto que incluía la producción de panela y la generación de espacios para su elaboración, así como otros que incluían talleres de confecciones para mujeres, agricultura limpia, café ecológico, cultivo de orellanas, cerdas de cría, cursos de liderazgo, formulación de proyectos, cultura ciudadana y participación ciudadana,

Nosotros nos craneamos, (...) para recuperar la Autopista Medellín-Bogotá, incluso el primer nombre que tuvo Mieles para la Paz era “Vía para la paz”, que fue como nosotros la llamamos, Vía para la paz. Cuando encontramos *que*<sup>67</sup> un proyecto que unía a todos estos municipios desde el Santuario para abajo, era la caña panelera, entonces (...) hubo unos trapiches comunitarios, ¡Oiga! Y nos craneamos ese proyecto tan bacano con un muchacho muy bueno de Granada que sabía todo el tema de la caña panelera, hicimos 11 trapiches comunitarios, de esos se hicieron 8 aquí en todo el eje de la autopista y otros 11 los hicimos en San Roque y en Alejandría, (...) y otro creo que fue en Concepción, unos trapiches con toda la tecnología nueva, (...) una cosa bien hechesita, bien bonita. (Archivo personal, 2020)

Con Mieles para la Paz registraron una marca con nombre Uroa, proyecto que culminó tras la llegada del nuevo director de ProdePaz. Con el proyecto dirigido a mujeres se apoyó el fortalecimiento y conformación de 17 talleres de confección que llevó el nombre de “Coser” “un taller que confecciona tejido social, (...) hicimos alianzas con Leonisa, hicimos contratos para que les dieran confecciones a ellas, todo eso se hizo, una maravilla. (...). Con lo del café, logramos posicionar cafés a nivel nacional” (Archivo personal, 2020). Cardona concluye con estos productos como los más importantes, reconociendo una gran inversión, pero sabiendo que

---

<sup>67</sup> Cursiva agregada

Se perdió mucho, se perdió mucho, se perdió mucho inclusive cuando vino el Laboratorio de Paz, porque el Laboratorio de Paz con tanta plata, con tanto proyecto, al ser que tenía un equipo, un equipo anexo, copó completamente el programa, yo creo que es fue el gran error de nosotros, no haber separado bien eso, haberlo separado, porque todo lo otro se cayó también por eso. (Archivo personal, 2020)

Otra propuesta que nace entre el 2002 y 2004, como consecuencia de la emergencia humanitaria aquí expuesta, es la Asamblea Provincial Constituyente. Para este momento los municipios estaban amenazados y no podían realizar elecciones, permitiéndose fenómenos, recuerda Cardona, como que

En San Francisco, una señora Martínez ganó con 7 votos, ¿Quiénes votaron por ella?, la familia, la gente no salió a votar, le dio miedo, miedo, pánico, en El Peñol, 32 votos por Luz Marina Montes, quedó de alcaldesa, así, en 2003-2004 o 2002, eso fue entre el 2002-2004, hay que precisar bien eso; Sonsón igual, pues, salieron a votar 300 personas, una comunidad que tiene 8, 9 mil, 10 mil votos, las gentes de las veredas no salió nadie y así todos con 200-300 votos, ganaron, se posesionaron, pero una cosa impresionante, la mayoría de alcaldes, acordate, tenían que despachar desde Medellín, entonces llega, y para acabar de ajustar llega y dice las FARC “A partir del día de mañana todos los alcaldes del Oriente tienen que renunciar”, ¿qué?, ¿renunciar? ¿cómo que renunciar?, ¿es que ellos fueron los que los eligieron?, esa gente la eligió el pueblo, poquito, regular o mucho, esa gente, vamos a hacer lo siguiente, vamos a hacer unas asambleas, en cada municipio, comunitarias para que la gente diga si respaldan a ese alcalde nuevamente o piden que se retire, no es las FARC es la comunidad la que votó por ellos, ¡Oigan!, hicimos unas consultas en todos los municipios, alrededor de un chocolate, alrededor de un canelazo, se les consultó a la gente y la gente dijo ¡No!, no tienen que renunciar, respaldamos los alcaldes y a partir de ahí dijimos: nos constituimos en una Asamblea Provincial Constituyente amparadas en asambleas comunitarias. (Archivo personal, 2020)

A partir de ese momento trabajaron de la mano de las FARC y el ELN, teniendo un diálogo permanente en medio de las diferencias y discusiones, pero con respeto, acentúa Cardona.

Nosotros con Timo León, cada que lo necesitamos, le pedimos que nos invitara o él nos invitaba, pues, con los paramilitares también, también nos reunimos, cuando yo estuve en

Prodepaz yo tuve que pedirles autorización para hacer el Sirpaz a todas las fuerzas, a Karina le pedí más bien la cita. (...) Bueno, con el ELN hablé, no dieron permiso, con los paramilitares fuimos a Jordán, a San Carlos, nos dieron permiso, yo creo que tenían una serie de recomendaciones para nosotros, los escuchamos, a ellos hay que escucharlos. (Archivo personal, 2020)

La Asamblea Provincial Constituyente hizo parte también del Laboratorio de Paz, ejecutaron diferentes proyectos

Uno, el fortalecimiento ciudadano, que fue uno con varias entidades y organizaciones sociales, nosotros lo que hemos trabajado siempre es el tema de cultura ciudadana, participación y ahora todo este tema del proceso de paz; y ese que arrancamos ahorita de constituir una red de consejos de paz, reconciliación y convivencia, era el que estamos en este momento; y el otro grande, fue siempre apostarle al tema de la provincia porque es la integración de la región, (...) siempre tenemos un plan de acción, que lo estamos actualizando cada año, y las líneas para nosotros son esas, defensa del territorio, defensa de los recursos naturales, construir el sujeto político del Oriente, (...) de nosotros es todo el tema de paz. (Archivo personal, 2020)

Tras este proceso y con

La pacificación que hizo Uribe<sup>68</sup>, (...) y del Laboratorio de Paz (...), se crea una instancia que se llama el PER, Proceso Estratégico Regional, que ese ha sido más un proceso social, ¿Por qué se da eso?, le voy a decir también de una manera dura, el Laboratorio de Paz tenía una cosa que se llama El Consejo, tenía un Consejo Directivo, pero ese Consejo Directivo, como todo en el Oriente, como todo en Colombia, tiene dos tendencias, unos miembros del Consejo Directivo decían que el Laboratorio de Paz era simplemente para ejecutar los proyectos que venían para ejecutar los recursos, que no le botáramos caspa a eso, que eso era cosa de aprobar el proyecto, mirarle cómo se desarrollaba y evaluarlo, en esas estaba la Corporación Empresarial del Oriente Antioqueño- CEO-, la Universidad Católica de

---

<sup>68</sup> Cardona clarifica que Uribe hizo una pacificación en el Oriente que había consistido en derrotar a las FARC y matar a los líderes del ELN, “los sacó de aquí, aquí no hubo acuerdo de paz, entonces nosotros vivimos un posconflicto, el primer posconflicto que vive un territorio en Colombia fue el del Oriente, construido con eliminar al enemigo, claro, lo sacó, lo eliminó, lo corrió, los que no los mataron se tuvieron que ir y ya, digamos que ese ha sido uno de los asuntos que tiene el Oriente distinto.” (Archivo personal, 2020)

Oriente-UCO-, La Cámara de Comercio del Oriente Antioqueño –CCOA- y ellos después constituyeron una cosa que llamaron La Glorieta del Aeropuerto y constituyen el MAIS, La Mesa de Articulación Institucional del Oriente Antioqueño.

(...) *Está*<sup>69</sup> la otra tendencia que le decíamos, ¡No, Señor!, aprovechemos para que ese proceso, sea un proceso de articulación fundante de lo que tiene que ser la constitución del Oriente, una construcción social y política, una construcción que realmente le apueste a un nuevo modelo de desarrollo, una generación de un Oriente en que otro Oriente sea posible, no el Oriente que tenemos marcado por esas tendencias que todo nos lo definen desde Medellín o desde Bogotá o desde la Glorieta del Aeropuerto, sino un Oriente autónomo, pensante, que se construye colectivamente, esas eran las dos tendencias.

Entonces la propuesta de los empresarios y la academia que le ha apostado a esos empresarios, la UCO, y la propuesta desde lo social, entonces desde ahí se dieron las tensiones, por eso se decidió separar, se separó completamente. Esa mesa no siguió funcionando, porque como, por lo mismo, como ellos estaban era por un proceso efímero, en un lapso de tiempo, en el gobierno de Uribe, pero ellos siguen también conspirando, esos fueron los que siguieron después con el tema del área metropolitana, ahí están. (Archivo personal, 2020)

Por su parte, María Zoraida Gaviria Gutiérrez, quien fue funcionaria adscrita al Departamento de Planeación Departamental desde el año 1976, directora de Planeación de Medellín y posteriormente docente y directora de la especialización en Gestión y Procesos Urbanos en Escuela de Ingeniería de Antioquia, acentúa que aquello que sucede en el Oriente antioqueño,

Es producto de un proceso de especulación del suelo, especulación inmobiliaria, pues, pero es un caos impresionante y con efectos muy negativos en todo, sociales, ambientales, económicos, muy, muy negativos y que genera una cantidad de demandas de altísimo costo en los municipios no tienen. (Archivo personal, 2021)

El proceso de construcción, auspiciado por diferentes constructoras, dice ella, inicia por la instalación de gran cantidad de viviendas, la gran mayoría adquiridas por personas con buena capacidad adquisitiva, “pero que empiezan a decir ¿Quihubo pues del acueducto, quihubo pues de

---

<sup>69</sup> Cursiva agregada

las carreteras, quihubo, quihubo”?, y ni al municipio de Rionegro, ni a ningún municipio del Oriente le llega casi nada” (Archivo personal, 2021), dando a entender con ello que es un proceso completamente espontáneo, improvisado y desorganizado. Este proceso de urbanización trae claras afectaciones al valor del suelo, así lo asevera Gaviria,

Ese proceso de urbanización eleva el valor del suelo a cosas impresionantes, salió una noticia, (...) que las tierras más caras de Antioquia están en 3 veredas del Oriente, las tierras más caras de Antioquia (...). El valor del suelo, el impacto económico con ese valor del suelo, usted no puede hacer desarrollo agropecuario, no puede hacer desarrollo agropecuario, ¿usted cómo va a sembrar tomates en una tierra que vale ya, pues, cifras exorbitantes?, ya el metro cuadrado, pues, ya no se vende por hectárea ni por cuadra, sino por metro cuadrado lo que es zona rural, es que el problema del Oriente es que se urbanizó la zona rural, ¿Cierto?, y la definición de zona rural es el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y la urbanización no es, si, es el aprovechamiento del suelo que eso es un recurso natural, pero no es sostenible tampoco. (Archivo personal, 2021)

Resalta la afectación a nivel económico de la región,

Desde el punto de vista económico, la economía de la región se afectó sensiblemente, porque era una economía campesina, la economía del Oriente eran los productos perecederos que nos consumíamos en el Valle de Aburrá, cada vez que se dejan de generar hay que traerlos de otra parte, son más costosos de alguna otra parte, en Antioquia no hay regiones con buena productividad agrícola sobre todo para este tipo de productos, entonces los traen (...) de abajo, del Tolima, entonces ahí el trabajo campesino se afectó, también veía en ese artículo de la tierra más cara que era un oportunidad para los campesinos, “una oportunidad” porque hay un comprador de su suelo, “una oportunidad”, ¡Ay!, entonces a mí me hierve la sangre ¿No?

Entonces “una oportunidad”, el campesino vende a menos precio, el comprador no le va a comprar, se la compra a menos precio, sabiendo que para el campesino esa tierra (...) le genera un ingreso, pero que nunca va a ser el ingreso (...) y el campesino queda sin parcela, sin economía, sin la economía familiar, entonces qué hace con la plata, en el mejor de los casos va y se compra una casa y se sienta a esperar un empleo ¿Que se lo va a dar quién?, en el mejor de los casos, porque en el peor de los casos se lo bebe, ¿cierto?, entonces, y lo



mencionan como una “oportunidad”, entonces el problema es ese. (...) (Archivo personal, 2021)

Y si bien la vocación el Oriente ha variado, constituyéndose Rionegro, ya no como una economía rural, sino “de servicios modernos del sector terciario” (Archivo personal, 2021), así como la distribución de diferentes oportunidades por la región, teniendo potencial de desarrollo “multifacético” en tanto “podría tener desarrollo agropecuario, industria, (...) empresarial, comercial, de servicios de transporte, apoyo logístico” (Archivo personal, 2020), no es garantía de que realmente suceda, puesto que, menciona Gaviria, “allá está todo improvisado y es la región que más planificación ha tenido,” (Archivo personal, 2020)

Gaviria entró a planeación departamental en el año 1976 y para ese entonces, recuerda, los choques existentes entre Medellín y el Oriente eran evidentes, en ese momento “la autopista Medellín-Bogotá, creo, ya estaba en construcción, entonces el aeropuerto había caído como paracaídas a la región del Oriente porque los antioqueños somos muy centralistas y todo lo imponemos desde aquí, desde Medellín, desde Medellín todo lo imponemos” (Archivo personal, 2020), evidenciando el fenómeno de confrontación entre la subregión y el municipio de Medellín y, a partir de ello, traslapándolo al conflicto entre la institucionalidad y la comunidad,

A ellos (Oriente antioqueño) no les importaba que nosotros éramos departamento y no Medellín, que el Oriente era departamento, no, nosotros decíamos, es que nosotros somos departamento, ustedes también, nosotros no estamos representando a Medellín, somos agentes del departamento. Nos daban toda la madera que le querían dar, porque nosotros éramos los únicos que poníamos la cara, entonces, eso, pues, todo eso allá fue de choque. (Archivo personal, 2020)

Estudiaron, entonces, las diferentes problemáticas nacientes en el Oriente, entre estas la generada por el asentamiento del aeropuerto, para lo cual contrataron al urbanista Carlos Julio Calle.

Unos ingenieros que había en la oficina (...) hicieron un análisis de la problemática del impacto de la autopista Medellín-Bogotá, unos ingenieros sanitarios hicieron un análisis muy detallado del impacto ambiental del proceso de parcelaciones de recreo que apenas estaba surgiendo y que ya vislumbrábamos como un problema grave porque eso ya

empezaba a comer como un cáncer, eso se iba regado, nosotros hicimos un análisis detallado de ese proceso de parcelaciones de recreo, entonces, hicimos, bueno, entonces teníamos como la, con la idea esa de que había que mirarlo todo de manera sistémica, aunque no lo dijéramos, (...) la noción estaba y el principio, entonces, hicimos todos estos análisis, hicimos un plan de usos del suelo. (Archivo personal, 2020)

Aun con estos estudios, Gaviria asiente que el problema principal que hay en la subregión es la competencia por el suelo y asegura que en general no se identifica esto como un conflicto,

Dicen el problema ambiental, el problema económico, el problema..., allá lo que hay es una competencia por el suelo que por ahora la tiene totalmente ganada el sector de la construcción, pero el mismo suelo. Como es una zona rural (...), los campesinos que allí vivían, necesitaban ese suelo para la producción, la economía campesina, pero también hay vocación turística, entonces, hay quien se pelea ese suelo por la vocación turística por los establecimientos. (Archivo personal, 2020)

Alrededor de esta tesis, la competencia por el suelo como génesis de la problemática en el Oriente antioqueño, Gaviria amplía la idea reconociendo que

Hay intereses, eso se llama conflicto de intereses, hay intereses de ese suelo para desarrollo agrícola, que es el interés de los campesinos; hay interés por ese suelo para actividades turísticas que es el interés de los empresarios del turismo o también del campesino, de la gente de la sociedad civil, digamos; hay interés por ese suelo de la industria, en ese momento también se estaba en todo su apogeo lo que llamábamos desconcentración industrial, estaba saliendo la industria del Valle de Aburrá y se estaba localizando a lo largo de la autopista Medellín-Bogotá, que fue cuando se instaló allá Coltejer (...) adicional a ello los servicios conexos al aeropuerto, o sea, servicios logísticos relacionados con el transporte (Archivo personal, 2020)

Y si bien tales intereses deben existir, dice ella, puesto que “nunca puede haber una sociedad sin conflicto”, su resolución depende de mirar “el objetivo general sobre el particular” (Archivo personal, 2020). Adicional a la competencia por el suelo, Gaviria establece como segunda problemática, que se articula a la primera, es la plusvalía que nace de las “las acciones (...) administrativas y los proyectos”,

El espíritu de la plusvalía, dice (...) que esa plusvalía es de la sociedad, yo voy a dejar que usted se gane la mitad y yo me gano la otra mitad para la sociedad, ese es el espíritu de la plusvalía; resulta que lo que más genera plusvalía de todo, es el perímetro urbano, porque usted tiene aquí un borde y esto es urbano y esto es rural, como lo rural es el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, nunca ese aprovechamiento sostenible da una rentabilidad tan alta como la urbanización, (...). (Archivo personal, 2020).

Este “espíritu de la plusvalía” lleva a la realización de un “volteo de tierras” mediante acción conjunta de la administración de turno y el Concejo para la misma vigencia; como consecuencia se puede dar un cambio en el uso de suelo, ampliar el perímetro urbano y construir más viviendas por hectárea. Para el Oriente, acentúa Gaviria, la situación es mucho más grave, puesto que

Ya está llegando a un punto irreversible, usted tiene una gran meseta del Oriente, ese gran Altiplano, lleno, lleno, lleno (...) de casas de alto lujo, todas, absolutamente todas dependientes del automóvil, (...) no tienen alcantarillado, ¿Entonces a dónde va a llegar el nivel de contaminación? (...) ¿Cómo se va a solucionar ese caos? ¿Cómo?, fuera de eso hay una segregación social impresionante, porque es que la población de allá está congregada en los centros urbanos y la otra está aquí, se lo lleva todo de aquí, merca aquí; bueno, ya hay algunos que sí consumen allá, pero ¿Dónde consumen? En los centros comerciales, no es en la economía municipal, entonces a mí me parece que eso es un caos, ¡de un tamaño!, el impacto ambiental es enorme, el Oriente cercano es de alta vulnerabilidad ambiental, pero altísima. Carlos Julio Calle, el que yo les mencioné, lo llamaba Sistema Crítico en Demanda Máxima. (Archivo personal, 2020)

Dinámica que, dice ella, atribuye al sector de la construcción que ofreció el Oriente como posibilidad ante la demanda de vivienda de lujo.

Las Industrias que migraron, dice, lo hicieron a razón del encarecimiento del suelo en Medellín y el fortalecimiento de los controles ambientales, todo este proceso, sumado a que el Oriente cuenta ya con universidades como la Universidad Católica de Oriente y centros de investigación, ha traído, dice Gaviria, “un proceso de especulación del suelo; ese es el desarrollo, y serán los más bravos del mundo” (Archivo personal. 2020). Sumando a ello la organización

social en el Oriente, la cual resalta como la más organizada y representativa en términos de debate contra la ciudad central (Medellín) en Antioquia, y “ser los más bravos del mundo (...), se dejaron meter el gol más gran del mundo, (...) aquí esto, el Oriente perdió su propio territorio.” (Archivo personal, 2020). Por tanto, Gaviria hace un llamando al Oriente a “rescatar su territorio para la comunidad del Oriente, rescatar su territorio, porque lo perdió, es una fuente de especulación y no más.” (Archivo personal, 2020)

Todo este proceso que se direccionaba desde Planeación Departamental no continuó, pues, como lo rememora Gaviria, el proceso fue entregado a Cornare, corporación autónoma regional que nació “allá en la oficina de planeación, o sea, anotaron el referente y todavía no tenía ni oficina ni nada, entonces allá lo alojamos, estamos hablando a mediados de los 80 y allá era el Doctor Francisco Piedrahita, gerente de Cornare, allá trabajamos”. (Archivo personal, 2020)

En este momento existió la oportunidad para la oficina de Planeación Departamental, en el Oriente, de trabajar con quien fue el alcalde de Rionegro,

Jaime Tobón Villegas, el doctor Gilberto Echeverri, no sé qué era en ese momento, pero trabajó con nosotros, porque éramos un grupo de pendejos con estos señores que se conocían la región, que sabían, (...) después Francisco Piedrahita y el asesor canadiense, Ms Leeman, entonces tuvimos muy buenas oportunidades, entonces cuando se creó Cornare. (Archivo personal, 2020)

En este espacio y con la aplicación de una metodología cuyo objetivo era la comprensión de problemáticas desde una mirada de conjunto, plasmaron

Una propuesta fundamentalmente de usos del suelo, entonces lo que hicimos fue, para entregarle a Cornare, (...) una recopilación de (...) todos los trabajos que se habían hecho y le hicimos ficha bibliográfica a cada documento, la ficha bibliográfica tenía todos los datos del documento y en qué estado estaba, qué tipo de documento era, qué contenido y qué alcance, quiénes eran los autores y eso todo lo empastamos en unos libros que le entregamos a Cornare y sacamos un documento donde estaban las fichas y una ponencia que era como el planteamiento general de ese plan, que es una ponencia que hicimos para un seminario, o sea, el plan consistía en un plano de una ponencia, era como el planteamiento de la región. (Archivo personal, 2020)

La propuesta central del plan fue, como lo expuso, ordenar la competencia del suelo,

O sea, una propuesta de ordenamiento. (...) Nosotros teníamos incluso una propuesta que llamábamos los triángulos superpuestos. (...) La cuestión era que entonces nosotros dijimos, si, como hay un proceso de urbanización del campo que ya está comiendo (...), eso lo inició la Cooperativa de Habitaciones (...), entonces en el Oriente había mucha finca de recreo, (...) <sup>70</sup>. Bueno, y entonces nosotros ya vimos la Cooperación de Habitaciones hizo un plan de recreo y de parcelaciones que todavía cumplían los parámetros de ser finca de recreo, eran lotes, por lo regular de más de 1 (una) hectárea con su mini urbanización, o sea, sus entradas, sus acueductos de tipo veredal, pozo séptico, el estudio que hicimos nosotros en planeación, entre otros estudios, definió cuál era el área mínima susceptible de que la disposición de aguas residuales pudiera ser con pozo séptico, se tomó como parámetro general la hectárea, pero siempre condicionado a que según las condiciones dependiente de permeabilidad y vulnerabilidad ambiental pudiera ser mayor (...).

(...) Esa propuesta de la Cooperativa de Habitaciones de alguna manera, que ya estaba haciéndose eso, y que nos daba mucho temor porque eso estaba localizado mucho por aquí, (...) que salía (...) de Rionegro por aquí por Llanogrande (...), algunas en el Retiro, algo en La Ceja, todo eso estaba localizado por ahí y había como muchos, ya se vislumbraba el temor de que eso estaba comiendo como un cáncer, y *los* <sup>71</sup> municipio de El Santuario, El Carmen de Viboral, (...) y buena parte de Marinilla (...) conservaban una dinámica de economía campesina muy importante y todavía no le había llegado el cáncer de las urbanizaciones, no había llegado hasta allá, y el municipio de Rionegro era el que estaba concentrando la industria con el municipio de Guarne (...) sobre todo en este corredor entre Marinilla y Rionegro, y este corredor de la autopista Medellín-Bogotá, todo esto estaba concentrando, y La Ceja tenía agroindustria sobre todo de flores (...) (Archivo personal, 2020)

---

<sup>70</sup> Gaviria expone el escenario en el que se daban estas fincas de recreo. Estas fincas eran de alto costo y solo alguien “que tenía muy muy muy buena plata podía tener fincas de recreo en Llanogrande”, para ese momento no existía, dice, un número de éstas que indicaran una problemática, aunque las que había en esta zona “no tenían agua, (...) tenían aguas de pozo y la disposición de aguas residuales era por pozo séptico, entonces ellos mismos se tomaban su propia mierdita”, para este momento, los años 80, “ya el agua estaba contaminada” (Archivo personal, 2020)

<sup>71</sup> Cursiva agregada

A partir de dichos estudios, generaron una propuesta en la que establecían unas áreas de protección en quebradas del Oriente, áreas de reserva, delimitación de zonas industriales y sus respectivos servicios públicos<sup>72</sup>, y en relación con la posible migración de industrias a otros municipios sin esta vocación, definieron lineamientos; en relación con las parcelaciones, las designaron como de uso mixto, podrían, por tanto, haber fincas de recreo bajo ciertos parámetros normativos.

Entendiendo que existían zonas con características geográficas “más difíciles” y por tanto no aptas, “entonces dijimos, Distrito agrícola todo lo que era Carmen, Santuario y un pedazo de Marinilla, es decir ¿Para qué? Para prohibir que ahí se metieran procesos de urbanización (...)” (Archivo personal, 2020). A todo este proyecto incluyeron el diseño de un parque lineal para Rionegro ubicado frente al casco urbano, proyecto que no se realizó y que se extravió, puesto que los proyectos eran plasmados en papel en la época y no digitalmente.

De esta manera, con el plan,

Le definimos los perímetros urbanos de cada municipio y los llevamos a los concejos, los discutimos, todo. (...) Este fue el que le entregamos a Cornare, pero al mismo tiempo a los municipios, nosotros le entregamos a cada municipio un acuerdo municipal con su perímetro, un acuerdo municipal regulando las parcelaciones de recreo, el acuerdo municipal de Rionegro incluía la zona industrial, lo mismo el de Guarne, o sea, todo eso se le entregó a los municipios, con el convencimiento nuestro de que los municipios eran autónomos, que no había nadie por encima de ellos; el departamento, pero el departamento, su función era promotor del desarrollo (...) e intermediario entre la nación y los municipios, ¿Si?, entonces nosotros le entregamos eso a Cornare, ¿Qué pasó con los Municipios?, los municipios todo lo fueron modificando. (Archivo personal, 2021)

Había muchos intereses encontrados en la región, cuenta Gaviria, pero las comunidades, reitera, eran muy organizadas, así, y siendo característicos en estos procesos, según ella, el que

---

<sup>72</sup> Tras definir a Rionegro y Guarne como zonas industriales, decidieron que, en relación con los servicios públicos, enfáticamente el agua, la propuesta para las empresas sería que tuvieran su propio acueducto, además de aportar, “por ejemplo, si está zona industrial de Rionegro, pagaba con la zona urbana, algunos barrios podían estar conectados al acueducto de la empresa, que tampoco cabía meterlos al alcantarillado, entonces se les exigía su planta de tratamiento, pero también las industrias tienen servicios para los obreros, canchas de fútbol, a veces teatros, auditorios. Entonces nosotros pedíamos que abrieran eso a la comunidad” (Archivo personal, 2020)

“siempre la gente quiere empezar de cero”, iniciaron un nuevo proceso de planificación del Oriente antioqueño que llamaron Pueblos, del cual desconoce su desenlace. Relata que cuando ella llegó a la dirección de Planeación Departamental, Juan Gómez le propuso planificar el Oriente, a lo que respondió con todo el proceso de planificación ya vivido por la región, lo convenció entonces de trabajar con la comunidad directamente y así rescatar los procesos anteriores. Tiempo después, con Sergio Fajardo, inició un nuevo proceso para trabajar sobre el Oriente,

También desde cero, todos quieren trabajar desde cero porque todos, absolutamente todos tienen el síndrome de Adán, ¿Cierto?, hoy llegué yo y no había nadie detrás, ¿Cierto?, todo el mundo tiene el síndrome de Adán, todos, no es, sino que mire las declaraciones de los alcaldes, todos en algún momento dicen, vamos a construir sobre lo construido, y nadie construye sobre lo construido, todo el mundo tumba lo construido y construye encima. (Archivo personal, 2020)

Con la dirección de Iván Marulanda inicia este nuevo proceso en el que ella estaba incluida, siendo “una dirección política que era muy buena en el sentido que logró convencer a la mayoría de los alcaldes de trabajar en conjunto” (Archivo personal, 2021). Así, Gaviria ingresa a este proceso con el propósito de tener en cuenta “que el problema grave del Oriente es una competencia por el suelo” (Archivo personal, 2021), pero lo que pasó, nos ilustra, es que

El alcalde de Rionegro en ese momento, que es de los peores que ha tenido, yo me acuerdo sino del Jefe de Planeación, el Jefe de planeación se llamaba Urrea<sup>73</sup>, tenía curaduría personal, o sea, él daba todas las licencias, no me acuerdo del nombre del alcalde; en todo caso, el alcalde nunca quiso ir a las reuniones y mandaba a Urrea y Urrea llegaba a la hora del almuerzo, a almorzar no más, y yo lo conocía a él porque él había trabajado con Juan Gómez, él fue gerente de la Planta de Asfalto que tenía el Departamento.(...)

En todo caso, este jefe de planeación nunca quiso volver y todos los otros dijeron: ah no, nosotros trabajamos. Avanzaron (...) habían elaborado unas propuestas muy concretas, muy claramente, y en un momento dado, el alcalde de Rionegro los reunió y los convenció y se le quitaron a eso cuando se estaba firmando, todo ese trabajo que se hizo fue ad honorem, todos los que participaron, participamos ad honorem porque ya solamente, ya se

---

<sup>73</sup> Se refiere a Jorge Alberto Urrea Mejía, quien fungió como Secretario de Planeación del Municipio de Rionegro durante la segunda alcaldía de Hernán de Jesús Ospina Sepúlveda, 2012-2015.

iba como a licitar un trabajo, ya con una ruta concreta, y entonces el alcalde de Rionegro los convenció “que eso era otra vez una imposición de Medellín, que todo eso”, entonces se le quitaron a eso y después se arrepintieron y ya no había reversa. (Archivo personal, 2020)

Por su parte, John Jairo Ramírez Gaviria, funcionario adscrito al Equipo de Planeación Estratégica Integral de El Departamento Administrativo de Planeación de Antioquia, reconoce al Oriente como la segunda zona de mayor desarrollo después del Área Metropolitana del Valle de Aburrá (AMVA), en sus palabras, a la subregión

Primero se veía como la potencialidad de muy de provisión de alimentos, luego la turística, ya luego ya la parte de vivienda, pero ya finalmente el Oriente se ve como una potencialidad educativa, financiera, de salud especializada y donde se van requiriendo grandes equipamientos por esa misma dinámica que tienen para poder aprovechar, y que eso sea como revertido para todo el departamento. Siempre, siempre se ha visto lo que uno no ve por ejemplo al nordeste, ah, entonces uno: la potencialidad minera, y ¿Dónde está lo ambiental? ¿Cierto? Y Urabá, Urabá es la otra gran potencia, (...) también está más estudiada y analizada (...) (Archivo personal, 2020)

Partiendo desde la dependencia de la que hace parte, Ramírez establece que la lectura que desde allí se ha dado para el Oriente “ha sido la misma siempre, de una subregión muy potente, siempre.” (Archivo personal, 2020)

Por ahí desde los 80 había una oficina (...) pensándole al Oriente (...) porque le teníamos muchas expectativas con el Oriente, (...) porque aquí nos encargábamos era de asesorar a los municipios, y muchos municipios no tenían siquiera oficina de planeación, en 1990 muchos no tenían oficina de planeación municipal y dependían mucho de esta oficina.

