



Comité de Integración Territorial de Bogotá y los municipios circunvecinos

Documento Técnico de Soporte.



MIEMBROS DEL CIT

GUILLERMO ABEL RIVERA FLÓREZ
Gobernador (E) del Departamento de Cundinamarca

GUSTAVO PETRO URREGO
Alcalde Mayor de Bogotá D.C

GUILLERMO VARELA ROMERO
Alcalde Municipio de Chía

CAMPO ALEXANDER PRIETO GARCÍA
Alcalde Municipio de Cota

CARLOS ANDRÉS DAZA BELTRÁN
Alcalde Municipio de Fusagasugá

ÁLVARO VENEGAS VENEGAS
Alcalde Municipio de La Calera

NICOLÁS GARCÍA BUSTOS
Alcalde Municipio de Mosquera

RAMIRO RAMÍREZ PRIETO
Alcalde Municipio de Sibaté

JUAN CARLOS NEMOCÓN MOJICA
Alcalde Municipio de Soacha

RICARDO VALDERRAMA FONSECA
Alcalde Municipio de Sopó

CAMILO BELLO ZAPATA
Delegado - Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca - CAR

SANDRA PATRICIA DEVIA RUIZ
Delegada – Ministerio del Interior

EDGAR ALONSO CÁRDENAS SPITTIA
Delegado – Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio

SECRETARIOS DE DESPACHO

ANDRÉS ALEJANDRO ROMERO
Secretario de Planeación
Gobernación de Cundinamarca

GERARDO IGNACIO ARDILA CALDERÓN
Secretario Distrital de Planeación
Alcaldía Mayor de Bogotá

SANTIAGO ECHANDÍA GUTIÉRREZ
Secretario de Planeación
Municipio de Chía

LIDA MILENA MONROY BAUTISTA
Secretaria de Planeación
Municipio de Cota

JORGE CALDERÓN
Secretario de Planeación
Municipio de Fusagasugá

JAIRO DÍAZ RODRÍGUEZ
Secretario de Planeación
Municipio de La Calera

MARTHA BECERRA ABRIL
Secretaria de Planeación y Ordenamiento Territorial
Municipio de Mosquera

CÉSAR MORALES MORENO
Secretario de Planeación
Municipio de Sibaté

EDGAR RAMÍREZ ESCOBAR
Secretario de Planeación y Ordenamiento Territorial
Municipio de Soacha

JUAN GUILLERMO VELANDIA
Secretario de Planeación y Urbanismo
Municipio de Sopó

EQUIPO DE APOYO EN LA ELABORACIÓN DEL DOCUMENTO TÉCNICO DE SOPORTE (DTS)

OCTAVIO FAJARDO MARTÍNEZ

Subsecretario de Planeación
Socioeconómica
Secretaría Distrital de Planeación

LILIANA MARIA OSPINA ARIAS

Subsecretaria de Planeación Territorial
Secretaría Distrital de Planeación

CAROLINA CHICA BUILES

Directora de Integración Regional, Nacional
e Internacional
Secretaría Distrital de Planeación

CESAR AUGUSTO RUIZ ROJAS

Contratista
Secretaría Distrital de Planeación, SPT

CATALINA BEJARANO MAYORGA

Contratista
Secretaría Distrital de Planeación, SPT

ANA MARIA OLIVEROS ROZO

Profesional Especializado
Secretaría Distrital de Planeación, DIRNI

PAULA ANDREA GUEVARA CRISTANCHO

Profesional Especializado
Secretaría Distrital de Planeación, DIRNI

JANETH SEGURA DÍAZ

Contratista
Secretaría Distrital de Planeación, SPT

JOSE GABRIEL PERDOMO GUZMÁN

Pasante
Secretaría Distrital de Planeación, DIRNI

ALEJANDRA NIÑO BUENO

Pasante
Secretaría Distrital de Planeación, DIRNI

CÁMARA DE COMERCIO DE BOGOTÁ (CCB)

MONICA DE GREIFF

Presidenta
Cámara de Comercio de Bogotá

JORGE MARIO DÍAZ

Vicepresidente Cámara de Comercio de Bogotá
Cámara de Comercio de Bogotá

MAURICIO MOLINA RODRÍGUEZ

Director de Gestión Regional
Cámara de Comercio de Bogotá

VIVIANA VILLARRGA ORTIZ

Profesional Senior Gestión Regional
Cámara de Comercio de Bogotá

JEFE OFICINA ASESORA DE PRENSA Y COMUNICACIONES

Angélica del Pilar Molina Reyes

DISEÑO DIAGRAMACIÓN

Exprecards S.A.S

ISBN 978-958-8964-00-3

Año de elaboración

2014

CENTRO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO REGIONAL (UNCRD)

CLAUDIA HOSHINO

Coordinadora de la oficina para América Latina y el Caribe

CARMEN FERNÁNDEZ DE CASTRO

Experta Internacional

CAMILO JOSÉ ORREGO

Consultor

YOLANDA OVIEDO

Consultora

LUIS FERNANDO CHAPARRO

Asistente de Proyecto

INGRID VIVIANA GARZÓN

Asistente Administrativa

NOTA ACLARATORIA

La presente publicación hace parte de una serie de reflexiones elaboradas para atender temas de interés vinculados a la Estrategia de Integración Regional. Esta publicación fue construida con la información disponible en el momento de su elaboración, por lo anterior, los temas abordados pueden ser objeto de actualización, monitoreo y complementación.

Las opiniones expresadas en esta publicación son de los autores y no necesariamente reflejan las de la Secretaría de las Naciones Unidas, del Centro para el Desarrollo Regional de las Naciones Unidas – UNCRD-, o de las demás entidades participantes.

Las denominaciones empleadas en esta publicación y la forma en que aparecen presentados los datos que contienen no implican, de parte del Secretariado de las Naciones Unidas o del UNCRD, juicio alguno sobre la condición jurídica de ninguno de los países o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

Ninguna parte de esta publicación puede ser reproducida de ninguna manera o por ningún medio sin permiso previo y por escrito de la Secretaría Distrital de Planeación, el UNCRD, la Cámara de Comercio de Bogotá o las demás entidades participantes.

Contenido

1.	INTRODUCCIÓN	10
2.	MARCO JURÍDICO PARA EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN COLOMBIA	13
2.1.	Ordenamiento Territorial como instrumento de la función administrativa del Estado....	15
2.1.1.	Concepto y finalidad del Ordenamiento Territorial.....	16
2.1.2.	Organización Territorial del Estado Colombiano.....	20
2.2.	Instrumentos de Ordenamiento Territorial existentes.....	36
3.	CIT COMO MECANISMO DE COORDINACIÓN PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LOS PLANES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL	41
3.1.	Antecedentes.....	41
3.1.1.	“Cumbre por la competitividad de La Sabana”, organizada por la Cámara de Comercio de Bogotá y el Centro para el Desarrollo Regional de las Naciones Unidas UNCRD.....	42
3.1.2.	Encuentro en la Gobernación de Cundinamarca, organizado por UNCRD y CCB.....	43
3.1.3.	Reunión para la revisión de los documentos de constitución del Comité de Integración Territorial, organizada por la Cámara de Comercio de Bogotá y UNCRD.....	44
3.1.4.	Reunión de coordinación interinstitucional para el proceso de conformación del Comité de Integración Territorial – CIT, previsto por la Ley 614 de 2000.....	44
3.2.	Proceso de constitución del CIT.....	45
3.2.1.	Área de Influencia Técnica y Área de Influencia consensuada.....	47
4.	CARACTERIZACIÓN DEL ÁREA DE INFLUENCIA TÉCNICA DEL COMITÉ DE INTEGRACIÓN TERRITORIAL DE BOGOTÁ Y LOS MUNICIPIOS CIRCUNVECINOS	57
4.1.	Estructura socioeconómica.....	57
4.1.1.	Dinámica poblacional.....	58
4.1.2.	Migraciones.....	59
4.1.3.	Condiciones de Vida.....	63
4.1.4.	La ocupación urbana en el área de influencia del CIT.....	72
4.1.4.1.	Usos del suelo.....	74
4.1.5.	Mercado Inmobiliario.....	76
4.1.5.1.	Densidad predial.....	76
4.1.5.2.	Ocupación del suelo en vivienda.....	78
4.1.5.3.	Avalúos promedios municipales.....	82
4.1.5.4.	Expedición de Licencias de Construcción.....	83
4.1.6.	Actividad económica.....	86
4.1.6.1.	Producto Interno Bruto.....	86
4.1.6.2.	Actividad empresarial.....	92

4.2.	Estructura ecológica.....	96
4.2.1.	Ocupación rural y ambiental.....	96
4.2.2.	El Río Bogotá como elemento de la estructura ecológica común.....	102
4.3.	Estructura Funcional y de servicios.....	106
4.3.1.	Movilidad Intermunicipal.....	106
4.3.1.1.	Motivos de la realización de viajes intermunicipales.....	107
4.3.1.2.	Modos de transporte.....	111
4.3.2.	Análisis de la estructura vial de integración regional.....	113
4.3.2.1.	Límite entre Bogotá y el municipio de Soacha.....	114
4.3.2.2.	Límite entre Bogotá y el municipio de Mosquera.....	116
4.3.2.3.	Límite entre Bogotá y el municipio de Funza.....	117
4.3.2.4.	Límite entre Bogotá y el municipio de Cota.....	118
4.3.2.5.	Límite entre Bogotá y el municipio de Chía.....	119
4.3.2.6.	Límite entre Bogotá y el municipio de La Calera.....	119
4.3.2.7.	Tren Regional.....	122
4.3.3.	Servicios Públicos.....	124
4.4.	Análisis de los Planes de Ordenamiento Territorial de los municipios del Área de Influencia del Distrito Capital.....	127
4.4.1.	Balance de la revisión y modificación de los Planes de Ordenamiento Territorial de los municipios del área de influencia de Bogotá.....	127
4.4.2.	Análisis de la ocupación del territorio en el área de influencia del Distrito Capital.....	130
4.4.3.	Suelos Urbanos y de Expansión Urbana.....	136
4.4.4.	Suelos Rurales Suburbanos.....	138
4.4.5.	Suelos rurales con usos de parcelación campestre e industrial.....	139
5.	CONCLUSIONES.....	144
6.	BIBLIOGRAFIA.....	147

Gráficas

Gráfica 1. Esquemas Asociativos para el Ordenamiento Territorial.....	29
Gráfica 2. Pasos generales para conformar el Comité de Integración Territorial.....	45
Gráfica 3. Densidad de Predios Rurales 2010.....	76
Gráfica 4. Densidad de Predios Urbanos 2010.....	77
Gráfica 5. Oferta y demanda y su diferencia (déficit) de vivienda de municipio el ámbito metropolitano 2010-2012.....	81
Gráfica 6. Avalúo predial promedio suelo rural 2010.....	82
Gráfica 7. Avalúo predial promedio suelo urbano 2010.....	83
Gráfica 8. Licenciamiento total en m2 y las participaciones de Bogotá y 15 municipios circunvecinos en el total de m2 licenciados de la región 2007-2012.....	84
Gráfica 9. Bogotá D.C.: Participación por grandes ramas de la actividad económica en el PIB (2013pr).....	87
Gráfica 10. Evolución del PIB estimado de Bogotá, el área de influencia y Cundinamarca en el período 1984-2011.....	89
Gráfica 11. Actividad económica empresas Bogotá – Cundinamarca 2013.....	92
Gráfica 12. Estimación de la distribución de los motivos de los viajes, 2011.....	109
Gráfica 13. Distribución de los motivos de viajes intermunicipales realizados.....	110
Gráfica 14. Reparto Modo de los viajes intermunicipales del ámbito metropolitano, 2011.....	111
Gráfica 15. Porcentaje de participación clasificación general del suelo por municipio borde urbano metropolitano.....	134
Gráfica 16. Porcentaje de participación de la clasificación general del total de suelo del borde urbano metropolitano.....	134
Gráfica 17. Relación del suelo de expansión urbano vacante sobre el suelo disponible urbano según POT municipales.....	136
Gráfica 18. Relación del suelo urbano vacante sobre el total del suelo urbano delimitado según POT municipales.....	137
Gráfica 19. Porcentaje de participación de acuerdo con el tipo de suelo urbano según POT municipales.....	137
Gráfica 20. Participación del suelo rural suburbano sobre el total del suelo municipal.....	138
Gráfica 21. Hectáreas de suelo potencial habilitado rural suburbano / Hectáreas de suelos habilitados urbano y de expansión urbana.....	139
Gráfica 22. Hectáreas de parcelación campestre por clase de suelo por municipio.....	140
Gráfica 23. Hectáreas para uso industrial en suelo rural y suburbano por municipios del borde urbano metropolitano.....	142

Tablas

Tabla 1. Elementos de la descripción del Estado Colombiano.....	14
Tabla 2. Principios de Ordenamiento Territorial definidos en la LOOT.....	18
Tabla 3. Competencias de la Nación y las entidades territoriales en materia de Ordenamiento Territorial.....	36
Tabla 4. Normatividad Planes de Ordenamiento Territorial.....	38
Tabla 5. Impacto migratorio de Bogotá sobre su área de influencia directa, 2005.....	51
Tabla 6. Matriz de verificación de hechos que hagan indispensable la implementación conjunta de los planes de ordenamiento territorial de los municipios del área de influencia consensuada.....	54
Tabla 7. Número de viviendas suelo urbano y rural año 2010.....	78
Tabla 8. Área licenciada para uso de vivienda y otros usos, concentración de licencias por municipio y por porcentaje de metros cuadrados en otros usos respecto al total en cada municipio, entre los años 2007 y 2013.....	85
Tabla 9. Proyecciones PIB – PIB per cápita del área de influencia – Año 2010.....	88
Tabla 10. Empresas industriales localizadas en los municipios de Cundinamarca Jurisdicción de la Cámara de Comercio de Bogotá – 2011.....	94
Tabla 11. Municipios del área de influencia que pertenecen a la Cuenca Hidrográfica del Río Bogotá.....	103
Tabla 12. Distribución modal de los viajes intermunicipales de cada municipio 2011.....	112
Tabla 13. Demanda potencial del área de estudio en función del alcance mínimo y máximo del buffer de influencia definido para los corredores férreos.....	119
Tabla 14. Fuente Hídrica de los municipios del área de influencia de Bogotá.....	125
Tabla 15. Número de decreto o acuerdo municipal vigente POT municipales del área de influencia de Bogotá...	128
Tabla 16. Clasificación general del suelo según POT municipales del borde urbano metropolitano.....	133

Mapas

Mapa 1. Delimitación del área de influencia técnica del CIT para Bogotá D.C. y sus municipios circunvecino.....	53
Mapa 2. Delimitación área de influencia consensuada para la conformación del CIT entre Bogotá D.C. y sus municipios circunvecinos.....	55
Mapa 3. Distribución de la población del área de influencia técnica del CIT.....	58
Mapa 4. Participación de los inmigrantes en la población de Bogotá y los municipios de su entorno.....	60
Mapa 5. Población bogotana que emigró a otros municipios de su entorno metropolitano.....	61
Mapa 6. Saldos migratorios de los municipios de la región con respecto a Bogotá.....	62
Mapa 7. Porcentaje de hogares pobres por NBI en Bogotá y su entorno regional.....	64
Mapa 8. Porcentaje de hogares en condición de miseria por NBI en Bogotá y su entorno regional.....	65
Mapa 9. Pobreza monetaria en Bogotá y su entorno regional.....	66
Mapa 10. Hogares de Bogotá y su entorno regional en los que algún miembro no consumió ninguna de las tres comidas uno o más días a la semana.....	67
Mapa 11. Déficit cuantitativo y cualitativo de vivienda.....	69
Mapa 12. Tenencia de vehículo particular en Bogotá y la región.....	70
Mapa 13. Tenencia de dos o más vehículos particulares en Bogotá y la región.....	71
Mapa 14. Ocupación urbana y clasificación de suelos de Bogotá y los municipios circunvecinos según POT....	73
Mapa 15. Usos del suelo en el área de influencia de Bogotá.....	74
Mapa 16. Tasa de variación del suelo urbanizado en los municipios circunvecinos de Bogotá 1990-2010.....	75
Mapa 17. Hectáreas licenciadas para la construcción de vivienda VIS y No VIS en los municipios circunvecinos de Bogotá.....	80
Mapa 18. Indicadores económicos agregados y su distribución espacial municipal para el año 2010.....	90
Mapa 19. Dinámica de creación de industrias (PYMES y Grandes) – Cambios en la participación de los principales municipios de Cundinamarca (2000 – 2010).....	96
Mapa 20. Ecosistemas del área de influencia de Bogotá.....	98
Mapa 21. Estructura Ecológica área de influencia de Bogotá.....	99
Mapa 22. Indicadores de la oferta y estado de la estructura ambiental del área de influencia de Bogotá.....	100
Mapa 23. Porcentaje de ocupación por usos urbanos en áreas protegidas.....	102
Mapa 24. Geomorfología de La Cuenca del río Bogotá.....	105
Mapa 25. Cuencas del río Bogotá y sus principales factores de contaminación.....	106
Mapa 26. Relaciones funcionales entre Bogotá y los municipios circunvecinos.....	108
Mapa 27. Infraestructura vial existente y propuesta en Bogotá y el municipio de Soacha.....	116
Mapa 28. Infraestructura vial existente y propuesta en Bogotá y el municipio de Mosquera.....	117
Mapa 29. Infraestructura vial existente y propuesta en Bogotá y el municipio de Funza.....	118
Mapa 30. Infraestructura vial existente y propuesta en Bogotá y el municipio de Cota.....	119

Mapa 31. Infraestructura vial existente y propuesta en Bogotá y el municipio de Chía.....	120
Mapa 32. Infraestructura vial existente y propuesta en Bogotá y el municipio de La Calera (Norte).....	121
Mapa 33. Infraestructura vial existente y propuesta en Bogotá y el municipio de La Calera (Sur).....	121
Mapa 34. Disposición de residuos sólidos de Bogotá y su área de influencia.....	126
Mapa 35. Tipo de POT de los municipios del área de influencia de Bogotá D.C.....	131
Mapa 36. Tiempo de la última revisión POT de los municipios del área de influencia de Bogotá D.C.....	132
Mapa 37. Clasificación general del suelo según planes de ordenamiento territorial de los municipios del borde urbano metropolitano de Bogotá D.C.....	135
Mapa 38. Suelo Rural y Suburbano delimitado para vivienda campestre de los municipios del borde urbano metropolitano.....	141
Mapa 39. Suelo Rural, suburbano y de expansión urbana delimitado para usos industriales de los municipios del borde urbano metropolitano.....	143

1. INTRODUCCIÓN

El mundo se está configurando alrededor de alianzas estratégicas y esquemas asociativos regionales que involucran territorios con relaciones geográficas, ambientales, económicas y/o sociales, las cuales motivan a las entidades territoriales a trabajar articuladamente.¹ Es por esto que la creación de esquemas de coordinación cobra cada vez mayor fuerza, evidenciando la necesidad de discutir la capacidad de respuesta y eficiencia de los gobiernos locales para hacer frente a las problemáticas que sobrepasan los límites político-administrativos de sus territorios.²

El crecimiento y la expansión que Bogotá ha tenido durante las últimas décadas, la proximidad entre los municipios y el Distrito Capital y la relativa facilidad de acceso entre todos ellos, han facilitado la configuración de una red de ciudades con estrechas relaciones de interdependencia. Estas relaciones intensifican los niveles de ocupación de los municipios circunvecinos a la Capital, que han estimulado de forma progresiva la demanda de urbanización de los suelos para acceder a los beneficios derivados de su cercanía con el Distrito.³

Bogotá D.C. y sus municipios circunvecinos tienen razones de peso para coordinar la implementación de sus planes de ordenamiento territorial en aquellos asuntos que claramente trascienden sus fronteras jurisdiccionales, pues a pesar de que comparten problemáticas comunes actúan bajo lineamientos distintos, reduciendo así la efectividad de sus respuestas y aumentando sus costos. Hasta la fecha, las negociaciones que la ciudad de Bogotá D.C. y los municipios de su área de influencia han llevado a cabo se han basado en arreglos y escenarios informales más que en estructuras institucionales claramente definidas, situación que ha derivado en una serie de dificultades y retrocesos en la implementación conjunta de las decisiones de planeación, en la medida que los acuerdos no sobrepasan los periodos administrativos de sus gobiernos.

¹ Secretaría Distrital de Planeación (2005). Región Central de Colombia: Aportes para una caracterización de los territorios que la configuran, Bogotá. p. 5.

² Cámara de Comercio de Bogotá (2009). Experiencias internacionales para Bogotá. Bogotá. p. 35.

³ Secretaría Distrital de Planeación (2014). Región Metropolitana de Bogotá: Una visión de la ocupación del suelo, Bogotá. p. 35.

Por esta razón, resulta urgente la constitución de mecanismos que permitan implementar de manera coordinada los instrumentos de ordenamiento territorial, pues los hechos del desarrollo que se han traducido en: i) procesos de conurbación con la ciudad de Bogotá y entre los municipios circunvecinos; ii) fenómenos acelerados de ocupación que generan conflictos en los usos del suelo regional; y, iii) estrechas relaciones de interdependencia en la prestación de servicios públicos, pueden ser atendidos con las herramientas institucionales que ofrece nuestra legislación.

Bajo esta perspectiva, resulta necesario entender la noción que se ha venido adoptando en el país sobre ordenamiento territorial, dicha noción se relaciona fundamentalmente con las disposiciones y aproximaciones derivadas de la Ley 388 de 1997 que define al ordenamiento territorial como el conjunto de acciones político-administrativas y de planificación física concertadas, a través de las cuales se disponen los instrumentos para orientar el desarrollo del territorio y regular la utilización, transformación y ocupación del espacio.⁴

Entre los instrumentos que dispone la Ley se encuentran los planes o esquemas de ordenamiento territorial mediante los cuales los municipios determinan las condiciones generales del uso y ocupación del suelo. A través de estos instrumentos los municipios obtienen la facultad para determinar un modelo de ordenamiento territorial en el que se articulan aspectos de sostenibilidad ambiental, acceso a los servicios urbanos para toda la población, reparto equitativo de las cargas y beneficios del desarrollo urbano, entre otros fines sociales y urbanísticos del ordenamiento territorial.⁵

No obstante, dicho modelo no puede ser construido de manera aislada debido a las características de interdependencia del territorio. Atendiendo a esta problemática, y con el objetivo de impulsar mecanismos de integración, coordinación y armonización entre las entidades territoriales⁶ y otras entidades competentes en el ordenamiento del territorio, la Ley 614 de 2000 creó la figura de los **Comités de Integración Territorial - CIT**, como **cuerpos colegiados** en los que se discuten y

⁴ Ibidem. p. 14.

⁵ Ibidem. p. 285.

⁶ De acuerdo con el artículo 287 de la Constitución Política de Colombia "las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses y dentro de los límites de la Constitución y la Ley". Las entidades territoriales se definen por los siguientes tres criterios básicos: Político (Gobernarse por autoridades propias), Administrativo (Ejercer las competencias que le correspondan), Fiscal (Participar en rentas nacionales y establecer tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones)

coordinan los temas referentes a la implementación de los Planes de Ordenamiento Territorial y se construye de forma consensuada una visión estratégica del desarrollo en una determinada área de influencia.

Con la creación de esta figura, se busca de manera conjunta, prevenir, mitigar y controlar los efectos derivados de la falta de coordinación en materia de planeación territorial que se ha traducido en la localización indebida de viviendas en zonas de riesgo, la deficiente conexión vial intermunicipal, la intervención industrial y urbana de alto impacto, la afectación de la estructura ecológica, el crecimiento del déficit de vivienda y la presión de los usos urbanos sobre los suelos rurales del entorno, entre otros problemas.⁷

Con el propósito de justificar la constitución de un Comité de Integración Territorial – CIT entre el Distrito Capital y los municipios que hacen parte de su área de influencia, se elaboró el presente Documento Técnico de Soporte, el cual aborda los principales temas jurídicos y técnicos detrás de esta iniciativa. En primer lugar, se expone el marco jurídico del Ordenamiento Territorial en Colombia con los respectivos instrumentos que ofrece. En segundo lugar, se presenta el Comité de Integración Territorial como mecanismo de integración para el ordenamiento territorial, y finalmente, se desarrolla una caracterización del área de influencia técnica del CIT.

⁷ Secretaría Distrital de Planeación (2011). Integración Regional y cooperación: avances, logros y retos 2008 – 2011, Bogotá, p. 59. .

2. MARCO JURÍDICO PARA EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN COLOMBIA

Según lo dispone la Constitución Política de 1991, Colombia es un Estado social de derecho que se organiza en forma de República Unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista. En este sentido, la Constitución propone una estructura para el Estado que puede abordarse desde los siguientes tres aspectos: *la separación de poderes, la distinción entre Estado Unitario y Estado Federal y la centralización política y la descentralización administrativa*.⁸

El primer aspecto, hace referencia a la separación del Poder Público en tres ramas distintas: legislativa, ejecutiva y judicial, cada una de ellas con funciones y autoridades particulares. El segundo aspecto, se refiere al alcance del Poder Público sobre el territorio del Estado, así pues, éste podría concentrarse sólo en una porción del territorio, que comúnmente es la Capital, o distribuirse entre el nivel central y el resto del mismo.

La división del territorio de un Estado se hace necesaria por dos razones fundamentales, la primera, de carácter práctico, es que resulta imposible que un sólo nivel de gobierno resuelva todos los temas del territorio, más cuando éste es de gran extensión. Y la segunda, de carácter político, está relacionada con la existencia de necesidades locales de la población que ejerce presión para que se resuelvan sus requerimientos.⁹ Atendiendo a esta necesidad, el Estado puede tener diferentes modelos de organización, que para el caso, se pueden simplificar en Estado Federal o Estado Unitario; Colombia se reconoce como un Estado Unitario, lo que implica que *“el poder político, en la totalidad de sus atributos y funciones, cuenta con un único titular...Todos los individuos colocados bajo su soberanía obedecen una misma y única autoridad, viven bajo el mismo régimen constitucional y están regidos por las mismas leyes”*.¹⁰

⁸ DNP. (2010). Elementos básicos sobre el Estado Colombiano. Capítulo 2: “El Estado colombiano y su organización”. p. 17.

⁹ Rodríguez R., Libardo (2009). Estructura del Poder Público en Colombia. p. 13.

¹⁰ DNP (2010), Op. Cit., p. 19

Ahora bien, un Estado Unitario no excluye la existencia de una descentralización consensuada que le conceda a las entidades territoriales cierta independencia, sin que exista autonomía total, así pues, en Colombia existe un un Estado Unitario, organizado en diferentes niveles territoriales con autonomía para el desarrollo de sus competencias.