La participación de planeación departamental ha sido histórica, lo que pasa es que los municipios se van volviendo grandesitos, (...) ¡Uy!, que primero era una personita por ahí haciendo de todo y ya son oficinas de planeación potentes, (...) entonces casi que ni vuelven acá; pero bueno, de eso se trata, de que sean fuertes y autosuficientes sin olvidar toda la articulación que se debe tener. Pero al principio todos los municipios dependían mucho de acá, en el 90 dependían mucho y en los 80 sí, sí yo llegué aquí en el 90 y



dependían, ¿Cómo sería en esa década anterior a los 90? Era mayor. (Archivo personal, 2020)

En el Oriente, dice, inició un proceso de planificación del territorio más autónomo a partir de 93-95, con las nuevas generaciones de planes de ordenamiento territorial, entendiéndolo igual, aclara, que aún eran muy inmaduras por aquellos municipios un poco más distantes y con menos herramientas,

Claro, es que tenemos que tener en cuenta que cuando hablamos del Oriente, estamos hablando de San Francisco, de Argelia, de Nariño, ¿Cierto?, y estamos hablando de Rionegro, y del Carmen y de Marinilla, entonces hay unas diferencias grandes. (Archivo personal, 2020)

De esta manera, reconoce, los municipios empezaron a ser más fuertes gracias a la campaña realizada desde Planeación Departamental,

Donde hacíamos manuales, donde hacíamos funciones, libritos, (...) para entregarle a los alcaldes. Veá, una oficina de planeación debe tener esto, esto, debe estar integrado por estar personas, las funciones debían ser estas, entonces nosotros le ayudábamos, le aportábamos a que esas oficinas se fortalecieran, unas más que otras. (Archivo personal, 2020)

Dos elementos, según Ramírez, fueron contundentes en debilitamiento de este proceso en el que El Departamento Administrativo de Planeación de Antioquia tenía participación, una de ellas es

La ley 617<sup>74</sup>, que es la que habla del porcentaje de funcionamiento, (...) la que dice que la inversión tiene que ser mayor al funcionamiento, (...) ¡Oiga!, ¿de dónde recortaron?, pues, yo no sé, para mí recortaron de las oficinas de planeación, entonces eran varios profesionales y quedaban 2 o 3, eran varias oficinas y no quedó sino 1, entonces se les mermó, (...) una de las oficinas más aporriadas fueron las de planeación (...), entonces la fortaleza que estaban cogiendo en las oficinas de planeación mermó con ese tipo de leyes,

---

<sup>74</sup> Ley 617 del 2000

porque es que hay que demostrar más mayor porcentaje en inversión que en funcionamiento y eso perdió. (Archivo personal, 2020)

El segundo elemento fue la politización de los nombramientos a nivel municipal. Antes, recuerda, los alcaldes pedían hojas de vida a Planeación Departamental para la elección de los líderes de planeación, pero,

Eso se fue perdiendo gradualmente, porque los alcaldes de ese momento le veían la importancia técnica de una oficina de planeación, ahora de pronto no tanto, entonces ya ni preguntan, hace muchos años que ya no preguntan, además porque ya hay más comunicación, ya hay más medios masivos, ya los alcaldes están más preparados y conocen más gente, universitarios que conocen y tienen sus especializaciones y esto está muy bien, así debe ser, pero esta oficina de planeación departamental jugó un papel muy importante en fortalecer las oficinas de planeación municipales entre, me voy a atrever, yo no había llegado acá, el 87 al 94-95. (Archivo personal, 2020)

Aunque estos dos elementos son constitutivos y dan respuesta al debilitamiento de la incidencia de las acciones departamentales sobre los municipios, en términos de planeación, Ramírez reconoce que esta también depende del gobierno de turno, puesto que hay algunas administraciones que son de tendencia más municipalista y otras que no tanto.

Años atrás las administraciones departamentales eran muy municipalistas, éramos muy de la mano con los municipios, aquí se llegó a pagar jefes de planeación para que se fueran a trabajar a los municipios, de aquí, de plata del Departamento. Por contrato, de aquí se pagaba, pero trabajaban en los municipios en las oficinas de planeación, hay otros que dicen que no, ¿Cómo así?, yo tengo mucho que hacer aquí, vamos a ayudarle y nos apoyamos, pero aquí mire la tarea que tenemos. (Archivo personal, 2020)

## Capítulo IV

### 10. Producción del espacio en código de Esquemas Asociativos Territoriales en el Oriente antioqueño, provincia y área metropolitana

En los dos primeros capítulos se realizó un recuento tanto de la provincia como del área metropolitana, siendo los objetos de estudio principales en este trabajo, el tercero tuvo como objetivo el proceso de planificación en el Oriente antioqueño, tanto desde el recuento académico existente alrededor de éste como desde las voces de actores conocedores de estos procesos; por último, en este cuarto capítulo, se esbozará la red de actores que han acompañado el debate en torno a ambas figuras, siendo central su percepción de este escenario en fricción. Aquí los actores exponen los intereses y acciones de la instalación bien de área metropolitana como de provincia en la subregión, dando cuenta de que su vinculación a uno u otro supera la asociatividad misma y expone el núcleo del debate en torno a la producción del espacio, entendiendo que el espacio social como producto social “sirve tanto de instrumento del pensamiento como de la acción; al mismo tiempo que constituye un medio de producción, un medio de control y, en consecuencia, de dominación y de poder, del que escapa parcialmente” (Lefebvre, 2013, p. 86)

#### 10.1. ¿Área metropolitana o provincia?

El interés por la generación ya de un área metropolitana, como de una provincia en el Oriente antioqueño, viene acompañado por un amplio escenario en el que se configuran redes de actores en apoyo a una u otra asociatividad. Tales redes se establecen en torno a intereses que, si bien en un principio parecieran irreconciliables entre sí, terminan de forma calidoscópica logrando híbridos que dan la impresión de distar por momentos. Como lo expone Lefebvre, el espacio es una relación social donde las relaciones de propiedad, así como las fuerzas productivas, le son inherentes, este es producto y medio de producción que por tal no pueden ser separado de la técnica y el conocimiento, ni del Estado y las superestructuras de la sociedad. Cada sociedad produce su propio espacio y éste contiene en sí mismo múltiples entrecruzamientos, éste es posible de analizar a partir de la triada percibido, concebido y vivido, elementos que intervienen de formas diferentes

en el espacio de acuerdo a la sociedad, de sus cualidades y propiedades, unas que jamás podrán ser simples o estables y variarán entendiéndose que no hay un único espacio.

De esta manera, si bien estos dos grupos se establecen claras diferencias inicialmente; en el desarrollo de este punto se podrá evidenciar cómo estos elementos, que podrían parecer disímiles en un inicio, se transfiguran, mutan y mezclan, generando percepciones que varían y confunden entre líneas, facciones y colectivos, dando cuenta de una discusión que supera el ámbito meramente nominal, es decir, va más allá del nombre con el que se desea bautizar la asociación en cuestión y trasciende al elemento del espacio como producto de la acción social, en donde los conjuntos espaciales y los lugares específicos, englobados en la práctica espacial (percibido), que asegura la continuidad en el seno de una relativa cohesión, “implica, en la medida de la cohesión dada en el espacio social y la relación entre individuos, un nivel de competencia y performance que son apreciables empíricamente”. (Lefebvre, 2013, p. 92),

En esta práctica espacial, cada sociedad secreta su espacio, propone Lefebvre (2013), “lo postula y lo supone en una interacción dialéctica; lo produce lenta y serenamente dominándolo y apropiándose de él” (p. 97). Aquí, representaciones del espacio (concebido)- espacio dominante, propio de los planificadores, científicos, tecnócratas fragmentadores, urbanistas, ingenieros sociales y artistas próximos a la cientificidad que mezclan ideología y conocimiento - y los espacios de representación (vivido)- espacio dominado, propio de los «habitantes», de los «usuarios», de ciertos artistas y novelistas y filósofos que *describen* y solo aspiran a describir. Que expresa “simbolismos complejos ligados al lado clandestino y subterráneo de la vida social, pero también al arte” (Lefebvre, 2013, p. 92)-, se entrecruzan y mezclan, el espacio dominante se sobrepone en forma de Estado, el espacio político/estratégico se impone como realidad, no siendo más que abstracción. Estado y poder político se valen del reduccionismo que es posible por el saber analítico y no crítico que se confunde con cientificidad, constituyendo por tal una ideología científica que da lugar a un espacio en la que habitantes y usuarios experimentan pasivamente, uno que la imaginación desea tomar y modificar.

De esta manera, área metropolitana y provincia, como se expuso en la introducción a este segundo momento, son esquemas asociativos cuyo origen parte de reduccionismos propios del espacio concebido, es decir, de urbanistas, planificadores, tecnócratas fragmentadores, etc., ambos,

como se observó en el primer momento de este trabajo, parten de una necesidad de organización jerárquica impuesta por el espacio dominante.

Ahora, área metropolitana y provincia, como conceptos (esquemas asociativos territoriales), están contenidos en una sociedad<sup>75</sup> que ha producido un “espacio abstracto que contiene el «mundo de la mercancía», su «lógica» y sus estrategias a escala mundial, al mismo tiempo que el poder del dinero y el del Estado político” (Lefebvre, 2013, p. 110), teniendo una implicación en su nacimiento, desarrollo y culmen del debate, dando nuevos matices a ambas figuras pero no distando de un trasegar ya expuesto en la primera parte de este trabajo. En los párrafos siguientes se expondrá la discusión actual mediante entrevistas ya mencionadas, aquí se podrá esclarecer el escenario en cuestión partiendo de la definición de los actores inmersos en esta discusión, pasando al origen ésta, su nudo y actual desenlace.

### ***10.1.1. Actores***

En las diferentes entrevistas realizadas se da una suerte de convergencia en cuanto a la percepción de los actores hallados como impulsores entre una y otra figura. En este punto se buscará ser explícitos en el recuento de éstos.

En el “Acta de Creación del Comité Promotor del Área Metropolitana del Oriente Antioqueño”<sup>76</sup> o AMO en sus siglas (Figura 9), impulsado por la Gobernación de Antioquia, se encuentran como firmantes a Luis Pérez Gutiérrez, electo gobernador de Antioquia para el período 2016-2019 con el aval del Partido Liberal Colombiano y el apoyo de Cambio Radical; a Masora con su director ejecutivo Fabio Antonio Ríos Urrea; al Municipio de Rionegro con el alcalde Andrés Julián Rendón Cardona, electo por el Partido Centro Democrático para el período 2016-2019 y quien ha ostentado, con el apadrinamiento de Rubén Darío Quintero Villa<sup>77</sup>, su tío político, curul en el Concejo del Municipio de Rionegro en el 2001, período que no finalizó y fue sustituido por Rodrigo Hernández Alzate, actual alcalde de Rionegro (2020-2023), para el período 2008-

---

<sup>75</sup> Lefebvre refiere al capitalista y neocapitalista

<sup>76</sup> Material compartido por el Departamento Administrativo de Planeación de la Gobernación de Antioquia.

2011, con la gobernación en cabeza de Luis Alfredo Ramos Botero<sup>78</sup>, ocupó el cargo de Secretario de Gobierno Departamental, siendo gobernador encargado en varias ocasiones; a la Cámara de Comercio del Oriente Antioqueño con el presidente ejecutivo Rodrigo Antonio Zuluaga Mejía, promotor ferviente desde esta institución del área metropolitana y tercer alcalde popular de La Ceja entre 1992-1994, municipio en el que también ocupó curul como concejal entre 1986 y 1992; a la Universidad Católica de Oriente con el rector, Presbítero Élkin de Jesús Narváez Gómez, universidad con sede en Rionegro (Ant.)

Nacida del corazón de la Iglesia Diocesana, fue fundada mediante Decreto Diocesano 103 del 11 de febrero de 1982 expedido por Monseñor Alfonso Uribe Jaramillo, Obispo de la Diócesis Sonsón-Rionegro en ese entonces, quien tuvo la iniciativa de crear una institución de educación superior. (UCO, 2021)

Al Municipio de El Retiro con el alcalde Juan Camilo Botero Rendón (2016-2019) por el Partido de la U, quien fue concejal del mismo municipio, además de gerente de una empresa de servicios públicos, director para la promoción y la competitividad de la Cámara de Comercio del Oriente Antioqueño y decano de la Facultad de Ingenierías de la Universidad Católica de Oriente. (Quiénesquién, 2018)

---

<sup>78</sup> De acuerdo con la hipótesis investigativa llevada ante la Corte Suprema, la cual inició el juicio de Ramos en julio de 2014, durante el tiempo que el político fue senador por el partido Conservador, en 2005, se habría reunido con paramilitares en la finca de Hugo Albeiro Quintero, más conocido como El Patrón de Bello, en el mismo departamento donde después sería electo gobernador. Tal encuentro, como se le ha acusado a Ramos, se habría dado para buscar alianzas ilegales y, además, contó con la participación de temidos jefes paramilitares como Iván Roberto Duque, alias Ernesto Báez, y Rodrigo Pérez Álzate, alias Julián Bolívar, ambos miembros de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC).

En tal reunión también habría estado el excongresista Óscar Suárez Mira, quien fue condenado por nexos con el paramilitarismo y enriquecimiento ilícito. Luis Alfredo Ramos confirmó que el encuentro sí se dio, sin embargo, dijo que diálogo se dio en el marco de la Ley de Justicia y Paz, que en ese momento se estaba debatiendo en el Congreso, y cuyo objetivo es, tras recibir luz verde, otorgarle penas alternativas a los paramilitares a cambio de que acepten su responsabilidad por los crímenes cometidos y, además, que cuenten la verdad de lo sucedido en medio del conflicto armado. <https://bit.ly/3oGvRHx>

**Figura 9**

*Acta de creación del Comité Promotor del Área Metropolitana del Oriente Antioqueño*

GOBERNACIÓN DE ANTIOQUIA



Despacho del Gobernador

**ACTA DE CREACIÓN DEL COMITÉ PROMOTOR DEL ÁREA METROPOLITANA DEL ORIENTE ANTIOQUEÑO**

Medellín, 16 de julio de 2019

En la fecha y lugar, nos hemos reunido las siguientes personas, con el fin de constituirnos en el Comité Promotor del Área Metropolitana del Oriente Antioqueño, en representación de los siguientes municipios: El Santuario, El Retiro, La Ceja, Rionegro, El Carmen de Viboral, San Vicente, Guarne, Concepción, Granada, El Peñol, Guatapé, San Rafael y Abejorral.

Con base en el artículo 5° de la Ley 1757 de 2015, expresamente manifestamos nuestra voluntad ante la Registraduría Nacional del Estado Civil.

En una próxima reunión y de común acuerdo, los miembros del Comité Promotor del Área Metropolitana del Oriente Antioqueño, se encargarán de designar el Promotor de este mecanismo de participación ciudadana.

ENTIDAD	NOMBRE COMPLETO Y CARGO	FIRMA Y CÉDULA DE CIUDADANIA DEL REPRESENTANTE
1. Gobernación de Antioquia	Luis Pérez Gutiérrez - Gobernador de Antioquia.	 70031781
2. Municipios Asociados del Altiplano del Oriente Antioqueño - Masora	Fabio Antonio Ríos Urrea - Director Ejecutivo.	
3. Municipio de Rionegro.	Andrés Julián Rendón Cardona - Alcalde.	 15 440 458
4. Cámara de Comercio del Oriente Antioqueño	Rodrigo Antonio Zuluaga Mejía - Presidente Ejecutivo.	 15-376.699
5. Universidad Católica del Oriente - UCO.	Presbítero Elkin de Jesús Narváez Gómez - Rector.	 15 354492
6. Municipio de El Retiro	Juan Camilo Botero Rendón - Alcalde.	 15 428785 750
7. Asocolflores	Marcos Ossa - Director Regional Antioquia.	 80413.412
8. Corporación Empresarial del Oriente - CEO	Camila Escobar Vargas - Directora Ejecutiva.	 43870410

*Nota:* Fuente: Departamento Administrativo de Planeación de la Gobernación de Antioquia.

También se encuentra como firmante la Asociación Colombiana de Exportadores de Flores- Asocolflores-, “creada en 1973 para representar, promover y fortalecer la competitividad de la floricultura colombiana en sus principales mercados y en el país” (Asocolflores, 2020), con



Marcos Ossa, director regional en Antioquia; y por último la Corporación Empresarial de Oriente –CEO- con su directora ejecutiva Camila Escobar Vargas,

La Corporación Empresarial del Oriente Antioqueño (CEO) es una agremiación sin ánimo de lucro que agrupa a más de cien grandes empresas y MiPymes de diversos sectores económicos y productivos del Oriente Antioqueño (Colombia).

Desde 1984, CEO promueve el desarrollo empresarial de la región, la calidad de vida de la comunidad y la protección del medio ambiente, apostando por proyectos generadores de desarrollo sostenible, fortalecimiento empresarial y de seguridad integral. (OVTT, 2021)

Además de estos actores, estuvieron muy activos en el proceso de socialización del área metropolitana en la subregión, Rubén Darío Quintero Villada, alcalde popular de Rionegro (Ant.) en dos períodos, 1988-1990 por el Nuevo Liberalismo y 1992-1994 con aval de Partido Liberal Colombiano, exrepresentante a la cámara (1998-2002) por el Partido Liberal Colombiano y exsenador (2006-2010) por el Partido Cambio Radical; fue personero delegado en lo penal en el Municipio de Rionegro, entre el años 1985 y 1986, también tesorero (1987) en el mismo municipio; para el año siguiente, Secretario Departamental de Desarrollo entre 1990 y 1991 durante la gobernación de Gilberto Echeverri Mejía, Vicepresidente de la Federación Colombiana de Municipios (1992-1994) y secretario privado durante la gobernación de Álvaro Uribe Vélez, entre 1995-1997 (Congreso visible, 2010). Para el año 2008,

La Fiscalía Segunda Delegada ante la Corte Suprema de Justicia, el 20 de noviembre (...), profirió resolución de acusación en contra del ex senador Rubén Darío Quintero Villada como autor del delito previsto en el libro segundo, Título XII, capítulo primero, artículo 340, inciso segundo de la Ley 599 de 2000.

El Doctor Quintero Villada fue vinculado en calidad de sindicato en virtud de los hechos ocurridos durante las elecciones al Senado de la República para el período 2002-2005, bajo la imputación de haber establecido los vínculos con miembros de las Autodefensas Unidad de Colombia cuya trascendencia jurídico penal fue calificada por la Corte cuando definió su situación jurídica, como autor del delito de concierto para delinquir agravado en la modalidad de promoción.



Mediante Resolución 071 de 21 de octubre de 2008, la Mesa Directiva del Senado aceptó la renuncia irrevocable a su condición de miembro del Congreso de la República. (Corte Suprema de Justicia, 2010, p. 2)

Alcides Tobón Echeverri, quien también se incluye en este grupo promotor que contó con el respaldo de la Gobernación de Antioquia (Figura 10.), Tobón fue alcalde de Rionegro entre el 2008 y 2011 por el Partido Movimiento Cívico, así mismo fue concejal del mismo municipio y Diputado de la Asamblea de Antioquia. (Noticias Oriente antioqueño, 2011)

A los anteriores se suma Esteban Quintero Cardona, actual Representante a la Cámara por el partido Centro Democrático (2018-2022), quien fungió como asesor del Senador Álvaro Uribe Vélez entre el 2016-2017 (Congreso de la República de Colombia. Cámara de Representantes, 2020), hijo de Rubén Darío Quintero Villada y primo de Andrés Julián Rendón Cardona. Quintero Cardona fue el autor del proyecto de Ley No 075 de 2018 en Cámara, Proyecto de Ley No. 218 de 2018 en Senado, junto con Oscar Darío Pérez, Representante a la Cámara por el Centro Democrático (2018-2022), John Jairo

**Figura 10**

*Capacitación sobre la consulta popular para la conformación del Área Metropolitana en el Oriente Antioqueño. (Flyer)*



Fecha: Domingo 1 de diciembre del 2019  
 Hora: 12:30 p.m  
 Lugar: Centro de eventos De La Salle  
 (Contiguo a COMFAMA, vía San Antonio de Pereira) RIONEGRO.

**Programación**

12:30 p.m: Almuerzo  
 1:15 p.m: Capacitación sobre consulta popular del Área Metropolitana del Oriente

**Expositores**

Alcides Tobón Echeverri  
 (Ex alcalde de Rionegro)  
 Rubén Darío Quintero Villada  
 (Ex Alcalde de Rionegro, ex Diputado y ex Congresista)  
 Ofelia Elcy Velásquez Hernández  
 (Directora de Planeación Departamental)

Confirmar su asistencia a través de los siguientes números:  
 220 67 51 / correo electrónico: rubendquinterov@gmail.com  
 312 707 51 63 / 314 627 94 57



*Nota:* Fuente: Facebook.

Bermúdez Garcés, Representante a la Cámara por el mismo partido y periodo y la Senadora, también por el Centro Democrático, Paola Holguín Moreno (2018-2022), proyecto que daría lugar a la Ley Orgánica No 1993 del 14 de agosto de 2019, que modifica el literal e del artículo 8 de la Ley 1625, que reduce el porcentaje participación para la conformación de las áreas metropolitanas del 25% al 5% .

Otros actores que se suman son, en palabras de Rubén Darío Quintero, el ex alcalde de Guarne Sneyder Quiceno Marín, quien fue miembro del directorio departamental del Partido Conservador de Antioquia, Concejal de Guarne por el partido conservador entre 2008 – 2011 y alcalde (2016 – 2019) con aval compartido entre el partido Conservador y Opción Ciudadana; (Quien es quien, 2018) y Elkin Rodolfo Ospina Ospina, ex alcalde de La Ceja (2016-2019) con el aval compartido por el partido de la U, ASI, Liberal, Conservador y Alianza Verde, también fue representante a la cámara (2010-2014) por el Partido de la U.

Actualmente, y con mayor fuerza, se encuentra Rodrigo Hernández Alzate, actual alcalde del Municipio de Rionegro (2020-2023), quien fue presidente y miembro del Consejo Territorial de Planeación 1998-2002, como antes se hizo mención, suplió a Andrés Julián Rendón Cardona en el Concejo Municipal entre el 2002-2003 por el Partido Cambio Radical, curul que volvió a ocupar con el mismo partido para el periodo siguiente (2004-2007). Director Finanzas e Inversión pública, en la Gobernación de Antioquia durante 2010 – 2012, ingresando en la administración de Luis Alfredo Ramos Botero (2008-2011) y saliendo un año después, en el primer año de Sergio Fajardo Valderrama (2012-2015), director del Programa contra Minas Antipersonal en la Gobernación de Antioquia, Secretario de Hábitat y Medio ambiente en Alcaldía de Rionegro, 2012 – 2015 en la administración de Hernán de Jesús Ospina Sepúlveda, gracias al apoyo que Andrés Julián Rendón hizo a la campaña del mencionado alcalde. Para el año 2016, con la alcaldía de Rendón, es secretario de Hacienda en la Alcaldía Rionegro y finalmente, para el mismo año, gerente general de la Empresa de Desarrollo Sostenible del Oriente – EDESO-, del mismo municipio hasta el fin de período. (Quien es quien, 2018)

Por su parte, en la provincia no existe una univocidad en la caracterización de aquellos sujetos o colectivos que han apoyado su conformación, sino que se nutren generando un espectro amplio y a veces difuso, llegando a ser anónimo en algunas ocasiones. Como organizaciones representativas en este debate encontramos a Conciudadanía, “organización de la sociedad civil

sin ánimo de lucro, que promueve la participación ciudadana para la construcción y gestión democrática de territorios sustentables, reconciliados y en paz. (...)” (Conciudadanía. 2015); La Corporación Consejo Provincial de Paz del Oriente Antioqueño, entidad sin ánimo de lucro, cuya misión es

Promover en la Región del Oriente Antioqueño la democracia participativa, la búsqueda de la paz y propender por el desarrollo integral, sostenible, equitativo y pacífico de la población que habita este territorio, de conformidad con los postulados asumidos por la Asamblea Provincial Constituyente del Oriente Antioqueño, que es el soporte para la existencia de esta corporación. (Asamblea Provincial Constituyente del Oriente Antioqueño, 2021)

La Corporación de Estudios, Educación e Investigación Ambiental (CEAM),

Corporación que promueve alternativas al desarrollo del territorio, que contribuye al buen vivir de las comunidades, impulsa procesos de autogestión y acciones para el cambio en los comportamientos culturales hacia la convivencia con la naturaleza, sobre la base de los principios de solidaridad, equidad y participación. (Corpoceam, 2021)

Acora, la Asociación de Concejos Municipales del Oriente Antioqueño, “organización articuladora e integradora de las Corporaciones públicas de la subregión.” (Acora Oriente, 2021)

El Colectivo SinEsquemas de Marinilla, Antioquia, organización política nacida en el año 2011,

Con el propósito de explorar los sentidos de lo político que construyen los y las jóvenes integrantes de esta colectividad que, como organización popular, busca incidir en su realidad local a partir de la lectura crítica de esta y allanar el camino para la configuración de una sociedad que recree relaciones alternativas a las existentes bajo el orden capitalista. (Ramírez, 2019, p. 1)

Otro colectivo que apoyó este esquema asociativo fue Antorcha del Carmen de Viboral (Ant.)

Personalidades políticas que estuvieron en apoyo fueron el representante a la cámara por el Partido Alianza Verde, León Fredy Muñoz (2018 – 2022), fungió como secretario en el Consejo Municipal de Bello (2004–2005), también “lideró y promovió en el municipio de Bello el (...) voto en blanco (...) y se desempeñó como concejal en el mismo municipio por el Partido Alianza Verde (2012-2015)” (Congreso de la República de Colombia. Cámara de Representantes, 2020). Para finales del 2020, la Corte Suprema de Justicia “acusó formalmente al representante a la Cámara, León Fredy Muñoz, (...) por el delito de tráfico de estupefacientes en un caso al que está vinculado desde 2018 luego de que fuera detenido con 160 gramos de cocaína.” (NotiCentro 1 CM&, 2020)

Gustavo Adolfo García Pineda, concejal de Marinilla en el periodo 2016-2019 por el mismo partido, ha participado en semilleros de investigación en la Universidad de Antioquia, coordinador de eventos con ha sido coordinador de la Mesa Amplia Nacional Estudiantil-MANE- (Quien es quien, 2018) y fundador del Colectivo SinEsquemas de Marinilla; Carlos Ignacio Osorno Uribe, candidato en su momento candidato a la alcaldía de Rionegro por el período 2020-2023, ha liderado procesos en contra de propuestas realizadas para Rionegro como el proyecto de obras por valorización, el Sistema Integrado de Transporte de Rionegro –Sonrío-, el área metropolitana en el Oriente y el gasoducto de gas Metano. (Orientese.co, 2019)

Actualmente apoyan, más visiblemente, los concejales Edison Esneyder Castrillón Botero (2020-2023) por la Alianza Verde de San Vicente Ferrer, quien ha fungido como promotor delegado de derechos humanos y víctimas en Nariño Antioquia por la Secretaría de gobierno Gobernación de Antioquia; coordinador del Sistema Local de Justicia, recolector de información en corporación interuniversitaria de servicios en el mismo municipio, líder regional del programa Computadores para Educar del MinTIC en los municipios de Caicedo, Urrao, San Roque y Sonsón (Quien es quien, 2018) e integrante del Colectivo Podemos de su localidad.

John Edisson Ramírez Giraldo, concejal de Marinilla, Antioquia por la Coalición Alianza por Marinilla (Alianza Verde, Colombia Humana-UP y Polo Democrático Alternativo) para el período 2020-2023 y líder del Colectivo Sin Esquemas del mismo municipio.

En palabras de Rubén Darío Quintero Villada, sectores académicos, enfáticamente la Universidad de Antioquia, lideró temas, foros, discusiones y demás, “a favor de la provincia sin darle observación a lo otro” (Archivo personal, 2020)

### *10.1.2. Origen de la discusión*

John Jairo Ramírez<sup>79</sup> reconoce a la necesidad de un área metropolitana en el Oriente antioqueño, a partir de entender que no es una idea nueva, es decir, que haya nacido con la administración departamental<sup>80</sup>, sino que viene precedida por acciones conjuntas de instituciones como Cornare con el Protocolo para el Desarrollo de Oriente dado a finales de los años 80<sup>81</sup>, estudio que daba apertura al análisis en términos de planeación y ordenamiento territorial supramunicipal para la subregión, pero, enfatiza, hablando de la provincia como una posibilidad, no refiriéndose a la provincia como la establecida actualmente por la Ley 1454 de 2011, si no aquella que ha tenido presencia histórica en la nación.

Además de este estudio, recuerda Ramírez, existen otros que hacen énfasis en la planeación supramunicipal como el Plan Pueblos<sup>82</sup>, enfocado en la zona de Altiplano, el Plan Aguas<sup>83</sup> en la zona Embalses; Planeo<sup>84</sup> y, de forma más reciente, el Área Metropolitana del Valle de San Nicolás como proyecto propuesto por Masora en el 2018<sup>85</sup>. Además de estos planes y proyectos, dice Ramírez, para los 2000 se desarrolló la primera generación de planes ordenamiento territorial con la Ley 388 de 1997 y fue el Oriente antioqueño, la zona de Altiplano, la primera en pensar en “la formulación simultánea de los planes de ordenamiento territorial municipal” (Archivo personal, 2020), todos los municipios “querían (...) tener esa visión supramunicipal porque tenían y veían la necesidad de ordenamiento de esa planeación” (Archivo personal, 2020), haciendo, dice él, “creo que seis o siete planes de ordenamiento municipal que se hicieron en conjunto, con todos los vacíos que teníamos por el desconocimiento de la ley” (Archivo personal, 2020), aunque con el tiempo se fueron aclarando los términos reglamentarios a partir de los planes de entrenamiento.

Ya con la Ley 1454 de 2011, Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, se plantean algunas figuras mencionadas en la Constitución de 1991,

---

<sup>79</sup> Funcionario adscrito al Equipo de Planeación Estratégica Integral de El Departamento Administrativo de Planeación de Antioquia

<sup>80</sup> Se hace referencia a la gobernación de Luis Pérez Gutiérrez (2016-2020)

<sup>81</sup> El Oriente Antioqueño hacia el Siglo XXI. Protocolo para el Desarrollo Regional. (1991)

<sup>82</sup> Plan de Ordenamiento Territorial e Intervención para El Altiplano del Oriente Antioqueño. Pueblos. (1996)

<sup>83</sup> Plan Aguas: Plan de Ordenamiento Territorial y Ambiental de la Subregión de Embalses. (1997)

<sup>84</sup> Proyecto Plan Estratégico para un Pacto Social por el Desarrollo del Oriente Antioqueño. Planeo. (2009)

<sup>85</sup> Propuesta de Área Metropolitana “Valles de San Nicolás”. (2017)

Entonces ya se hablan de las provincias, ya se hablan de las de las áreas metropolitanas, de las asociaciones de áreas metropolitanas, de las RAP, las regiones administrativas de planificación, en fin, son como cinco o seis figuras. Entonces ya se empieza a vislumbrar como un tipo de cuál sería la más adecuada. (Archivo personal, 2020)

Para este momento, enfatiza Ramírez, se empieza a pensar en la necesidad del área metropolitana,

Entonces, por ejemplo, tenemos identificados, nosotros aquí<sup>86</sup>, a escala departamental, para estudio y para análisis, (...) dos áreas metropolitanas adicionales a la del Valle de Aburrá, la del Eje Bananero, el Eje Centro de Urabá, y la del Oriente. Esas son las hemos vislumbrado. (Archivo personal, 2020)

Proyecto que se sustenta por las problemáticas en términos de transporte, de tipo ambiental, saneamiento básico de manejo de basuras, de suministros de agua y de alimentos, siendo el área metropolitana determinante, dice Ramírez, “en este momento histórico en el que estamos, *porque*<sup>87</sup> es la figura que más dientes tiene, llamémoslo así, la que más músculos tiene, es más reglamentado, más normatividad.” (Archivo personal, 2020)

Diferentes estudios que hemos hecho acá, en el departamento también muestran esa necesidad de que ya ni siquiera en el Oriente, nosotros ya parados a escala departamental, ya ni siquiera tenemos que ver sólo al Oriente, sino que tenemos que ver a todo el departamento, al Valle del Oriente, al Valle de Aburrá y el Valle de Occidente, ya tenemos que ir pensando en la región. (Archivo personal, 2020)

Para tal fin, en la formulación del plan de ordenamiento departamental se estableció como temática fundamental, relacionado con el sistema urbano regional, el planificar el territorio alrededor del Valle de Aburra, “es decir con los municipios de las subregiones y vecinas, el Occidente, del Norte, del Oriente, el Suroeste” (Archivo personal, 2020), viendo en ello la necesidad de no “seguir viéndonos como comunidades aisladas, sino (...) vernos en un contexto inmediato.” (Archivo personal, 2020)

---

<sup>86</sup> Hace referencia al Departamento Administrativo de Planeación, Gobernación de Antioquia.