Finalmente el tercer aspecto, la centralización política y la descentralización administrativa, implica que las funciones políticas (legislativa y judicial) están centralizadas, mientras que la función administrativa para el desarrollo de competencias en los sectores sociales y del desarrollo puede descentralizarse y está compartida con las entidades territoriales.¹¹

Tabla 1. Elementos de la descripción del Estado Colombiano

Elemento	Principales Características
Estado Social de Derecho	Implica que el Estado colombiano, en su organización y funcionamiento, se orienta a buscar la solución a los requerimientos sociales de la población, lo cual se hace en el marco de un conjunto de normas, esto es, el Estado, en su actuar, se rige por el derecho.
República unitaria, descentralizada	Colombia está organizada como un Estado unitario (centralización del poder político), pero con un traslado de competencias (facultad para decidir) y recursos de un nivel superior a uno inferior (evidente en la existencia de entidades territoriales como los Departamentos, Distritos y Municipios).
Autonomía de las entidades territoriales	Los Departamentos, Distritos y Municipios, que conforman el Estado a escala territorial, en el marco de la Constitución y las leyes, tienen la capacidad de: gobernarse por autoridades propias, ejercer las competencias que les correspondan, establecer los tributos (impuestos, tasas) y administrar los recursos necesarios para cumplir sus funciones, y participar en las rentas nacionales (recursos económicos).
Democrática, participativa y pluralista	Colombia es un Estado cuya soberanía reside en el pueblo, por lo cual es una democracia. Así mismo, en el país se promueve la participación de la ciudadanía (para ser elegidos, elegir y decidir), sin discriminación alguna (pluralista).

Fuente: DNP. (2010). Elementos básicos sobre el Estado Colombiano. Capítulo 2: “El Estado colombiano y su organización”. p. 21.

¹¹ *Ibidem.* p. 21.

2.1. Ordenamiento Territorial como instrumento de la función administrativa del Estado

El Estado Colombiano ejerce su función administrativa¹² a través de la rama ejecutiva del Poder Público¹³, que es la encargada de ejercer las funciones relacionadas con el gobierno y la administración. La Rama Ejecutiva es presidida por el Presidente de la República, y a ella pertenecen autoridades de todos los órdenes territoriales existentes (nacional, departamental, distrital y municipal).¹⁴

De acuerdo con el artículo 209 de la Constitución Política, la función administrativa debe desarrollarse bajo los principios de descentralización (transferencia de competencias, funciones y recursos de una escala jerárquica superior a una inferior), delegación (asignación de poder de decisión a una persona o entidad ubicada en un nivel jerárquico inferior) y desconcentración (traslado dependencias del centro a la periferia).

Es así como la descentralización territorial obedece a un mandato constitucional y se convierte en el proceso mediante el cual se otorgan competencias, funciones administrativas y recursos a las entidades territoriales, para que las ejerzan en su propio nombre y bajo su propia responsabilidad (brindándoles cierta autonomía para que se manejen por sí mismas).

La Rama Ejecutiva del Poder Público, en cumplimiento de la función administrativa del Estado, se encuentra organizada tanto horizontal como verticalmente; horizontalmente para efectos funcionales y de gobierno que implican la prestación de servicios públicos, y verticalmente, para efectos de la distribución del poder en el territorio nacional.¹⁵

En este caso, el análisis se concentrará en la organización vertical del Estado, que da cuenta del reparto geográfico del Poder Público, para ello en primer lugar se realizará un análisis del concepto de Ordenamiento Territorial y sus principios

¹² Según el artículo 209 de la Constitución Política la función administrativa debe estar al servicio de los intereses generales y debe desarrollarse con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado

¹³ DNP (2010), Op. Cit., p. 23

¹⁴ DNP (2010), Op. Cit. 44, p. 39

¹⁵ Leguizamón Luis (2011), Temas de Ordenamiento Territorial. Tema 1: "Los diferentes estadios de descentralización en Colombia". p. 65.

rectores, definidos en la Ley 1454 de 2011, y en segundo lugar, se presentará la organización territorial del Estado colombiano.

2.1.1. Concepto y finalidad del Ordenamiento Territorial

El artículo 288 de la Constitución Política de Colombia estableció la necesidad de expedir una Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial que distribuyera y definiera las competencias entre la Nación y las entidades territoriales, conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad. De esta manera, este artículo expresó la voluntad de la Carta Magna de descentralizar las competencias entre la Nación, los departamentos y los municipios, para promover una mayor capacidad de planeación, gestión y administración de los intereses locales, regionales y nacionales, pero cumpliendo unos principios mínimos de integración y de unidad territorial. Así por ejemplo, supuso que en materia de planeación, las entidades territoriales y las autoridades podrían colaborar unos con otros para ser más eficaces; también podrían desarrollar actividades en conjunto para cumplir un propósito común, respetando los diferentes niveles de actuación y procurando su eficiencia; y finalmente, avaló que las entidades territoriales o autoridades de planeación de mayor nivel pudieran apoyar de forma transitoria a aquellas que carecieran de capacidad técnica para la preparación oportuna de sus planes.

Por su parte, la **Ley 152 de 1994**, Ley Orgánica de Planes de Desarrollo, avanzó en el propósito de establecer los procedimientos y mecanismos para la elaboración, aprobación, ejecución, seguimiento, evaluación y control de los planes de desarrollo para la Nación y las entidades territoriales. Además, señaló que el Gobierno Nacional y los departamentos tendrían la obligación de brindar las orientaciones y el apoyo técnico necesario para que los municipios y distritos elaboraran sus respectivos planes de ordenamiento territorial.

Fue así como, la **Ley 388 de 1997**¹⁶ atendiendo las disposiciones de la Ley 152 de 1994, concretó la competencia de los municipios y distritos para ejercer su autonomía en el ordenamiento de su territorio, el uso equitativo y racional del

de 1994, concretó la competencia de los municipios y distritos para ejercer su autonomía en el ordenamiento de su territorio, el uso equitativo y racional del suelo, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural, y la prevención

¹⁶ La Ley 388 de 1997 modificó en gran medida la Ley 9 de 1989.

de desastres en asentamientos de alto riesgo, entre otros. No obstante, insistió que en materia de planeación del ordenamiento territorial se debería promover la armoniosa concurrencia de la Nación, las entidades territoriales, las autoridades ambientales y las instancias y autoridades administrativas y de planificación.

Posteriormente, la **Ley 1454 de 2011**, con el propósito de dictar normas orgánicas para el ordenamiento del territorio, estableció en primera instancia los principios rectores del Ordenamiento Territorial y definió un marco institucional y unos instrumentos fundamentales para el proceso de desarrollo territorial, además determinó las competencias en esta materia tanto de la Nación, como de los departamentos, Distritos y municipios y reglamentó la creación de esquemas asociativos territoriales.

Según lo dispone la Ley 1454 de 2011¹⁷ en su artículo 2, el Ordenamiento Territorial es un instrumento de planificación y gestión de las entidades territoriales así como un proceso de construcción colectiva de país, que tiene como propósito lograr una adecuada organización político-administrativa del Estado en el territorio, para facilitar el desarrollo institucional, el fortalecimiento de la identidad cultural y el desarrollo territorial. Según lo dispuesto en la Ley, la finalidad del Ordenamiento Territorial se resume en los siguientes aspectos:

- Promover el aumento de la capacidad de descentralización, planeación, administración y gestión de las entidades territoriales y diferentes instancias de integración territorial.
- Fomentar el traslado de competencias y poder de decisión de los órganos (centrales o descentralizados) del gobierno nacional al gobierno territorial.
- Propiciar las condiciones para concertar políticas públicas entre la Nación y las entidades territoriales, con reconocimiento de la diversidad geográfica, histórica económica, ambiental, étnica y cultural e identidad regional y nacional.

Así mismo, la LOOT define unos principios rectores para el proceso de Ordenamiento Territorial en Colombia, los cuales se sintetizan en el siguiente cuadro:

¹⁷ La ley orgánica de Ordenamiento Territorial constituye un marco normativo general de principios rectores, que deben ser desarrollados y aplicados por el legislador en cada materia específica, para departamentos, municipios, entidades territoriales indígenas y demás normas que afecten. reformen o modifiquen la organización político-administrativa del Estado en el territorio.

Tabla 2. Principios de Ordenamiento Territorial definidos en la LOOT

Principio	Alcance
Soberanía y Unidad Nacional	Fortalecer el Estado Social de Derecho organizado en forma de República Unitaria, descentralizada y con autonomía de sus entidades territoriales. Propiciar la integridad territorial, su seguridad y su defensa.
Autonomía	Garantizar la autonomía de las entidades territoriales para la gestión de sus intereses dentro de los límites de la Constitución y la Ley.
Descentralización	Fomentar el traslado de competencias y poder de decisión de los órganos centrales o descentralizados del gobierno nacional al gobierno territorial.
Integración	Afianzar los lazos de cooperación los entre departamentos y municipios ubicados en zonas de frontera y los territorios limítrofes del Estado, con el fin de fomentar el desarrollo comunitario, la prestación de servicios públicos, la preservación del ambiente y el desarrollo productivo y social.
Regionalización	Fomentar la conformación de esquemas asociativos de carácter regional (Regiones de Planeación y Gestión, Regiones Administrativas de Planificación) con el ánimo de regionalizar competencias y recursos públicos.
Sostenibilidad	Conciliar el crecimiento económico, la sostenibilidad fiscal, la equidad social y la sostenibilidad ambiental para garantizar adecuadas condiciones de vida de la población.
Participación	Promover la participación, concertación y cooperación para que los ciudadanos tomen parte activa en las decisiones que inciden en la orientación y organización territorial.
Solidaridad y Equidad Territorial	Garantizar el acceso equitativo a las oportunidades y beneficios del desarrollo, procurando que las entidades territoriales de mayor capacidad política apoyen a las de menor desarrollo relativo en pro de elevar la calidad de vida de la población.
Diversidad	Reconocer las diferencias geográficas, institucionales, económicas, sociales, étnicas y culturales del país, como fundamento de la unidad e identidad nacional, la convivencia pacífica y la dignidad humana.
Gradualidad y Flexibilidad	Reconocer la diversidad de las comunidades y de las áreas geográficas que componen el país, por tanto, deben ajustarse de manera gradual las diferentes formas de división y/o integración territorial.
Prospectiva	Mantener una visión compartida de país a largo plazo, con propósitos estratégicos que guíen el tipo de organización territorial requerida.
Paz y Convivencia	Promover y reconocer los esfuerzos de convivencia pacífica en el territorio e impulsar políticas y programas de desarrollo para la construcción de la paz, el fortalecimiento del tejido social y la legitimidad del Estado.

Asociatividad	Propiciar la formación de asociaciones entre las entidades territoriales e instancias de integración territorial para producir economías de escala, generar sinergias y alianzas competitivas, para la consecución de objetivos de desarrollo económico y territorial comunes.
Responsabilidad y Transparencia	Promover de manera activa el control social de la gestión pública incorporando ejercicios participativos en la planeación, ejecución y rendición final de cuentas, como principio de responsabilidad política y administrativa de los asuntos públicos.
Equidad social y equilibrio territorial	Crear instrumentos para superar los desequilibrios en el desarrollo económico, social y ambiental que existen entre diferentes regiones geográficas de nuestro país. Propiciar el acceso equitativo de todos los habitantes del territorio colombiano a las oportunidades y beneficios del desarrollo, buscando reducir los desequilibrios enunciados.
Economía y buen Gobierno	Garantizar la planeación y participación decisoria de los entes territoriales en el desarrollo de sus regiones, la autosostenibilidad económica, el saneamiento fiscal y la profesionalización de las administraciones territoriales, por lo que se deben promover mecanismos asociativos que privilegien la optimización del gasto público y el buen gobierno en su conformación y funcionamiento.
Multietnicidad	Garantizar el derecho de planeación y gestión de los pueblos indígenas, las comunidades afrodescendientes, los raizales y la población ROM dentro de las entidades territoriales.

Fuente: Secretaría Distrital de Planeación con base en: Ley 1454 de 2011. Artículo 3

De otro lado, es importante precisar que la Ley 388 de 1997 en su artículo 6, afirma que el ordenamiento del territorio tanto a nivel municipal como distrital, se convierte en un complemento de la planeación socioeconómica, ya que permite racionalizar las intervenciones sobre el territorio y orientar su desarrollo y aprovechamiento sostenible, todo esto a través de los siguientes elementos:

1. La definición de las estrategias territoriales de uso, ocupación y manejo del suelo, en función de los objetivos económicos, sociales, urbanísticos y ambientales.
2. El diseño y adopción de los instrumentos y procedimientos de gestión y actuación que permitan ejecutar actuaciones urbanas integrales y articular las actuaciones sectoriales que afectan la estructura del territorio municipal o distrital.
3. La definición de los programas y proyectos que concretan estos propósitos.¹⁸

¹⁸ Ley 388 de 1997. Capítulo II. Artículo 6.

Sin embargo, aun cuando la ley es clara en afirmar que el ordenamiento de los territorios debe tener en consideración las relaciones intermunicipales, metropolitanas y regionales, en la práctica existe una profunda desarticulación entre las normas de ordenamiento territorial de los municipios.