<sup>87</sup> Cursiva agregada

Consuelo Montoya Giraldo<sup>88</sup>, por su parte, encuentra que el interés por un área metropolitana en el Oriente antioqueño, y su debate con la provincia, no es un tema meramente actual, sino que se viene dando desde hace aproximadamente unos 10 años, si no es más” (Archivo personal, 2020), haciendo parte de un juego político donde el área metropolitana cuenta con la participación de actores pertenecientes, básicamente, al sector privado y políticos que tienen “una relación o una determinación de favorecimientos en términos de esas actividades y de esa visión de desarrollo” (Archivo personal, 2020) enfocados en la industria, el comercio, los servicios, el mercado inmobiliario y aquello que deviene del mayor crecimiento urbano, logrando así que el suelo se disponga para mayores densidades, elementos que coinciden en un núcleo de poder que “han estado buscando que se determine y que se facilite una figura que promueva y que sea proclive (...) a ese tipo de desarrollo.” (Archivo personal, 2020)

Es más fácil entonces detectar ese interés por el área metropolitana en el Oriente, recalca Montoya, por su trayectoria en el país, en Latinoamérica y el mundo en cuanto a lo que configura el desarrollo urbano que

Es capaz de concentrar, digamos, todos los sectores económicos y porque las rentas del suelo (...) se visibiliza rápidamente; que cuando el suelo urbano crece, crece también las actividades que en él se puedan desarrollar y porque Colombia y el Oriente, en particular, ha tenido una trayectoria de especulación del suelo, del valor del suelo y ahí digamos, que la figura que posibilita ese tipo de acciones es la urbana, y el área metropolitana favorece ese tipo de actividades. (Archivo personal, 2020)

Por su parte, aun cuando la figura de provincia contiene una historia que viene desde el siglo XIX, cuenta con muy poco desarrollo en la actualidad, viéndose, por parte de sus defensores, como alternativa al enfoque trazado desde el área metropolitana. El respaldo a la provincia ha congregado a parte del sector político y social local, con mayor afinidad con las organizaciones sociales, representando,

Un desarrollo significativo y que en todo caso propenda por un desarrollo endógeno en el que se minimice la acción y la determinación de factores exógenos y de actores, también, que tienen otra, pues, en el que el control de lo urbanístico y el manejo más óptimo de los

---

<sup>88</sup> Miembro fundador y activa de la Corporación de Estudios, Educación e Investigación Ambiental-CEAM



recursos naturales y del ordenamiento territorial tengan también posibilidades y acción del sector rural. (Archivo personal, 2020)

Este debate entre una y otra figura en la subregión ha estado presente, recalca Montoya, desde la misma Constituyente

Y ha pasado como por todos los momentos de transformaciones que ha tenido el país, pero solo en esta última etapa es cuando el país ya, o sea, ha sido como una discusión muy local y no de espectro nacional. (Archivo personal, 2020)

Así, ambos esquemas asociativos han contado con la participación de actores de rango nacional, regional y local que los defienden, y en las dos en las dos existen “asuntos que son como inspiraciones y deseos y hay otras que seguramente tienen en sí un anhelo de algún tipo de desarrollo que se haya prefigurado”, (Archivo personal, 2020) pero “solo en este momento es que se viene en el país a tener la necesidad de ya ir definiendo las rutas de una asociatividad y de una acción supramunicipal mucho más contundente” (Archivo personal, 2020)

Actualmente con la Ley 1454 de 2011, dice Montoya, la discusión pasa a otro orden, puesto que ya no es una discusión que competa solamente al Oriente, sino que ahora también es de interés del suroeste, de Urabá, del norte; aparecen así, subraya, otros territorios en los cuales también están en disputa o se encuentran en el momento oportuno para la generación de acciones de carácter supramunicipal, entendiendo que el desarrollo municipalista, heredado por la constitución de 1991, ha permitido evidenciar fracturas y debilidades donde los municipios son incapaces de generar efectos de desarrollo más contundentes de manera individual,

Y, por el contrario, (...) hay municipios que se van quedando rezagados y (...) se han ido generando descompensaciones también en los enfoques de desarrollo, donde se van concentrando en ciertas áreas, acumulando infraestructuras, equipamientos y elementos de desarrollo y en otros se va quedando totalmente aislados. Entonces, a hoy lo que sucede es que ya la discusión también tiene otro espacio más amplio, que también le aporta a que no sea ya la discusión específicamente del Oriente, sin desconocer que en ambas figuras también, pues, se concentran intereses y visiones diferentes. (Archivo personal, 2020)



Como ya se ha hecho mención, Gerardo Cardona<sup>89</sup> establece la celebración de los 150 años del Colegio San José de Marinilla, donde estuvo presente Orlando Fals Borda, como el momento en que se empieza a hablar de asociatividad como estrategia o herramienta para ordenar el territorio,

Nosotros queríamos tener una visión de una persona que manejara el tema de ordenamiento territorial, ¿Qué era eso de ordenamiento territorial? ¿Cómo se podía dar y cómo se podía implementar acá? Y ahí es donde él habla, él habla incluso de los cantones y habló de las provincias y habló de la asociación de municipios, entonces eso fue lo que nos abrió los ojos, porque en esos momentos (...) ya existía Cornare. (...) Eso lo lideró Ramón Emilio Arcila, que era el líder del Movimiento Cívico, Ramón era el director de la Junta Directiva de los 150 años del colegio, yo les ayudaba por ahí por los laditos, porque yo estaba recién salido de la universidad, fui también un poquito de la junta, ese antecedente es muy importante para todo ya lo que se empezó a trabajar en el Oriente con respecto al ordenamiento del territorio. (Archivo personal, 2020)

A partir de ese momento, como se habló en párrafos anteriores, descubrieron la Asociación de Municipios como una figura con la cual podían trabajar temas de capacitación, de medio ambiente, pero teniendo como premisa que sería el paso para poder constituir la provincia en el Oriente,

O sea, recuperar esa idea de la Provincia del Oriente, te cuento que inclusive, el logo de Masora (...) decía “Masora, Municipios Asociados del Altiplano del Oriente antioqueño” decía abajo “hacia la conformación de la provincia del Oriente antioqueño”, siempre con el logo que decía ahí abajo “hacia la conformación de la provincia del Oriente antioqueño”, mirá que ahora se, se ha complementado. (Archivo personal, 2020)

Rubén Darío Quintero Villada<sup>90</sup> rememora el intervalo entre los años 1990 y 1991, con Gilberto Echeverri en la gobernación, como la génesis del proceso de zonificación y constitución de asociaciones y fundaciones de relevancia para la región como Prodepaz, muchas de las cuales

---

<sup>89</sup> Partícipe activo en procesos desde y en la subregión, así como presidente y representante legal del Consejo Provincial de Paz, Asamblea Provincial Constituyente del Oriente Antioqueño

<sup>90</sup> Político de gran trasegar en el Oriente antioqueño, específicamente del municipio de Rionegro, líder visible en el proyecto de consolidación del área metropolitana en el Oriente antioqueño

empezaron a discutir en torno a la asociatividad en la región enfocado en la constitución de provincia como esquema presente en la normatividad constitucional, resaltado al Oriente como aquel con mayores estudios en estos términos de Antioquia. Se empieza para este momento a hablar con mayor énfasis de provincia y de área metropolitana, aunque esta segunda con menor fuerza, entendiendo que ya estaban en vigencia Masora, Mase, Musa y Corpobosques como esquemas.

La provincia, subraya Quintero, concebida inicialmente como una entidad territorial, antes de la Ley del 2011<sup>91</sup>, tuvo mucha fuerza y liderazgo en algunos municipios, siendo el fundamental Marinilla, donde nació y que fue el ex alcalde, Edgar<sup>92</sup>, un referente importante como líder en el proceso de constitución de la Provincia de Agua, Bosques y Turismo, junto con los demás alcaldes de los municipios que hacen parte de esta.

Arrancó Marinilla, pero desde antes, Marinilla desde la época de las alcaldías populares trabajó mucho este liderazgo, yo inclusive conozco el tema un poco porque me tocó en el congreso, cuando fui representante a la cámara y senador, por mi gusto por ese tema de la descentralización, ser miembro de la comisión de ordenamiento territorial, inclusive fui presidente de esa comisión e hicimos 3 o 4 foros en el Oriente en aquellas oportunidades, en Marinilla, en Rionegro, en el Carmen en Quirama, entre otros; pero sí todos, todos de la mano, aunque el liderazgo que tuvieron desde esa época fundamentalmente la gente de Marinilla, entonces, desde esa época se ha hablado del tema de la provincia, primero pensando de que pudiera ser entidad territorial pero ahora ya con la realidad de que es un esquema asociativo territorial, o sea una PAP, Provincia Administrativa y de Planificación. (Archivo personal, 2020)

En cuanto el área metropolitana, ubica la inserción de este esquema en el Oriente antioqueño para el año 2000, pero ubicándolo fundamentalmente para municipios como Rionegro, Guarne y El Retiro, siendo parte del área metropolitana de Medellín, no creando por tanto una nueva para la subregión, sino anexándose a aquella que ya estaba constituida.

Entonces de la figura del área metropolitana siempre se ha hablado de la misma, fundamentalmente en las últimas épocas. Ya después de que apareció lo del aeropuerto,

---

<sup>91</sup> Ley 1454 de 2011. Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial.

<sup>92</sup> Edgar Augusto Villegas Ramírez, alcalde 2016-2019

esas obras del Túnel de Oriente, entre otras, se creó la posibilidad de por qué no mejor nos asociábamos a Medellín con el área metropolitana, ya de pasada, para ir saliendo de este tema. Es una figura asociativa que fue creada mucho antes de la LOOT. (Archivo personal, 2020)

Un elemento que impedía, por ley, la constitución de áreas metropolitanas, menciona Quintero, en los últimos tiempos fue el porcentaje de participación del 25% de la población, siendo el único esquema asociativo que tiene la participación ciudadana como requisito para confirmar si la población permitiría su establecimiento en el territorio o no,

Se pedía que fuera el 25 % de la gente que participara en un tema, pues, que si la gente para elecciones participan un 40 un 50% cuando hay cientos y cientos de candidatos al congreso, a las alcaldías y demás, pues lógicamente para crear una figura de estas un 25% sería muy alto, y precisamente por iniciativa del Representante a la Cámara, autoría de Esteban Quintero, se creó la ley, que si mal no recuerdo es la Ley 1993 o 95 del año pasado<sup>93</sup>, que facilitó que ese margen fuera del 5%, o sea que la población que va a participar, el 5% del censo electoral mínimo. (Archivo personal, 2020)

De esta manera, es decir, con dicha modificación y la iniciativa por parte del gobernador del momento, Luis Pérez Gutiérrez, inicia la discusión del área metropolitana en el Oriente antioqueño en reunión con algunos alcaldes de la subregión en Granada-Antioquia, donde propuso, además del esquema en mención, la provincia.

En una declaración de los alcaldes, inicialmente, se hablaba del área y de la creación de la provincia administrativa y de planificación, y en esa declaración después se incluyó también que podía ser área metropolitana, o sea, ahí empezó ya la discusión que terminó (...) con una solicitud ya del gobernador al término de su gobierno para crearse el Área Metropolitana del Oriente, donde inicialmente, si mal no recuerdo, 13 municipios de los 23 (...) firmaron la intención de crear el área metropolitana, o sea, de someterse a una consulta popular para que la gente decidiera si sí o no la quería. (Archivo personal, 2020)

---

<sup>93</sup> Hace referencia al Ley Orgánica N° 1993 del 14 de agosto de 2019, producto del proyecto de Ley No. 218 de 2018 Senado – 075 de 2018 Cámara. “Por medio de la cual se modifica el porcentaje de participación para la conformación de las áreas metropolitanas”. (Ley Orgánica N° 1993 del 14 de agosto de 2019)

Nelson Enrique Restrepo Ramírez, director de proyectos en Conciudadanía, cuyo trabajo académico se ha centrado en la planeación y ordenamiento del territorio, abordando la figura provincia como propuesta para la subregión, hace el recuento de la instalación de este esquema para la subregión a partir de 1980, momento en el que el Movimiento Cívico del Oriente antioqueño habló de región. Para esa época no existía Cornare, pero sí la Corporación de Desarrollo del Oriente antioqueño que sería lo que después dio origen a la primera, “desde esa época estaban pensando en una región de una escala de 23 o 26 municipios, y la organización territorial, no la división territorial, la organización territorial habla de esas zonas.” (Archivo personal, 2019)

Para el año 1991, explica Restrepo, el Centro Altos del Quirama, Cornare, y Orlando Fals Borda, entre otras personas, llevaron a la Asamblea Nacional Constituyente la “propuesta de que Colombia no fuera organizada por departamentos y municipios como venía, sino como regiones y provincias” (Archivo personal, 2019), luego, para 1994 “Conciudadanía y otros, Diócesis Sonsón-Rionegro y la recién creada Universidad Católica del Oriente, empezaron a trabajar en una cosa que se llamó la construcción social de la población” (Archivo personal, 2020), construcción entendida, en palabras de Restrepo, “en el sentido de que (...) el territorio se construye social, histórica, política, administrativamente y etc.” (Archivo personal, 2019)

A partir de este proceso se inició la demanda por mayor autonomía en el Oriente, teniendo como antecedente la lucha encarada por el Movimiento Cívico frente a Empresas Públicas de Medellín (EPM) por los daños ocasionados en Guatapé y El Peñol, además del reclamo frente a una tarifa de servicios públicos que era mayor a la del Valle de Aburrá, aun sabiendo que era en el Oriente donde se generaba el 30% de la energía del país, solicitando por tanto una compensación y un manejo tarifario distinto,

Eso empezó en los años 94, cuando en el Oriente se discutían en ese momento las leyes que iban a implementar en la Constitución, entonces la Ley de Planes de Desarrollo, la Ley 99 de Medio Ambiente, luego la Ley de Ordenamiento Territorial, en ese marco de discutir esas leyes, se propuso eso, y desde entonces el Oriente dijo, vamos a trabajar por una provincia. (Archivo personal, 2019)

Para el año 1998, continúa Restrepo, y a raíz, como lo ilustró Gerardo Cardona, de la crisis humanitaria sufrida en la subregión, se consolidó la Asamblea Provincial del Oriente como

estrategia para resistir el conflicto armado, donde FARC y ELN atentaban contra la infraestructura de EPM. Desde este momento se

Hicieron más propuestas para avanzar hacia una provincia, y, pero de manera paralela, los actores económicos del Altiplano, en un espacio informal que se llamaba la Tertulia de la Glorieta, que era liderada por Álvaro Uribe, Juan Gómez Martínez, Luis Alfredo Ramos y Rodrigo Zuluaga que era el que la convocaba, que es hoy director de la Cámara de Comercio del Oriente, empezaron a trabajar propuestas para un Área Metropolitana del Oriente antioqueño en el 2009-2010, más o menos. (Archivo personal, 2019)

La Tertulia de la Glorieta, relata Restrepo, resolvieron en primera instancia la Ley de Áreas Metropolitanas de 1994, realizando un cambio normativo,

En (...) la constitución dice que cuando los hechos sociales, económicos, territoriales, físicos les den a los municipios las características de un área metropolitana, podrán gestionarse como un área metropolitana, eso es lo que dice la constitución, luego la Ley del 94 dijo cuáles eran esas características, los hechos metropolitanos son los que definen la conformación de un área metropolitana, entre ellos la continuidad urbana, la conurbación. (Archivo personal, 2019)

Para que pueda generarse un área metropolitana entre dos o más municipios, argumenta Restrepo, debe haber conurbación, puesto que el espíritu de la Ley de Áreas Metropolitanas es precisamente gestionar “el suelo urbano o el suelo urbanizable sobre todo, no el que hay, sino el que puede haber, porque eso es plata” (Archivo personal, 2019) así, al no existir continuidad urbana entre Marinilla y Rionegro, decidieron remover el obstáculo presentado por esta Ley, de manera que se eliminara la conurbación como requisito y modificar en la misma ley lo relacionado con el alcalde metropolitano y el municipio núcleo, “porque en ese momento las decisiones sobre quién elige el director del área metropolitana y quien tiene las decisiones sobre el presupuesto era del alcalde, eso impedía que las áreas metropolitanas se conformaran” (Archivo personal, 2019), y como, menciona, ninguno quiere ser gobernado por otro, en términos bien de ego como de pérdida de autonomía territorial.

Otro elemento, continúa Restrepo, que decidieron cambiar fue el umbral de la consulta popular del 25% al 5%, que, como especificó Rubén Darío Quintero, fue un proyecto de ley de autoría de su hijo, Esteban Quintero Cardona.

Mientras eso sucedida, los que habíamos propuesto una provincia, y hacia el 2009 seguimos trabajando en la idea de provincia, teníamos un obstáculo muy grande, y es que la Constitución dice que podrá haber provincias administrativas o de planificación y entidades territoriales; pero la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial será la que diga cómo se hace eso. Hasta el 2011 no había Ley de Ordenamiento Territorial, entonces no había cómo. (Archivo personal, 2019)

Para ese mismo año, 2011, solicitaron a la Registraduría el anexo de una papeleta para preguntar a los habitantes del Oriente si quería o no ser provincia, dinámica con efectos pedagógicos,

Mientras estábamos en Marinilla leyendo la respuesta que dio el Concejo Nacional Electoral de que sí se podía, estábamos escuchando la noticia que el presidente había acabado de sancionar la Ley de Ordenamiento Territorial que dice que en Colombia podría haber provincias como entidades administrativas y de planificación, no dijo nada de como entidades territoriales, y marcó una pauta de conformación, por voluntad de alcalde, gobernadores, concejos y asamblea departamental, que las crea mediante ordenanza. (Archivo personal, 2019)

La propuesta de provincia se expuso a Sergio Fajardo Valderrama<sup>94</sup>, a la Asamblea Departamental, a políticos como Luis Pérez y alcaldes del suroeste, los tres primeros dieron respuesta negativa, mientras en la última, el alcalde de Támesis “dijo que sí y en 2016 se hizo la Provincia de Cartama y se unió para las otras.” (Archivo personal, 2019)

Siempre hemos dicho que lo ideal para el Oriente antioqueño, para los 23 o 26 municipios, es la provincia, porque la escala territorial adecuada es esa, pero luego, el 5 de mayo de 2016, en Granada, Pérez<sup>95</sup> con los alcaldes del varios municipios, les propuso hacer un área metropolitana con los 23 municipios, eso es un absurdo, varios alcaldes dijeron que sí; pero

---

<sup>94</sup> Gobernador de Antioquia para el periodo 2012-2015.

<sup>95</sup> Luis Pérez Gutiérrez, Gobernador de Antioquia 2016-2019.

quienes estábamos ahí, defensores de la provincia dijimos que no señor, creemos una provincia para los 23 municipios, le dimos un documento, nosotros como Asamblea Provincial Constituyente del Oriente y Proceso Estratégico Regional del Oriente, PER, que fue lo que dejó el Laboratorio de Paz, ONGS y sociedad civil interesadas en generar agendas de desarrollo territorial para todo el Oriente y agendas de paz y desarrollo, a nombre del PER le dimos ese documento sobre la provincia, entonces Eugenio Prieto<sup>96</sup>, que estaba en esa reunión, le dijo al gobernador, dijo que el Oriente tiene una tradición e historia con las provincias, no le imponemos provincias, dejemos la posibilidad de que exista un área metropolitana y provincia, la conclusión en esa reunión era avanzar en ambas cosas. (Archivo personal, 2019)

Después de la creación de las provincias del suroeste, amplía Restrepo, Marinilla lideró la provincia de Agua, Bosques y Turismo, mientras Rionegro impulsaba el área metropolitana. Ambos buscaron “congregar voluntades políticas, sin criterios, sino voluntades políticas, (...) las correlaciones de fuerza están entonces entre provincias y área metropolitana.” (Archivo personal, 2019)

Entonces el área metropolitana es una figura consolidada en Colombia a finales de los 78, con la del Valle de Aburrá a la cabeza, en el 86 con el Marco de Ley Descentralización Administrativa en Colombia como la posibilidad de que los municipios de asociaran, nació en este tiempo las asociaciones, Masora, Musa, Maser en Oriente, (...) primeras en Colombia y que aún funcionan, o medianamente funcionan, hicieron la ley para las áreas metropolitanas y las provincias quedaron por allá tiradas, y las regiones, y acaban de sancionar ley de regiones, Ley 1962 del 2019, (...) y marca camino para que sean entidades territoriales, liderada por la gente del Caribe y el Eje Cafetero, y ahí nos marcaron una pauta. (Archivo personal, 2019)

Un contexto que genera lazos entre los diferentes acontecimientos efectuados en la subregión lo brinda John Edison Ramírez Giraldo, concejal del municipio de Marinilla, Antioquia por la Coalición Alianza por Marinilla (Alianza Verde, Colombia Humana-UP y Polo Democrático Alternativo) para el período 2020-2023 y líder del Colectivo Sin Esquemas del mismo municipio,

---

<sup>96</sup> Eugenio Prieto Soto, Director Área Metropolitana del Valle de Aburrá 2016-(Actualidad)

él parte del reconocimiento, desde la exploración de la memoria junto a su colectivo, de las luchas que han antecedido su accionar, conociendo desde los relatos de los sobrevivientes del Movimiento Cívico, y la repercusión directa en su municipio, la dinámica de la coordinadora regional de éste, hallando aquí que “no somos los hacedores de lo nuevo, si no que somos continuadores de una lucha que ha sido muy importante” (Archivo personal, 2020), entramado que, dice Ramírez, llevó a que cada uno de los municipios de la región descubrieran los movimientos cívicos locales y se preguntaran, a partir de ellos, por una perspectiva que interconectara lo municipal con un plano más amplio.

Desde este escenario en que se habla de un movimiento regional, de los paros y las acciones realizadas, Ramírez recalca que es a partir del hablar desde el encuentro con el Movimiento Cívico, de dar cuenta y conectar varios puntos, lo que los dirige al cuestionamiento por la construcción del poder, de las fuerzas políticas y las tensiones que existen, “la visión que hay sobre un territorio y sobre las relaciones que se tejen en él y finalmente la traducción de eso en una disputa o en un escenario que se constituye formas particulares de planificar” (Archivo personal, 2020); a partir de esto reconocer las perspectivas de construcción colectiva del territorio que denominaron “hacer la paz” y de allí la erección de una “democracia en la que no hayan intereses de lados” (Archivo personal, 2020)

En este diálogo existente en el Oriente, Sin Esquemas, con Ramírez como vocero, se percataron de las apuestas nacionales sobre la subregión, resaltando, en clave geográfica, el paso que se dio del tranvía a la vía que se trazaba por Santa Elena desde Rionegro, y por último la autopista Medellín-Bogotá que, sin ser el mejor trazado o el debido, existían en esta acción un cúmulo de intereses y que así “pasarán las carreteras de algunas gentes” (Archivo personal, 2020), teniendo esto diversas implicaciones entre las que resalta, tras habilitar la autopista, los múltiples conflictos por las obras de la represa Peñol-Guatapé, además de la instalación del Aeropuerto José María Córdova, paso que permitiría,

Estar cerquita de Medellín, de manera que la metropolización era una cosa imparables, pues, se siente como más evidente porque según a la velocidad que usted ande en una carretera de doble calzada, en la que, pues, ya no son tan frecuentes los derrumbes, ni nada, usted puede decir, sí, yo estoy en media hora en Medellín, en un carro particular, en una



moto, entonces ese sentido del tiempo, de la temporalidad de la gente también marca cómo nos están imponiendo una discusión viceversa. (Archivo personal, 2020)

Antes de que se reflejaran estos proyectos, resalta Ramírez, la discusión de un área metropolitana en el Oriente era muy lejana, así como la de una asociatividad, sin embargo, reconoce que el Movimiento Cívico había traído ya la discusión en torno a la región y con ella a Fals Borda, como lo rememora Cardona y Restrepo, con fines de pensar la Provincia, pero más en “en clave del reconocimiento de unas conexiones biológicas, culturales y no solo político administrativas.” (Archivo personal, 2020) Esta lejanía de pensar al Oriente como área metropolitana, también venía antecedida por la misma dinámica del conflicto, “había paros, había quema de peajes o había toda una serie de lógicas” (Archivo personal, 2020)

Toda esta discusión, enfatiza, la ve relevante, puesto que

Eso es muy definitivo, es decir, que mientras nosotros estábamos tratando de darnos una forma propia, de idearnos cómo vivir y habitar este territorio, empieza un proceso de estigmatización y exterminio de una fuerza cívica que tiene su relato en términos de la acción colectiva, pero en términos también de empezar a pensarse en la disputa institucional y que tiene una discusión que se conecta con lo nacional y que es pelear la descentralización. (Archivo personal, 2020),

### ***10.1.3. Nudo***

Si bien las versiones sobre origen del debate en torno a las asociatividades en el Oriente antioqueño, actualmente provincia y área metropolitana, han sido complementarias entre los diferentes actores, es claro que el interés por una u otra rompe bajo una red de beneficios en la que fuerzas contrapuestas se confrontan, elemento que será el diferenciador inicial en el impulso de estos esquemas.

Al final del segundo capítulo se establece el contexto inicial de la propuesta de área metropolitana, entendiendo que, como lo han ilustrado los actores aquí invitados, ha sido un proceso cuyo recorrido en el Oriente antioqueño se remonta a finales del siglo pasado, pero ha tomado forma desde el 5 de mayo del 2016 cuando el ex gobernador, Luis Pérez Gutiérrez, firmó,

junto con 13 alcaldes de municipios de la subregión<sup>97</sup>, un acuerdo de voluntades para la constitución de dicha asociatividad. No fue sino hasta el 2019, tras aprobación del Proyecto de Ley No. 218 de 2018 Senado – 075 de 2018 Cámara, para modificación del porcentaje de participación (literal e, artículo 8 de la Ley 1625 de 2013) para la constitución de áreas metropolitanas, que nació la Ley Orgánica 1993 del 14 de agosto de 2019 y con ella esta posibilidad latente de su constitución en la subregión. Desde aquí inició la puesta en marcha de todo el engranaje jurídico y publicitario para hacerlo un hecho.

Tras lograr la disminución en el porcentaje de participación, en palabras de Gustavo García, quienes habían impulsado el proceso de consulta para la constitución del Área Metropolitana del Oriente Antioqueño,

Intentaron en algún momento, en los planes que tuvieron, (...) hacerlo en el marco de otra elección, es decir, aprovechar unas elecciones, las de congreso o cámara, y en esas elecciones de congreso o cámara meter una papeleta que la gente se manifestara a favor o en contra del AMO, que es finalmente una pregunta lo que trae eso, pero, como es un mecanismo de participación que para tener validez requiere umbral, no se podía hacer en el marco de otra elección, entonces rápidamente también se dieron cuenta de eso, porque hay que plantearlo muy respetuosamente. (Archivo personal, 2020)

El propósito en realizar tales modificaciones, según García, respondió a que, tras la expedición de la Ley 1625 de 2013, no se había constituido ninguna área metropolitana en el país, “ni siquiera con la 128 de 1994 se lograron constituir como tal en el país bajo ese esquema, o sea que estar ahí un poco mirando a ver cómo se hace”. (Archivo personal, 2020)

Según la Ley en mención, 1625 de 2013, Artículo 8 *Constitución*, se podrá constituir un área metropolitana,

Cuando dos o más municipios formen un conjunto con características de Área Metropolitana podrán constituirse como tal de acuerdo con las siguientes normas: a) Tendrán iniciativa para promover su creación los alcaldes de los municipios interesados, la tercera parte de los concejales de dichos municipios, el cinco por ciento (5%) de los

---

<sup>97</sup> El Santuario, La Ceja, El Retiro, El Carmen de Viboral, Rionegro, San Vicente, Guarne, Concepción, Granada, Abejorral, El Peñol, Guatapé y San Rafael.

ciudadanos que integran el censo electoral totalizados de los mismos municipios y el Gobernador o los Gobernadores de los Departamentos a los que pertenezcan los municipios que se pretendan integrar a un Área Metropolitana. (...) (Ley 1625, 2013)

Razón por la cual, en palabras de la funcionaria María del Rosario Palacio Sánchez, directora Planeación Estratégica Integral en el Departamento de Planeación Departamental, Luis Pérez Gutiérrez como gobernador,

Primero reunió a los alcaldes del Oriente y les planteó la idea, eso fue en el 2016, unos alcaldes dijeron que sí, otros que no, pero la cosa se quedó como quieta, como que se enfrió, no se volvió a hablar, por eso retomó el tema en el 2018 y ahí se volvió a reunir, bueno ¿Vamos a hacer lo de área o no lo vamos a hacer? Entonces, de esos 26 alcaldes, 13 dijeron que sí, manifestaron el interés, lo tienen por escrito, se tiene por ahí con la firma de los alcaldes, donde nosotros tenemos la evidencia de que ellos avalaron, como ellos avalaron, entonces la gobernación dijo: Ah, listo, entonces hagámole. ¿Cuál es el proceso? Documento técnico, mandar a Comisión de Ordenamiento Territorial, visto bueno, luego llevar todo eso a la registraduría, allí ésta revisa, avala, considera que sí, que no y ya, mediante consulta popular, ellos programan la fecha de la consulta, entonces se obtuvo el AVAL, se hizo el debido proceso. (Archivo personal, 2020)

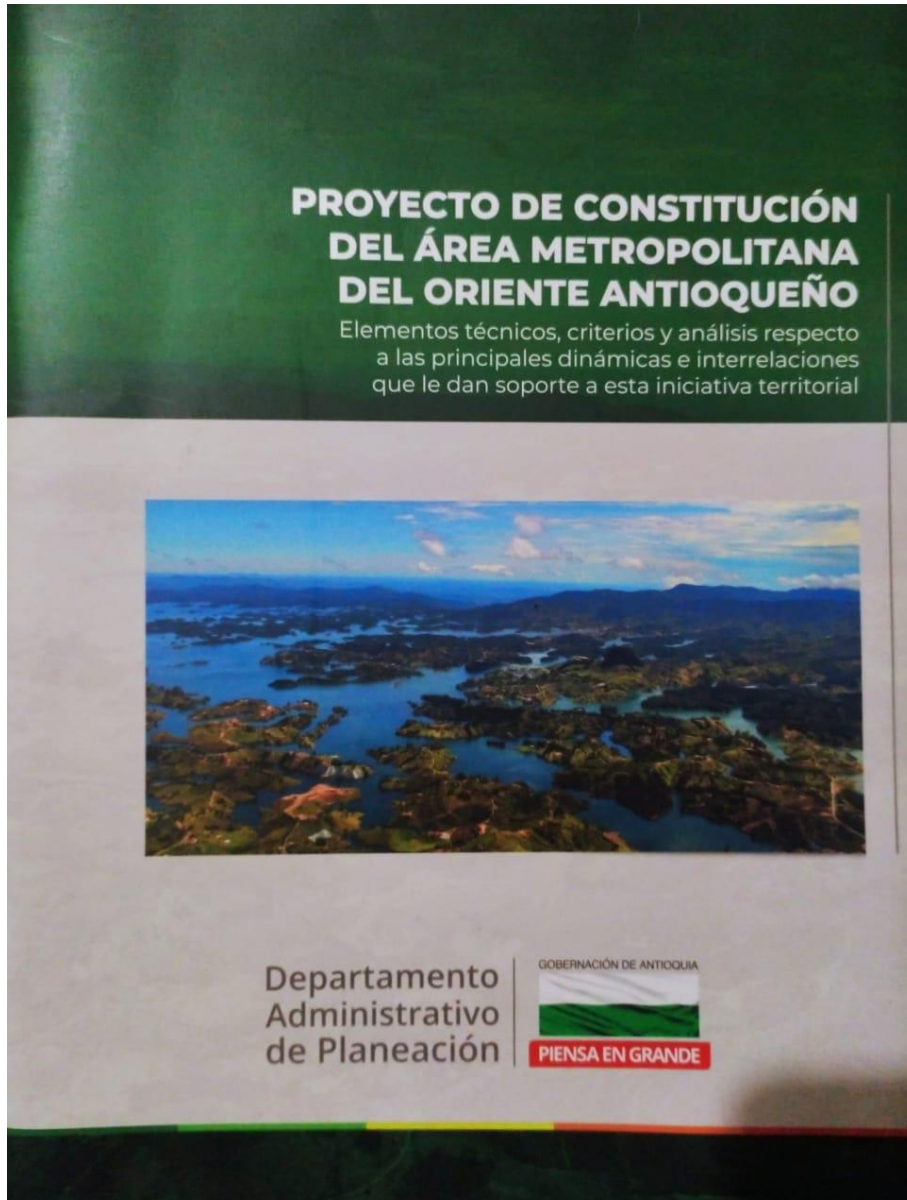
Tal cual lo relata Palacio, tras la firma del acuerdo de voluntades con los alcaldes, se realizó el documento técnico (Figura 11) que se presentó a la Comisión de Ordenamiento Territorial <sup>98</sup> y

---

<sup>98</sup> Artículo 8, Constitución (...) g) previamente a la radicación del proyecto ante la Registraduría Nacional del Estado Civil, los promotores remitirán el proyecto a la Comisión Especial de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, para que en un término no mayor a un (01) mes, emitan concepto sobre la conveniencia, oportunidad y demás aspectos relevantes de la constitución de un área metropolitana o anexión de uno o varios municipios. (Ley 1625 de 2013)

**Figura 11**

*Documento técnico, proyecto de constitución del área metropolitana del Oriente antioqueño*



*Nota:* Fuente: Departamento Administrativo de Planeación, 2019

tras el visto bueno se inició el proceso en Registraduría<sup>99</sup> que mediante Resolución No 11297 del 12 de septiembre de 2019, se realizó la convocatoria a

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. (Registraduría Nacional del Estado Civil, 2019)

Consulta que se realizaría, según misma resolución, el día

<sup>99</sup> Artículo 8, Constitución (...) b) Los promotores del área metropolitana elaborarán el proyecto de constitución en donde se precise como mínimo: Los municipios que la integrarán, el municipio núcleo y las razones que justifican su creación; c) El proyecto se entregará a la Registraduría Nacional del Estado Civil, para que, dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a la fecha de recibo, esa Entidad realice la verificación de los requisitos exigidos en los literales a) y b), Y en caso de certificar que la propuesta cumple con los mismos, procederá a convocar la consulta popular. La Registraduría Nacional del Estado Civil proveerá los medios necesarios para la organización de la consulta popular. (Ley 1625 de 2013)

domingo 15 de diciembre de 2019, sobre la pregunta

¿Está usted de acuerdo con la conformación del Área Metropolitana del Oriente Antioqueño, que estaría conformada por los municipios de Abejorral, San Rafael, Guatapé, El Peñol, Concepción, Granada, San Vicente Ferrer, El Santuario, La Ceja del Tambo, El Carmen de Viboral, El Retiro, Guarne y Rionegro?