Es claro que los procesos de desarrollo económico y social requieren ajustarse a las condiciones del espacio, no obstante, también resulta claro que cada entidad territorial, desde la autonomía que le concede la Constitución Política, emprende una serie de acciones político-administrativas y de planificación que de no ser concertadas con sus territorios vecinos ejercen presión sobre el desarrollo armónico del territorio, su utilización, transformación y ocupación.

Ello no es una afirmación vacía de contenido jurídico, toda vez que la Constitución Política en su artículo 209, ordena que las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado, razón por la cual, la concertación y coordinación de las políticas, planes, programas y proyectos en materia de ordenamiento del territorio, cuando la realidad y las problemáticas a tratar rebasan la escala municipal o distrital, conllevan el deber de materializar dicho imperativo.

2.1.2. Organización Territorial del Estado Colombiano

La organización del territorio colombiano comprende tanto las entidades que forman parte de la Rama Ejecutiva del Poder Público en el orden territorial, como otras entidades territoriales previstas y otras formas de organización del territorio.¹⁹

Según el artículo 287 de la Constitución Política de Colombia *“las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses y dentro de los límites de la Constitución y la Ley, tienen el derecho a: Gobernarse por autoridades propias, Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones, ejercer la competencias que le correspondan y participar en las rentas nacionales”*.

En este sentido, la descentralización de la función administrativa del Estado otorga a las entidades territoriales autonomía en los siguientes tres aspectos, el primero,

¹⁹ DNP (2010), Op. Cit. p. 58.

netamente político, implica un mayor grado de participación de la comunidad en la toma de decisiones (elección popular de Gobernadores y Alcaldes, mecanismos de participación ciudadana); el segundo, de carácter administrativo, comprende el traslado de competencias y/o funciones y recursos a las entidades territoriales; y el último, de carácter fiscal, implica autonomía de las entidades territoriales para tomar decisiones respecto a sus finanzas (ingresos y gastos) y participar en las rentas nacionales.

De conformidad con lo previsto en el artículo 286 de la Constitución Política son consideradas entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas, sin embargo, la ley podrá darles el carácter de entidades territoriales a las regiones y provincias que se constituyan en los términos de la Constitución.

a) Departamentos

Los departamentos son entidades territoriales constituidas por una porción del territorio colombiano, conformados a su vez por varios municipios, que gozan de autonomía para la administración de los asuntos seccionales y la planificación y promoción del desarrollo económico y social dentro de su territorio en los términos establecidos por la Constitución y las leyes. Los departamentos ejercen funciones administrativas, de coordinación, de complementariedad de la acción municipal, de intermediación entre la Nación y los municipios y de prestación de los servicios que determinen la Constitución y las leyes.²⁰

El Decreto Ley 1222 de 1986, modificado por la Ley 617 del 2000, otorga a los departamentos las siguientes funciones:

- “Participar en la elaboración de los planes y programas nacionales de desarrollo económico y social y de obras públicas y coordinar la ejecución de los mismos.
- Cumplir funciones y prestar servicios nacionales, o coordinar su cumplimiento y prestación, en las condiciones que prevean las delegaciones que reciban y los contratos o convenios que para el efecto se celebren.

²⁰ Constitución Política de Colombia. Art. 298

- Promover y ejecutar, en cumplimiento de los respectivos planes y programas nacionales y departamentales, actividades económicas, que interesen a su desarrollo y al bienestar de sus habitantes.
- Prestar asistencia administrativa, técnica y financiera a los municipios, promover su desarrollo y ejercer sobre ellos la tutela que las leyes señalen.
- Colaborar con las autoridades competentes en la ejecución de las tareas necesarias para la conservación del medio ambiente y disponer lo que requiera la adecuada preservación de los recursos naturales.
- Cumplir las demás funciones administrativas y prestar los servicios que señalen la Constitución y las Leyes”.

b) Municipios

De conformidad con el artículo 311 de la Constitución Política de Colombia y la Ley 136 de junio 2 de 1994²¹, los municipios son las entidades territoriales fundamentales de la división político-administrativa del Estado colombiano, con autonomía política, fiscal y administrativa dentro de los límites que le señalen la Constitución y las leyes de la República. Sus objetivos son la eficiente prestación de los servicios públicos a su cargo, la construcción de las obras que demande el progreso local, la ordenación de su territorio, la promoción de la participación comunitaria en la gestión de sus intereses y el mejoramiento social y cultural de sus habitantes.²²

De acuerdo con el artículo 3 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 6 de la Ley 1551 de 2012 corresponde a los municipios las siguientes funciones:

- “Administrar los asuntos municipales y prestar los servicios públicos que determine la ley.
- Elaborar los Planes de Desarrollo Municipal, en concordancia con el Plan de Desarrollo Departamental, los Planes de Vida de los Territorios y Resguardos Indígenas, incorporando las visiones de las minorías étnicas, de las organizaciones comunales y de los grupos de población vulnerables presentes en su territorio, teniendo en cuenta los criterios e instrumentos definidos por

²¹ Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los Municipios

²² DANE. Conceptos básicos. Consultar en https://www.dane.gov.co/files/inf_geo/4Ge_ConceptosBasicos.pdf

la Unidad de Planificación de Tierras Rurales y Usos Agropecuarios –UPRA, para el ordenamiento y el uso eficiente del suelo rural, los programas de desarrollo rural con enfoque territorial, y en armonía con el Plan Nacional de Desarrollo, según la Ley Orgánica de la materia. Los Planes de Desarrollo Municipal deberán incluir estrategias y políticas dirigidas al respeto y garantía de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario.

- Promover el desarrollo de su territorio y construir las obras que demande el progreso municipal. Para lo anterior deben tenerse en cuenta, entre otros: los Planes de Vida de los Pueblos y Comunidades Indígenas y los Planes de Desarrollo Comunal que tengan los respectivos organismos de acción comunal.
- Elaborar e implementar los Planes Integrales de Seguridad Ciudadana, en coordinación con las autoridades locales de policía y promover la convivencia entre sus habitantes.
- Promover la participación comunitaria, la cultura de Derechos Humanos y el mejoramiento social y cultural de sus habitantes. El fomento de la cultura será prioridad de los municipios y los recursos públicos invertidos en actividades culturales tendrán, para todos los efectos legales, el carácter de gasto público social de conformidad con el artículo 1º, numeral 8 de la Ley 397 de 1997.
- Promover alianzas y sinergias público-privadas que contribuyan al desarrollo económico, social y ambiental del municipio y de la región, mediante el empleo de los mecanismos de integración dispuestos en la ley.
- Procurar la solución de las necesidades básicas insatisfechas de los habitantes del municipio, en lo que sea de su competencia, con especial énfasis en los niños, las niñas, los adolescentes, las mujeres cabeza de familia, las personas de la tercera edad, las personas en condición de discapacidad y los demás sujetos de especial protección constitucional.
- En asocio con los departamentos y la Nación, contribuir al goce efectivo de los derechos de la población víctima del desplazamiento forzado, teniendo en cuenta los principios de coordinación, concurrencia, complementariedad, subsidiariedad y las normas jurídicas vigentes.

- Formular y adoptar los Planes de Ordenamiento Territorial, reglamentando de manera específica los usos del suelo en las áreas urbanas, de expansión y rurales, de acuerdo con las leyes y teniendo en cuenta los instrumentos definidos por la UPRA para el ordenamiento y el uso eficiente del suelo rural. Optimizar los usos de las tierras disponibles y coordinar los Planes Sectoriales en armonía con las políticas nacionales y los planes departamentales y metropolitanos. Los Planes de Ordenamiento Territorial serán presentados para revisión ante el Concejo Municipal o Distrital cada 12 años.
- Velar por el adecuado manejo de los recursos naturales y del ambiente, de conformidad con la Constitución y la ley.
- Promover el mejoramiento económico y social de los habitantes del respectivo municipio, fomentando la industria nacional, el comercio y el consumo interno en sus territorios de conformidad con la legislación vigente para estas materias.
- Fomentar y promover el turismo, en coordinación con la Política Nacional.
- Los municipios fronterizos podrán celebrar Convenios con entidades territoriales limítrofes del mismo nivel y de países vecinos para el fomento de la convivencia y seguridad ciudadana, el desarrollo económico y comunitario, la prestación de servicios públicos y la preservación del ambiente.
- Autorizar y aprobar, de acuerdo con la disponibilidad de servicios públicos, programas de desarrollo de vivienda ejerciendo las funciones de vigilancia necesarias.
- Incorporar el uso de nuevas tecnologías, energías renovables, reciclaje y producción limpia en los Planes Municipales de Desarrollo.
- En concordancia con lo establecido en el artículo 355 de la Constitución Política, los municipios y distritos podrán celebrar convenios solidarios con: los cabildos, las autoridades y organizaciones indígenas, los organismos de acción comunal y demás organizaciones civiles y asociaciones residentes en el territorio, para el desarrollo conjunto de programas y actividades establecidas por la Ley a los municipios y distritos, acorde con sus Planes de Desarrollo.

- Elaborar los planes y programas anuales de fortalecimiento, con la correspondiente afectación presupuestal, de los cabildos, autoridades y organizaciones indígenas, organismos de acción comunal, organizaciones civiles y asociaciones residentes en el territorio. Lo anterior deberá construirse de manera concertada con esas organizaciones y teniendo en cuenta sus necesidades y los lineamientos de los respectivos planes de desarrollo.
- Celebrar convenios de uso de bienes públicos y/o de usufructo comunitario con los cabildos, autoridades y organizaciones indígenas y con los organismos de acción comunal y otros organismos comunitarios.
- Garantizar la prestación del servicio de agua potable y saneamiento básico a los habitantes de la jurisdicción de acuerdo con la normatividad vigente en materia de servicios públicos domiciliarios.
- Ejecutar el Programas de Alimentación Escolar con sus propios recursos y los provenientes del Departamento y la Nación, quienes podrán realizar el acompañamiento técnico, acorde con sus competencias.
- Publicar los informes de rendición de cuentas en la respectiva página web del municipio.
- Las demás que señalen la Constitución y la ley.
- En materia de vías, los municipios tendrán a su cargo la construcción y mantenimiento de vías urbanas y rurales del rango municipal. Continuarán a cargo de la Nación, las vías urbanas que formen parte de las carreteras nacionales, y del Departamento las que sean departamentales”.

c) Distritos

Los Distritos obedecen a un concepto y a una concepción de la realidad sociopolítica de los núcleos urbanísticos que exceden la dimensión de los municipios, éstos tienen simultáneamente las competencias asignadas por la Constitución y la ley a los departamentos y a los municipios, excepto aquellas relacionadas con la función de intermediación con los Municipios y la Nación (artículo 75 de la Ley 715 de 2001). La organización y funcionamiento de los Distritos está regulada por un régimen

especial de orden constitucional y legal.²³ En Colombia existen el Distrito Capital de Bogotá, el Distrito de Buenaventura y los Distritos del Caribe Colombiano (Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias, Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta; y el Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla), a continuación se listan sus principales características:

Distrito Capital de Bogotá

Se rige por lo establecido en la Constitución Política (artículos 322 a 327, modificados por los Actos Legislativos 01 de 2000, 02 de 2002 y 03 de 2007), la cual definió, entre otros, los siguientes aspectos:

- “Conserva su carácter como Capital de la República y del Departamento de Cundinamarca.
- Señala que su régimen político, fiscal y administrativo será el que determine la Constitución, las leyes especiales que para el mismo se dicten y las disposiciones vigentes para los Municipios. En particular, el Distrito Capital se rige por lo establecido en el Decreto 1421 de 1993 (expedido por el Presidente de la República en virtud de la facultad especial conferida por el artículo 41 transitorio constitucional, y que corresponde al Estatuto Orgánico de Bogotá, el cual ha sido modificado, parcialmente, por la Ley 617 de 2000).
- El Concejo Distrital se compondrá de cuarenta y cinco (45) concejales.
- Con base en las normas generales que establezca la ley, el Concejo, a iniciativa del Alcalde, dividirá el territorio distrital en Localidades, de acuerdo con las características sociales de sus habitantes, y hará el correspondiente reparto de competencias y funciones administrativas.
- En cada una de las Localidades habrá una Junta Administradora, elegida popularmente para períodos de cuatro (4) años, que estará integrada por

²³ DNP (2010), Op. Cit., p. 73

menos de 7 Ediles, según lo determine el Concejo Distrital de acuerdo con la población de cada localidad.

- A las autoridades distritales les corresponde garantizar el desarrollo armónico e integrado de la Ciudad y la eficiente prestación de los servicios a cargo del Distrito; a las autoridades de las localidades les corresponde la gestión de los asuntos propios de su territorio.
- La elección de Alcalde Mayor, de Concejales Distritales y de Ediles se hará en un mismo día por períodos de cuatro (4) años y el Alcalde no podrá ser reelegido para el período siguiente”.

Distrito de Buenaventura

Se encuentra previsto en el artículo 328 constitucional, y fue introducido por el Acto Legislativo 02 de 2007. Sin embargo, no se ha expedido la ley que desarrolle su régimen especial.

Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias, Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta; y el Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla:²⁴

Mediante la Ley 768 de 2002 se dota a los Distritos del Caribe colombiano de las facultades, instrumentos y recursos que les permitan cumplir las funciones y prestar los servicios a su cargo; y promover el desarrollo integral de su territorio para contribuir con el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes, a partir del aprovechamiento de sus recursos y ventajas derivadas de las características, condiciones y circunstancias especiales que presentan.

d) Otras figuras administrativas del Ordenamiento Territorial previstas en la legislación colombiana

Además de las entidades territoriales descritas anteriormente (departamentos, distritos y municipios), la Constitución Política posibilita la conformación de una serie de **figuras administrativas del ordenamiento territorial**, las cuales no son

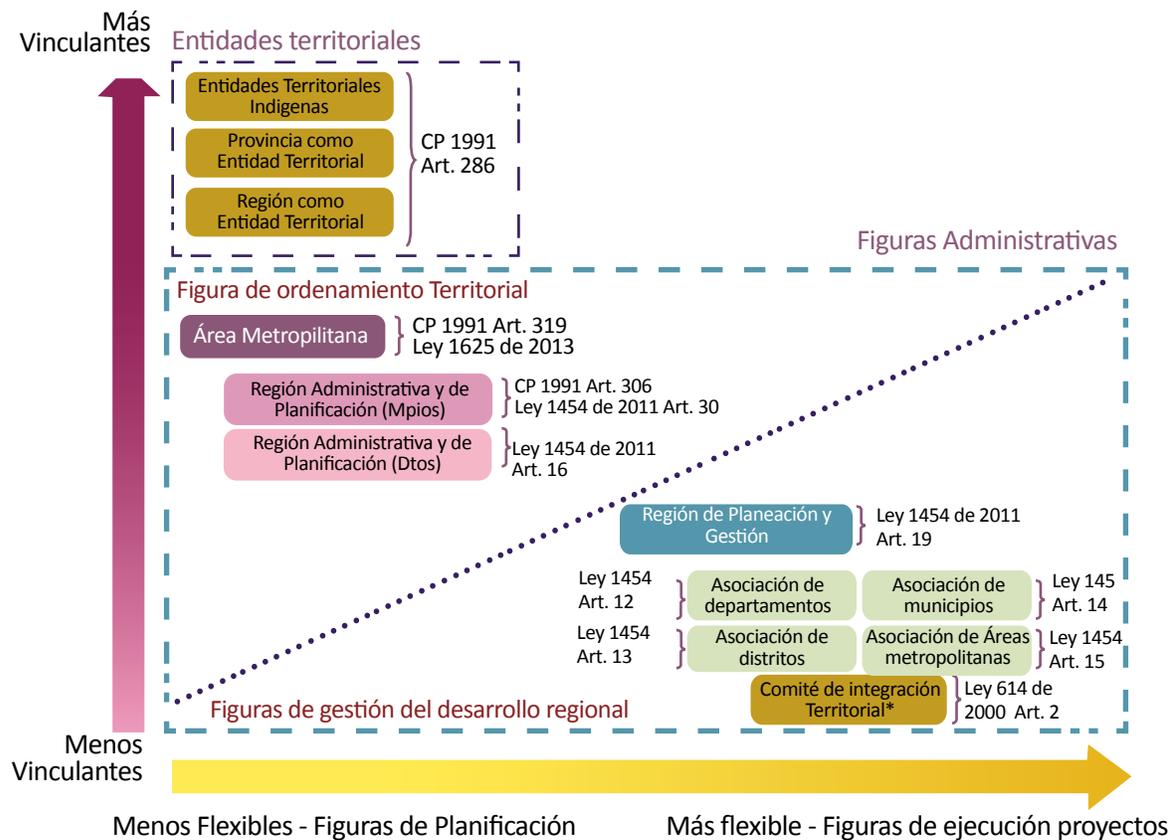
²⁴ Dichos Distritos se encuentran previstos en el artículo 328 de la Constitución Política de Colombia

consideradas propiamente entidades territoriales, sino esquemas asociativos para la gestión del territorio, y a su vez, están reglamentadas a través de la Ley 1454 de 2011, conocida como la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial - LOOT, lo anterior, respondiendo a la necesidad de articular las soluciones a problemáticas que sobrepasan los límites jurisdiccionales de las entidades territoriales.

La LOOT contempla diversas formas de asociación entre entidades territoriales, las cuales buscan la conformación de alianzas estratégicas que impulsen el desarrollo autónomo y autosostenible de sus comunidades (Art. 9 Ley 1454). Con este propósito la Ley ofrece un amplio catálogo de formas de asociación para que que entidades del mismo o diferente nivel territorial se asocien con el ánimo de responder a problemáticas comunes estructurales o coyunturales, dando la posibilidad de desarrollar proyectos concretos de forma conjunta o la administración mancomunada del territorio de forma permanente.

Si bien estas formas de asociación cuentan con características particulares, comparten la de ser figuras administrativas que no cuentan con autonomía política. Las figuras administrativas del ordenamiento territorial que contempla la Constitución y la ley son: áreas metropolitanas; asociaciones de municipios; asociaciones de departamentos; provincias administrativas y de planificación; regiones administrativas y de planificación; regiones de planificación y gestión; asociaciones de distritos especiales; y, asociaciones de áreas metropolitanas (Gráfica 1).

Gráfica 1. Esquemas Asociativos para el Ordenamiento Territorial



*No constituye una figura territorial sino un cuerpo colegiado de planificación territorial

Fuente: Secretaría Distrital de Planeación (2012). Dirección de Integración Regional, Nacional e Internacional

A continuación se presenta una breve descripción de las figuras de gestión territorial contempladas en la legislación nacional:

Área Metropolitana

La Constitución Política de Colombia, la Ley 1454 de 2011 y la Ley 1625 de 2013 contemplan la creación de un Área Metropolitana como una figura administrativa del ordenamiento territorial, mediante la cual se pueden coordinar acciones alrededor de los hechos metropolitanos y la prestación de servicios públicos.

Si bien el área metropolitana es una figura administrativa, cuenta con un carácter mucho más vinculante que otras figuras asociativas, dado que para su creación se requiere de la aprobación del constituyente primario a través de la realización de una Consulta Popular en los municipios interesados, y al mismo tiempo, se le

pueden ceder competencias municipales o nacionales que pasan a ser del orden metropolitano. La planificación en materia de obras públicas y vivienda, recursos naturales y manejo y conservación del ambiente, prestación de servicios públicos, valorización, asuntos fiscales, asuntos de carácter administrativo u otras que versen sobre asuntos metropolitanos, según lo que se defina en los estatutos del área metropolitana, pasan a ser asuntos del orden metropolitano.

Esta forma de asociación permite generar un arreglo institucional con un alto grado vinculatorio que hace que dos administraciones, aun cuando conserven su autonomía jurídica y política, tengan autoridades administrativas que coordinan el desarrollo de ambas entidades territoriales en aspectos específicos que las mismas decidan.²⁵ Es decir, las áreas metropolitanas en Colombia cumplen un papel multi-jurisdiccional, en donde los municipios integrantes no pierden autonomía política, económica o administrativa sino que se organizan para administrar de manera conjunta los servicios que requieren acuerdos e instituciones administrativas supramunicipales.²⁶

Es de resaltar que la Ley fija las características para que un municipio pueda aspirar a constituir un área metropolitana. Para ello, es necesario que existan relaciones muy estrechas en materia socioeconómica y urbano-espacial, con una tendencia a unificar el mercado laboral, el mercado del suelo y el mercado de vivienda.

Aunque Bogotá y su entorno inmediato configuran el ámbito metropolitano más grande e importante del país, en la práctica los intentos por alcanzar una figura de esta naturaleza “en derecho” han resultado infructuosas. El primer intento por constituir un área metropolitana entre Bogotá y algunos de los municipios de la Sabana tuvo lugar durante la Alcaldía de Enrique Peñalosa (1998-2000). A inicios de la década del 2000 se llegó a un acuerdo de voluntades entre el Distrito y los municipios de Soacha, Mosquera, Madrid y Funza, sin embargo, el proceso no tuvo continuidad dado que la Registraduría de Estado Civil no le dio su aval.²⁷

²⁵ Entre las autoridades administrativas que permite crear la Ley están las autoridades metropolitanas de ambiente y transporte.

²⁶ Carrión B. G. A (2009), Los Avatares de la institucionalidad metropolitana en Colombia: una breve revisión a la aplicación de la Ley 128 de 1994, p. 7

²⁷ Avellaneda. R. P. (2011). Bogotá Región Central – transformaciones recientes en las dinámicas de ocupación del territorio. Colección Dirección de Investigación. Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, Colombia, p. 58.

Posteriormente, en el año 2012 se inició un proceso de concertación con los municipios del área de influencia de la Capital para constituir un área metropolitana. Luego de una ardua tarea de divulgación, el municipio de Soacha fue el único que manifestó voluntad política para conformar esta figura con el Distrito Capital, de acuerdo con el procedimiento establecido en la Ley 128 de 1994, entonces vigente.

Atendiendo el interés explícito de estas dos jurisdicciones, se radicó el proyecto de constitución ante la Registraduría Nacional del Estado Civil. No obstante, el 29 de abril de 2013 fue sancionada la Ley 1625 de 2013, la cual derogó la Ley 128 de 1994 y dejó por fuera de su alcance al Distrito Capital y sus municipios circunvecinos, motivo por el cual la Registraduría declaró no procedente señalar fecha para la Consulta Popular y el proceso se dilató.

Ante esta situación, la Secretaría Distrital de Planeación lideró la elaboración de una propuesta de Ley especial que permitiera reglamentar la constitución de un Área Metropolitana entre el Distrito Capital y sus municipios circunvecinos. Esta propuesta de Ley Especial fue objeto de discusión con los actores institucionales interesados en el tema y con las cabezas de sector Distritales con injerencia en la materia (Ambiente, Hacienda, Movilidad, Hábitat, Gobierno, General). En noviembre del 2014, el Ministro del Interior Juan Fernando Cristo, radicó en el Senado el Proyecto de Ley 110 de 2014: “Por medio del cual se establece el régimen político, administrativo y fiscal especial para la conformación del Área Metropolitana entre Bogotá Distrito Capital y el municipio de Soacha Cundinamarca”. Si bien este Proyecto fue consultado con la Administración Distrital, pese a las observaciones técnicas, terminó siendo temáticamente débil y geográficamente limitado al municipio de Soacha.

En relación con esta iniciativa, el Distrito manifestó reiteradamente su postura técnica que invitaba a ampliar la cobertura de este marco jurídico, de tal manera que se le diera la posibilidad a la Capital de constituir un área metropolitana con cualquiera de los municipios circunvecinos con los que tuviera estrechas relaciones funcionales y no sólo con el municipio de Soacha. No obstante, pesar del gran interés de la administración por concretar la reglamentación de un marco jurídico que le permitiera a la Capital constituir un área metropolitana con sus municipios circunvecinos, este proyecto fue archivado porque el Senador Ponente, Juan Manuel Galán, no radicó ponencia ante la Corporación.

La administración de la Bogotá Humana está convencida de que la constitución de un área metropolitana es una deuda inaplazable con la región. Los hechos del desarrollo que se traducen en fenómenos metropolitanos deben ser atendidos con las herramientas institucionales que ofrece nuestra legislación. Bogotá y sus municipios de borde urbano han conformado una unidad social y económica que demanda acciones coordinadas para alcanzar las metas de bienestar en las poblaciones más vulnerables de sus territorios, así como generar condiciones de desarrollo urbano que les permitan hacer frente a las exigencias de un entorno económico más integrado y competitivo con los mercados nacionales e internacionales.

Regiones Administrativas de Planificación y Región Administrativa de Planeación Especial

Las Regiones Administrativas y de Planificación - RAP son esquemas asociativos con vocación de permanencia en el tiempo que se conforman entre departamentos, con el fin de planificar temas comunes de escala departamental asociados al desarrollo económico, social y la sostenibilidad ambiental de sus territorios; no obstante, el Distrito Capital puede pertenecer a éstas pues tiene un fuero especial que le otorga un tratamiento de municipio y departamento en forma simultánea, figura que se denomina Región Administrativa y de Planeación Especial – RAPE.

El primer intento de constitución de una Región Administrativa y de Planeación Especial se dio en el 2011 con la iniciativa de una región de esta naturaleza entre el Distrito Capital y el Departamento de Cundinamarca, que en su momento se denominó Región Capital Bogotá-Cundinamarca. No obstante, esta propuesta fue archivada por la Asamblea Departamental y el Concejo Distrital debido a que se presentó al final de las administraciones vigentes para la época.

Con el inicio del Plan de Desarrollo “Bogotá Humana”, la idea de una plataforma de planificación regional no sólo identificó al Departamento de Cundinamarca, sino que buscó incluir a los socios departamentales históricamente más cercanos al Distrito Capital conocidos como la “Región Central”. Por esta razón, se trabajó articuladamente con los departamentos contiguos de Cundinamarca, Boyacá, Meta y Tolima en el proceso de construcción de esta figura asociativa, cuyo objetivo es

“integrar y consolidar, desde lo regional, un territorio de paz, con equilibrio social, económico y ambiental, culturalmente diverso y globalmente competitivo e innovador”.²⁸

Cumpliendo con el procedimiento establecido en la Ley 1454 de 2011 para la constitución de esta figura, las entidades territoriales solicitaron ante la Comisión de Ordenamiento Territorial del Senado de la República un concepto acerca de su constitución, el concepto fue favorable y, aunque no siendo vinculante, recalcó la importancia de implementar este tipo de iniciativas regionales. Así mismo, los proyectos de Ordenanza Departamental y Acuerdo Distrital “Por el cual se aprueba la constitución de la Región Administrativa y de Planeación Especial - RAPE, se autoriza la suscripción del Convenio entre el Distrito Capital de Bogotá y los departamentos de Cundinamarca, Boyacá, Meta, y Tolima y se dictan otras disposiciones” fueron presentados y aprobados en las respectivas corporaciones públicas (Asambleas Departamentales y Concejo Distrital), por lo que las entidades territoriales involucradas procedieron el 25 de septiembre de 2014 a la suscripción del Convenio Interadministrativo mediante el cual se creó esta figura, primera de esta naturaleza en el país.