SI\_ NO\_ (Registraduría Nacional del Estado Civil, 2019)

Después de establecer fecha de convocatoria, inició todo un proceso de socialización desde la Gobernación de Antioquia junto con el equipo promotor y personas que se fueron sumando, así mismo se generaron diversos espacios de debate que giraban en torno a la constitución del área metropolitana, surgiendo aquí el otro polo que ya había tenido génesis y transcurrir en la subregión: la provincia.

### **10.1.3.1. Dos frentes**

En el escenario se enfrentan defensores del área metropolitana y de la provincia, ambas facciones representan, como se pudo observar en el acápite *actores*, sectores con intereses, podría decirse, antagónicos, y así mismo el proceso de constitución de uno u otro esquema asociativo territorial reitera tal afinidad.

Actores como Rubén Darío Quintero Villada, encuentra en el área metropolitana bondades iniciales como la participación ciudadana para su constitución, así mismo se hace imperante en sus palabras la planeación y la integración regional en medio de fenómenos como la globalización, situación bajo la cual ha recomendado a Rionegro, donde tiene cercanías, crear la Provincia, siendo municipio asociado de Masora y líder en el tema de área metropolitana, teniendo así como posibilidad ser miembro de las tres figuras.

La estrategia de ser parte de los tres esquemas es fundamental para Quintero, para él, en los límites jurídicos, pueden convivir, pero aun así reconociendo atributos específicos que solo tiene el área metropolitana, en sus palabras, permite mayor cohesión, en primer lugar, por la participación ciudadana, en segundo, por el

El tema que tiene que ver con el tránsito o el transporte, más porque es una discusión que se dio en el período pasado aquí en Rionegro sobre la creación de Sonrío y sobre el tema de que los municipios (...) para solucionar hoy ese problema, no por acuerdo de voluntades, sino que la propia ley lo obliga, al hacer parte del área metropolitana, entonces el área metropolitana se convierte en autoridad de transporte, ¿Qué significa?, que el área metropolitana define ese tema, ahí dice cómo se integra el transporte” (Archivo personal, 2020),

Y no sería directamente el municipio de Rionegro. Y en tercer lugar resalta la “supremacía sobre el tema de planeación, (...) *donde*<sup>100</sup> si usted forma parte del área metropolitana, lógicamente las decisiones *las toma la*<sup>101</sup> Junta Metropolitana, el área metropolitana (...) sobre todo el tema de la planeación, que creo es lo que más requiere la región” (Archivo personal, 2020)

En cuanto a la posibilidad de ser parte los tres tipos de asociación, y constituir efectivamente el área metropolitana, se basa en el trabajo *Provincia del Oriente Antioqueño. Territorio en Construcción*<sup>102</sup> de Nelson Enrique Restrepo Ramírez, integrante de Conciudadanía, donde, quien estando completamente de acuerdo con la provincia, indica que el área metropolitana podría ser conveniente para los municipios del Altiplano, más no sería un esquema ideal para el Oriente antioqueño, entendiendo que se configurarían hechos territoriales esencialmente rurales.

Casi que da a entender esto, que los municipios de Masora, de los 9 municipios de la región del Altiplano, (...) según esta conclusión de ellos que es válida y que me parece que es discutible (...), para mí positiva, (...) los municipios pueden ser el área metropolitana y los otros ser provincia. Pero como te lo digo, estando de acuerdo con ese criterio, yo vuelvo y repito que para mí es válido estar en las tres figuras asociativas.

De forma más genérica, acentúa que quienes defendieron el área metropolitana, así como la asociación de municipios y la provincia, pero principal y realmente la primera, “fueron muy pocos porque, desafortunadamente, las personas que estaban en contra del área metropolitana, creo que expusieron unos argumentos que inicialmente empezaron con cosas que no son ciertas.”

---

<sup>100</sup> Cursiva agregada

<sup>101</sup> Cursiva agregada

<sup>102</sup> Cursiva agregada



(Archivo personal, 2020) En relación con ello, refiere a los comunicados de aquellas personas, a las que identifica como sociedad civil, ONGS y estamentos académicos,

Que de manera equivocada decían: no, es que el área metropolitana va a crear impuesto. Lógicamente si a usted (...) le dicen el cuento: vea, le van a crear un impuesto; pues lógicamente usted va a decir, ¿Cómo?, ¿Cómo que van a crear un impuesto como tal?, no, es que es un entuerto de tales políticos, o es una posición del Centro Democrático, lo decían así políticamente, porque lo estábamos liderando algunas personas que éramos afines a ese partido. (Archivo personal, 2020).

Ante este escenario, indica Quintero, exponían el caso de Esteban Quintero Cardona “en la ley que él fue autor, (...) cuando estaban en esas decisiones; ¡Vea!, esa ley, es de las poquitas que fue aprobada por unanimidad. (...) Aprobaron los de izquierda, los del polo, los del partido verde, los del partido liberal, los conservadores, vea que no es una posición de partidos” (Archivo personal, 2020)

De manera, dice él, que “a la gente se le informó mal, (...) los sectores que se apropiaron de esa discusión, desafortunadamente, no sé si de manera intencional o porque de pronto fue de buena fe, pero de pronto desconocían completamente la aplicación de la norma, dieron información que no era real” (Archivo personal, 2020), razón por la cual, explica, quienes estuvieron de acuerdo con los tres esquemas asociativos territoriales, entre ellos el área metropolitana, pidieron ser escuchados en algunos eventos donde no les permitieron participar, estando allí presencialmente, “entonces, no sé, tengo que decirlo con todo respeto, hubo un sesgo” (Archivo persona, 2020)

Varias son las críticas que él identifica contra el área metropolitana, la primera de ellas es la percepción de que su propósito de constitución estuvo muy relacionada con intereses políticos del Centro Democrático, del Gobernador Luis Pérez Gutiérrez, o “que era de unos ricos, que era para un acuerdo” (Archivo personal, 2020), su contra argumento recae en la norma constitucional, “la ley de la que fue autor Esteban, de que la participación ciudadana es la que define” (Archivo personal, 2020), la segunda crítica hallada, “tiene que ver con que el municipio central o sea, el municipio núcleo que llaman, o sea el municipio más grande, el municipio capital o el más grande, de mayor población” (Archivo personal, 2020), el cual ostenta la presidencia de la junta metropolitana y “tiene posibilidades de controvertir algunos temas centrales” (Archivo personal, 2020), para él este tema no tiene mayor importancia y estaría de acuerdo con que “ese artículo

saliera y desapareciera de la norma y que se reformara” (Archivo personal, 2020), así mismo, no encuentra dificultades en que se modifiquen términos relacionados con la rotación de la presidencia del director ejecutivo y que su elección sea por parte de todos los asociados, puesto que “hoy es indirecta porque lo postulan, si mal no recuerdo, los alcaldes y lo elige el alcalde del municipio núcleo” (Archivo personal, 2020)

Una tercera crítica es el tema de los impuestos que podría crear el área metropolitana y que lo asume como una mala interpretación de la norma, para ello clarifica que toda persona que tenga propiedad en el país debe pagar un impuesto predial, que también llaman catastro, de éste se destina un porcentaje “cercano al 10% o 12%<sup>103</sup> (...) para la conservación ambiental (...) la ley 99 del año 93 dice (...) que debe destinar esa parte para la corporación respectiva” (Archivo persona, 2020), Cornare que es nuestra corporación autónoma regional para este caso. Así, ilustra, dado el caso que el total de los 23 municipios del Oriente Antioqueño hicieran parte del área metropolitana, sumarían, dice él, un poco más de 600 mil habitantes, no teniendo entonces el millón de habitantes que da, por tanto, la competencia al área metropolitana como autoridad ambiental.<sup>104</sup>

---

<sup>103</sup> Hace referencia a la Ley 99 de 1993, artículo 44: Porcentaje Ambiental de los Gravámenes a la Propiedad Inmueble. Establécese en desarrollo de lo dispuesto por el inciso 2o. del artículo 317 de la Constitución Nacional, y con destino a la protección del medio ambiente y los recursos naturales renovables, un porcentaje sobre el total del recaudo por concepto de impuesto predial, que no podrá ser inferior al 15% ni superior al 25.9%. El porcentaje de los aportes de cada municipio o distrito con cargo al recaudo del impuesto predial será fijado anualmente por el respectivo concejo, a iniciativa del alcalde municipal.

Los municipios y distritos podrán optar en lugar de lo establecido en el inciso anterior por establecer, con destino al medio ambiente, una sobretasa que no podrá ser inferior al 1.5 por mil, ni superior al 2.5 por mil sobre el avalúo de los bienes que sirven de base para liquidar el impuesto predial. Los municipios y distritos podrán conservar las sobretasas actualmente vigentes, siempre y cuando éstas no excedan el 25.9% de los recaudos por concepto de impuesto predial. (...) (Ley 99 de 1993, p. 26)

<sup>104</sup> Hace referencia al artículo 7 *Funciones de las áreas metropolitanas*, literal j: Ejercer las funciones y competencias de autoridad ambiental en el perímetro I urbano de conformidad a lo dispuesto en la ley 99 de 1993.

En la ley 99 de 1993, artículo 66, establece: Competencias de Grandes Centros Urbanos. Los municipios, distritos o áreas metropolitanas cuya población urbana fuere igual o superior a un millón (1'000.000) de habitantes ejercerán dentro del perímetro urbano las mismas funciones atribuidas a las Corporaciones Autónomas Regionales, en lo que fuere aplicable al medio ambiente urbano.

Además de las licencias ambientales, concesiones, permisos y autorizaciones que les corresponda otorgar para el ejercicio de actividades o la ejecución de obras dentro del territorio de su jurisdicción las autoridades municipales, distritales o metropolitanas tendrán la responsabilidad de efectuar el control de vertimientos y emisiones contaminantes, disposición de desechos sólidos y de residuos tóxicos y peligrosos, dictar las medidas de corrección o mitigación de daños ambientales y adelantar proyectos de saneamiento y descontaminación.

Los municipios, distritos o áreas metropolitanas de que trata el presente artículo asumirán ante las Corporaciones Autónomas Regionales la obligación de transferir el 50% del recaudo de las tasas retributivas o compensatorias causadas dentro del perímetro urbano y de servicios, por el vertimiento de efluentes contaminantes conducidos por la red de servicios públicos y arrojados fuera de dicho perímetro, según el grado de materias contaminantes no eliminadas con que se haga el vertimiento. (Ley 99 de 1993, p. 32)



Ahora, especifica, las poblaciones que para el caso puntual del momento convergen en la votación para el área metropolitana, los 13 municipios, “no llegan a 250 mil habitantes” (Archivo persona, 2020) siendo aún muy lejana la posibilidad de ser autoridad ambiental, y que pasaría en caso tal de que se logre esta cifra,

Que ese 10% o no sé tanto por ciento, que pasamos de sobre tasa ambiental, que así se llama, a Cornare, una parte se va para el área metropolitana, toda la plata de la parte urbana, porque

En cuanto al poder del veto<sup>105</sup>, de donde dependería del voto afirmativo del Presidente de la Junta, es decir, del alcalde del municipio núcleo, la aprobación del “Plan Integral de Desarrollo Metropolitano, el Plan de Inversiones y el Presupuesto Anual de Rentas y Gastos del Área Metropolitana y la elección del Director del Área Metropolitana” (Ley 1625, 2013), lo relaciona con el ejemplo del Área Metropolitana del Valle de Aburrá donde el alcalde de Medellín, es decir, el alcalde del municipio núcleo, en un caso hipotético, haya tenido algún tipo de discusión, independiente de su partido político, de sus tendencias y demás, esto no ha tenido ni tendrá problema alguno y por el contrario lo que sucede es que los demás municipios se ven beneficiados por los recursos de Medellín.

Otro asunto importante, dice él,

Es que de pronto él- el presidente de la junta- tenga la posibilidad de decir, bueno, ¿Por qué no revisan esta obra?, es que decir, yo voy a regalar toda esta plata, entre comillas, quiero que sea invertida de este tipo de maneras, pues más que veto, pues yo no he visto ningún tipo de problemas que eso se ve. (Archivo personal, 2020)

Aun así, Quintero estaría de acuerdo con eliminar tal artículo, la única dificultad que ve es que, al ser una ley orgánica, necesita de mayor votación que una ley ordinaria.

En cuanto a los hechos metropolitanos, no encuentra dificultades con que unos municipios puedan ser en su gran mayoría rural y otros urbanos, así como que no exista una continuidad urbana

---

<sup>105</sup> Hace referencia al artículo 19 Quórum y votación, de la Ley 1625. Establece La Junta Metropolitana podrá sesionar válidamente con la mayoría de sus miembros y sus decisiones se adoptarán por la mayoría absoluta de los votos de los mismos. Parágrafo. La aprobación del Plan Integral de Desarrollo Metropolitano, el Plan de Inversiones y el Presupuesto Anual de Rentas y Gastos del Área Metropolitana y la elección del Director del Área Metropolitana, deberá contar con el voto afirmativo del Presidente de la Junta. (Ley 1625 de 2013, p. 9)

entre unos y otros, “hay hechos metropolitanos que, lógicamente, podrían desarrollarse en un municipio como San Francisco que beneficien desde el punto de vista a toda la región (...) de los fuertes, de los que tienen mayores recursos” (Archivo personal, 2020). De esta manera, y sustentándose en el criterio de la solidaridad y de equidad, está seguro de que estos “municipios pequeños, en asociatividad, (...), con un aporte simbólico, llamémoslo así, van a generar, por cualquiera de esos esquemas asociativos territoriales, recursos mayores para su propio municipio” (Archivo personal, 2020)

Como argumento para el buen funcionar del área metropolitana, se sustenta, a lo largo de la entrevista, en el caso del Área Metropolitana del Valle de Aburrá y su éxito, “creo que es mucho más lo positivo y el criterio de equidad y solidaridad donde los recursos del municipio de Medellín casi que se van en un porcentaje de un 70% u 80% a hacer la equidad en los municipios vecinos, (...) de los 9 que hacen de su jurisdicción. (Archivo personal, 2020)

Alcides Tobón Echeverri por su parte sustenta la viabilidad del área metropolitana por sobre los demás esquemas asociativos con base en la mayor capacidad jurídica que tiene, “es la figura que tiene más dientes jurídicamente hablando” (Archivo personal, 2020), mientras que las provincias, dice, apenas están en desarrollo y por su parte “las asociaciones de municipios son las más antiguas en creación, pero tampoco han logrado como sentar en una misma mesa a todos los alcaldes para que, obligatoriamente, podamos definir temas de planeación, de transporte, unificar tarifas de transporte” (Archivo personal, 2020), temas que, subraya y converge con la visión de Quintero Villada, sí podrían ser de competencia y obligatoriedad con el área metropolitana, entendiendo que cuando un municipio se asocia a este, se debe “sentar como alcalde en una mesa a planear el territorio, a definir tarifas únicas, te convierte en autoridad de transporte, es decir que el Ministerio de Transporte no tiene autoridad sobre el Área, sino que es el área misma” (Archivo personal, 2020), facultades que no tiene la provincia.

Así mismo, en cuanto a los hechos metropolitanos, se aúna a la visión de Quintero, expone que ya no existe la condición de la conurbación estipulada en la ley 128 de 1994 para poder constituir un área metropolitana, actualmente, con la ley 1625 de 2013 se “amplio mucho más el concepto y donde un área metropolitana se configura por interrelaciones de tipo social, ambiental, económico” (Archivo personal, 2020)

Es decir que cuando se preguntaba a la gente porqué Abejorral está en el proyecto, porqué San Rafael, yo he explicado que si ustedes miran el agua que bombea EMP desde Abejorral llega hasta la Fe y esa agua es la que EPM va a traer hacia Rionegro, ahí hay unas interrelaciones de tipo económico y ambiental, ¿Qué puede hacer el área metropolitana por Abejorral?, ayudarle a cuidar las cuencas hidrográficas, a definir zonas de reserva ambiental, a cuidar el Páramo de Sonsón (...) de tal suerte que el concepto es mucho más amplio y a mí me gusta porque ya no es simplemente el concepto de los adobes, de ahí que esa parte es bien interesante como para poder decir que se configura un área metropolitana. (Archivo personal, 2020)

En cuanto a la existencia de la provincia y el área metropolitana en un mismo territorio, también encuentra, así como su compañero de campaña, que no son excluyentes y pueden convivir, pero, algo en lo que es enfático Tobón, es que encuentra que la disparidad o no reconciliación de las figuras por parte de sus representantes se debe a “unos celos de orden regional con Rionegro porque sería el municipio núcleo del área metropolitana” (Archivo persona, 2020) de manera que siente que hay un tipo de recelo de orden político,

Históricamente ha habido diferencias, entonces a eso se resume el malestar y súmele que la discusión del área se dio en plena campaña electoral y eso se politizó, los municipios y los candidatos del Oriente, muchos de ellos le declararon la guerra en contra del Área, entonces se volvió un tema de debate político electoral y eso le hizo un gran daño a la idea del área. (Archivo personal, 2020)

Como consecuencia de ello hubo una ruptura, dice Tobón, de la unidad que se había creado en el 2016 en el municipio de Granada cuando, en reunión con el gobernador, se firmó la intención de constitución de área metropolitana por parte de los 13 municipios, “pero en campaña esa voluntad se rompe y los candidatos a la alcaldía contrario a las alcaldías se declaran adversos al área y eso rompe de alguna manera con la buena idea que es este tema” (Archivo personal, 2020), los elementos o consignas que fueron usadas, según él, por parte de quienes estaban en contra del AMO y por la cual, asevera, muchos de los candidatos que ganaron las alcaldías se enfocaban en generalizaciones tipo “nos van a robar el agua, nos van a traer las basuras para Granada, que nos van a llenar esto de edificios por todo lado, nos va a tocar pagar un impuesto adicional” (Archivo personal, 2020)

Para Tobón es imperante la existencia de una autoridad que permita planear el territorio, aunque reconoce los intentos por generar alianzas entre los municipios para pensar este tema, así como la autoridad ambiental existente, Cornare, y su competencia en la revisión del componente ambiental, pero siendo igualmente precario para el tipo de planeación que requiere la subregión.

Así como Tobón, John Jairo Ramírez<sup>106</sup> considera que dentro de las facultades que tiene el área metropolitana, la más relevante es su músculo jurídico, uno del que carece la provincia. De la misma manera, reconoce que el ejercicio realizado en el Oriente con el AMO se politizó, entendiendo, dice, que la planeación y la planificación son un ejercicio político técnico y es necesario “guardar equilibrio entre esas dos cosas, aquí sí se fue mucho más a lo político y la parte técnica de pronto se fue relegando a un segundo plano” (Archivo personal, 2020)

Entendiendo este matiz que tomó el debate en el Oriente, dice Ramírez, si bien se pretendían hacer reuniones y talleres en torno al AMO, “no se planteaban los elementos para que las personas tomaran la decisión, sino que lo que se planteaban las posiciones personales para que la gente esté de acuerdo conmigo o no” (Archivo personal 2020), perdiéndose así todo el aspecto técnico.

Contrario al escenario que expone Quintero, Ramírez retoma la posible convivencia de los diferentes esquemas asociativos como una posibilidad que otorga la Ley, pero acentúa en que realmente se debe estudiar muy bien su aspecto financiero, puesto que “cuando yo soy socio de varias empresas, tengo que aportar a varias empresas, eso también hay que analizarlo. (...) porque de eso depende el futuro de la subregión en términos de ordenamiento y planeación y hay instrumentos para eso.” (Archivo personal, 2020)

Los argumentos de quienes no estaban de acuerdo con el AMO, dice, y tal vez secundando a Quintero, son fruto de falta de conocimiento. Aunque, acentúa, bien podrían tener razón puesto que todo lo sustentaban en la ley, siendo ésta la generadora de las dinámicas mismas del área metropolitana, más no el gobernador u otro actor. Así, da el ejemplo del rol de municipio núcleo, donde es la ley la que establece cuál territorio podría ocupar este lugar, así como la conurbación que ya no tiene cabida en la actual ley de áreas metropolitanas, pero no siendo una orden o maniobra de una personalidad específica. Posición que apoya María del Rosario Palacio

---

<sup>106</sup> Funcionario adscrito al Departamento Administrativo de Planeación de Antioquia

Sánchez<sup>107</sup>, dando a entender que no responde a un interés en particular, si no que “nos estamos acomodando a la nueva ley”. (Archivo personal 2020)

Así como en el punto anterior, en el tema de los impuestos, plantea el cuestionamiento por la imposición de estos por parte del municipio núcleo, lo desmiente citando el artículo 28 de la Ley 1625, donde dice cómo se pueden generar los recursos para el área metropolitana, así, pueden existir impuestos por valorización al momento de ejecutar una obra o no realizarla por valorización, “entonces no es decir que no vayan a haber impuestos. (...) No van a haber impuestos desde el punto de vista de lo que plantea la ley, pero realmente en la ejecución puede haber” (Archivo personal, 2020), aun así, dice Ramírez, “todos tenemos que aportar en la construcción de la ciudad.” (Archivo personal, 2020)

Retomando la discusión en torno al municipio núcleo, Palacio, resalta que en la junta metropolitana todos los municipios tienen voz y voto, de manera que los proyectos que parten desde la decisión del municipio núcleo pueden beneficiar a los restantes, “tanto a los municipios donde se hacen los proyectos, como al municipio núcleo” (Archivo personal, 2020) Los municipios núcleos generan, dice, todo tipo de proyectos en otros municipios logrando quitar la presión, aliviarla y posibilitar el desarrollo de estos. Recuerda también que mientras estuvo en procesos de socialización en algunos Concejos del Oriente, decían, nosotros no necesitamos que nos hagan los panes, nosotros los sabemos hacer, lo que en sus palabras es la muestra de un regionalismo que “nos impide ver el panorama completo y hasta qué punto esos proyectos macro que generan desarrollo en varios municipios también, también me generan a mí ¿Cierto?, porque ellos piensan es en lo suyo, es un tema tenaz.” (Archivo personal, 2020)

En relación con el punto, Ramírez, quien también acompañó estos recorridos por los territorios, encontró la percepción generalizada de que unos municipios van a sostener al más fuerte, siendo todo lo contrario, dice, “los fuertes sostienen a los débiles. (...) Como está concebida la ley es para que nos sentemos, negociemos y venga, desde mis capacidades yo cómo le apporto a esto, como un buen negocio para todos.” (Archivo personal, 2020)

Sumado al punto anterior, Ramírez agrega otros temas que fueron igual de controversiales y califica como mitos, el primero en relación con las basuras, que serían llevadas a un municipio

---

<sup>107</sup> Directora Planeación Estratégica Integral en el Departamento de Planeación Departamental

en específico, el segundo es que gastarían todos los bienes naturales, al respecto responde, “si y no, esto hay que pensarlo como una gran ciudad, como un gran territorio, yo municipio X tengo que jugar un papel. (...) Cada municipio tiene que jugar un papel preponderante en el conjunto de ese territorio” (Archivo personal, 2020) y todo a través de instrumentos de planeación y de ordenamiento territorial.

En cuanto a la noción de que la gobernación en su momento estuvo a favor del área metropolitana y no de las provincias, Ramírez recuerda que “a cabeza de ésta fue que se conformaron, se le dio como el empuje a las provincias (...) se crearon 6 provincias” (Archivo personal, 2020),

Así pues, dice, no es que la gobernación quiera imponer el área metropolitana al Oriente o al Urabá, si no que a su consideración y a partir de estudios técnicos, consideran que para su momento es la figura asociativa más apropiada, “puede que estemos errados, pero mire que la hemos estudiado y la hemos leído y tenemos “los elementos para decir que sí, díganos por qué están diciendo que no, entonces ahí es donde aparecen esos argumentos que de pronto para uno pueden ser incompletos, difusos o amañados” (Archivo personal, 2020), por parte de quienes carecen de estos estudios previos. (Archivo personal, 2020)

Al igual que Quintero Villada, Ramírez considera que el área metropolitana contiene en su proceso de constitución el proceso más democrático, puesto “que finalmente (...) quien decide si se consolida o no es la población con sus votos” (Archivo personal, 2020), caso contrario el de la provincia.

Hay personas en los municipios, cuando vamos a hablar, que no sabían que hacían parte de una provincia, entonces el argumento para decir que el área metropolitana, ah, es que nos quieren imponer eso, pero ¿Es que cómo así? ¿Cuánto llevamos con la provincia? 2 años y la gente no sabe que la provincia está constituida, entonces tampoco es un argumento contundente, pero sí tiene razón de que esto hay que conversarlo, trabajarlo y hay que desmenuzarlo para votar, eso está muy bien, tampoco es para imponerlo y sacarlo a la carrera. (Archivo personal, 2020)

Refuta la comprensión del área metropolitana como una categoría impuesta por la llamada “Tertulia de la Glorieta”, citando a Nelson Carmona, pero declara que, en estas acciones de

constitución del AMO, había participantes de la misma región como La Cámara de Comercio del Oriente Antioqueño (CCOA),

Entonces bueno, mire que no es imposición de ya y que salió de la manga del sombrero, si uno va atando cabos y hay estudios (...) se le va encontrando cierta secuencia a las cosas que de pronto no es tan impositiva o tan, mejor dicho, es una cosa pensada y que se ha ido dando gradualmente y que llegará un momento histórico que eso tiene que reventar para poder consolidarse. (Archivo persona, 2020)

Posición que apoya Palacio al insistir que la posición de la Gobernación de Antioquia en relación con el área metropolitana, responde a estudios técnicos en la que ellos lo asumen como propicio para la región, teniendo el potencial de resolver problemas comunes a modo de economía de escala, donde hay municipios que no tienen capacidad económica y tampoco, “por sus funciones, pueden a veces intervenir ciertas problemáticas comunes, *por tanto*<sup>108</sup> esta es la herramienta. Nosotros tenemos la herramienta en ese sentido. El tema político cero, nosotros no llegamos a eso, sino a la herramienta.” (Archivo personal, 2020)

Sumado a lo anterior, a su parecer, para Palacio este modelo de asociatividad podría traer ventajas “en el proceso de constitución de recursos, en el tema de que son autoridades de transporte (...), de servicios públicos, (...) de proyectos para proteger el medio ambiente” (Archivo personal, 2020), además de atender calamidades. Bien pueden ser, clarifica, problemáticas comunes o de uno de los municipios, logrando ponerse de acuerdo con los recursos.

Independiente de la figura supramunicipal, dice Ramírez, el Oriente necesita una, “la que sea, porque las problemáticas de los municipios ya han superado sus límites, *situación que es*<sup>109</sup> más evidente en el Altiplano” (Archivo personal, 2020), y que no ha sido posible gracias, dice, a “la masa crítica que tiene tanto el Oriente, esa cantidad de instituciones, aún ahora, que tiene, esos actores, gente estudiosa, investigadores” (Archivo personal, 2020), que no ha permitido que el Oriente avance en una figura de asociación “porque hay una parte que dice una figura y otros otra y otros otra, no nos ponemos de acuerdo porque somos tan críticos, y eso no ha dejado que el Oriente avance” (Archivo personal, 2020). Para ello ejemplifica la constitución de la Provincia que, en sus palabras, tuvo que pasar más de 30 años para lograrlo, mientras que, por ejemplo, dice,

---

<sup>108</sup> Cursiva agregada

<sup>109</sup> Cursiva agregada

“al suroeste, Cartama, en 6 u 8 meses se creó la provincia, entonces todo hay que ser equilibrado y razonable para poder plantear las cosas.” (Archivo personal, 2020)

Palacio retoma una de las temáticas que mayor confrontación generó en su momento, situación donde defensores de la provincia criticaban la figura de área metropolitana y su implementación entendiendo que ésta tendría como objetivo la gestión del suelo urbano, mientras la provincia podría tener un campo de impacto más rural, al respecto aclara que “no es tan así”

Porque mirá que en el área metropolitana están los dos esquemas de planificación que son el PID (Plan Integral Metropolitano de Desarrollo) y El Plan Estratégico Metropolitano de Ordenamiento territorial, dos instrumentos de planificación permiten planificar tanto lo urbano como lo rural, no es que se esté descuidando lo rural. (Archivo personal, 2020)

María del Rosario se suma a la apreciación de los anteriores citados al identificar, en medio de todo este proceso, que en los municipios a la población no le interesaba escuchar en qué consistía el proyecto, sino “que hacían campaña con eso para los concejales y los alcaldes; pero esa no era la idea, nosotros estamos haciendo otro lado” (Archivo personal), identificando, posterior a elecciones, descontento y desconocimiento por parte de la comunidad.

En este escenario, ¿Cuál sería la percepción de quienes apoyaban la conformación de la provincia? Uno de los exponentes que más ha estudiado el tema ha sido Nelson Enrique Restrepo Ramírez de Conciudadanía, quien ha liderado procesos pedagógicos y políticos en la subregión, y ha generado con ello una red de actores en torno a esta figura, así como la connotación que tendría el área metropolitana. Tanto para él, como para la red de actores que le acompañan, la provincia ha sido la figura ideal para el Oriente antioqueño, bien para los 23 o los 26 municipios, puesto que a su consideración es la escala territorial adecuada, pero carece de una ley propia, teniendo una función meramente del régimen administrativo, a diferencia del área metropolitana.

El área metropolitana tiene ley propia, las provincias no, al tener ley propia tiene definición del régimen administrativo, fiscal con precisión en sus instrumentos de planificación, mientras que “las provincias están en el aire. Este año<sup>110</sup> en el Oriente redactamos un

---

<sup>110</sup> Año 2019



proyecto de ley que se radicó en el congreso (...) para que las provincias tengan ley propia y un régimen administrativo, fiscal y demás” (Archivo personal, 2019)

A razón de esta ausencia de ley, Restrepo expuso la posibilidad de crear las provincias a espejo de las áreas metropolitanas, “aprovechar la jurisprudencia que ha creado Colombia en materia de áreas metropolitanas, como un esquema asociativo de municipios” (Archivo personal, 2020), dirigido a un territorio tanto urbano como rural. Así, en sus palabras, “la provincia es para el cierre de brechas urbano rural, para ambos, para superar inequidades urbanas y rurales” (Archivo personal, 2019), brindando ventajas sobre el área metropolitana que es esencialmente para el aprovechamiento urbano.

Por su parte, dice, las áreas metropolitanas cuentan con la ventaja de tener experiencia, instrumentos de planificación y gestión, mientras la provincia no los tiene, pero están en la disposición de copiar “la de Santiago de Chile o de Barcelona y no los del Valle de Aburrá, porque han tenido experiencia en gestionar regiones, en cambio la nuestras tienen experiencia en gestionar hechos urbanos” (Archivo personal, 2020)

Contrario a lo planteado por los defensores del área metropolitana, Restrepo considera que Aquí nadie sabe cómo funciona la gestión del suelo rural en el área metropolitana, no me venga a decir que tiene todos los elementos para ir a gestionar el suelo rural del Oriente antioqueño, tienen una capacidad administrativa y técnica consolidada, pero como lo que va a salir allá<sup>111</sup> es nuevo, en cualquier caso, sea área metropolitana o provincia, tienen que incorporarlo de manera diferenciada, porque ese no es un suelo urbano continuo conurbado. (Archivo personal, 2020)

En este contexto, explica Nelson Enrique, encuentra un asunto perverso en quienes apoyan la constitución del área metropolitana donde no priman los criterios propios de los esquemas asociativos en cuanto a gestión pública, orientado a la solidaridad, la equidad y la justicia como Estado Social de Derecho donde quienes más tienen, dice, ayudan a los más pequeños promoviendo la “subsidiariedad, corresponsabilidad y concurrencia, principios que rigen la

---

<sup>111</sup> Se refiere al AMO

descentralización política y administrativa en este país”, sino que impera “la racionalidad económica de la empresa privada”, es decir,

Quiere orientarse por una racionalidad económica y es que todos quieren ser socios de Rionegro, todos de Medellín, pero nadie de los pequeños, porque es mejor recibir beneficios de este rico que tener que cargar a este pobre. Todos quieren ser socios de Rionegro, pero Marinilla no ve por qué debe de ceder gobernabilidad en las decisiones, y aparece la rivalidad y defensa de la autonomía, Marinilla es presidente de la junta provincial, y los municipios no se quejan y la junta provincial toma decisiones, siempre hemos dicho que es mejor provincia que ayude a compensar y equilibrar las riquezas del Altiplano con las del Oriente lejano. (Archivo personal, 2019)

Entendido esto, continúa, la subregión del Oriente antioqueño es una de las más desiguales del planeta tierra, lo relaciona así,

El Municipio del Retiro tiene condiciones de vida de la campiña italiana en los límites con Suiza, y Argelia de un pueblo de Uganda del Centro de África, estos últimos son municipios chiquitos en población, dependen el 80% de recursos que viene en Bogotá, 80% de su población está en situación de pobreza y un 40% en miseria, pero tienen riqueza natural y biodiversa que todos necesitan, mientras que Rionegro y Retiro, quedan siempre como mejor desempeño fiscal, con ingresos importantes. (Archivo personal, 2019),

Justamente propone que, ya que las interdependencias entre los municipios del Oriente son evidente y demás, sería ideal que el Oriente en general y el Altiplano se pongan de acuerdo, teniendo este último la posibilidad de apoyar en dotación y recursos al restante de la subregión, logrando así mejores niveles de vida, “pero ellos dijeron que no, nosotros queremos el club de los ricos del Altiplano, porque nosotros somos más o menos ricos, tenemos empresa importantes, Aeropuerto, cuatro vías con Medellín, dos doble calzadas, tenemos hospitales, universidades, tenemos todo para aprovechar esto.” (Archivo personal, 2019)

En síntesis, explica Restrepo, retomando apartes de la teoría marxista, las

Ciudades son el dispositivo más eficiente para que el capital se concentre y se reproduzca, todo lo quieren gestionar desde una ciudad, porque son polos de desarrollo, y las áreas metropolitana quieren generar desarrollo, son pensadas para eso, pero los polos de

desarrollo, esto genera inequidades porque concentra todos los poderes para manejarlo y la periferia no les importa, esa lógica les importa a los que quieren administrar esa área, administrar riqueza y no cargar pobres, para nosotros eso es injusticia porque va en contravía al espíritu del Estado, impone lógicas económicas, pone al servicio de lógicas empresariales. Esto funciona por voluntad política, entre las agendas del empresariado y la sociedad está la disputa. (Archivo personal, 2019)

Inequidades que, en palabras de Gustavo García, se evidencia en el Oriente y su proceso de desarrollo, como ejemplo trae a los municipios de San Francisco o Cocorná, que estando a 30 o 40 minutos del Altiplano, sus condiciones son precarias, la doble calzada, dice, solo llega hasta Cocorná desde donde inician otras condiciones de vida y ¿Por qué?,

Pues porque, si esos municipios tuvieran poder, es un ejemplo que la gente llama populista, si esos municipios tuvieran poder político, el billón de pesos que se gastaron en el Túnel de Oriente, se hubiera hecho en que municipios de acá, del Oriente antioqueño., tuvieran las entradas a sus pueblos pavimentados, y hoy todavía hay municipios que no tienen la entrada a sus pueblos pavimentados (...) Ahora se habla de la segunda pista del Aeropuerto José María Córdova que algunos han planteado que es innecesaria y se seguirá desarrollando este Altiplano del Oriente Antioqueño, mientras el poder político siga concentrado. (Archivo personal, 2020)

Para García, el modelo de área metropolitana favorecería solamente a una clase empresarial que, clarifica, no solo mueve los hilos del poder de Antioquia, sino de todo el país,

Las decisiones más importantes del país se toman en Llanogrande, no se toma ni siquiera en el Palacio de Nariño, se toman en Llanogrande, se toman en ese round point (glorieta) que hay en Llanogrande y la gente lo sabe, yo no estoy diciendo nada nuevo, ahí toda la gente sabe que ahí se toman las decisiones más importantes de este país, que los cónclaves de ministros y presidentes se hacen ahí, ahí es donde vienen, esa clase empresarial, que es una clase que tiene secuestrado al país, lo tienen secuestrado en los términos de desarrollo en toda la contratación estatal pasa por las manos de ellos, todas las obras de infraestructura que se desarrollan, se desarrollan en función de los intereses económicos de ellos, todo el poder político está en función de ellos, compran, venden. Ellos son la escasa derecha de este país y los 4 o 5 dueños de este país, los 4 o 5 apellidos de este país, que no son más.

Es que es una cosa demasiado minúscula, ahí están los grandes capitales, ahí están invertidos, en ese micro territorio. (Archivo personal, 2020)

Un proyecto político que no solamente se irradia en el Oriente sino en otras zonas que viven la misma presión, solo que en esta subregión

Han encontrado, digamos, algunas condiciones de orden geográfico que les han permitido eso, pero también de orden político pues, porque nadie duda que hoy en el país es Álvaro Uribe Vélez y en ese sentido muchas decisiones que se van a tomar, se están pensando en el Oriente antioqueño, eso se hace en torno a él y se seguirá haciendo mientras siga conservando ese poder político. (Archivo personal, 2020)

El área metropolitana nació también con mitos, dice García, y para ello trae el ejemplo de la autoridad de transporte, que, como se evidenció con los defensores de esta figura, era uno de los puntos álgidos para su constitución. Al respecto aclara que “cualquier esquema asociativo, por delegación de competencias, puede ser autoridad de transporte, cualquiera.” (Archivo personal, 2020). Y si bien el interés no estuvo asociado con ser autoridad ambiental, sí lo está con el proceso de control y gestión de los usos del suelo, lo que implica “la posibilidad de solucionar problemas de índole regional como las empresas prestadoras de servicios públicos, esa empresa que es tanto el agua como otros servicios públicos, como la deposición de los residuos, toda esta apuesta que ellos tienen” (Archivo personal, 2020)

El área metropolitana es útil, y tiene intereses también, expone García, por el problema que tiene Rionegro, crítica que realizó Tobón, con la disposición de los residuos, los cuales deben “botarlo en la Pradera, significando económicamente un gasto muy grande en la medida en que la metrópoli que sueñan, (...) que ellos van a construir, (...) va a haber una carga de residuos mucho más grande, entonces el Oriente necesita un relleno sanitario” (Archivo personal, 2020), problema que pretenden solucionar y lo inician, a su modo de ver, a partir de la instrumentalización de las asociaciones creadas, siendo más “un reencauche del área metropolitana que como tal el esquema” (Archivo personal, 2020)

Para García, la provincia ha tenido su génesis en la identidad histórica, la cual permitió dar el primer paso para su constitución con la posibilidad de que la toma de decisiones sea en condiciones de igualdad, sin el veto del presidente metropolitano que trae el parágrafo del artículo

19 de la Ley 1625, aunque en términos prácticos y tangibles, el proyecto político de este esquema asociativo para la región, o aquello que se propone para la región, no tiene aún respuesta. Si bien en la administración de Edgar Augusto Villegas, alcalde de Marinilla entre 2016-2019) y presidente de La Provincia de Agua, Bosques y Turismo, “se dio el tema de cómo la línea estatutaria construyó un relacionamiento de manera horizontal entre los actores institucionales” (Archivo persona, 2020), dejó a las organizaciones sociales por fuera, no teniendo un lugar en la junta provincial que es el máximo órgano de decisión de este esquema.

Por lo anterior, justifica que más allá de la existencia de ese relacionamiento horizontal y el cúmulo de normatividad que contiene la provincia, no era el tiempo para responder por el qué le proponía ésta a la región, “no tenía forma de hacer todo a la vez (...) pero ahora hay que avanzar en responder esta pregunta, porque si no, también se va a ir acabando el tema.” (Archivo personal, 2020) Entonces, cuestiona, “listo, toma las decisiones de manera igualitaria, no hay un municipio que se imponga por encima de los otros y ¿Eso para qué?” (Archivo personal, 2020), de manera que, si bien ya está constituida, la pregunta gira en torno a ¿cuál sería su propuesta para el Oriente antioqueño?, y tendrá que resolverse, precisa,

Porque o si no en 4 años vamos a estar sentado en el tablero diciendo, pues sí, tomaron las decisiones de manera igual, pero ¿Y entonces cuáles? O vamos a estar resolviendo una pregunta que en ese momento para nosotros era muy compleja resolver y era, bueno, ¿Y qué hace una provincia que no haga una asociación de municipios?, ¿Qué es lo que hace? (Archivo personal, 2020)

Entendiendo que el protagonismo en la constitución de la provincia fue principalmente de las organizaciones sociales más que de los mandatarios, configurando por tal un escenario práctico para la creación de una red de actores que influyeron en el ejercicio de poder, es necesario, en la misma línea del anterior párrafo, saber qué se hará con lo ya constituido, por tanto, García insta a pensar aún en la disputa, en si lo que se desea es “hacer el quiebre a la ley 80 y generación contratación directa, o la vamos a constituir en una alternativa al modelo hegemónico de desarrollo que se viene planteando desde afuera.” (Archivo personal, 2020)

Entonces si nosotros pensamos que la provincia va a ser la forma de planear el territorio, entonces nosotros no crecemos hacia Rionegro y hacia Medellín, nosotros crecemos hacia el Magdalena Medio, crecemos hacia el centro del país, nosotros buscamos desarrollar

infraestructura vial hacia allá, hacia ese otro espacio, porque precisamente lo que estamos diciendo es venga, no podemos seguir planeando estas ciudades de forma tan desordenada que crezca simplemente a partir del apetito económico de los constructores, venga pongámole un freno a esto. (Archivo personal, 2020)

De aquí se cuestiona la propuesta que hacen los impulsores del área metropolitana en relación con la convivencia de ambos esquemas, que bien jurídicamente es posible pero que, desde su perspectiva, no políticamente, “políticamente tienen que ser antagónicos y tienen que ser modelos de desarrollo diferente, porque si no, lo que nosotros hicimos fue constituir una provincia para que haga lo que no pudo hacer el área metropolitana” (Archivo personal, 2020)

Lo anterior podría ser la antesala para poder, dice García, para después constituir realmente el área metropolitana, hacer posible avanzar en la constitución de los hechos metropolitanos, de manera que más adelante puedan decir “no, pero es que ya está el área metropolitana está constituida, lo único que falta es formalizarla jurídicamente, que se legitime a partir de la realidad” (Archivo personal, 2020). Igualmente, según él, los gestores de este proyecto encuentran un impasse en el tema de los servicios públicos domiciliarios, puesto que ni el Carmen de Viboral ni Marinilla, con representación de sus organizaciones sociales, están dispuestos a venderlos, y si llegan a hacerlo el comprador sería directamente EPM, que, en sus palabras, “es el dueño de Rionegro, lográndose un monopolio de los servicios, y que es donde ellos quieren llegar, o sea que lo que van a experimentar estos gobiernos es una presión cada vez más fuerte de EPM” (Archivo personal, 2020)

Contrario al éxito promulgado por los proponentes del área metropolitanos que tienen como ejemplo el caso del Área Metropolitana del Valle de Aburrá, para García este esquema en el que Medellín es el municipio núcleo, es un fracaso, cuestiona, por tanto,

¿Cuánta diferencia hay entre un municipio como Sabaneta y uno como Bello, ¿Cuál es la diferencia?, o sea, vaya y recorra Sabaneta y mire Sabaneta y vaya y recorra Bello y mire Bello, la ciudad, el cordón de miseria, el asentamiento más grande, Nueva Jerusalén, en Bello, junto a otras ciudades con tráfico bien, calles amplias, la línea del metro se extiende hacia el sur, no se extiende más hacia el norte. Se acaban con los campesinos en Barbosa, o sea, el modelo está ahí, así mismo, aquí va a suceder exactamente lo mismo. (Archivo personal, 2020)

Así, en municipios como Marinilla, La Ceja y Guarne crecería una burbuja inmobiliaria, pero habrá otras, como sucede en el AMVA,

Que va a tener la licuadora de mierda, como llaman eso en Bello, con los problemas de salubridad que vienen generando, con los olores, con la planta de tratamiento de aguas residuales, problemas que va a tener otro que reciba la basura como la recibe Barbosa, expulsión de campesinos y otros que se vayan y se mueran allá con su pobreza, ahí está, el modelo está tal cual, unos municipios como Girardota con la proliferación de las fincas de recreo, un suelo caro. (Archivo personal, 2020)

Siendo este el modelo, subraya, de desarrollo que pretenden en el Oriente antioqueño,

Aquí le van a decir a los marinillos, ¿Usted le parece muy maluco que una línea de vengas hasta aquí hasta Marinilla y lo lleve directamente hasta Rionegro? y los que decimos sí, ¿Con la pérdida del empleo de cuántas familias marinillas?, nos dicen, no, eso no importa, por donde entran las vías entran muchísimas cosas positivas pero también muchísimas cosas negativas y (...) por eso precisamente es que tenemos que pensarnos un modelo diferente del que precisamente nosotros podamos empezar a planearnos de otra forma, nos espaldas al mercado, porque el mercado es una realidad pero sí con el mercado a favor de los seres humanos. (Archivo personal, 2020)

Opinión compartida por John Edisson Ramírez Giraldo, quien, representando a su colectivo SinEsquemas, declara su oposición al área metropolitana, manifestando que ésta viene promovida por la lógica particular de la ganancia, más no en el interés por la gente; por tanto, tienen claro el no apoyo al área metropolitana y sí a la provincia. En relación con esta última, cuestiona el perfilamiento de esta figura y la disputa que la acompaña, por una parte, encuentra su relación con el relato histórico que viene con Fals Borda, y por el otro halla su connotación desde lo ya constituido y las posibilidades reales de la correlación de fuerzas para ese momento, a sabiendas de que lo que

Viene ocurriendo, y lo que ocurrirá en los próximos años, marca si sí se está leyendo con la intención con la que muchas organizaciones, que durante décadas habían peleado para que esta figura existiera, sigue desarrollándose o si la mirada que tiene, como lo puede leer uno en el plan estratégico provincial, está muy centrada en el turismo (...) y deja un poco

de lado toda esa conexión cultural, toda esa otra conexión con los bienes comunes, toda esa otra conexión que no tiene que ver con el discurso de la competitividad, ni de la productividad, ni la generación de ganancias y demás. (Archivo personal, 2020)

Así, algo que tienen muy claro Ramírez Giraldo es que, si la decisión fue tomada colectivamente, no pueden ser ambivalentes, saben que no están a favor del área metropolitana, pero también que la provincia es una construcción, “no es ni el deseo que hemos tenido históricamente, ni la posibilidad real que hemos logrado disputar hasta hoy, sino que seguirá siendo una disputa constante, como lo es la misma constitución y como lo son todas las constituciones” (Archivo personal, 2020)

Para Ramírez Giraldo el área metropolitana tiene la capacidad de centralizar decisiones y la planeación, razón por la cual Rionegro juega un papel importante como promotor de esta figura, de manera que le permitiera “seguir creciendo como epicentro urbano y económico”, pero contando, a partir de la constitución de este esquema, con los bienes naturales que demandaría ese crecimiento, queriendo integrar, incidir y centralizar las disposiciones que se tengan que hacer, “digamos que lo que entiende es que su proyecto no puede ir solo porque no tendría cómo hacerlo” (Archivo personal, 2020), es decir, podría generar recursos, pero no tendría la capacidad de mantener satisfechas las necesidades básicas de su población, así Rionegro seguirá intentando centralizar el poder, pero mientras no lo logren, como en el caso del área metropolitana, buscarán más estrategias para hacerlo, subraya.

Por su parte, Gerardo Cardona reconoce a la provincia como una de las organizaciones que existen para integrar los territorios, pero conteniendo características que no presentan ni la asociación de municipios ni el área metropolitana. Resalta por tanto que es una entidad que está en proceso de construcción, por lo que tiene la oportunidad de ser más horizontal en su estructura y funcionamiento, así como participativa, en relación con en este punto, dice Cardona, si bien la ordenanza que crea esta figura en Antioquia cumple algunas de estas funciones, todavía “falta bastante” (Archivo personal, 2020)

En relación con lo anterior, las modificaciones y adiciones que quieren realizarle a la ley de provincias tienen como punto central la participación de la ciudadanía, aprovechando la posibilidad de ser una entidad más dinámica, “que no queden los mismos siempre manejando esas



entidades” (Archivo personal, 2020), convirtiéndose por tal en un reto grande, asegura Cardona, pues la idea es hacer que esta figura sea

Muy, muy, muy circular, inclusive, mucho más que horizontal, circular; circular es que tenga la posibilidad de que el poder no esté en un punto de una pirámide, sino que si aquí hay un actor social, un actor político, un actor económico, un actor técnico, cuando yo trabajo en círculo, cualquiera de estos puede tener el liderazgo, en la pirámide, siempre está aquí arriba el presidente del Consejo Provincial, y aquí todos los súbditos, inclusive en un proceso comunitario, la comunidad siempre es la que tiene la decisión, pero como la comunidad es una cosa etérea, hay que crear una cosa que son organizaciones por sectores constituidos, no legalmente, pero sí que tengan el mismo protagonismo, entonces el poder está en un momento determinado donde esté el conocimiento y la experiencia. (Archivo personal, 2020)

Cardona encuentra una diferencia significativa en la provincia con relación al área metropolitana en cuanto al proceso de elección del alcalde metropolitano, en éste sería el alcalde del municipio núcleo, es decir, el municipio de mayor categoría y mayor número de habitantes, mientras que la provincia es elegido “entre todos y que sea el que tenga mayores méritos” (Archivo personal, 2020), de lo contrario “sería un proceso de imposición igual que el del Valle de Aburrá, hay gente que defienden eso, yo digo, eso va también con un esquema mental que tenga uno de cómo ejercer el poder” (Archivo personal, 2020)

Pero, en síntesis, reconoce que lo “mayor que tiene la provincia, es la oportunidad de generar una cosa mucho más circular, bueno, llamémoslo horizontal, pero otro grande, grande, grande, es poderse constituir como una entidad territorial, eso es lo más importante” (Archivo personal, 2020), puesto que actualmente es una entidad administrativa y de planeación, si logra serlo, podría “tener autonomía, (...) leyes propias, (...) presupuesto propio, (...) autoridades propias (...)” (Archivo personal, 2020)

Respecto a las diferencias que tienen con el área metropolitana, Cardona plantea tres en términos estructurales, sustanciales, políticos y sociales, en primer lugar denomina a la figura como antediluviana, prehistórica, que parte del “pensamiento más ultraconservador y más manipulador” (Archivo personal, 2020), en segundo acentúa “el mal manejo, completamente estratégico y comunicacional de quienes lideran eso (...) no saben, no tienen ni idea de cómo

manejar eso, no saben ni siquiera vender lo bueno de eso, lo poquito bueno que pueda tener” (Archivo personal, 2020) y como tercero y último, “esa petulancia y ese poder que tienen siempre de imponerlo, eso no les da, eso desde Rionegro con Sonrío, desde Rionegro con el mismo tema de la misma valorización, desde Rionegro con el tema de no ser solidario con ningún proyecto que sea regional” (Archivo personal, 2020)

Con relación a la petulancia y el poder de querer imponer, Cardona hace referencia a Luis Pérez cuando decidió hacer planes para constituir el área metropolitana, asumiendo que después de dicho, se haría, “ellos creen que simplemente van ir diciendo ¡Decrétese!, y lo van a constituir, y ¡Olvídese!, donde hay una comunidad organizada, participativa, que defiende el territorio, eso no lo van a poder hacer así tan fácil” (Archivo personal, 2020)

Para Cardona, el área metropolitana no conviene “para nada”, solo a “Rionegro le conviene porque le da más poder, le da manejo presupuestal, le da manejo de puestos, le da la capacidad de licitar proyectos grandes, le da burocracia” (Archivo personal, 2020)

Consuelo Montoya Giraldo, encuentra en el área metropolitana y la provincia un debate que ha sido parte de un juego político. Para el caso del área metropolitana,

Se nota es que los actores que la promueven son básicamente actores del sector privado y políticos que tienen, pues, una relación o una determinación de favorecimiento en términos de esas actividades y de esa visión de desarrollo, la visión, (...) de que el énfasis de lo urbano sea preponderante, de que al dársele un énfasis a lo urbano entonces puedan haber sistema asociados a lo que significa el desarrollo urbano, lo que son por ejemplo la industria, el comercio, los servicios, muy fuerte el tema inmobiliario, pues porque entre más crecimiento urbano, quiere decir el suelo se dispone para mayores densidades y esos elementos, digamos que tienen un núcleo de poder que han estado buscando que se determine y que se facilite una figura que promueva y que sea proclive pues a ese tipo de desarrollo. (Archivo personal, 2020)

Por su parte la provincia, aclara Montoya, también cuenta con defensores, entendiendo esta como una

Alternativa a ese enfoque y que ha tenido de alguna manera también algún respaldo político local y también social, digamos, hay más afinidad de las organizaciones sociales o de buena

parte, pues porque también hay dentro de los actores sociales quienes defienden y le encuentran valor y sentido al área metropolitana, pero mayoritariamente, por lo menos las que se han expresado, tienen una visión en la provincia como aquella que significa un desarrollo significativo y que en todo caso propenda por un desarrollo endógeno en el que se minimice la acción y la determinación de factores exógenos y de actores, también, que tienen otra, pues, en el que el control de lo urbanístico y el manejo más óptimo de los recursos naturales y del ordenamiento territorial tengan también posibilidades y acción del sector rural. (Archivo personal, 2020)

De manera que, dice, ambas figuras cuentan con la participación y apoyo de actores regionales, locales y nacionales que buscan defenderlas. Reconoce que solo en este momento se ha dado en el país una necesidad de defensa de las rutas de asociatividad y de “una acción supramunicipal mucho más contundente, (...) que (...) se ha venido dando paulatinamente” (Archivo personal, 2020), para el caso del Oriente, la discusión viene desde la Constituyente de 1991, y ha pasado “por todos los momentos de transformaciones que ha tenido el país, pero solo en esta última etapa es cuando el país ya, o sea, ha sido como una discusión muy local y no de espectro nacional.” (Archivo personal, 2020)

En cuanto a los intereses implícitos en la constitución de una u otra figura, encuentra que es mucho más fácil detectarlos en el área metropolitana entendiendo su trayectoria de lo que en el país, Latinoamérica y el mundo configura el desarrollo urbano, donde es posible concentrar todos los sectores económicos; en relación con las rentas del suelo, se visibiliza rápidamente que cuando el suelo urbano crece, crece también las actividades que en él se puedan desarrollar” (Archivo personal, 2020) y que para el caso de Colombia, y el Oriente en particular, “ha tenido una trayectoria de especulación del suelo, del valor del suelo y ahí digamos, que la figura que posibilita ese tipo de acciones es la urbana, y el área metropolitana favorece ese tipo de actividades.” (Archivo personal, 2020)

Por su parte, con la provincia reconoce la historia que trae desde el siglo XIX, pero con poco desarrollo en la actualidad, en ella encuentra que hay invertidos más

Propósitos, sueños (...), es una figura que sirve para contrarrestar lo que no se quiere del tipo de desarrollo que ha implicado para el país el desarrollo urbano, que ha sido desordenado, acelerado, anárquico. Entonces la provincia ha servido como para decir: ese

no es. Entonces para poner una figura de lo que no es, se pone también la provincia, entonces la en la provincia hay un juego de recrear otras formas sin que hasta el momento se tenga comprensión de exactamente hasta dónde y por dónde. (Archivo personal, 2020)

Sumado a lo anterior, Montoya encuentra que, si bien en la constitución de la provincia existe un anhelo, “también hay una posibilidad y es que el país ha negado, y el Estado colombiano, ha negado la ruralidad y la ha mantenido, digamos, que en unas situaciones de marginalidad muy graves” (Archivo personal, 2020), por ello existe un sector, en el que ella se incluye, donde establecen

Que la ruralidad necesita una institucionalidad que le posibilite un relacionamiento, (...) unas maneras de equilibrar también el desarrollo y (...) visualizarlo de otra manera en la cual los actores que hacen parte de ella también puedan tomar determinaciones y el Estado haga una presencia en esa institucionalidad, pues, con esa institucionalidad para equilibrar también relaciones que al momento están desequilibradas y que han generado entre ellas. (Archivo personal, 2020)

Continuando con el sector rural, Montoya enfatiza en la agudización de la problemática de los campesinos para sobrevivir a causa del mayor desarrollo urbano, “empezando porque las áreas como tal empiezan a tener una restricción” (Archivo personal, 2020), así, en el AMVA, “en términos de territorio seguramente (...) sigue siendo mucho más rural que urbano, pero en términos de población y de las condiciones para sobrevivir, pues se vuelve mucho más marginal” (Archivo personal, 2020), para el caso de la provincia en el Oriente, clarifica que las recién creadas en la subregión, no tienen muy claro el papel y rol a cumplir, y aunque las dos existentes, Provincia de Agua, Bosques y Turismo, y la de La Paz, “han estado teniendo como unas proyecciones y unas concreciones de proyectos que involucran a la población campesina” (Archivo personal, 2020), aún no son lo suficientemente contundentes, desde su perspectiva, puesto que no hay un rol y definición de funciones que permita hacer visible la “presencia y la acción frente a la ruralidad como territorio y la población como actores y sujetos políticos” (Archivo personal, 2020)

Así, la provincia aún está por desarrollarse y concretarse, explica Montoya, puesto que la Ley 1454 de 2011, “que fue una ley muy olímpica, (...) lo único que hizo fue poner las figuras, decir que son esquemas asociativos y que se está propendiendo porque haya una acción supramunicipal, pero no le dio características ni personalidad a cada una de ellas,” (Archivo

personal, 2020), de manera que existe una suma de esquemas asociativos como la asociación de municipios, el área metropolitana y la provincias, que son de carácter municipal, así como la existencia de otras de carácter departamental, así,

Todo el mundo se puede asociar con todo mundo y que es necesario la asociatividad, pero es necesario, y ya empieza como a hacerse muy concreto, la necesidad de establecer cuál es la diferencia entre unas y otras y qué competencias van a tener las unas y qué competencias van a tener las otras (Archivo personal, 2020)

El reto estaría, indica, en la provincia, en la pronta definición de sus competencias y funciones

Que claramente delimiten un campo de acción para la población, en este caso los campesinos, el campesinado en el caso del Oriente, pero en otros territorios habría que pensar también en la participación de indígenas, de negritudes, pues, de la caracterización poblacional de cada territorio. (Archivo personal, 2020)

A modo de conclusión, para Montoya, tanto en el área metropolitana como en la provincia, “hay algunos asuntos que son como inspiraciones y deseos y hay otras que seguramente tienen en sí un anhelo de algún tipo de desarrollo que se haya prefigurado. (Archivo personal, 2020)

A partir de esta confrontación por la posible constitución del área metropolitana en la subregión, y de hacer llamado a consulta popular, diferentes actores iniciaron procesos en contra de la validez de ésta, al respecto García expone,

Entonces aquí arranca esa otra batalla que se da más en términos de lo jurídico, porque allí comenzamos a pensar que la forma cómo se hizo la consulta, la forma cómo la Registraduría elevó la resolución que convocaba a consulta era ilegal y estamos en ese debate. Era ilegal porque a juicio de nosotros, los concejos municipales, cuando hay mecanismos de consulta, deben aprobar el llamado a consulta y en sí los concejos municipales no fueron llamados, de hecho lo paradójico de esto, y que muestra qué tan perdidos estaban es que el señor Gobernador de Antioquia, en ese momento Luis Pérez, le envía una carta al alcalde de Granada diciéndole, llévelo al concejo municipal para que haya una consulta sobre la pregunta si quieren o no participar en una consulta, y abajo pone, es decir que este es un trámite obligatorio pero no vinculante. (Figura 12)

Entonces el debate en que entramos en ese momento es que el concepto de los concejos era vinculante, pero cuando van al concejo del Carmen, cuando van al Concejo del Peñol y Guatapé y comienzan a hacer el lobby y después lo someten a discusión en el Concejo del Carmen, en el Concejo de Guatapé y ven que no tienen los votos, y ven que los concejos dicen “no”, retiran ese proceso de socialización que estaban haciendo y ya no lo siguen presentando en los demás concejos municipales.

Entonces nosotros les decíamos “el mismo gobernador le manda una carta al alcalde de Granada diciéndole que es extensiva a los demás alcaldes, pero nosotros tuvimos copia del alcalde de Granada”, por eso la que montamos, y le dice que hay que llamar a consulta como requisito y después que en los concejos municipales no está pasando ya dice, no, no hay que hacerla, entonces se da un salto, y el salto que ellos dan es que el llamado a consulta pasa de ser de iniciativa de los alcaldes municipales y a ser iniciativa del señor gobernador. (Archivo personal, 2020)


De esta manera, se hace visible el descontento, tanto de concejos como de alcaldes de algunos de los 13 municipios que habían sido firmantes de la intención de conformar el AMO, ante el llamado a consulta. Para este caso, el 23 de agosto de 2019, en sesión del Concejo del Municipio de Guatapé, “ocho de los nueve corporados dijeron “no” a la consulta popular y por ende la posibilidad de hacer parte del Área Metropolitana del Oriente Antioqueño” (Diario Oriente, 2019), así mismo sucedió con el alcalde del Municipio de El Carmen de Viboral (Figura 13), Néstor Fernando Zuluaga Giraldo, quien hizo extensiva la solicitud al Gobernador para no proceder con la consulta tras sesión el 29 de agosto del Concejo Municipal que, por decisión unánime, votó en negativo a esta acción. Granada se sumó a esta petición; el Concejo voto también negativamente en su totalidad en sesión el día sábado 31 de agosto (Mi Oriente, 2019) y lo reafirmó “ante el Gobernador (...)” (Granada Stéreo, 2019).

**Figura 12**

*Respuesta Radicado E 2019030403956, gobernador Luis Pérez Gutiérrez a Alcalde Municipio de Granada-Ant. Ómar de Jesús Gómez Aristizabal*

Despacho del Gobernador


GOBERNACIÓN DE ANTIOQUIA



Medellín, 2 de agosto de 2019

Señor  
**ÓMAR DE JESÚS GÓMEZ ARISTIZÁBAL**  
Alcalde Municipal  
Granada, Antioquia

Radicado: E 2019030403956  
Fecha: 2019/08/05 1:51 PM  
Tipo: REMISION  
ALCALDIA DE GRANADA (ANT)



Asunto: Proyecto de conformación del Área Metropolitana del Oriente Antioqueño


Respetuoso saludo.