Asociaciones de Municipios y Asociaciones de Departamentos

La Asociación de Municipios es una figura administrativa del ordenamiento territorial regulada por la Ley 136 de 1994 art. 148 al 153 y por la Ley 1454 de 2011 art. 14. Se compone por dos o más entidades municipales que se asocian para la ejecución de un proyecto específico, y por lo tanto, su horizonte temporal es el de la ejecución del proyecto. Por su parte, las Asociaciones de Departamentos funcionan igual que las asociaciones de municipios, pero en el orden departamental. Esta figura fue creada por la Ley 1454 de 2011.

Provincias Administrativas y de Planificación-PAP

Las Provincias Administrativas y de Planificación – PAP se derivan de la unión de dos o más municipios contiguos y pertenecientes a un mismo departamento para la prestación de servicios públicos, la ejecución de obras de ámbito regional, la ejecución de proyectos de desarrollo integral y la gestión ambiental (LOOT art.

²⁸ RAPE Región Central (2014), Manifiesto de voluntades firmado el 27 de enero de 2014 por los gobernadores de Cundinamarca, Meta, Tolima, Boyacá y Bogotá D.C.

16). Esta forma de asociación es más estructural que la asociación de municipios, puesto que está orientada a la planificación del territorio y sus funciones son más a largo plazo que la simple ejecución de un proyecto.

La PAP está concebida como un paso previo a la conformación de una provincia como entidad territorial.

Asociación de Áreas Metropolitanas, Distritos Especiales

Las asociaciones de Áreas Metropolitanas y de Distritos Especiales son un tipo de figura que se crea para la representación de los intereses comunes de las áreas o distritos, su finalidad es la de organizar la prestación conjunta de servicios públicos y la ejecución de obras públicas de interés común (Ley 1454 art. 14).

Regiones de Planificación y Gestión

Las Regiones de Planificación y Gestión son conformadas por entidades territoriales afines. Esta figura podrá actuar como banco de proyectos de inversión estratégicos de impacto regional durante el tiempo de desarrollo y ejecución de los mismos.

Aunque la LOOT contempla como figuras del Ordenamiento Territorial las Asociaciones de Áreas Metropolitanas y Distritos Especiales y las Regiones de Planificación y Gestión, los alcances de estas dos figuras asociativas son cuestionables, pues la Ley no es clara en explicar por qué dos áreas metropolitanas o Distritos, aún sin compartir límites geográficos, pueden asociarse para coordinar la prestación de un servicio público o la ejecución de una obra de interés común.

Comité de Integración Territorial – CIT

La figura de los Comités de Integración Territorial (CIT) reglamentada en la **Ley 614 de 2000**, dista en su naturaleza y alcance de las figuras contempladas en la LOOT mencionadas anteriormente. A diferencia de las figuras asociativas del ordenamiento territorial de carácter voluntario previstas en la LOOT, **los CIT son órganos colegiados** de carácter consultivo -con participación multinivel de gobierno, de las corporaciones autónomas ambientales con jurisdicción en el ámbito y de la sociedad civil organizada-, son de **obligatorio cumplimiento**, y su finalidad es la concertación de la implementación conjunta de los planes de

ordenamiento territorial de los municipios que lo conformen en torno a tres temas: (1) fenómenos de conurbación, (2) relaciones estrechas en el uso del suelo, o (3) relaciones estrechas en la prestación de servicios públicos.

Así pues, la Ley 614 del 2000 crea los Comités de Integración Territorial como cuerpos colegiados en los cuales las autoridades competentes concertarán lo referente a la implementación de los Planes de Ordenamiento Territorial y a la construcción de una visión estratégica de desarrollo futuro de su área de influencia territorial. Según lo establece el artículo 3° de la misma norma, la constitución del Comité de Integración Territorial es obligatoria entre los municipios de un mismo departamento que conformen un área metropolitana y en aquellos municipios y distritos que tengan un área de influencia donde habite un número superior a quinientos mil (500.00) habitantes. Es de señalar que, esta figura no genera erogaciones presupuestales a las entidades territoriales que la conforman y tampoco tiene un carácter vinculante.

El documento “Definición legal y funcional de los esquemas asociativos de entidades territoriales en Colombia” (DNP, 2013), ha señalado que los Comités de Integración Territorial hacen parte de los mecanismos de integración, coordinación y armonización de las diferentes entidades competentes en materia de ordenamiento del territorio para la implementación de los Planes de Ordenamiento Territorial. Sin embargo, desde el año 2000 en el que fue expedida la Ley 614, sólo se han creado dos Comités de Integración Territorial en el territorio nacional.

El primero, fue creado entre la ciudad núcleo de Pereira y 9 municipios adicionales pertenecientes a los departamentos de Caldas (Viterbo), Risaralda (Santa Rosa de Cabal, Marsella, Balboa, La Celia, Belén de Umbría) y Valle del Cauca (Cartago, Ulloa, Alcalá), mediante un acuerdo de voluntades, el 30 de abril del 2008, y posteriormente se estableció por acuerdo metropolitano, en junio 26 del mismo año. La conformación de este CIT ha permitido la articulación de programas relacionados con el establecimiento de un Modelo de Ocupación del Territorio; la formación para la planeación territorial regional; el fortalecimiento institucional y organizacional para el trabajo; el apoyo a la integración regional a nivel nacional e internacional; y el apoyo a la ejecución de macroproyectos con impacto regional y que apunten a un modelo de desarrollo. En CIT de Centro Occidente, a pesar de sus pocos años de existencia, está realizando la estructuración de un modelo de ocupación territorial de los municipios que hacen parte del Comité.

El segundo CIT, fue creado en la subregión centro sur del departamento de Caldas, reuniendo a los municipios de Manizales, Palestina, Chinchiná, Villamaría y Neira, no obstante no existen registros aún de su funcionamiento. En el marco de este espacio de encuentro, los alcaldes de las entidades territoriales esperaban definir la mejor estrategia asociativa para los municipios, en aras de trabajar conjuntamente por el territorio. En el año 2013, acordaron la creación de un área metropolitana pero no se tiene conocimiento de sus avances para tal fin.

2.2. Instrumentos de Ordenamiento Territorial existentes

La legislación colombiana ha reconocido la importancia del territorio como el escenario físico y ambiental en donde se dinamizan y convergen los procesos de desarrollo, en tanto constituye un elemento integrador entre actividades y relaciones sociales, económicas y culturales del hombre.²⁹ La LOOT, en su artículo 29, define las competencias de la Nación y de las entidades territoriales en materia de Ordenamiento Territorial de la siguiente manera:

Tabla 3. Competencias de la Nación y las entidades territoriales en materia de Ordenamiento Territorial

Nivel de Gobierno	Competencias
Nación	Establecer la política general de ordenamiento del territorio en los asuntos de interés nacional: áreas de parques nacionales y áreas protegidas.
	Definir la localización de grandes proyectos de infraestructura.
	Determinar las áreas limitadas en uso por seguridad y defensa.
	Definir los lineamientos del proceso de urbanización y el sistema de ciudades.
	Definir los lineamientos y criterios para garantizar la equitativa distribución de los servicios públicos e infraestructura social de forma equilibrada en las regiones.
	Propender por la conservación y protección de áreas de importancia histórica y cultural.
	Definir los principios de economía y buen gobierno mínimos que deberán cumplir los Departamentos, los Distritos, los Municipios, las Áreas Metropolitanas, y cualquiera de las diferentes alternativas de asociación, contratos o convenios plan o delegaciones previstas en la presente ley.

²⁹ Prieto Johanna Beatriz, Luengas Edgar Camilo. La Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial como instrumento para la integración del Ordenamiento Territorial y Ambiental, p. 2.

Distritos Especiales	Establecer directrices y orientaciones para el ordenamiento de la totalidad o porciones específicas de su territorio, especialmente en áreas de conurbación con el fin de determinar los escenarios de uso y ocupación del espacio, de acuerdo con el potencial óptimo del ambiente y en función de los objetivos de desarrollo, potencialidades y limitantes biofísicos, económicos y culturales.
	Definir las políticas de asentamientos poblacionales y centros urbanos, de tal manera que facilite el desarrollo de su territorio.
	Orientar la localización de la infraestructura física-social de manera que se aprovechen las ventajas competitivas regionales y se promueva la equidad en el desarrollo municipal.
	Integrar y orientar la proyección espacial de los planes sectoriales departamentales, los de sus municipios y entidades territoriales indígenas.
	Dividir el territorio distrital en localidades, de acuerdo a las características sociales de sus habitantes y atribuir competencias y funciones administrativas.
	Organizarse como áreas metropolitanas, siempre que existan unas relaciones físicas, sociales y económicas que den lugar al conjunto de dicha característica y coordinar el desarrollo del espacio territorial integrado por medio de la racionalización de la prestación de sus servicios y la ejecución de obras de interés metropolitano.
Municipios	Dirigir las actividades que por su denominación y su carácter les corresponda.
	Formular y adoptar los planes de ordenamiento del territorio.
	Reglamentar de manera específica los usos del suelo, en las áreas urbanas, de expansión y rurales, de acuerdo con las leyes.
	Optimizar los usos de las tierras disponibles y coordinar los planes sectoriales, en armonía con las políticas nacionales y los planes departamentales y metropolitanos.

Fuente: Elaboración propia con base en la LOOT, Art 29

A nivel municipal el ordenamiento territorial cuenta con el **Plan de Ordenamiento Territorial (POT)** como un instrumento técnico y normativo de planeación y gestión de largo plazo a través del cual se integran los usos del suelo con las estrategias económicas, sociales, ambientales y culturales del municipio.³⁰

³⁰ DNP (2005). Serie Ambiente y Ordenamiento Territorial. Guía Metodológica 2; p. 5

La Ley 388 de 1997, en su artículo 9 define el Plan de Ordenamiento Territorial como el conjunto de objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas adoptadas para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo. Todos los municipios del país, de acuerdo con sus características particulares, deben elaborar un Plan de Ordenamiento Territorial, así:

Planes de Ordenamiento Territorial (POT): Deben elaborarlos los municipios con población superior a 100.000 habitantes.

Planes Básicos de Ordenamiento Territorial (PBOT): Deben elaborarlos los municipios con población entre 30.000 y 100.000 habitantes.

Esquemas de Ordenamiento Territorial (EOT): Deben elaborarlos los municipios con población inferior a 30.000 habitantes.

A su vez, la normatividad indica que los Planes de Ordenamiento Territorial deben contener los siguientes elementos:

Tabla 4. Normatividad Planes de Ordenamiento Territorial

Componentes de los Planes de Ordenamiento Territorial	Aspectos a desarrollar
General	Sistemas de comunicación entre el área urbana y el área rural.
Constituido por los objetivos, estrategias y contenidos estructurales de largo plazo	La clasificación del territorio en suelo urbano, rural y de expansión urbana, con la correspondiente fijación del perímetro del suelo urbano.
	Delimitación de las áreas de reserva para la protección del medio ambiente y los recursos naturales.
	Determinación de las zonas expuestas a amenazas y riesgos.
Urbano Constituido por los objetivos, estrategias y contenidos estructurales de largo plazo.	Plan vial.
	Plan de servicios públicos domiciliarios.
	Estrategia de mediano plazo para el desarrollo de programas de vivienda de interés social y de mejoramiento integral.
	Normas urbanísticas.

Componentes de los Planes de Ordenamiento Territorial	Aspectos a desarrollar
Rural Constituido por las políticas, acciones, programas y normas para orientar y garantizar la adecuada interacción entre los asentamientos rurales y la cabecera municipal, así como la conveniente utilización del suelo.	<p>Delimitación de las áreas de conservación y protección de los recursos naturales incluyendo las áreas de amenazas y riesgos.</p> <p>Localización y dimensionamiento de las zonas como suburbanas.</p> <p>Identificación de los centros poblados rurales</p> <p>Determinación de los sistemas de aprovisionamiento de los servicios de agua potable y saneamiento básico de las zonas rurales.</p> <p>Expedición de normas para la parcelación de predios rurales destinados a vivienda campestre.</p>

Fuente: Elaboración propia con base en: Guía Metodológica: “Información práctica para formulación de Planes de Ordenamiento Territorial” Departamento Nacional de Planeación.

A nivel metropolitano la Ley es clara en afirmar que se deben elaborar **Planes Integrales de Desarrollo Metropolitano** con perspectiva de largo plazo, incluyendo el componente de ordenamiento físico territorial y el señalamiento de las normas obligatoriamente generales que definan los objetivos y criterios a los que deben acogerse los municipios al adoptar los Planes de Ordenamiento Territorial en relación con las materias referidas a los hechos metropolitanos, de acuerdo con lo previsto en la Ley de Áreas Metropolitanas.³¹

A nivel departamental, el DNP apostó por definir un instrumento de ordenamiento territorial que permitiera acatar las disposiciones normativas de la LOOT,³² el **Plan de Ordenamiento Territorial Departamental (POTD)**, que cumple con la función de articular los posibles escenarios de uso y ocupación del espacio con las disposiciones de los niveles nacional y municipal. No obstante, este instrumento del orden departamental no tiene soporte jurídico y todavía no cuenta con un referente nacional que permita visualizar su coordinación y complementariedad con los instrumentos nacionales, locales y ambientales de planeación territorial.