De acuerdo a su expresa intención de hacer parte del proyecto de conformación del **Área Metropolitana del Oriente Antioqueño**, envío el modelo del oficio para que usted lo ajuste y remita al Concejo de su municipio anexando el documento técnico para que esta corporación, de acuerdo a los Artículos 53 de la Ley 134 de 1994 y Artículo 20, literal d, de la Ley 1757 de 2015, se pronuncie sobre la conveniencia de la consulta popular, que por iniciativa de usted como alcalde, se debe llevar a cabo en el municipio, en la fecha que determine el señor Registrador Nacional del Estado Civil.

Según el inciso tercero del Artículo 32 de la Ley 1757 de 2015, el Honorable Concejo Municipal tiene 20 días para pronunciarse al respecto.

Es importante precisar que este es un trámite legal obligatorio pero el concepto del Concejo no es vinculante, este pronunciamiento no es mediante acuerdo.

Solicito remitir una copia de la respuesta dada por el Concejo Municipal para adjuntar como soporte y radicar el Proyecto ante la Registraduría Nacional a finales del mes de agosto de 2019.



**LUIS PÉREZ GUTIÉRREZ**  
Gobernador de Antioquia

Anexos: Modelo oficio  
Documento Técnico  
Presentación  
Acta Comité Promotor  
Intención conformación Área Metropolitana del Oriente Antioqueño

---

Centro Administrativo Departamental José María Córdova (La Alpujarra) - Calle 42 B 52 - 106 Piso 12  
Teléfonos: 57 (4) 383 92 00 / 02 - Medellín - Colombia

*Nota:* Fuente: redes sociales



**Figura 13**

*Radicado 2019010339572. Alcalde del Carmen de Viboral, Néstor Fernando Zuluaga Giraldo, a Luis Pérez Gutiérrez por no procedencia de llamado a consulta popular.*

Municipio  
El Carmen de Viboral

ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL  
EL CARMEN DE VIBORAL - ANTIOQUIA  
NIT: 890.982.616-9

EL CARMEN DE VIBORAL  
Territorio de vida y paz

El Carmen de Viboral;

Doctor  
**LUIS PÉREZ GUTIERREZ**  
Governador de Antioquia  
Medellín – Antioquia  
E. S. D.

EL CARMEN DE VIBORAL  
890982616-9  
Al Contestar por favor cite estos datos:  
Radicado Nro.: 06244  
Fecha. Rad: 02/09/2019 15:55:42

Saludo respetuoso;

Con juicio y disciplina hemos estudiado las disposiciones legales que reglamentan en Leyes Estatutarias la **consulta popular** como mecanismo de participación ciudadana.

Públicamente lo he manifestado y hoy lo hago por medio del presente escrito; en nuestro sentir el concepto previo que exige el artículo 53 de la Ley 134 de 1994 para convocar al pueblo a consulta popular es **vinculante apegándonos a la noción constitucional de la democracia representativa.**

El día 29 de agosto de 2019 por decisión unánime el Honorable Concejo Municipal de El Carmen de Viboral emitió concepto previo **DESFAVORABLE**. Dicha decisión se me comunica el día 02 de septiembre de 2019 por medio de correo electrónico (se anexa en tres folios).

Con fundamento en lo anterior, señor Gobernador, **NO ES PROCEDENTE** convocar al pueblo Carmelitano a consulta popular para la constitución del Área Metropolitana del Oriente.

Con aprecio y admiración;

**NESTOR FERNANDO ZULUAGA GIRALDO**  
Alcalde

Copia: **Juan Carlos Galindo Vacha**  
Registrador Nacional del Estado Civil

Radicado: R 2019010339572  
Fecha: 2019/09/04 4:47 PM  
Tpo. OFICIO  
CARLOS ARTURO PIEDRAHITA CAROENS

Parque Principal Calle 31 N° 30-06 – Teléfono: 543-2000 Fax: 543-21-18  
Código Postal 054030  
E-mail: [alcaldia@elcarmendeviboral-antioquia.gov.co](mailto:alcaldia@elcarmendeviboral-antioquia.gov.co) web  
[www.elcarmendeviboral-antioquia.gov.co](http://www.elcarmendeviboral-antioquia.gov.co)

ISO 9001  
EONET

*Nota:* Fuente: redes sociales



Paralelo a esta decisión de concejales y alcaldes, la Corporación Conciudadanía radicó Petición de Revocatoria Directa de la Resolución 1197 de 12 de septiembre de 2019 (por la cual se convoca a los ciudadanos de los municipios implicados a la consulta popular con fines de constituir el AMO) ante el Registrador Nacional del Estado Civil, Juan Carlos Galindo Vacha, radicado de petición 0264. A ésta se suscribieron los presidentes de los concejos municipales de San Rafael, Gonzalo Andrés Hernández Gómez; Guatapé, Edwin Enrique Marín Hernández; Ferney Camilo Hoyos Orozco, El Peñol; de Granada, Luis Fernando Gómez Giraldo; John Élver López Orrego, Concepción; Julián Arbey Henao Bedoya, San Vicente; Luis Alfredo Ospina Gallego, Rionegro; Ángel Gabriel Giraldo Giraldo, El Retiro; de El Carmen de Viboral, Jorge Albeiro Quintero Quintero; Gabriel María Palacio Díaz, El Santuario; de Guarne Robinson de Jesús Herrera Hurtado, se suman a esta petición Sonia Nelfi Santamaría García en representación de la Asociación de Concejales del Oriente Antioqueño (ACORA); Fabio Enrique Velásquez Carillo por la Fundación Foro Nacional por Colombia; La Corporación de Estudios, Educación e Investigación Ambiental (CEAM) con firma de Wilson Arley García Ramírez y por último la Corporación Viva la Ciudadanía. (Conciudadanía, 2019). Esta solicitud de revocatoria del acto administrativo, consulta popular, se califica como “Improcedente” en respuesta por parte de la Registraduría con firmante Leidy Diana Rodríguez Pérez, directora de Gestión Electoral, SIC 215583/2019 (Registraduría Nacional del Estado Civil, 2019)

Sumada a esta petición, estuvo demanda de nulidad con solicitud de medida cautelar radicada en la Sección Quinta del Consejo de Estado el día 18 de octubre de 2019, contra la “Resolución 11297 de septiembre doce de 2019 mediante la cual el Registrador Nacional del Estado Civil convocó a la consulta popular” (Moreno, 2019, p. 1) para la creación del Área Metropolitana del Oriente Antioqueño. Esta demanda fue presentada por el Representante a la Cámara (2020-2023) por el Partido Polo Democrático Alternativo, actual Dignidad, Jorge Gómez Gallego; Carlos Ignacio Osorno Uribe, candidato en ese momento a la alcaldía de Rionegro (Ant.) por el Polo Democrático Alternativo; Alejandro Arcila Jiménez, candidato por el mismo partido al Concejo de El Carmen de Viboral; Luis Eduardo Peláez Jaramillo, también por el Polo a candidatura por la Asamblea Departamental de Antioquia, Juliana Bernal Palacio, “miembro de la Organización Colombiana de Estudiantes, consejera de mujeres ante el Consejo Territorial de Planeación, secretaria de Jóvenes con Dignidad en Antioquia” (Bernal, 2021); Luis Gonzalo García Espinosa, candidato por la Coalición por la Esperanza (Partido Alianza Verde, Polo

Democrático Alternativo y Colombiana Humana UP) y Javier Ignacio García García, candidato a la alcaldía de La Ceja también por el Polo Democrático Alternativo.

El Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, con Magistrado ponente Carlos Enrique Moreno Rubio, concluyó, con respuesta del 12 de noviembre de 2019, que

Los requisitos contemplados en el artículo 8° de la Ley Orgánica 1625 de 2013 para la convocatoria de la consulta popular para la integración del área metropolitana están cumplidos, por lo cual no accederá al decreto de la medida cautelar pedida por el grupo de actores respecto de dicho acto. (Moreno, 2019, pp. 13- 14)

Resolviéndose por tal negar “la suspensión provisional de los efectos de la Resolución 11297 de septiembre 12 de 2019 expedida por el registrador nacional del estado civil” (Moreno, 2019, p. 15) teniendo como sustento la Ley 1625 de 2013, por parte del Magistrado Carlos Enrique Moreno Rubio, respuesta con radicación 11001-03-28-000-2019-00046-00 del 12 de noviembre de 2019.

Cabe resaltar que todo este proceso de convocatoria a consulta popular se realizó en medio de un ambiente de campañas para las elecciones de autoridades territoriales (alcaldes, gobernadores, diputados, concejales y miembros de las juntas administradoras locales), período 2020-2023, convirtiéndose así en un tema contundente en el debate político electoral de la subregión,

Tras estas elecciones, el día 7 de noviembre de 2019, el gobernador Luis Pérez Gutiérrez invitó, con excusa de compartir un desayuno, a los alcaldes entrantes y salientes del Oriente Antioqueño con la motivación de hablar sobre la conformación del AMO y conocer “las posturas de los nuevos mandatarios municipales de la región.” (Mi Oriente, 2019) Al respecto Pérez aseveró,

Con los candidatos electos voy también a sentarme, por si tienen dudas o sospechas; quiero poder argumentarles y exponer mi visión sobre el AMO que, a mi juicio, es la proyección más positiva para el Oriente. Ellos ya definirán si quieren o no hacer parte”, dijo. Cabe mencionar que, finalmente, será en la consulta popular del próximo 15 de diciembre, que se defina qué municipio participaría o no. (Mi Oriente, 2019)

En relación con esta reunión y la postura de los nuevos dirigentes de la subregión, el mismo día, 7 de noviembre,

Los alcaldes electos de Abejorral, Cocorná, Concepción, El Peñol, El Santuario, Granada, Guatapé, El Retiro y San Luis, firmaron (...) una carta (Figura 14) dirigida a Aníbal Gaviria, próximo Gobernador de Antioquia, en la que le expresan la necesidad de ser los nuevos gobernantes quienes revisen la figura de asociación para el Oriente con más rigurosidad. (Mi Oriente, 2019)

En dicha carta reiteran que la figura de área metropolitana no goza de legitimidad entre los habitantes de los municipios que participarán en la consulta. Reiteran que, como representantes del sentir de la mayoría de los ciudadanos,

Queremos expresarle nuestro deseo de trabajar y hacer lo mejor por nuestros municipios, y por lo tanto nuestra invitación respetuosa para que podamos ser los alcaldes electos, y usted como Gobernador electo, quienes revisemos la figura de asociación territorial para la subregión con mayor rigurosidad. (Mi Oriente, 2019)

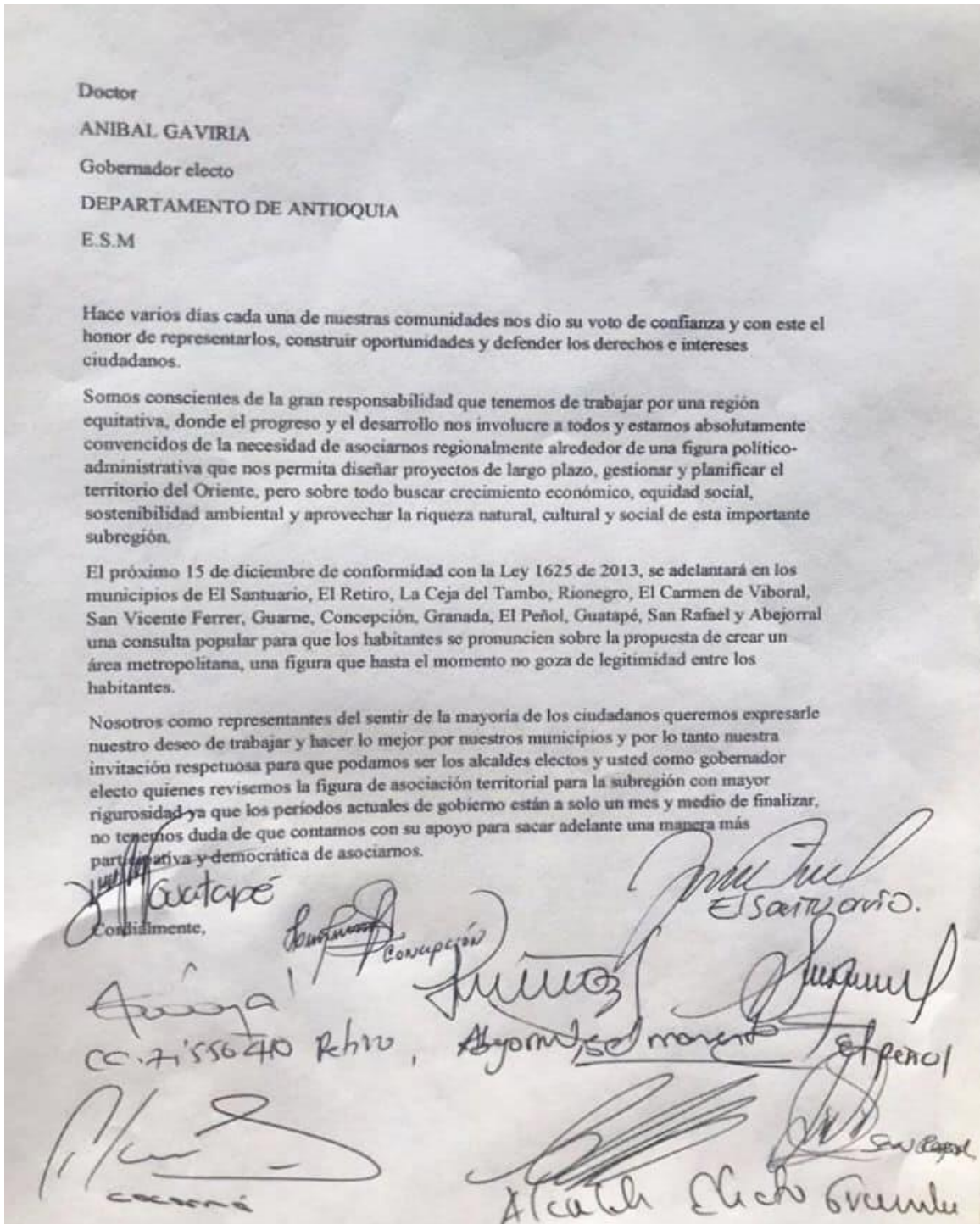
Al respecto del AMO, Aníbal Gaviria Correa, electo para la Gobernación de Antioquia 2020-2023, “dijo que un área metropolitana es para unir y que no tiene esa percepción de esta convocatoria. La mejor manera de matar una idea es ejecutarla mal.” (Ortiz, 2019)

Todo este proceso constitución tendría una reversa para Pérez y para las personalidades y entidades que representaban el interés por la conformación del AMO. El día 18 de noviembre de 2019, el Registrador delegado en lo Electoral, Jaime Hernando Suárez Bayona, en misiva con asunto *Consulta Popular Constitución Área Metropolitana del Oriente Antioqueño* (Figura 15), informó al gobernador que, reconociendo que, según la constitución y la Ley, es la Registraduría Nacional del Estado Civil quien organiza y dirige, en calidad de operador, los procesos electorales, incluido aquí los mecanismos de participación ciudadana. Para este caso,

No obstante haber solicitado los recursos con la debida antelación, a la fecha no se ha recibido respuesta formal de la cartera ministerial y en reuniones sostenidas para tratar el asunto, se ha informado que no se cuenta con el presupuesto requerido para adelantar el evento popular. (Suárez, 2019, p. 1)

**Figura 14**

*Solicitud alcaldes electos 2020-2023 a gobernador electo para el mismo período, Aníbal Gaviria*



*Nota:* Fuente: Mi Oriente, 2019

Razón por la cual, si bien las actuaciones de Registraduría se enmarcaron en el deber proceder normativo, La Entidad se encuentra en la imposibilidad de cumplir con su misión y garantizar la democracia participativa, por no contar con el presupuesto para adelantar la votación de la consulta popular del Oriente Antioqueño. (Suárez, 2019, p. 2) (Figura 15)

A razón de este impasse, Pérez envía respuesta con radicado 219030791808 (Figura 16) al Registrador Nacional del Estado Civil, Juan Carlos Galindo Vacha, manifestando que la no realización de la consulta popular significaría un desconocimiento de los “mandatos constitucionales y legales, privando a los ciudadanos de ejercer sus derechos democráticos de participación ciudadana” (Pérez, 2019, p. 1), lo cual


Hace quedar muy mal a la democracia, a la Registraduría y al Gobierno Nacional (...) solo porque entre usted (refiere al Registrador) y el Ministro de Hacienda no lograron acordar la financiación, me parece un acto de enemistad hacia Antioquia y hacia la participación de la gente. (Pérez, 2019, p. 1) (Figura 17)

La Registrador Galindo Vacha notificaría formalmente 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, mediante resolución No 20287 del 2 de diciembre de 2019 la suspensión de la convocatoria para la consulta popular con fines de constituir el AMO. (Galindo, 2019)

En la Resolución explicita que, reconociendo su función de organizar y dirigir la participación ciudadana, como lo especifica en la misiva en mención, siguiendo la Constitución Política y la Ley 1625 de 2013, requeriría para ello contar con el presupuesto apropiado, para lo cual

La Registraduría Nacional del Estado Civil mediante comunicaciones GAF - 254 del dieciocho (18) de septiembre y GAF — 296 del 13 (trece) de noviembre de 2019, solicitó al Ministerio de Hacienda y Crédito Público la incorporación de los recursos necesarios. (Galindo, 2019, p. 1)



**Figura 15***Consulta Popular Constitución Área Metropolitana del Oriente Antioqueño*

**REGISTRADURÍA  
NACIONAL DEL ESTADO CIVIL**

400

RDE - 219

Bogotá D.C., 18 de noviembre de 2019

Doctor  
**LUIS PÉREZ GUTIÉRREZ**  
Gobernador  
Calle 42 B No. 52 – 106, Piso 12  
Centro Administrativo Departamental José María Córdova  
Medellín - Antioquia

**Asunto:** Consulta Popular Constitución Área Metropolitana del Oriente Antioqueño.

Respetado Señor Gobernador:

Como es de su conocimiento, mediante la Resolución No. 11297 del doce (12) de septiembre de 2019 el señor Registrador Nacional del Estado Civil convocó a los ciudadanos de los municipios de El Santuario, El Retiro, La Ceja, Rionegro, El Carmen de Viboral, San Vicente, Guame, Concepción Granada, El Peñol, Guatapé, San Rafael y Abejorral, Antioquia, a consulta popular con el fin de constituir el Área Metropolitana del Oriente Antioqueño.

En el acto administrativo en cita se señaló como fecha para la realización del mecanismo de participación ciudadana, el quince (15) de diciembre de 2019, con sujeción a los términos previstos en el artículo 8° de la Ley Orgánica No. 1625 de 2013, en tanto que el proyecto por usted presentado cumplió con los requisitos prescritos.

De acuerdo con lo anterior y dado que la Constitución y la Ley le otorgan a la Registraduría Nacional del Estado Civil la competencia y responsabilidad para dirigir y organizar en calidad de "operador" los procesos electorales, incluidos los mecanismos de participación ciudadana, tal como lo dispuso la Ley 1625 de 2013, en el artículo 8°, literal c, el cual establece que "(...) La Registraduría Nacional del Estado Civil proveerá los medios necesarios para la organización de la consulta popular."; mediante comunicaciones GAF - 254 del dieciocho (18) de septiembre y GAF – 296 del 13 (trece) de noviembre de 2019, suscritas por el Gerente Administrativo y Financiero, se solicitó al Ministerio de Hacienda y Crédito Público la incorporación de recursos para adelantar las actividades necesarias para la realización de la consulta popular.

Registraduría Delegada en lo Electoral  
Avenida Calle 26 No. 51-50 CAN Oficina 301- PBX (+571) 2202880 Ext.: 1321 - Código postal 111321- Bogotá D.C.  
[www.registraduria.gov.co](http://www.registraduria.gov.co)

---

**"Colombia es democracia, Registraduría su garantía"**  
Página 1 de 2





## REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL

No obstante haber solicitado los recursos con la debida antelación, a la fecha no se ha recibido respuesta formal de la cartera ministerial y en reuniones sostenidas para tratar el asunto, se ha informado que no se cuenta con el presupuesto requerido para adelantar el evento popular.

En consecuencia, encontrándonos a menos de un (1) mes de la fecha fijada para la realización del mecanismo de participación ciudadana, la Registraduría Nacional del Estado Civil no ha podido expedir el calendario electoral por cuanto involucra la realización de actividades que requieren un presupuesto apropiado con el que no se cuenta, verbigracia la difusión periódica del llamamiento a consulta a través de los medios masivos de comunicación de mayor impacto en los municipios interesados que ha debido efectuarse desde la expedición de la resolución de convocatoria -Ley 1625 de 2013, artículo 8°, literal d-.

En este orden, no obstante que las actuaciones adelantadas por la Registraduría se han enmarcado estrictamente dentro de una positiva descripción normativa, la Entidad se encuentra en imposibilidad de cumplir con su misión y garantizar la democracia participativa, por no contar con el presupuesto para adelantar la votación de la consulta popular del Oriente Antioqueño.

Cordialmente,


**JAIME HERNANDO SUÁREZ BAYONA**  
Registrador Delegado en lo Electoral

Anexo: Oficios GAF – 254 del 18 de septiembre y GAF – 256 del 13 de noviembre de 2019, dirigidos al Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Copia:

- Doctores  
**MARÍA LILIA USTÁRIZ**  
**DANIEL EDUARDO MOLANO PIAMBA**  
Delegados del Registrador Nacional del Estado Civil  
Medellín – Antioquia.

- Alcaldes  
El Santuario, El Retiro, La Ceja, Rionegro, El Carmen de Viboral, San Vicente, Guarne, Concepción Granada, El Peñol, Guatapé, San Rafael y Abejorral, Antioquia.

Elaboró:  MAVC.

Registraduría Delegada en lo Electoral  
Avenida Calle 26 No. 51-50 CAN Oficina 301- PBX (+571) 2202880 Ext.: 1321 - Código postal 111321- Bogotá D.C -  
[www.registraduria.gov.co](http://www.registraduria.gov.co)

**“Colombia es democracia, Registraduría su garantía”**

Página 2 de 2

**Nota:** Fuente: redes sociales

**Figura 16**

*Radicado 2019030791800. Misiva Gobernador de Antioquia, Luis Pérez Gutiérrez a Registrador Nacional del Estado Civil, Juan Carlos Galindo Vacha*

Despacho del Gobernador

Medellín,

Doctor  
**JUAN CARLOS GALINDO VACHA**  
Registrador Nacional del Estado Civil  
Bogotá D.C

Radicado: E 2019030791800  
Fecha: 2019/11/26 3:31 PM  
Tpo: OFICIO  
REGISTRADURIA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL

GOBERNACIÓN DE ANTIOQUIA  
PIENSA EN GRANDE

COMUNICACIÓN DE ANÁLISIS

Respetado señor Registrador:

El Registrador Delegado en lo Electoral, Dr. Jaime Suárez, dice en carta al Gobernador que tiene dificultades para dar aplicación a la resolución No. 11297 de septiembre de 2019, expedida por su despacho en lo referente a que la Registraduría no convocará la realización de la consulta popular, para decidir sobre el Área Metropolitana de Oriente.


De acuerdo con el artículo 103 de la Constitución Colombiana, "son mecanismos de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía: el voto, el plebiscito, el referendo, la **consulta popular**, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato"

La ley 1625 de 2013 es el régimen para las Áreas Metropolitanas y en su artículo 8 define la competencia para promover su creación, los requisitos para elaborar el proyecto de la constitución, la competencia de la Registraduría para certificar el cumplimiento de los requisitos y posteriormente en un lapso de tiempo no inferior a tres meses, ni superior a cinco meses, proceda a convocar a consulta popular y proveer los medios necesarios para su organización.

Inexplicablemente a menos de un mes para realizar la consulta popular convocada para el próximo 15 de diciembre, la Registraduría al parecer quiere cancelar todo, desconociendo los mandatos constitucionales y legales, privando a los ciudadanos de ejercer sus derechos democráticos a los mecanismos de participación ciudadana, toma la decisión de no hacer la consulta popular.

Esto hace quedar muy mal a la democracia, a la Registraduría y al Gobierno Nacional. Cancelar una consulta popular solo porque entre usted y el Ministro de Hacienda no lograron acordar la financiación, me parece un acto de enemistad hacia Antioquia y hacia la participación de la gente.

Con sincero afecto,

  
**LUIS PÉREZ GUTIÉRREZ**  
Gobernador

Centro Administrativo Departamental José María Córdova (La Alpujarra) - Calle 42 B 52 - 106 Piso 1, oficina 101 - Teléfono: (4) 383 80 48  
Línea de atención a la ciudadanía: 018000 419 00 00 - Medellín - Colombia

*Nota:* Fuente: redes sociales



Ante lo cual la directora general del Presupuesto Público Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, mediante la comunicación con radicado No. 2-2019-046130 del diecinueve (19) de noviembre de 2019, informó

Que con fundamento en lo prescrito por el artículo 33 de la Ley 1757 de 2015 y 71 del Estatuto Orgánico del Presupuesto, corresponde a la autoridad Nacional -Presidente de la República- o Territorial -Gobernador o Alcalde- encargada de expedir el decreto de convocatoria a la consulta popular contar con el certificado de disponibilidad presupuestal y el Registro Presupuestal para atender los gastos del evento popular, de lo cual se deduce la negativa de la asignación de los recursos adicionales a la Registraduría Nacional del Estado Civil. (Galindo, 2019, p. 1)

Razón por la cual, obteniendo la respuesta del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, junto con el escrito suscrito por el Gobernador de Antioquia, Luis Pérez Gutiérrez “con radicado 2019030791808 de fecha veintiséis (26) de noviembre de 2019” (Galindo, 2019, p. 2), en relación con el comunicado respecto a la imposibilidad de la realización de la consulta popular con base en la ausencia de presupuesto para su realización, la Registraduría

Mediante oficio GAF — 304 del veintisiete (27) de noviembre de 2019, (...) reiteró al Ministerio de Hacienda y Crédito Público la solicitud de recursos adicionales para adelantar el mecanismo de participación ciudadana, en tanto que se trata de una consulta popular de carácter especial regulada por el artículo 8 de la Ley 1625 de 2013 (...) (Galindo, 2019, p. 2)

Obteniendo como respuesta la negativa por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, razón por la cual la Registraduría se encontraba en la imposibilidad de cumplir con su misión.

Como alternativas a esta negativa, el diputado Norman Correa,

Propuso una alternativa para que la consulta no quede en el aire: en 2018 se aprobó la creación de un rubro presupuestal llamado “apoyo a los mecanismos de participación ciudadana”, adscrito a la Secretaría de Participación Departamental. (Restrepo, 2019)

Al respecto, García reconoce esta alternativa como un desconocimiento de la competencia de la Registraduría Nacional del Estado Civil en estos procesos, donde el Ministerio de Hacienda gira los recursos y no es “tan simple como sacar a un rubro de participación ciudadana para ellos poderla poner, cuando eso precisamente no es tan sencillo con el Estado, no es como decir, venga que yo saco de este bolsillo y le presto” (Archivo personal, 2020).

En relación con lo anterior, el mismo entrevistado asume como “muy sospechoso” el que la consulta se suspenda, entendiéndose de que el dinero requerido, 3500 o 4000 millones, para realizarla no supone una cantidad importante para el presupuesto general de la nación, más teniendo en cuenta que es una “consulta movida por un partido político como el Centro Democrático que está detrás de esta figura asociativa, además con el poder y presidente del Centro Democrático” (Archivo personal, 2020)

Ahí uno comienza a tener dos explicaciones, que son solo hipótesis en ese sentido, pues, (...) la primera de ellas es que realmente ellos vieron con los resultados electorales que tuvieron el 27 de octubre donde perdían las elecciones y hubiese sido el acabo para este esquema asociativo que ni siquiera con un umbral del 5% hubiesen ganado las elecciones, ¿Por qué?, porque en ese sentido, como decir que quienes nos oponemos a ese esquema asociativo del área metropolitana modificamos la estrategia, cuando el umbral era del 25%, nosotros decíamos a la gente, no vaya a las urnas para que no se alcance el umbral, pero ahora que son del 5% nosotros le decimos a la gente: vaya a las urnas, vote no, porque el umbral es del 5%, pero por participación, no es que si el sí obtiene el 5% entonces pasó, no, es una elección común y corriente. En ese sentido nosotros sentíamos, de acuerdo a nuestra percepción política que éramos capaces de ganarle en todos los municipios, exceptuando Rionegro. (...) Situación que significaba un revés muy grande para el Centro Democrático, después de haber venido de un revés político de perder elecciones, porque no las ganó a nombre propio en muchas alcaldías, ahorita iba a perder el área metropolitana (Archivo personal, 2020)

Como segunda hipótesis, García expone

Que el hecho de girar los recursos para la consulta para el área metropolitana, implica girar recursos para más de 20 consultas que hay aplazadas en el país por los mismos motivos, y entre esas consultas, que no son afines al gobierno de turno, están (...) consultas mineras

de muchos municipios que evidentemente van a perder también. Cuando un pueblo, pues, hace la invocación de una consulta para definir si quiere minería o no quiere minería en su territorio, hay un porcentaje muy alto de que quien está haciendo todo el lobby para esas consultas, pues precisamente es que se está en contra de la minería, (...), entonces como ellos saben que tienen más de 20 consultas represadas con el tema de la minería, con el tema del fracking. (...) (Archivo personal, 2020)

Tras esta suspensión, Daniel Quintero Calle, electo alcalde del Municipio de Medellín para el periodo 2020-2023, municipio núcleo y por tanto alcalde metropolitano del Área Metropolitana del Valle de Aburrá, invitó el 2 de diciembre de 2019 mediante un tweet a “sus habitantes<sup>112</sup> a pensar en un Área Metropolitana que incluya tanto al Valle de San Nicolás como al Valle de Aburrá” (Quintero, 2019), propuesta que no fue bien recibida por los alcaldes de su momento (2016-2019) Andrés Julián Rendón Cardona de Rionegro, Néstor Fernando Zuluaga Giraldo de El Carmen de Viboral y Freddy Castaño Aristizabal de Granada, electo para el período 2020-2023, quienes mostraron su inconformidad en entrevista con el medio local Mi Oriente. (Mi Oriente, 2019)

Cabe resaltar que, como indica la ley 1625 de 2020, Capítulo II, Artículo 8, literal d,

La fecha para realizar la consulta popular en ningún caso será inferior a tres (3) meses, ni superior a cinco (5) meses a partir de que se haya decretado la convocatoria y sea publicada en la página web de la Registraduría Nacional del Estado Civil. En este lapso deberá difundir periódicamente el llamamiento a consulta popular a través de los medios masivos de comunicación que tengan mayor impacto en los municipios interesados. (Ley 1625 de 2013, p. 4)

Razón por la cual, el tiempo límite para llamar a consulta en el Oriente era el 15 de febrero, escenario ante el cual tenían, como ilustra García, dos la posibilidad, la primera sería reactivar la consulta o, segundo, iniciar desde 0. Estas fueron las opciones reales que tuvieron en cuenta iniciando el año 2020 cuando las administraciones locales, departamentales y registrador habían cambiado. Según información suministrada al diario El Tiempo el día 3 de febrero de 2020, el

---

<sup>112</sup> Hace referencia a habitantes del Valle de San Nicolás o Altiplano

registrador nacional, Alexander Vega, reiteraría al Ministerio de Hacienda la solicitud para el desembolso de los recursos. (Betancur, 2020)

En este contexto, Rodrigo Hernández Alzate, alcalde electo del Municipio de Rionegro (2020-2023) y Rodrigo Zuluaga Mejía, presidente ejecutivo de la Cámara de Comercio del Oriente de Antioquia, fueron enfáticos en que, en caso de que no se lograra reactivar la consulta antes de la fecha límite, iniciarían de nuevo con esta propuesta, coincidiendo con el objetivo de “fortalecer su socialización y subsanar las diferencias políticas que aparecieron durante el año pasado.” (Betancur, 2020) Por su parte Hernández “anticipó que durante su mandato la creación de la figura será una de sus prioridades.” (Betancur, 2020)

García lee este panorama como un esfuerzo perdido por parte de los promotores del AMO, aun así, indica,

Pueden seguirlo socializando, pueden seguir haciendo el estudio, pero lo cierto es que cada vez va a ser más difícil que logren constituir un esquema asociativo como el área metropolitana, yo siempre he sido presa, o ave de mala güero como me llaman ellos, (...), pero realmente es la lectura del Oriente, aquí no va a haber un área metropolitana. En el Oriente Antioqueño no se va a conformar un área metropolitana, ni siquiera en este cuatrenio. (Archivo personal, 2020)

Reconoce que la actitud del nuevo alcalde Rionegro, Hernández, no es la misma de Rendón, que tenía, según él, “un ánimo desmedido de protagonismo, de autoritarismo, de decir, bueno, aquí estamos nosotros, somos la capital del Oriente antioqueño” (Archivo personal, 2020), de manera que la forma de relacionarse con la subregión no es la misma, y “ha optado por jugar un papel un poco más tranquilo, más mesurado si se quiere, más conciliador, así sea simplemente en apariencia” (Archivo personal, 2020), puesto que, dice, saben que cometieron un error.