³¹ DNP (2005). Serie Ambiente y Ordenamiento Territorial. Guía Metodológica 2; p.5.

³² Tal como lo dispone la LOOT en su artículo 29 es competencia de los departamentos “Integrar y orientar la proyección espacial de los planes sectoriales departamentales, los de sus municipios y entidades territoriales indígenas”.

Finalmente, la LOOT establece como una de las competencias del nivel nacional en materia de Ordenamiento Territorial “Establecer la política general de ordenamiento del territorio en los asuntos de interés nacional: áreas de parques nacionales y áreas protegidas.”, dicha política nacional establecerá los principios, objetivos y estrategias, que guían las relaciones entre la sociedad y el territorio, las estrategias y las directrices generales que recogen los asuntos fundamentales del desarrollo territorial con visión de largo plazo, relacionados con la distribución y crecimiento poblacional y sus actividades derivadas.

Además, la política Nacional de Ordenamiento Territorial debe ocuparse de la racional utilización y conservación de los recursos naturales con el ánimo de armonizar el desarrollo económico con el uso, manejo y ocupación del territorio, comprendiendo una amplia gama de factores como los urbanos, rurales, regionales, de localización de actividades económicas, distribución y acceso a tierra, desarrollo fronterizo y protección del medio ambiente, entre otros.

3. CIT COMO MECANISMO DE COORDINACIÓN PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LOS PLANES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

3.1. Antecedentes

Bogotá D.C. y los municipios que pertenecen a su área de influencia tienen razones de peso para coordinar la implementación de sus Planes de Ordenamiento Territorial. La región requiere con urgencia la constitución de un espacio formal que permita respaldar las discusiones y decisiones de las diferentes entidades territoriales en esta materia.

Al respecto, la Ley 614 de 2000 ofrece una alternativa para institucionalizar un cuerpo colegiado que responda a esta necesidad. Así, de conformidad con lo establecido en el artículo 2° de la Ley en mención: *“los Comités de Integración Territorial son cuerpos colegiados en los cuales las autoridades competentes concertarán lo referente a la implementación de los Planes de Ordenamiento Territorial y a la presentación de la visión estratégica de desarrollo futuro del área de influencia territorial; así mismo serán escenarios de participación comunitaria en los términos previstos en el artículo 4o. de la Ley 388 de 1997”* (Subrayado propio).

Para el caso de Bogotá D.C. y los municipios de su área de influencia, su conformación es obligatoria en tanto que, el artículo 3° de la Ley 614 de 2000, señala que *“la conformación de los Comités (...), será obligatoria entre los municipios de un mismo departamento que conformen un área metropolitana y en aquellos municipios y distritos que tengan un área de influencia donde habite un número superior a quinientos mil (5000.000) habitantes”* (Subrayado propio). No obstante, a pesar de la obligatoriedad establecida por la Ley y la evidencia técnica de hechos de conurbación, estrechas relaciones de usos de suelo y estrechas relaciones en la prestación de servicios públicos entre los municipios circunvecinos y la ciudad núcleo, a la fecha dicho cuerpo colegiado no ha sido constituido.

liderada por la Cámara de Comercio de Bogotá, y el Centro de Desarrollo Regional de las Naciones Unidas, Oficina para América Latina y el Caribe (UNCRD-LAC), tomaron la iniciativa de adelantar la gestión necesaria para convocar a los actores regionales y concretar la conformación del Comité de Integración Territorial de Bogotá y sus municipios circunvecinos.

Si bien el Comité de Integración Territorial no es una figura asociativa con características vinculantes como las de un Área Metropolitana o una Región Administrativa de Planificación, sí es un escenario propicio para que de manera formal se establezcan los mecanismos para la integración, coordinación y armonización de decisiones que permitan la implementación conjunta de los POT, PBOT o EOT de la ciudad de Bogotá D.C. y los municipios circunvecinos. Es de resaltar que el Comité de Integración Territorial sería compatible y complementario con cualquier otra figura asociativa que el Distrito Capital, los municipios y el departamento emprendieran entre sí, tales como la Región Administrativa y de Planificación Especial (RAPE), el Área Metropolitana de la ciudad de Bogotá y los municipios circunvecinos, asociaciones de municipios, entre otras.

A continuación se presentan cuatro momentos importantes en el proceso de constitución del Comité de Integración Territorial:

3.1.1. Cumbre por la competitividad de La Sabana”, organizada por la Cámara de Comercio de Bogotá y el Centro para el Desarrollo Regional de las Naciones Unidas –UNCRD

El 14 de agosto de 2014 en la sede de la Cámara de Comercio del municipio de Facatativá se llevó a cabo la “Cumbre por la Competitividad de La Sabana”. A dicha reunión se convocaron 21 municipios de La Sabana incluido el Distrito Capital, la Gobernación de Cundinamarca y otros actores institucionales interesados en los temas regionales. El criterio para la selección de dichos municipios obedece a una medida técnica denominada índice de metropolización. Este índice da cuenta de aquellos territorios que evidencian estrechas relaciones funcionales frente a un núcleo poblacional de mayor jerarquía (para la construcción del índice de Bogotá y la Sabana el criterio de relaciones funcionales que se adoptó fue el de saldos migratorios, que se explica en detalle en el siguiente subcapítulo).

De las entidades convocadas asistieron representantes de la Gobernación de Cundinamarca, del Consejo Territorial de Planeación de Cundinamarca, del Distrito Capital, de los municipios de Facatativá, Madrid, Sopó, Tabio, Funza, Bojacá, Mosquera, Chía y Subachoque y de instituciones como la Sociedad Colombiana de Arquitectos, Fedegan y la Fundación Prodesarrollo Occidente de la Sabana (Prodeocsa).

El objetivo principal de esta cumbre fue reunir a los representantes de los diferentes municipios de la región para socializar resultados sobre el desarrollo económico y la competitividad regional de Bogotá y 20 municipios vecinos. Adicionalmente, este día se presentó un estudio sobre el estado actual de la ocupación del suelo y los impactos de la conurbación y desde UNCRD se invitó a la conformación de un Comité de Integración Territorial (CIT) a la luz de lo establecido en la normatividad colombiana.

3.1.2. Encuentro en la Gobernación de Cundinamarca, organizado por UNCRD y CCB

El 24 de septiembre de 2014, en la sede de la Gobernación de Cundinamarca se llevó a cabo un encuentro para discutir la institucionalización del CIT, al que asistieron representantes de la Gobernación de Cundinamarca, de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (CAR), del Distrito Capital de Bogotá y de los municipios de Tabio, Facatativá, Cajicá, Soacha, Subachoque, Madrid, Mosquera, Funza, Chía y Sibaté. Entre los asistentes se revisó una propuesta de documento de constitución del CIT presentada por UNCRD para su validación jurídica en cada una de las entidades territoriales.

Adicionalmente, este día se acordó la necesidad de elaborar un Documento Técnico de Soporte que respaldara la conformación del CIT, para lo cual se designó a la Secretaría Distrital de Planeación. De igual forma, se convino que dicho documento debería ser validado por las entidades territoriales que decidieran conformar el Comité.

3.1.3. Reunión para la revisión de los documentos de constitución del Comité de Integración Territorial, organizada por la Cámara de Comercio de Bogotá y UNCRD

El 13 de abril de 2015, se llevó a cabo en la sede Salitre de la Cámara de Comercio de Bogotá un encuentro para revisar los documentos de constitución del CIT. Al encuentro asistieron representantes del Departamento Nacional de Planeación, el Consejo Departamental de Planeación Territorial de Cundinamarca, la Dirección de Competitividad de la Gobernación de Cundinamarca, la Secretaría Distrital de Planeación de Bogotá D.C., representantes de las oficinas de planeación y las alcaldías de los municipios de Facatativá, Sibaté, Chía, El Rosal, Zipaquirá, Madrid, La Calera, Subachoque y Cota, y representantes de la Fundación Prodesarrollo Occidente de la Sabana (Prodeocsa).

En esta sesión se acordó la revisión jurídica de los documentos y el envío de comentarios por parte de las entidades territoriales interesadas. De tal manera, el Distrito Capital y los municipios de Chía, Cota, El Rosal, Facatativá, La Calera, Madrid, Sibaté, Subachoque y Zipaquirá manifestaron explícitamente su voluntad de pertenecer al CIT.

Igualmente, se señaló la necesidad de adelantar las gestiones pertinentes para vincular a esta figura a los demás municipios pertenecientes al área de influencia de la ciudad de Bogotá D.C, y otros actores necesarios para sesionar en el CIT.

3.1.4. Reunión de coordinación interinstitucional para el proceso de conformación del Comité de Integración Territorial – CIT, previsto por la Ley 614 de 2000

El 24 de abril de 2015, en las instalaciones del Centro de las Naciones Unidas para el Desarrollo Regional (UNCRD) se llevó a cabo una reunión de coordinación institucional para definir el proceso de constitución del CIT. En dicha reunión se socializaron los avances técnico-jurídicos del proceso y se llegó a un acuerdo sobre la fase final de conformación de la figura.

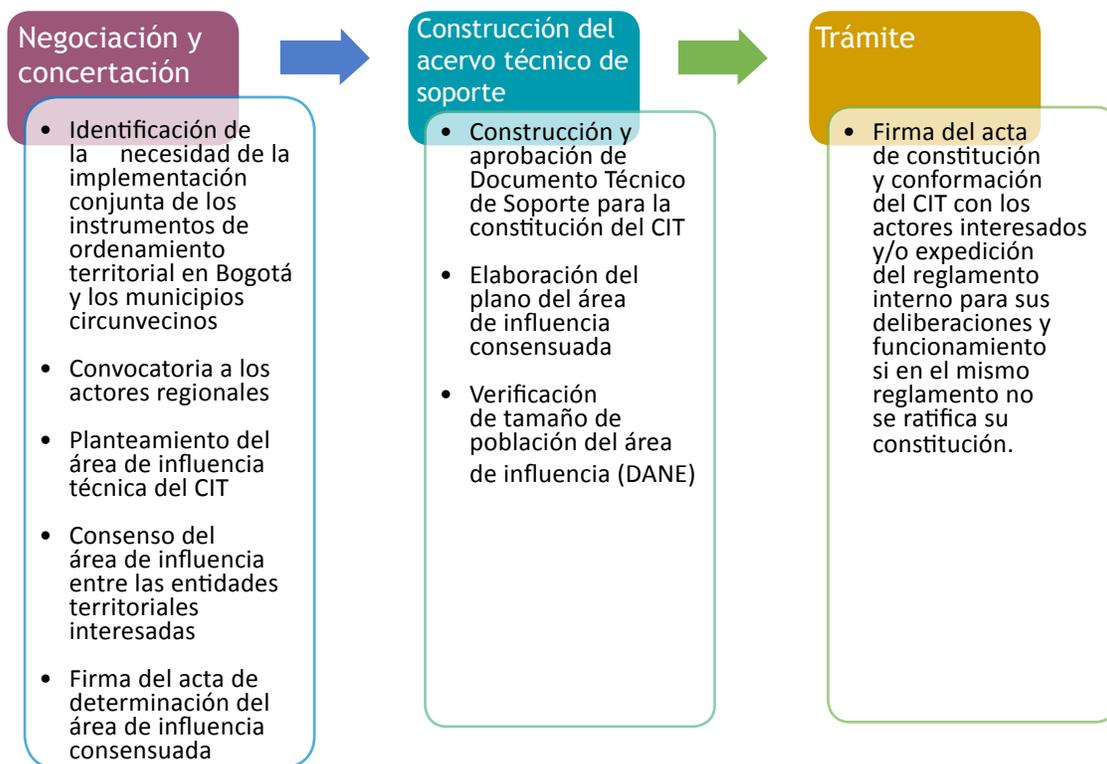
En dicha reunión, se acordó que el CIT se conformaría según lo establecido en la Ley 614 de 2000, para lo cual propuso, en primer lugar, concertar el área de

influencia posteriormente proceder a la constitución de dicha figura por medio de un Acta de Constitución y Conformación.

3.2. Proceso de constitución del CIT

La Mesa Regional de Competitividad para Bogotá y Cundinamarca, liderada por la Cámara de Comercio de Bogotá, y el Centro de Desarrollo Regional de las Naciones Unidas (UNCRD), elaboraron una propuesta para adelantar el proceso de constitución del CIT de Bogotá D.C., y los municipios circunvecinos, el cual consideró varias etapas, como se muestra a continuación.

Gráfica 2. Pasos generales para conformar el Comité de Integración Territorial



Fuente: Secretaría Distrital de Planeación (2015). Dirección de Integración Regional, Nacional e Internacional.

La primera etapa de **negociación y concertación**, tuvo el propósito de convocar a los actores regionales para identificar los hechos territoriales que dan cuenta de la necesidad de la implementación conjunta de los instrumentos de ordenamiento territorial en el área de influencia de la ciudad de Bogotá D.C. y los municipios circunvecinos. Para ello, durante esta etapa se revisaron varias propuestas sobre el tamaño del área de influencia del CIT soportadas en investigaciones técnicas elaboradas por las entidades con competencia en el ordenamiento territorial.