Aun así, reconoce un error que deberían mejorar al respecto y es que, con el presupuesto que tiene el Municipio de Rionegro, 498 mil millones de pesos, “nunca quiso hacer lobby con los demás municipios del Oriente antioqueño” (Archivo personal, 2020), elemento que desaprovechó y aún desaprovecha y es esencial para la constitución y asociación para la subregión, según García.

El 23 de julio del 2020, mediante twitt publicado por la Alcaldía de Rionegro, se revivió la discusión en voz de Rodrigo Hernández Alzate, alcalde,

Esta pandemia nos ha dejado grandes enseñanzas. La principal es que todos los municipios podemos trabajar juntos, sin celos ni protagonismos. Por ello propongo que lideremos la Gran Provincia del Oriente, sin renunciar a la idea de que los municipios del Altiplano sigamos explorando la propuesta de constituir un área metropolitana. Soy convencido de que las Asociaciones de Municipios, Provincias y Área Metropolitana pueden convivir sin problema. (Hernández, 2020)

Tema que también puso sobre la mesa el 24 de julio del 2020 en el Encuentro de Alcaldes del Oriente Antioqueño celebrado en el Municipio de la Ceja. Al respecto, ilustra el diario local, El Rionegrero, fueron múltiples las reacciones de los 23 alcaldes de los municipios convocados,

La gran mayoría apoya y ve con buenos ojos la propuesta de asociatividad, más allá del esquema o nombre que se le pueda dar. “El oriente de Antioquia se tiene que integrar”, refirió Nelson Carmona, alcalde de La Ceja.

A otros los cogió por sorpresa, como a la alcaldesa de El Peñol, Sorany Marín, quien venía con la opinión de que “Rionegro quería liderar Área Metropolitana”, opinión que comparte el alcalde de Sonsón Edwin Montes, pero al igual coinciden, en el hecho que hay que pensar en conjunto. (El Rionegrero, 2020)

Lo anterior con la claridad de que, en dicho encuentro, así como en aquellos presentados durante este año, fue fundamental el diálogo, concertación y toma de decisiones de cada uno de los alcaldes, entorno al informe dado por la Organización Mundial de la Salud el día 11 de marzo calificando al brote de enfermedad por coronavirus-COVID-19- como pandemia, declarando un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional. En este escenario hubo participación activa de asociaciones de municipios y provincias presentes en el territorio, con especial protagonismo de Masora, además de, claro está, los alcaldes de los 23 municipios del Oriente Antioqueño.

Por su parte, para el año 2021, según informe del diario El Colombiano, “líderes del sector privado y varios gobiernos municipales del Oriente antioqueño quieren resucitar la idea de crear un Área Metropolitana para esa subregión” (Betancur, 2021), prevaleciendo la participación de los promotores de la figura que, después de que se hundiera definitivamente el proyecto tras los

choques con Resgistraduría, Ministerio de Hacienda y Crédito Público y Gobernación de Antioquia, “hicieron un llamado para retomar la iniciativa.” (Betancur, 2021)

Destaca la voz, de nuevo, de Rodrigo Zuluaga Mejía, quien

Planteó que el crecimiento que ese territorio viene presentando durante la última década ha generado que crear un organismo supramunicipal se haya vuelto una necesidad. Planificar los usos del suelo, regular el transporte y coordinar a los municipios. (Betancur, 2021)

### **10.1.3.2. ¿Rol de Rionegro en el Oriente antioqueño?**

Como acápite adicional y que suma interés a este debate, entendiendo que muchos de los actores que están a favor y en contra del área metropolitana encuentran al Municipio de Rionegro como núcleo de reconciliación o disparidad, se abordará someramente la voz de algunos actores que pueden cubrir la perspectiva bien de unos como de otros.

Como se presentó en párrafos anteriores, Gerardo Cardona asume a Rionegro como un municipio que no piensa en región, aludiendo para este caso a las personalidades políticas y económicas allí instaladas. Ante un primer acercamiento al tema de este municipio, reconoce de inmediato que este “nunca ha tenido liderazgo en generar un proceso regional (...) integrador” (Archivo personal, 2020), por el contrario, ha sido excluyente y solo con el tema del área metropolitana ha buscado esa consolidación inexistente “Ah ya, la metrópoli, diría (refiere a Rionegro), los Estados hegemónicos.” (Archivo personal, 2020)

Cardona asume el hecho de que todos los puntos del Oriente convergen en Rionegro, es decir, deben pasar por este municipio, “Rionegro es la capital del Oriente”, sí, pero

Nunca ha asumido ese liderazgo de ser realmente incluyente con los otros municipios, es decir, poco le importó el problema del desplazamiento y de la violencia cuando afectaron a municipios alejados. (...) Rionegro nunca fue solidario con el tema de Nariño, de Argelia, de San Carlos o de San Luis, nunca, nunca, nunca, porque no lo ha entendido, no se ha sentado a hacer un proceso como de entendimiento, de solidaridad, siempre lo ha tomado es, o sea, los han tomado cuando les ha convenido para expandir su poder y expandir sus

decisiones, pero no para ser solidario, eso es lo que siempre le ha reclamado el Oriente. (Archivo personal, 2020)

Cualquier suceso, bien positivo o negativo en el Oriente, dice él, afecta en esa misma línea a Rionegro, por lo tanto, hace un llamado para realizar un proceso realmente incluyente, que es lo que el Oriente siempre le ha reclamado, “pero entonces no, no lo han tomado, no ha habido una administración que diga, venga, yo le apuesto a hacer un trabajo de verdad por el Oriente antioqueño, ningún alcalde, ninguno.” (Archivo personal, 2020)

Retomando el papel de Rionegro en relación con el área metropolitana, Cardona considera que su papel ha sido de imposición de ésta, “de mala venta del proceso, de querer generar una mega-ciudad y siempre liderando lo de ellos” (Archivo personal, 2020), pero, es reiterativo, “sin ganarse un liderazgo”, en sus palabras,

Ha sido un trabajo politiquero soterrado, no vendieron una cosa (...) con los posibles beneficios que pueda tener, y no acompañando otros procesos más interesantes como la provincia o de renovar el tema de la asociación de municipios porque tienen son negocios, tienen negocios ahí, son negocios, y cuando en la perversidad pierde uno, ¡ah no!, es que son negocios. (Archivo personal, 2020)

Para él, Rionegro emprendió procesos, a modo de ensayo, como obras por valorización en el tema de infraestructura de vías, así como lo Sonrío<sup>113</sup> en cuanto a sistema masivo de transporte, a modo de “piloto” para demostrar que “obras tan grandes como esas, también se pueden dar en un área metropolitana” (Archivo personal, 2020) porque “piensan (...) en un tren ligero<sup>114</sup> o un

---

<sup>113</sup> Sistema Integrado de Transporte que inició su plan de instalación durante la administración de Andrés Julián Rendón Cardona 2016-2019, fue suspendido en octubre de su último año de gobierno por concertación entre el alcalde vigente y el electo para el próximo período, Rodrigo Hernández, quien envió carta al primero para su estudio antes de la implementación. (Ortiz, 2019) Cabe resaltar que este proyecto obtuvo rechazo por parte de los municipios de la subregión. Para el 2021 cambia el nombre a Sitirío, cuyo funcionamiento contaría con el diálogo y la concertación con conductores y empresas transportadoras, a diferencia de Sonrío. (Osorio, 2021)

<sup>114</sup> Se refiere al Aeromovel, tren ligero. Proyecto impulsado durante la administración Andrés Julián Rendón Cardona 2016-2019, por el cual se comprometieron vigencias futuras para su financiación, razón por la cual, mediante acciones judiciales lideradas por Ricardo Nieto, concejal del municipio de Rionegro, fue suspendido provisionalmente por “juez del Juzgado 11 Administrativo de Medellín” (Mi Oriente, 2018). Para febrero de 2019 fue levantada la medida cautelar y el proceso de licitación quedó en manos del Sistema Operativo de Movilidad, Oriente Sostenible (Somos). (Mi Oriente, 2019)



sistema de transporte rápido y de transporte masivo (...) *pero*<sup>115</sup> no tuvieron ni siquiera la grandeza de presentárselo a los municipios vecinos” (Archivo personal, 2020)

¿Entonces qué piensan así pues?, claro, un tránsito que arranca en la autopista y termina en el aeropuerto, cuando es un tren que necesitamos desde Guarne, que pase por Marinilla, que pase por el Carmen, que pase por Rionegro, que pase por la Ceja, que vaya hasta el Retiro, ¡Por dios!, hay que recuperar el Tranvía del Oriente, pero no, no fue capaz. (Archivo personal, 2020)

De manera que querían, indica, imponer todo un sistema, con paraderos y “sacando a la gente a la verraca” (Archivo personal 2020), sin ser consensuado, hablado, negociado o mostrando las ventajas “¿Cuándo le van a vender un sistema de esos a los otros municipios?, no tienen cuándo, fue poco visionario, total.” (Archivo personal, 2020) Recuerda el proyecto del Banco Interamericano de Desarrollo con Findeter, “Eso es inclusive otro estudio que tenían, el BID con Findeter, donde reconoce propuestas relevantes para Rionegro, pero, a excepción de la propuesta del Área Metropolitana del Valle de San Nicolás, no fue pensado para el Oriente” (Archivo personal, 2020), destacando que no tuvo socialización.

En conclusión, el papel de Rionegro en el Oriente antioqueño, para Gerardo Cardona, “cero pollito, no tiene liderazgo de nada, nada, no ha liderado nada” (Archivo personal, 2020), está encerrado en un “ego gigantesco”, si bien a futuro tiene potencialidades muy amplias, dice, debe para ello

Hacer una cosa que se llama solidaridad verdadera, es que es conectarse con el alma y con el espíritu de todo el Oriente, y decir ¡Hijueputa!, soy el líder del Oriente, pero venga ganémolo, venga hagámolo, venga presentemos unos proyectos viales, no para Rionegro, para toda la región, hagamos unos circuitos viales, unos anillos bidireccionales, un sistema masivo para los que más lo necesitan, para todos, pensemos las vías secundarias y terciarias, pensemos en proyectos que recuperen lo social de Argelia, de Nariño, claro, venga, paremos un poquito de lo de nosotros y démole urgencia también, pero venga, (...) venga, luchemos por este Oriente de verdad, pero necesita open mind, abrir la mente y abrir el corazón. (Archivo personal, 2020)

---

<sup>115</sup> Cursiva agregada

De lo contrario, si Rionegro no “crece con todos con un desarrollo que sea equitativo, (...) lo van a aislar mucho más por lo egoístas que son.” (Archivo personal, 2020)

Para Gustavo García, así como para Cardona, hay unas condiciones históricas por las que el relacionamiento de Rionegro con los municipios del Oriente no es favorable, estos “le tienen miedo a Rionegro y últimamente se ha concretado, aquí sí existen relaciones históricas de tensión con Rionegro porque Rionegro nunca se ha comportado como hermano del Oriente antioqueño” (Archivo personal, 2020), refiriéndose, cuando señala a Rionegro, así como en el caso anterior, a la clase política y económica. García nota

Un lazo sociológico muy fuerte de rivalidad y eso hace que Rionegro tenga siempre más complicado poder llegar a realizar ese tipo de planes (AMO), sin embargo no se descarta, porque esto es volátil y cambiante muy rápidamente, pero tal cual indica, uno ve que el péndulo de la historia, al menos en el país, no gira para el lado de ellos, que los actores alternativos, con todas las discusiones que tenemos, los señalamientos entre nosotros mismos, todos los días ganamos más campo, siento entonces que lo que para uno puede ser una espera muy larga, puede que no sea ni tan larga. (Archivo personal, 2020)

Por su parte, Rubén Darío Quintero, asegura que “indiscutiblemente, está fuera de discusión, Rionegro es el municipio más importante de la región” (Archivo personal, 2020), para él “tiene una proyección muy importante”, sumando a ello las expectativas existentes en el país sobre la región, y para ello cita el mismo proyecto mencionado por Cardona, elaborado con la participación del BID, reconociendo con ello que “Rionegro es una ciudad sostenible y competitiva y está en ese trabajo con el BID, y la coloca, creo, entre las 20 ciudades en Colombia con este carácter, o sea que hay una misión muy grande sobre Rionegro” (Archivo personal, 2020)

Aun resaltando la importancia de Rionegro, Quintero asegura que Rionegro “debe ser hoy la región” por lo cual “necesitamos integrarnos para que todos estos factores de desarrollo equilibrado, solidario, de equidad, concertados lógicamente, (...) no solamente beneficien a Rionegro sino también que beneficien a toda la región” (Archivo personal, 2020), concluye diciendo que “el futuro de Rionegro es para bien, para mal el futuro de la subregión del Oriente antioqueño y por eso nos debemos integrar”

Alcides Tobón se suma a la perspectiva de Quintero respecto a Rionegro, para el “siempre ha sido históricamente protagonista aquí en la región” (Archivo personal, 2020), protagonismo que mantendrá, dice, con o sin área o provincia, y seguirá con los mismos indicadores o mejorándolos,

Por todo lo que se ha movido aquí históricamente con Rionegro, (...) el tema del desarrollo industrial, el tema del Aeropuerto Internacional, todo el departamento le tocará seguir mirando hacia Rionegro, la conexión ahí con el túnel nos pone muy cerca, y nos obliga (...) a no pensarnos como el centro del universo, sino a pensarnos con relación con los otros para hacer más fácil la vida en este territorio, no solamente aquí en el Oriente sino la relación con el Valle de Aburrá, con el Occidente, (...) toca pensarnos es en relación con un territorio mucho más amplio, no sentirnos que somos el centro del universo, por aquí todo pasa, no, es cómo lograr tener esa conexión con los otros. (Archivo personal, 2020)

Tobón asegura que por ello es necesario una mesa que permita planear y desarrollar en armonía el territorio “con la naturaleza, con el medio ambiente, pensando en la gente, eso solo se logra en una mesa donde haya obligatoriedad en los actos que se toman, no es para ir a tomar tinto.” (Archivo personal, 2020)

Para Zoraida Gaviria, los dirigentes de Rionegro piensan que “él es el grande y que va a ser el más grande y que va a ser una especie de, que se va a ganar un puesto en la región a la manera de Medellín en el Valle de Aburrá” (Archivo personal, 2020), reconociendo que este último ha tenido una dinámica de imposición de proyectos en el Oriente antioqueño, “todo lo imponemos desde aquí, desde Medellín, desde Medellín todo lo imponemos, (...) ya había choques fuertes entre la región del Oriente y la ciudad de Medellín” (Archivo personal, 2020)

#### ***10.1.4 Desenlace***

La posición favorecedora en la instalación de ambos esquemas asociativos en el Oriente antioqueño ha sido una cuasi-constante en los promotores del área metropolitana, mientras que los actores que impulsan la constitución de la provincia distan de esta posibilidad en la medida en que, como lo esgrimió Gustavo García, estas figuras representan intereses opuestos, antagónicos, es

decir, la provincia debiera representar un conjunto de ideas que sean opuestas al modelo hegemónico, que para el caso sería el área metropolitana, sin embargo, la instrumentalización de ésta (provincia) es una posibilidad a la que le temen, donde la primera podría terminar siendo funcional para la instalación y desarrollo de los objetivos de región de la segunda.

Esta instrumentalización ha sido una dinámica común en la subregión, casos como las asociaciones de municipios, con especial énfasis en Masora, así como de Cornare, son ejemplos en los que, según voz de los actores entrevistados Gerardo Cardona y John Edisson Ramírez, la instalación de intereses útiles a castas políticas y económicas, ha sido evidente, muy a pesar de que los propósitos de su génesis no hayan sido esta.

Para el caso de la provincia, donde es más notorio la influencia de intereses políticos locales, regionales y nacionales en ésta, y por tanto su posible instrumentalización, Gustavo García ejemplifica con la elección del director de la Provincia de Agua, Bosques y Turismo, aquí, dice, la elección del director de la provincia fue competencia de los 12 alcaldes, los 2 representantes de los concejales y un delegado de la gobernación, sucediendo, para el caso reciente de elección del año 2020,

Que dejó de ser un pulso de carácter local a pasar a ser un pulso de carácter nacional. Entonces en la elección de este director estuvo metido, de alguna medida, los senadores y representantes a la cámara que tienen intereses sobre la región, Esteban Quintero, Germán Hoyos, León Fredy Muñoz, que jugó un papel muy secundario pero ahí estuvo, o sea, todo el que tenía una forma de opinar de quién debía ser el director de la provincia, opinó, y cuando digo opinar es una forma muy decente de decir, porque no estaban, obviamente, solo opinando, obviamente estaban moviendo sus alcaldes, sus mandatarios, todas las posibilidades que tenían de poner una ficha de ellos como director de la provincia. (Archivo personal, 2020)

Situación en la que quedó derrotado Germán Hoyos, lo cual fue afortunado, dice García, Porque mientras todos los otros se juntaron a repartirse, de alguna forma, esa designación, Germán quería catapultarla solo para él a través de la alcaldía de Marinilla, y pues, afortunadamente no quedó en una sola casa política, quedó repartida, todos los demás poderes políticos se confabularon y fueron a que Germán Hoyos no se la ganara, porque él

había intentado ganársela solo, afortunadamente quedó repartida, pero ese afortunadamente es como dice la abuelita, mal de muchos, consuelo de tontos, porque lo que se mostró es que esta elección del director de la provincia cada vez va a ser una decisión más política y menos de los territorios, van a haber poderes cada vez mayores, por encima, tomando la decisión. (Archivo personal, 2020)

El electo en este proceso fue Yeison Valderrama, ex director ejecutivo de Maser. Para García, la decisión sobre esta elección tendrá un nivel de complejidad mayor, entendiendo que van a “ser decisiones que, cada vez, se van a tomar más en las esferas institucionales y menos en las esferas sociales, porque la van a tomar los alcaldes, los alcaldes y los dos representantes de los concejales y alguno que, por fuera, se logre medio meter” (Archivo personal, 2020). Por lo tanto, según su criterio, la provincia irá teniendo cada vez más ese tipo de injerencias, asumiendo esto como un desarrollo normal de las ideas, en la medida en que se concretan y pasan a ser “campo de disputa de todo el mundo” (Archivo personal, 2020), aunque reconoce que en la actualidad no hay personas que estén dispuestas a entrar en este debate, “más fácil los actores sociales están asumiendo, de alguna forma, la pasividad histórica que los ha caracterizado, cruzarse de brazos, ver qué pasa y después señalar, vea, se equivocaron, vea, no era así, pero no los ve realmente en eso.” (Archivo personal, 2020)

La razón de esta última afirmación, se sustenta en la opinión que, según Gustavo García, tienen algunos sectores sociales en relación con la constitución de la provincia, en la que “sintieron que (...) se constituyó de alguna forma de una manera “express”, y que ellos no estuvieron en las discusiones, ni en la construcción de la provincia” (Archivo personal, 2020), al respecto, García defiende la figura, afirmando que

Aquí hay por primera vez un hecho real y tangible y es que no hay área metropolitana en el Oriente antioqueño porque se constituyó la provincia del Oriente antioqueño, y si no, ya hubiese área metropolitana, porque ya estos municipios, muchos no hubiesen tenido el contra-argumento para decir, no, pero es que podemos ser provincia, que las decisiones se toman de manera igual, no tenemos que estar ahí relacionados en torno a un municipio núcleo, podemos relacionarnos de forma diferente, pudieron haber sido, y la provincia cumplió, en ese momento, el papel histórico que no fue para el que fue creado, pero fue el

de ser talanquera para la constitución del área metropolitana, de la gente sí tener algo en el imaginario que le dijera, vea, puedo ser otra cosa. (Archivo personal, 2020)

Gerardo Cardona reconoce que no se inmiscuye en el desarrollo de esta provincia (Provincia de Agua, Bosques y Turismo), puesto que no han sido invitados, e inclusive no fueron tenidos en cuenta para la construcción del Plan Estratégico Provincial,

Ahí hubo pura gente de Medellín, es gente de Medellín toda, la gran mayoría. Entonces ya el desarrollo se tiene es que hablar con el nuevo director, con la gente que hay allá; lo que hemos visto ahora, es que ha habido dificultades por el tema, pero no tanto económico, por el perfil del director; entonces, imagínate que nombran un director, el actual director es un ingeniero civil, que la experiencia de él es construir, construir y construir, no tiene idea de la planeación, no tiene idea de tejido social, (...) él es una cuota del Centro Democrático. (Archivo personal, 2020)

Partiendo, dice Cardona, del personaje elegido, dependerá de las directrices que para este caso será construir y lo social, “por allá escondido, nada” (Archivo personal, 2020)

En relación con esta posible instrumentalización, así como las voces que, unidas, difieren del proyecto de área metropolitana, viendo en la provincia una alternativa a este modelo, actualmente existe, según información brindada por Gerardo Cardona y Gustavo García, una posibilidad de que el proyecto de ley de provincia, que no prosperó por, según Cardona, ser liderada por León Fredy Muñoz, que es minoría y oposición en el congreso, pueda avanzar, la estrategia para ello es, según él,

Venderle la idea, coger los parlamentarios que son de los que gobiernan, para que nos lidere, vamos a tener que hacer alianza con Esteban Quintero, para que él nos la lidere, (...) y entre Rionegro, ¡Haga provincia! (Archivo personal, 2020)

En relación con este Proyecto de Ley, del que se hizo mención con anterioridad en cita a Nelson Enrique Restrepo y ahora con Cardona, se encuentra radicado en el Congreso de la República, pero, dice García al respecto, la última información que tuvo de éste fue que le nombraron ponente, pero no tuvo información de que se haya dado el primer debate. Ante este escenario, él se cuestiona la posibilidad de que las organizaciones sociales y sectores alternativos realmente puedan “volver ley un proyecto que esté radicado en el congreso”, su respuesta es, No,

En absoluto, nosotros no tenemos la capacidad, por más que quisiéramos, política de decir, vamos a radicar un proyecto, en el congreso de la república con una bancada alternativa y esa bancada alternativa tiene los votos para volverlo proyecto de ley, para volverlo ley de la república, eso no es cierto, o sea, eso es querer uno transformar la realidad con los deseos, no existe tal cosa, y que Duque no tenga mayorías en el Parlamento, por supuesto que tienen la capacidad de tramitar cualquier, ha tramitado los proyectos más impopulares, ¿Cómo no las va a tener?, las tiene. (...)

Este proyecto de ley que se presenta con una bancada alternativa no tiene ninguna posibilidad, al día de hoy, real y palpable de que sea ley de la República, y eso hay que plantearlo, porque entonces cuando uno plantea eso, pues entonces entra en una discusión muy profunda del papel de la izquierda en este país, es ir y dejar constancias históricas allá, y plantear un proyecto de ley, decir, vea, lo presentamos y ya, porque parece que hay gente que es feliz dejando constancias históricas, decir, no, pero es que nosotros lo presentamos, si no se aprobó, vea ahí está, los mismos de siempre. (Archivo personal, 2020)

En la misma línea de Cardona, García se cuestiona si lo que realmente se requiere es “sentarse con actores políticos, un Esteban Quintero y decirle, venga pues tramitemos esta diferencia” (Archivo personal, 2020), implicando esto que la provincia

No va a ser construido a imagen y semejanza de nosotros (...) porque ahí se van a ver las manos metidas de él, porque no lo va a cuestionar para nada, y bueno, ¿Preferimos eso o preferimos nada?, o ¿Preferimos esperar no sé cuántos años hasta que los sectores alternativos sean poder en este país? (Archivo personal, 2020)

Frente a este escenario, García afirma que lo ideal es constituir la provincia ahora y en los próximos dos años tener un nuevo debate en el que “ojalá resulten los hombres y mujeres *para éste*<sup>116</sup>, y si no resultan, a futuro la historia podrá volver y girar y podrá volver y resultar, pero yo siento que hay un momento histórico en que hay que constituir la” (Archivo personal, 2020), pero por ahora, dice, la idea es sí, constituir la,

Siento que no nos podemos quedar brazos cruzados y esperando que seamos mayoría en el parlamento para decirle esto, quizás habrá que sentarse, ese es el ejercicio del poder,

---

<sup>116</sup> Cursiva agregada



---

sentarse con actores que no piensen como uno a decirle, vea, estos son nuestros innegociables, ¿Cuáles son los suyos? Y venga construyamos el proyecto de ley, que la provincia sí está necesitando un proyecto de ley, es sentarse con Duque, es sentarse con esa manada a decirle, bueno, venga ¿Vamos a hacer este proyecto de ley o no lo vamos a hacer?, vamos a ver cuál es la diferencia que vamos a establecer con el riesgo que implica eso, porque poner un proyecto de ley en el congreso de la república, implica que allá todos los congresistas le metan la mano y termine saliendo una cosa radicalmente diferente (...) y desde allá nos decretan que la provincia es una cosa totalmente diferente. (Archivo personal, 2020)

Ante tal confabulación de situaciones, que pudiesen parecer discordantes, ¿Qué podría suceder?, la pregunta queda abierta y múltiples interpretaciones son posibles ante tal situación. Por una parte, una organización social que sucumbe al liderazgo en forma de Provincia, termina siendo, como otras instituciones en la subregión, cooptada por intereses de grupos políticos y económicos, desviando y mutando sus propósitos iniciales, y por el otro, no contando con la capacidad decisoria para poder posibilitar la realización de un modelo que responda a la misión dibujada por los promotores de ésta, se ven en la necesidad de unir fuerzas con sectores que apoyaron, y aún apoyan, la conformación del área metropolitana en la subregión, representantes de intereses políticos y económicos que habían sido el foco de sus críticas. El escenario es ambivalente.

## 11. A modo de conclusión

La manifestación del espacio social en su polivalencia, se ha buscado dilucidar en este trabajo aplicado al Oriente antioqueño. Las fuerzas productivas, ligadas a esta, así como las relaciones de propiedad, han sido una constante. El espacio como producto en el que tanto habitantes, como organizaciones civiles, corporaciones, empresas, grupos políticos y económicos lo consumen, siendo igualmente medio de producción en el que son tangibles los “flujos de materias primas y de energías que configuran el espacio y que son determinados por él” (Lefebvre, 2013, p. 141) han sido esbozados. Aquí, el Estado ha sido una permanente, así como las superestructuras de la sociedad, la técnica y conocimiento en todos los procesos de planificación.

Las transformaciones padecidas por y en la subregión del Oriente antioqueño, no han sido resultado de un proceso “espontáneo”; como ha sido evidente a lo largo del trabajo, éstas han respondido a la injerencia de los productores del espacio, del espacio dominante, que se esfuerzan y se han esforzado por moldear los espacios dominados mediante acciones violentas que reducen, la mayoría de sus veces, las resistencias. De esta manera, los centros de poder y riqueza han sido protagonistas en estos procesos.

Este espacio de poder, instrumental, (el espacio abstracto), es manipulado por todo tipo de autoridades donde va tomando forma el silencio de los habitantes, que, para el caso de la subregión del Oriente antioqueño, toma forma de cuasi-pasividad ante la imposición de proyectos y megaproyectos que escinden las dinámicas de la población, generando procesos de gentrificación, proletarización del campesinado y desagrarización del campo, favoreciendo a sectores económicos, empresariales, inmobiliarios, financieros, políticos, etc., donde el espacio social es usurpado por una parte privilegiada (ilusoriamente) de este espacio, es decir, por la abstracción que es dotada de un poder de reducción evidente de lo “vivido”.

Entendiendo los múltiples entrecruzamientos contenidos en la producción del espacio, la triada conceptual *percibido-concebido-vivido*, o *práctica del espacio-representaciones del espacio-espacios de representación*, intervienen de forma diferente en la subregión de forma axiomática. En la práctica espacial del Oriente antioqueño, la sociedad ha producido su propio espacio, dominándolo y apropiándose de él.

Las representaciones del espacio, penetradas por un saber que es mezcla entre conocimiento e ideología, que no es estático, sino relativo y en curso de permanente transformación, es el espacio que, para el caso del Oriente, está constituido por planificadores, urbanistas, científicos, tecnócratas que toman formas en instituciones estatales y no estatales, sean de nivel nacional, regional o local, a través de los diferentes gobiernos de turno que, con sus múltiples expertos, establecen concepciones del espacio intelectualmente elaborados, identificando lo percibido y vivido con lo concebido. De esta manera, se proponen procesos de planificación, validados por su conocimiento, donde las relaciones entre individuos y los objetos se encuentran subordinados a su lógica.

Esta mezcla entre conocimiento e ideología (caracterizada ésta por la retórica, el metalenguaje, la verborrea y la elucubración) eficaces en la producción del espacio, les permite a éstos, productores del espacio, engastados en las diferentes ramas del poder público, en gobierno nacional, departamental y municipal, así como en esquemas asociativos, academia, corporaciones autónomas regionales, empresas, corporaciones empresariales, corporaciones regionales, cámaras de comercio, entidades privadas, políticos y élites económicas con influjo en el Oriente antioqueño, dominar el espacio, integrando de manera efectiva estas representaciones del espacio en la práctica social y política, logrando extirpar las contradicciones por arriba (información y saber) y por abajo (el espacio de la vida cotidiana), y confundiendo así lo ideológico y lo lógico en búsqueda de una obstinada coherencia y cohesión.

Estas representaciones del espacio, y el espacio abstracto por él producido, que encuentra su respaldo en el saber positivo (acrítico), se sostiene por la capacidad de violencia ejercida por la burocracia, dice Lefebvre, una “que se adueña de los logros del capitalismo ascendente y los desvía en su propio beneficio” (Lefebvre, 2013, p. 110), mientras que por su parte, a los espacios de representaciones les es permitido la participación en este espacio dominante mediante obras, imágenes y recuerdos que se desplazan al mero simbolismo, son constantes. La provincia como anhelo, como materialización de múltiples debates, es instrumentalizada y cooptada, buscando su constitución, pero encontrando en su materialidad, en sus lógicas internas, una multiplicidad de variables que podrían ser objeto, y ahora están siendo, para el caso de la Provincia de Agua, Bosques y Turismo, del apetito reduccionista de los espacios de poder, no negando que ya la provincia, como figura en la historia colombiana, había sido producto de éstos, además de ser

centro de debates durante el siglo XIX, donde una y otra facción, si bien partían de la misma división territorial, la impregnaban de sus propias consignas.

De esta manera, entendiendo que cada sociedad produce un espacio, el espacio abstracto producto del capitalismo y el neocapitalismo, en este modo de producción, área metropolitana y provincia, terminan siendo funcionales al mundo de la mercancía, a “su «lógica» y sus estrategias a escala mundial, al mismo tiempo que el poder del dinero y el del Estado político” (Lefebvre, 2013, p. 110), apoyándose sobre “las vastas redes bancarias, comerciales e industriales (las grandes unidades de producción). Pero asimismo sobre el espacio de las autopistas, aeropuertos, redes de información, etc.” (Lefebvre, 2013, p. 110), espacio en el que la ciudad, antes cuna de acumulación, riqueza, sujeto histórico y centro del espacio histórico, se ha desintegrado. (Lefebvre, 2013)

Estos productores del espacio, se han valido de un alcance práctico que les permite engastar y modificar texturas espaciales a partir de su conocimiento e ideología, logrando la instalación, a partir de la arquitectura y la construcción, de proyectos y megaproyectos que permanecen en la subregión a modo de “«representaciones» que no se *pierden*<sup>117</sup> en el simbolismo o en el imaginario”, funcionando a modo de imposición a los espacios de representación, encontrando, como consecuencia del desconocimiento de lo sensible, sexual y sensual, producto de lo simbólico que produce una confusión inherente a las cosas-signos del espacio abstracto, “una expresión objetiva de forma derivada: el aspecto fálico de monumentos y edificios, la arrogancia de las torres, el autoritarismo (burocrático-político) inmanente al espacio represivo.” (Lefebvre, 2013, p. 108)

Aquí, como se ha hecho ya mención, los espacios de representación, espacio vivido, propio de los habitantes o de los usuarios, así como artistas, quizá novelistas y filósofos que *describen* y solo aspiran a describir, recubren el espacio físico utilizando simbólicamente sus objetos, ligados a lo clandestino y lo subterráneo de la vida social y el arte, experimentando pasivamente un espacio que la imaginación desea tomar y modificar. En este espacio vivido en el Oriente antioqueño habitantes, políticos, organizaciones sociales, políticas, colectivos y corporaciones sociales y culturales, ONG'S, académicos, etc., antagónicos al área metropolitana, han buscado tomar el

---

<sup>117</sup> Cursiva agregada

espacio y modificarlo a partir de, en este caso, esquemas asociativos que permitan una producción de éste que responda realmente a sus intereses.

Los espacios de representación en la subregión, cuya fuente es la historia, penetrada por el imaginario y el simbolismo, contienen y generan lazos de afecto por el territorio, uno que impulsa lugares de acción y pasión por la defensa de éste, según criterios que se han heredado de generación en generación. De esta manera, el espacio y su producción en el Oriente, no se ha limitado a una función meramente utilitarista que brinda la mercancía, el mercado, sino que ha contado con la incidencia de múltiples actores que, en palabras de Lefebvre, intervienen de manera diferente en la producción de éste.

Aun así, relacionando el error teórico que encuentra Lefebvre al momento de analizar el espacio y su producción, donde el pensamiento crítico pierde sus capacidades ante los grandes fetiches, no reuniendo los detalles de la realidad y no aprehendiendo los contenidos en términos de relaciones, que puede guiar hacia el descubrimiento de ilusiones ideológicas, podría hacer olvidar a aquellos que buscan tomar el espacio y modificarlo (espacio vivido), que existe el Estado como sujeto que busca mantener y reproducir sus condiciones, así como olvidar que el espacio político absoluto, el espacio estratégico, busca imponerse como realidad “cuando no es más que una abstracción” (Lefebvre, 2013, pp. 149-150), llevándolos a reconocerse estos reduccionismos (provincia u área metropolitana), reproduciéndolos con base en la “cientificidad” que no es más que el producto del saber analítico y no crítico a servicio de éstos (productores del espacio), que constituyen una ideología científica por excelencia.

La situación actual a la que se enfrentan los impulsores de la provincia donde buscan negociar “las diferencias” con los promotores del área metropolitana, para así lograr que el proyecto de ley por ellos radicado en el congreso, pueda llegar a buen término, podría no más que afirmar y reproducir el apetito reduccionista y homogenizante que, bajo la cobertura de la ciencia, buscan el poder político y el Estado que, como se ha hecho mención hasta ahora, bajo el funcionamiento del capitalismo, conjuga poder y riqueza, buscando así moldear los espacios dominados, y no logrando, posiblemente, aquello que como detractores de las lógicas y dinámicas de la metropolización, anhelaban y construían.

Por tanto, este trabajo no busca cerrar completamente el escenario que, sigue siendo rico en sus múltiples vertientes y análisis, sino que queda como un interrogante abierto.

## Referencias

- Alcaldía de Medellín & Área Metropolitana del Valle de Aburrá (2019). *Metrópoli 2050, La Superciudad de Medellín*. <https://bit.ly/3kPo1du>
- Acto Legislativo 1 de 1968. (11 diciembre de 1968). *Artículo 63. Diario Oficial No. 32.673 de 17 de diciembre de 1968. Por el cual se reforma la Constitución Política de Colombia*. <https://bit.ly/3HA3vHC>
- Arango, J. M. (1995) *Montañas*. Editorial Norma. Literatura. Colección Poesía.
- Noticiascaracol.com. (6 de mayo de 2016) *Alcaldes del Oriente Antioqueño constituirían Área Metropolitana y Provincia*. Noticias Caracol. <https://bit.ly/3nveBwk>
- Alcaldía de Marinilla. (24 de julio de 2018). *Provincia, agua, bosques y turismo. [Comunicado de prensa]*. <https://bit.ly/30AwP01>
- Alicante: Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes. (2006). *Acta de Federación de las Provincias Unidas de la Nueva Granada, 27 de noviembre de 1811*. <https://bit.ly/3oDZBop>
- Área de Paz, Desarrollo y Reconciliación. (2010). *Oriente antioqueño: análisis de la conflictividad*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD. Colombia. <https://bit.ly/3HDxKx5>
- Asamblea del Departamento de Antioquia. (14 de marzo de 2018). *Ordenanza nro.06 de 2018. Por medio de la cual se crea una provincia administrativa “La Provincia Administrativa y de Planificación –PAP- de La Paz en el Departamento de Antioquia*. <https://bit.ly/3qNOdJ5>
- Asamblea del Departamento de Antioquia. (3 de julio de 2018). *Ordenanza nro. 11 de 2018. Por medio de la cual se constituye “La Provincia Administrativa y de Planificación –PAP- del Agua, Bosques y Turismo” en el Departamento de Antioquia*. <https://bit.ly/3x1BjIv>
- Asamblea Provincial Constituyente del Oriente Antioqueño. (2021) *Corporación Consejo Provincial de Paz del Oriente Antioqueño*. <https://bit.ly/3x9gBqs>
- Asocolflores (2020). *Quiénes somos*. <https://bit.ly/3cpxUd1>

- Barría Martínez, Y. de L. (2016) *Alerce como ciudad dormitorio: Los efectos de la expansión urbana de Puerto Montt*. Universidad Austral de Chile, Facultad de Ciencias. Valdivia, Chile.
- Bernal Palacio, J. (2021) *Juliana Bernal Palacio*. Al Poniente. <https://bit.ly/3Cwz1SM>
- Betancur Peláez, J. (3 de febrero de 2020) *Buscan reactivar el Área Metropolitana del Oriente, en Antioquia*. El Tiempo. <https://bit.ly/3CAkJ3z>
- Betancur Pélaez, J. (26 de marzo de 2021) *Buscan revivir proyecto para crear el Área Metropolitana de Oriente*. El Colombiano. <https://bit.ly/3cpy303>
- Borja, Jordi. (1996). *La construcción de la ciudad metropolitana*. Grandes proyectos: centralidad y movilidad. Urbana, Vol. 1, N° 19. Pp. 127-134.
- Borja, M. (mayo-agosto, 2014). *La constitución negada*. Análisis político, 81, 114-126
- Bustamante Pérez, S. (2016). *Áreas Metropolitanas*. Programa de Radio Observatorio de Gobierno Urbano del Instituto de Estudios Urbanos. UN radio. <https://bit.ly/3DvnuVe>
- Bustamante Pérez, S. (2014). *La “metropolización” en Colombia: una aproximación crítica a su institucionalidad*. Revista Ciudades, Estados y Política 1 (1):10-20, 2014
- Carrión Barrero, G. A. (2009) *Los avatares de la institucionalidad metropolitana en Colombia: una breve revisión a la aplicación de la Ley 128 de 1994*. Desafíos. (20). Pp. 217-252.
- Cárdenas H, S. (5 de mayo de 2016) *Alcaldes del Oriente firman acta de intención para conformar área metropolitana*. El Colombiano. <https://bit.ly/3CvaxJR>
- Castells, M. (2014) *La cuestión urbana*. Siglo veintiuno editores. México
- CEAM. Corporación de estudios, educación e investigación ambiental. (2021). *Conócenos. Misión*. <https://bit.ly/3FvqVMc>
- Conciudadanía. (2018). *Plegable: Las provincias administrativas y de planificación en Antioquia*. 1-6. <https://bit.ly/3DDtrzk>
- Conciudadanía (2015). *Nosotros. Misión*. <https://bit.ly/3wYCbhf>
- Conciudadanía (2019) *Petición de Revocatoria Directa*. <https://bit.ly/3nx0zUc>



- Conéctate. *El túnel de Oriente un referente para la ingeniería del país*. Boletín informativo N° 14. Marzo-abril de 2018. <https://bit.ly/3nsxCsn>
- Congreso de la República de Colombia. Cámara de Representantes (2020) *H.R. León Fredy Muñoz Lopera* <https://bit.ly/32h0k7p>
- Congreso visible (2010) *Exsenador Rubén Darío Quintero Villada*. <https://bit.ly/3ctC1Vu>
- Constitución Política de Colombia. (1991). (*Tít. 1, cap. 1, art. 1. Tít. 11, cap. 1, art 285, art. 286, art. 287, art. 288. Tít. 11, cap. 3, art. 300, art. 319, art 321*). <https://bit.ly/32fnWcC>
- Constitución de la República de Colombia. (1821). (*Tít. II, sec. 1, art. 8*). <https://bit.ly/3cumXHn>
- Constitución Política de la República de Colombia. (1830). (*Tít. I, art 5*). <https://bit.ly/3kPpPDe>
- Constitución del Estado de Nueva Granada, dada por la Convención constituyente en el año de 1832. (1832). (*Tít. VII, sec. II, art. 139*). <https://bit.ly/3oKdNMn>
- Constitución Política de los Estados Unidos de Colombia (1863). (*Tít. I, art. 1, art. 4*) <https://bit.ly/3oHdQst>
- Constitución Política de la República de la Nueva Granada. (1843). (*Preámbulo*). <https://bit.ly/3DzXhEY>
- Constitución Política de la Nueva Granada. (1853). (*Cap. VIII, art. 48*). <https://bit.ly/3qYK0Cm>
- Cornare & Alianza Clima y Desarrollo & Fundación Natura & Fondo Mundial para la Naturaleza (2015). *Análisis socioeconómico del Oriente Antioqueño. Anexo 1. En Plan de Crecimiento Verde y Desarrollo Compatible con el Clima para el Oriente Antioqueño*. Septiembre de 2015. <https://bit.ly/3HAbWT9>
- Corporación de Desarrollo, Codesarrollo (1986). *La Zona Franca de Rionegro, una estrategia de desarrollo*.
- Corte Suprema de Justicia. (2010) *UI-34.653. Rubén Darío Quintero Villada. Proceso no 34653. Sala de Casación Penal.*: <https://bit.ly/3cnVRlc>
- Decreto 1390 de 1976. (julio 6 de 1976). *Por el cual se reglamenta la ley 1a. de 10 de enero de 1975*. <https://bit.ly/3CpCkva>

- Decreto-Ley 3104 de 1979. (diciembre 14 de 1979) *Por el cual se dictan normas para la organización y funcionamiento de las áreas metropolitanas*. Diario Oficial. Año CXVI. N. 35432. 14, enero, 1980. Pág. 14. <https://bit.ly/3CCrLVS>
- Diario Oriente (24 de agosto de 2019) *Guatapé le dice no al área metropolitana del Oriente Antioqueño*. <https://bit.ly/3kRe1QL>
- Duque Pérez, D. A. (2016) *De cordillera a cordillera atravesando el Magdalena: la construcción de la carretera Medellín-Bogotá y el contexto regional en el Oriente antioqueño, 1966-1983*. [Trabajo de grado para obtener el título de historiador. Facultad de Ciencias Sociales y Humanas.] Universidad de Antioquia. Medellín.
- El Rionegrero (25 de agosto de 2020) *La Gran Provincia del Oriente Antioqueño y el Área Metropolitana del Altiplano; convergentes hacia el 2050*. El Rionegrero. <https://bit.ly/3ntjTRT>
- Fals Borda, O. (1988). *Ordenamiento territorial e integración regional en Colombia*. En Guhl, E. & Peñas, D. E. & Toscano S. G. & Chajín, M. & Mier B, E. Aguilera G, F. & Benítez, F. & Ramírez del Valle, B. & Fal Borda, O. (Ed.) (1988) *La Insurgencia de las provincias, hacia un nuevo ordenamiento territorial para Colombia*. (pp. 11-78). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia - Siglo XXI editores.
- Findeter & BID (2019) *Rionegro, Ciudad Sostenible y Competitiva*. <https://bit.ly/3x1CZ4L>
- Galindo Vacha, J. C. (2019) *Resolución 20287 de 2019. 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*. <https://bit.ly/3kNJovu>
- García de la Torre, C. I. (2007) *Conflicto, discursos y reconfiguración regional. El oriente antioqueño: de la Violencia de los cincuenta al Laboratorio de Paz*. Controversia no. 189. (diciembre 2007). Bogotá: IPC, FNC, CINEP, CR, ENS, 2007.
- García de la Torre, C. I. & Aramburo Siegert, C. I. (2011) *Geografías de la guerra, el poder y la resistencia. Oriente y Urabá antioqueños 1990-2008*. Colección Territorio, Poder y

Conflicto. Cinep-Odecofi. Instituto de Estudios Regionales, Iner. Universidad de Antioquia. Editorial Códice Ltda.

Gómez Gallego, J. [@JorgeGomezG\_] (8 de octubre de 2019). *Mensaje demanda con solicitud de demanda cautelar*. [Tweet]. Twitter. <https://bit.ly/3CqV65f>

Gómez Otálvaro, H. H. (8 de julio de 2019). *Qué pasará con el Área Metropolitana del Oriente Antioqueño*. *Desarrollo regional*. <https://bit.ly/3CAmNbP>

González Castrillo, D. H. & Ceballo Mesa, H. (2004). *Desarrollo en el Oriente Antioqueño: Proceso autónomo o de desconcentración*. Universidad de Antioquia. Facultad de Ciencias Económicas. Departamento de Economía. Medellín.

Granada Stéreo (14 de septiembre de 2019) *Concejo Municipal de Granada se reafirma ante el Gobernador en su posición negativa frente la figura del Área Metropolitana del Oriente*. Granada Stéreo. <https://bit.ly/3qRTWhi>

Gutiérrez Rey, F. (2010). *Organización territorial, desarrollo sostenible y nuevas visiones sobre el territorio en Colombia (1991-2010)*. *Perspectiva Geográfica*, 1(15), 239-260.

Harvey, D. (1977) *Urbanismo y desigualdad social*. Siglo veintiuno editores.

Hernández Alzate, Rodrigo [@Rodrigohal] en Alcaldía de Rionegro [AlcRionegro] (23 de julio de 2020) *Esta pandemia nos ha dejado grandes enseñanzas. La principal es que todos los municipios podemos trabajar juntos, sin celos ni protagonismos. Por ello propongo que lideremos la Gran Provincia del Oriente, sin renunciar a la idea de que los municipios del Altiplano sigamos explorando la propuesta de constituir un área metropolitana. Soy convencido de que las Asociaciones de Municipios, Provincias y Área Metropolitana pueden convivir sin problema*. [Tweet] Twitter. <https://bit.ly/3FsC0gZ>

Ibiza de Restrepo, G. (1970). *Un ensayo sobre la descentralización industrial-El caso de Medellín*. Universidad de Antioquia. Facultad de Ciencias Económicas. Centro de Investigaciones Económicas CIE. Medellín.

Ibiza de Restrepo, G. (1972). *La industrialización del Oriente Antioqueño*. Universidad de Antioquia. Facultad de Ciencias Económicas. Centro de Investigaciones Económicas CIE. Medellín.

- Instituto de Estudios Urbanos, IEU. (2016). *Dinámicas de las Áreas Metropolitanas en Colombia. Debates Gobierno Urbano*. Número 9, noviembre de 2016, ISSN 2248-7204 Bogotá D.C., Colombia.
- Isaza Giraldo, M. (27 de agosto de 2019) *Pasos para que el Oriente tenga área metropolitana*. El Colombiano. <https://bit.ly/3x3A8IU>
- Jaramillo Macías, M. E. (2016). *Identificación de determinantes ambientales en aspectos hidrogeológicos del desarrollo de la minería en Colombia sobre macizos rocosos*. [Trabajo de investigación para optar al título de Magister en Ingeniería Ambiental]. Universidad de Antioquia. <https://bit.ly/3CsyJMR>
- Jurado, J. C. (2009). *La división de la provincia de Antioquia en medio de la guerra civil de 1851*. Historia y sociedad, 17, 121-158.
- Lefebvre, H. (2013) *La producción del espacio*. Colección Entrelíneas. Capitán Swing Libros, S. L.
- Ley 56 de 1981. (septiembre 1 de 1981). *Por la cual se dictan normas sobre obras públicas de generación eléctrica, y acueductos, sistemas de regadío y otras y se regulan las expropiaciones y servidumbres de los bienes afectados por tales obras*. Diario Oficial \*\* de \*\*\* \*\* de 1981. <https://bit.ly/3wYQP80>
- Ley 61 de 1978. (diciembre 15 de 1978). *Ley Orgánica de Desarrollo Urbano. Art. 3. Diario oficial No. 35.173 de 8 de enero de 1979.*: <https://bit.ly/30BEhaP>
- Ley 99 de 1993. (diciembre 22 de 1993) *Por la cual se crea el MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental -SINAY se dictan otras disposiciones*. <https://bit.ly/3CpzyWQ>
- Ley 128 de 1994 Ley orgánica de las Áreas Metropolitanas. (febrero 23 de 1994) *I. Objeto, Naturaleza, Sede y Funciones. Diario Oficial 41236 de febrero 23 de 1994. (Art. 1º; art. 6º)* <https://bit.ly/30D1nNY>
- Ley 136 de 1994. (junio 2 de 1994). *Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios. Diario Oficial 41.377 del 2 de junio de 1994*. <https://bit.ly/3HulFKN>

- Ley 1454 de 2011. (junio 29 de 2011) *Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial. Junio 28 de 2011. Diario Oficial No. 48.115 de 29 de junio de 2011. (Tít. I; cap. 1, art.; Tít. II, cap. 2; art. 9; art. 10; art. 15; art. 17, art. 18; art. 25).* <https://bit.ly/3x39EH7>
- Ley 1625 de 2013 (abril 29 de 2013). *Ley de Áreas Metropolitanas, por la cual se deroga la Ley Orgánica 128 de 1994 y se expide el régimen para las Áreas Metropolitanas. Diario Oficial 48776 de abril 29 de 2013 (Cap. I, art. 1; Cap. III, art. 10)* <https://bit.ly/3nwN6f4>
- Ley 1993 de 2019. (agosto 14 de 2019) *Por medio de la cual se modifica el porcentaje de participación para la conformación de las áreas metropolitanas. Diario Oficial 51.045. 14 de agosto de 2019.* <https://bit.ly/30Fto7B>
- Loaiza Cano, G. (2012). *Las primeras constituciones de Colombia, 1811-1821.* Historia y espacio. 8 (39), 142-159.
- Londoño Soto, A. (2012). *Cambios en los usos del suelo en el Altiplano (Oriente antioqueño – Colombia) en los últimos 25 años.* [Trabajo de grado para optar al título de magister Medio Natural, Cambio Global y Sostenibilidad Socio – ecológica.] Universidad Internacional de Andalucía. La Rábida-Huelva. 2011.
- Macía Echeverri, J. J. (2013). *Rionegro tras la construcción del aeropuerto José María Córdoba y la Autopista Medellín-Bogotá.* Universidad de Antioquia. Facultad de Comunicaciones. Medellín.
- Martínez Garnica, A. (2010). *Confederación de las Provincias Unidas de la Nueva Granada.* Red Cultural del Banco de la República en Colombia. Credencial Historia, 244. <https://bit.ly/3ctDV8A>
- Martínez Garnica, A. (1993). *El movimiento histórico de las Provincias Neogranadinas.* Universidad Industrial de Santander. Anuario de Historia Regional y de las Fronteras, 6.
- Martínez Toro, P. M. (2014). *La producción del espacio en la ciudad latinoamericana. El modelo del impacto del capitalismo global en la metropolización.* Hallazgos, 12 (23), 211-229. (doi:10.15332/s1794-3841.2015.0023.010)

- Martínez Toro, P. M. (2016). *La metropolización afectada por la globalización: reflexión epistemológica sobre la nueva revolución urbana*. Cuadernos de Geografía: Revista Colombiana de Geografía 25 (2): 77-105. doi:10.15446/rcdg.v25n2.56907.
- Masora (2017) *Propuesta de Área Metropolitana “Valles de San Nicolás”*, Oriente antioqueño.
- Mattos, C. A. (2001) *Metropolización y suburbanización*. EURE, vol. XXVII, núm. 80, mayo, 2001. Pontificia Universidad Católica de Chile. Santiago, Chile.
- Melo, J. O. (1989). *La constitución de 1886*. Nueva Historia de Colombia, III, 1-15. Bogotá. Editorial Planeta. <https://bit.ly/3CAnOAF>
- MiOriente (7 de noviembre de 2019) *AMO, el motivo de la reunión entre Gobernador y alcaldes entrantes y salientes del Oriente*. MiOriente. <https://bit.ly/30MRX2S>
- MiOriente (3 de diciembre de 2019) *Daniel Quintero propone un Área Metropolitana para los dos valles: alcaldes del Oriente se oponen*. <https://bit.ly/30Artln>
- MiOriente (27 de septiembre de 2018) *Apelaremos: Alcaldía de Rionegro sobre suspensión provisional del tren ligero*. MiOriente <https://bit.ly/3FwxaeC>
- MiOriente (29 de noviembre de 2018). *El Oriente Antioqueño podrá ser Área Metropolitana*. MiOriente. <http://mioriente.com/altiplano/rionegro/el-oriente-antioqueno-podra-ser-area-metropolitana.html>
- MiOriente (3 de septiembre de 2019) *Cero y van tres: otro municipio que le dice no al Área Metropolitana Embalses*. MiOriente. <https://bit.ly/3FyfbZB>
- MiOriente (7 de noviembre de 2019) *Lo que le piden nueve alcaldes electos del Oriente a Aníbal Gaviria*. 7 de noviembre de 2019. MiOriente. <https://bit.ly/2YZJkRJ>
- MiOriente. (13 de junio de 2019). *Luis Pérez y Andrés Julián liderarán la conformación del Área Metropolitana del Oriente*. MiOriente. <https://bit.ly/325CIi8>
- MiOriente. (22 de febrero de 2019). *Rionegro tendrá el primer tren automático de Colombia: Andrés Julián Rendón*. MiOriente. <https://bit.ly/3nvucF7>
- Molina Peláez, G. A. (1997). *La ciudad región. El Área Metropolitana del Valle de Aburrá y su relación con el Oriente cercano*. Editorial Etcétera. Medellín.

- Mora, T. M. & Muñoz J. C. (2008) *Concentración de la propiedad de la tierra y producto agrícola en Antioquia 1995-2004*. Ecos de Economía No. 26. Medellín, abril de 2008, pp. 71- 108.
- Moreno Rubio, C. E. (12 de noviembre de 2019). *NULIDAD. Radicación: 11001-03-28-000-2019-00046-00*. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo.
- Moreno Soto, G. L. & Souza da Silva, D. N. & Michel Hernández, O. M. (2018) *Relaciones de poder entre los agentes en la construcción de territorio en Antioquia: municipios de Guarne, Rionegro y Marinilla*. En González Serna, A. & Montoya Gallego, E. & Tôrres Aguiar Gomes, E. & Carmona Londoño, L. S. (2018) *Lectura Territorial del Oriente cercano antioqueño*. Universidad Pontificia Bolivariana.
- NotiCentro 1. CM& (4 de diciembre de 2020) *Corte llama a juicio a congresista León Fredy Muñoz por tráfico de drogas*. NotiCentro 1. CM&. <https://bit.ly/3cpjTwf>
- Noticias Oriente Antioqueño. (20 de noviembre de 2011) *Alcides Tobón Echeverri: político de profesión*. Noticias Oriente Antioqueño. <https://bit.ly/3cszriG>
- Orientese.co (30 de septiembre de 2019). *Candidato Carlos Ignacio Osorno Uribe*. Orientese.co. <https://bit.ly/30zXae3>
- Ortiz Jiménez, J. D. (2019) *Suspenden implementación del sistema Sonrío en Rionegro. 30 de octubre de 2019*. <https://bit.ly/3Dy6ON1>
- Ortiz Jiménez, J. D. (2019) *Tire y afloje con la consulta popular en el Oriente*. 9 de noviembre de 2019. El Colombiano. <https://bit.ly/3cpFNiL>
- Ortiz Mesa, L. J. (2008). *Antioquia durante la Federación, 1850-1885*. Anuario Regional y de las Fronteras, 13 (1), 1-22.
- Ortiz Mesa, L. J. (1984). *El Federalismo en Antioquia, 1850-1880*. Revista de Extensión Cultural, Universidad Nacional de Colombia, Sede Medellín. Vol. 16-17, 38-46.
- Ortiz Mesa, L. J. (1993). *Procesos de descentralización en Colombia durante el periodo federal 1850-1886*. Departamento Nacional de Planeación v. XXIV Colombia Planeación y Desarrollo, 201-231.



- Osorio Zuluaga, D. (14 de enero de 2021) *Radiografía al nuevo sistema integrado de transporte de Oriente*. <https://bit.ly/3x0G5Gg>
- OVTT. Observatorio Tecnológico Universidad de Alicante. (2021) *Red de Colaboradores. Corporación Empresarial del Oriente Antioqueño*. <https://bit.ly/3Ht6q4C>
- Pérez Escobar, A. C. (2013). *Progreso en el Centro de Rionegro, ciudad- capital del Oriente Antioqueño*. Universidad de Antioquia. Facultad de Comunicaciones. Comunicación Social-Periodismo. El Carmen de Viboral.
- Plan de Desarrollo Departamental 2016-2019, *Antioquia piensa en grande* (2016)
- Plan Estratégico para un Pacto Social por el Desarrollo del Oriente Antioqueño – PLANE0 (2009) <https://bit.ly/32gTGy0>
- Portafolio. *Los 10 peajes más caros de Colombia para carros particulares. Marzo 31 del 2021*. Portafolio. <https://bit.ly/3FtCJP5>
- Programadedesarrolloparalapaz.org (2021) *Contexto-Historia*. <https://bit.ly/3DDwxUo/>
- Provincia de la Paz. (15 de mayo de 2020) *Enterémonos*. <https://bit.ly/30IWaEL>
- Provincia de la Paz. (22 de mayo de 2019) (a). *Hechos provinciales. El presidente de la provincia de la paz, Dr. Hugo Botero, nos cuenta un fin general del nacimiento de nuestra entidad*. <https://bit.ly/3FyHDul>
- Provincia de la Paz. (17 de abril de 2020). *Misión y Visión*. <https://bit.ly/3DyEoSP>
- Provincia de la Paz. (16 de julio de 2019) (b). *Sobre la provincia*. <https://bit.ly/3x0My44>
- Quien es quien (2018) *Edison Esneyder Castrillón Botero. Listado de Perfiles*. <https://bit.ly/3nvXuUa>
- Quién es quién. (2018). Gustavo Adolfo García Pineda. <https://bit.ly/3nvv7p3>
- Quién es Quién (2018). *Juan Camilo Botero Rendón*. <https://bit.ly/3qSJypo>
- Quién es quién. (2018). *Rodrigo Hernández Alzate*. <https://bit.ly/3Cvxb4R>
- Quién es quién. (2018). *Sneyder Willington Quiceno Marín. Municipios*. <https://bit.ly/3nvXBz4>

- Quintero Calle, D. [@QuinteroCalle] (2 de diciembre de 2019) *Ante la decisión de la Registraduría de suspender consulta para crear área metropolitana en el Oriente, invitó a sus habitantes a pensar en un Área Metropolitana que incluya tanto al Valle de San Nicolas como al Valle de Aburrá.* [Tweet] Twitter. <https://bit.ly/3oHggr3>
- Ramírez Giraldo, J. E. (2019) *Sujetos jóvenes organizados configurando sentido de lo político más allá del orden social vigente.* [Trabajo de grado para optar por el título de politólogo] Universidad de Antioquia. <https://bit.ly/3x1zkUK>
- Ramírez, J. C. & Parra Peña-S., R. I. (2013) *Metrópolis en Colombia: aglomeraciones y desarrollo.* Estudios y perspectivas. Naciones Unidas, Cepal.
- Registraduría Nacional del Estado Civil. (septiembre 12 de 2019) *Resolución 11297. Por la cual se convoca a los ciudadanos de los Municipios de El Santuario, El Retiro, La Ceja, Rionegro, El Carmen de Viboral, San Vicente, Guarne, Concepción, Granada, El Peñol, Guatapé, San Rafael y Abejorral a consulta popular con fines de constituir el Área Metropolitana del Oriente Antioqueño.* 12 de septiembre de 2019.
- Registraduría Nacional del Estado Civil. (2019) *Respuesta de Derecho de Petición. SIC: 215583/2019.* <https://bit.ly/3nx0zUc>
- Restrepo, N. E. (2015). *Provincia del Oriente Antioqueño. Territorio en construcción.* Conciudadanía. <https://bit.ly/3HCMPim>
- Restrepo, V. (2 de diciembre de 2019.) *Registraduría suspendió consulta para crear área metropolitana en el Oriente.* El Colombiano. <https://bit.ly/30IX447>
- Rincón G., C. E. (2010). *La metrópolis en la historia: apuntes para la comprensión del hábitat metropolitano contemporáneo.* Arquetipo. 11 de octubre de 2010. Pp. 56-70.
- Rionegro, Tarea de Todos. [Rionegro.gov.co](http://Rionegro.gov.co)
- Rodríguez Navas, Jaime Enrique (2011). *Antecedentes y caracterización de la metropolización del Valle de Aburrá (Col).* Iustitia. N° 9. Pp. 59-94
- Roldán Alzate, L. M. (2017) *Instituciones formales de la gobernanza metropolitana en Colombia: un análisis de elección racional.* Opera, 21, pp. 113-132.

- Schnitter Castellanos, P. (2009) *Impacto del Valle de Aburrá en su entorno: aproximación a las transformaciones territoriales entre los Valles de Aburrá y San Nicolás*. Universitas Científica. Volumen XII, 2009.
- Suárez Bayona, J. H. (2019) *Consulta popular Constitución Área Metropolitana del Oriente Antioqueño*. Registraduría Nacional del Estado Civil. 18 de noviembre de 2019.
- Tarazona Barbosa, J. F. (2016) *Causas y consecuencias socioeconómicas en el municipio de El Peñol durante el desarrollo hidroeléctrico del Peñol-Guatapé entre 1960-1978*. [Trabajo para optar al título de Magister en Historia. Facultad de Ciencias Sociales y Humanas.] Universidad de Antioquia. Medellín.
- Terán, F. (1969). *Ciudad y urbanización en el mundo actual*. Editorial Blume.
- UCO. Universidad Católica de Oriente. (2021). *Reseña histórica*. <https://bit.ly/3x1a9S2>
- Universidad del Rosario; Comisión Tripartita - Gobernación de Antioquia, Área Metropolitana del Valle de Aburrá y Alcaldía de Medellín- (2012). *Tres Valles: el territorio de la economía. Una estrategia de ordenamiento económico-territorial para los valles de Aburrá, Occidente Cercano y San Nicolás en Antioquia*
- Uribe Ochoa, J. A. (2011). *Estudio de la provincia en el modelo territorial colombiano y su perspectiva frente a los desafíos que impone la Constitución Política de Colombia de 1991*. [Trabajo de grado para optar al título en Magister en Derecho Administrativo. Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario. Facultad de Jurisprudencia. Maestría en Derecho Administrativo. Bogotá D.C. 2011.] Repositorio Institucional Universidad del Rosario. <https://bit.ly/3FqYBKY>
- Urrea J., M. X. (2009). *Los paisajes del desarrollo: la represa del Nare y la producción social de los espacios en Guatapé, Antioquia (1950-2000)*. Investigación para optar al Título de Magister en Estudios Socioespaciales. Instituto de Estudios Regionales-INER. Universidad de Antioquia, Medellín
- Vinuesa, J. (1975). *Sobre el concepto de área metropolitana*. Estudios geográficos 36 (140-141): 1143-1156
- Zona Franca, Rionegro. (2021) *¿Quiénes somos?* <https://bit.ly/3qREAcG>