Finalmente, entre los municipios interesados y el Distrito Capital se consensuó el área de influencia del CIT y se firmó un acta de delimitación de la misma.

La segunda etapa, referente a la **construcción del acervo técnico de soporte**, tuvo el propósito de elaborar y aprobar de forma conjunta un Documento Técnico de Soporte que respaldara la conformación del Comité de Integración Territorial entre los municipios interesados y el Distrito Capital. Adicionalmente, en esta etapa se hizo necesaria la elaboración de un plano del área de influencia consensuada así como la verificación del tamaño de población de la misma, según la fuente oficial del DANE.

La tercera etapa para el **trámite** del CIT, tuvo por objeto la creación de este cuerpo colegiado a través de la firma de un Acta de Constitución y Conformación con los todos los actores que establece la Ley. Así, participaron los alcaldes de los municipios interesados, el Alcalde Mayor de Bogotá D.C., el gobernador de Cundinamarca, el director de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (CAR), los delegados de los Ministros del Interior y Vivienda, Ciudad y Territorio; y posteriormente, tendrán asiento dos representantes de los gremios productivos, económicos y de las organizaciones no gubernamentales que sean elegidos por los Consejos Territoriales de Planeación de las entidades territoriales integrantes del CIT.

Es preciso aclarar que los Alcaldes y el Gobernador están habilitados para suscribir el Acta de conformación del CIT a partir de las facultades que cada año les conceden los Concejos y la Asamblea, respectivamente, con ocasión de la tramitación del presupuesto, así como por aquellas que les fueron otorgadas con la aprobación de los Planes de Desarrollo.

Una vez conformado el CIT, se efectuó el nombramiento de un Secretario Técnico provisional, en este caso UNCRD, mientras sus integrantes adoptan en consenso el reglamento interno de trabajo y designan al Secretario Técnico respectivo para dar inicio a las sesiones.

Finalmente, durante la operación del CIT, las entidades territoriales deben llegar a consensos técnicos en la implementación de sus Planes de Ordenamiento Territorial.

3.2.1. Área de Influencia Técnica y Área de Influencia consensuada

Como se señaló en los pasos para la constitución del CIT, en una primera etapa de negociación y concertación, las entidades territoriales firmaron un Acta en la cual se consensuó el área de influencia del mismo. Para ello, se tuvo en cuenta lo dispuesto en la Ley 614 de 2000 y los estudios e investigaciones que técnicamente ayudaron a identificar el área de influencia.

De conformidad con lo establecido en el artículo 3° de la Ley 614 de 2000 *“la conformación de los Comités de Integración Territorial será obligatoria entre (...) aquellos municipios y distritos que tengan un área de influencia donde habite un número superior a quinientos mil (500.000) habitantes”* (Subrayado propio).

Además, el artículo 4° de la Ley 614 de 2000 explica también que *“se entenderá por área de influencia el territorio conformado por la capital de departamento o municipio principal y municipios circunvecinos, en los cuales se presenten hechos que hagan indispensable la implementación conjunta de los planes de ordenamiento territorial tales como*

- *fenómenos de conurbación,*
- *relaciones estrechas en el uso del suelo o*
- *relaciones estrechas en la prestación de servicios públicos”* (Viñetas y subrayado propio).

Con el fin de dar cuenta y justificar técnicamente los hechos que hacen indispensable la implementación conjunta de los Planes de Ordenamiento Territorial en el área de influencia consensuada, a continuación se definen y caracterizan los tres hechos dispuestos en la Ley 614 de 2000, que sirvieron de referente para entender las implicaciones de los análisis presentados en la caracterización del área de influencia técnica del Comité de Integración Territorial de Bogotá y los municipios circunvecinos.

Fenómenos de conurbación

El término conurbación fue introducido por el geógrafo escocés Patrick Geddes en 1915, para hacer referencia al proceso por el cual, una ciudad y

los centros poblados vecinos crecen de manera tal que terminan uniéndose en un área urbana. La conurbación se explica como un fenómeno derivado del acelerado crecimiento de la población urbana y de la intensificación de las relaciones económicas, especialmente de tipo industrial, en un territorio.

Aunque para el área de influencia de estudio, el fenómeno de conurbación sólo es evidente entre los municipios de Soacha y Mosquera con el Distrito Capital, y entre los municipios de Funza y Mosquera, es importante señalar que el desarrollo de este fenómeno también se encuentra estrechamente relacionado con la habilitación de suelos y desarrollo de actividades urbanas en cada uno de los municipios y distritos aun cuando no se presente la característica de continuidad geográfica de la mancha urbana.

Por lo anterior, en la caracterización se presentarán temas relativos a las dinámicas poblacionales y económicas del área de influencia, que dan cuenta de la concentración de la población en zonas urbanas y de ciertas actividades económicas en el área de influencia, así como algunos elementos territoriales que dan cuenta de un fenómeno emergente que ha sido denominado como de “consuburbanización”. Este fenómeno está propiciando un modelo de ocupación expansivo e intensivo de los suelos rurales y suburbanos con actividades urbanas en el área de influencia resultado de las decisiones locales de normas urbanísticas para la habilitación de suelo, y de la lógica de operación del mercado inmobiliario en el área de influencia.

Relaciones estrechas en el uso del suelo

El suelo, también conocido como tierra o terreno, es uno de los recursos naturales más importantes junto con el agua y el aire, pues sobre este recurso no renovable, se desarrolla la vida de las especies vegetales, animales y los grupos humanos. Desafortunadamente, como lo señala la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura en sus siglas en inglés FAO (2015), la superficie natural de suelos productivos como recurso limitado, “se encuentra sometida a una creciente presión debido a la intensificación y el uso competitivo que caracteriza el aprovechamiento de los suelos con fines agrícolas, forestales, pastorales y de urbanización, y para satisfacer la demanda de producción de alimentos, energía y extracción de materias primas de la creciente población”.

Derivado de un fenómeno de concentración de la población en las grandes ciudades, la presión sobre el suelo urbanizable se ha intensificado, ampliando tanto la oferta como la demanda de un mercado de suelo formal e informal, para la dotación eficiente de infraestructuras, servicios públicos y soluciones de vivienda, no sólo al interior de las ciudades sino también, en los centros poblados vecinos. Es así como, el aprovechamiento del suelo ha respondido por un lado, a un conjunto de decisiones de los gobiernos locales para ordenar el desarrollo de actividades en un territorio determinado, con características habitacionales, cívicas, comerciales, industriales, administrativas, recreativas, de producción, de protección, entre otras; y paralelamente, al desarrollo de dinámicas propias de los actores económicos para acceder y transar este recurso de manera formal e informal.

En este sentido y en el marco de la legislación colombiana, la responsabilidad para la reglamentación de los usos del suelo ha sido asignada a los municipios y distritos, a través de la formulación de sus instrumentos de planeación del ordenamiento territorial (POT, PBOT o EOT). De esta manera, los municipios y distritos son las autoridades competentes para establecer las normas para regular la utilización, transformación y ocupación del suelo en el territorio de su jurisdicción, así como, para el control, la preservación y la defensa del patrimonio ecológico atendiendo las determinantes ambientales de la autoridad regional y nacional.

Relaciones estrechas en la prestación de servicios públicos

La prestación de los servicios públicos -como los servicios públicos domiciliarios que incluyen el acueducto, alcantarillado, aseo, energía eléctrica, gas e internet; los servicios públicos de salud y educación; y otros servicios como el de transporte público- se ha constituido en una prioridad de los Estados con el fin de favorecer la realización efectiva de la igualdad y del bienestar social de la población. Por lo anterior, desde los gobiernos nacionales y locales se ha entendido que mejorar la accesibilidad, la calidad y la cobertura de los servicios públicos es una estrategia que necesariamente busca impactar en el aumento de la calidad de vida de las poblaciones.

No obstante, es de señalar que la prestación de los servicios públicos tiene una mayor disponibilidad en las zonas urbanas, como las ciudades y centros poblados, dada la concentración de población (demanda) a diferencia de las zonas suburbanas o rurales, que suelen tener una menor accesibilidad a los servicios públicos domiciliarios, sociales y de transporte. Por lo anterior, desde la perspectiva de las economías de escala, la prestación de los servicios públicos suele ser más eficiente en las ciudades grandes, razón por la cual usualmente las empresas de las grandes urbes suelen extender la prestación de los servicios a otros poblados vecinos, estrechando sus relaciones en este aspecto. Esta condición de las empresas prestadoras de servicios públicos se explica, por la reducción en el costo promedio (costo por unidad) asociado con el aumento de la escala de producción de un tipo de producto, sea en las localidades de una misma ciudad o en municipios vecinos a ella.

En la normativa colombiana, los servicios públicos deben ser regulados, controlados y vigilados por el Estado para garantizar la cobertura y la accesibilidad de la población. No obstante, éstos pueden ser prestados por empresas públicas del Estado o por empresas privadas o público-privadas, cuyo objeto sea específicamente la prestación del servicio público. Para dar cuenta de las relaciones en la prestación de los servicios públicos, la caracterización incluye una presentación de la estructura funcional y de servicios que introduce las tendencias de movilidad en el área de influencia, la distribución de la demanda y los motivos de movilidad intermunicipal, así como un análisis de las expectativas de conexión vial y proyectos de transporte público en el área de influencia. Igualmente, se introduce un análisis sobre las implicaciones de integración de la prestación de los servicios públicos de energía, gas, acueducto, alcantarillado y aseo.

La Secretaría Distrital de Planeación (SDP) en diversos estudios técnicos elaborados en los últimos años, ha estudiado algunas particularidades de estos fenómenos que le han permitido construir argumentos para proponer una posible área de influencia del CIT conformada por el Distrito Capital y hasta 34 municipios circunvecinos.

En su reciente libro “Región Metropolitana de Bogotá: Una visión de la ocupación del suelo” (2014) la SDP realizó varios análisis territoriales que en su conjunto conducen a establecer y caracterizar las relaciones de interdependencia que se

proyectan entre la ciudad de Bogotá y 33 municipios circunvecinos. El resultado del trabajo se plasma en tres grandes productos sobre la ocupación del suelo en la región que consisten: en primer lugar, en una visión actualizada de la dinámica de ocupación del suelo de la región a partir de las tendencias históricas más recientes de las dinámicas poblacionales, económicas, del mercado inmobiliario y de la movilidad de la región; una segunda parte, es la evaluación de la coherencia y articulación regional de los POT municipales vigentes incluidos como parte de esta región; y una tercera, que corresponde a una propuesta en términos de ejercicio prospectivo de la ocupación futura del suelo, la cual se complementa con un componente propositivo de lineamientos de ordenamiento territorial regional.

Este estudio complementa la estimación y el cálculo del profesor Óscar A. Alfonso Roa quien mediante el uso de estadísticas censales del año 2005, específicamente de las variables lugar de nacimiento y de residencia, midió el Índice de Metropolización en los municipios de Cundinamarca. Mediante este índice se lograron determinar aquellos municipios que tienen mayor interacción con el Distrito Capital y que por ende establecen estrechas relaciones funcionales. Como resultado, 20 municipios circunvecinos de Bogotá D.C. obtuvieron un índice de metropolización positivo,³³ como se muestra en la siguiente tabla.

Tabla 5. Impacto migratorio de Bogotá sobre su área de influencia directa, 2005

Municipio	Saldo migratorio con Bogotá	Proporción (%) del saldo migratorio en relación con:		Z Índice de Metropolización
		La población autóctona	La población residente	
Soacha	152.995	207,3	38,4	0,724
Mosquera	18.566	199,7	29,2	0,689
Funza	13.259	76,4	21,9	0,497
Chía	16.998	50,0	17,4	0,428
Tocancipá	2.214	45,5	9,2	0,384
Cota	4.157	70,3	21,4	0,452
Sibaté	4.948	39,4	15,9	0,358
Cajicá	4.542	34,4	10,2	0,347
Madrid	6.102	31,0	9,9	0,342
Bojacá	(105)	(3,7)	(1,2)	0,211
Gachancipá	(35)	(1,3)	(0,3)	0,278
Sopó	1.124	15,2	5,4	0,276

³³ Es de resaltar que aunque Facatativá, Zipaquirá, Fusagasugá, Subachoque, Gachancipá y Tenjo arrojaron saldos migratorios negativos, el hecho de que geográficamente estén cercanos a Bogotá y que su índice de metropolización sea positivo y cuantificable hace que valga la pena considerarlos como parte del grupo del área de influencia del Distrito.

Municipio	Saldo migratorio con Bogotá	Proporción (%) del saldo migratorio en relación con:		Z Índice de Metropolización
		La población autóctona	La población residente	
Tenjo	(205)	(3,0)	(1,2)	0,225
Tabio	1.412	19,6	6,8	0,288
La Calera	384	2,8	1,7	0,220
Facatativá	(2.408)	(4,8)	(2,3)	0,201
Zipaquirá	(4.374)	(7,5)	(4,4)	0,126
Fusagasugá	(11.473)	(18,1)	(10,7)	0,128
Subachoque	(2.003)	(22,6)	(15,4)	0,087
El Rosal	1.007	26,5	7,5	0,242
Total Sabana	207.106	15,8	49,8	
Resto de Cundinamarca	(450.757)	(43,4)		
Resto del País	(1.776.186)	(6,0)		

Fuente: Secretaría Distrital de Planeación (2015).

Entre tanto, análisis territoriales adicionales realizados por la SDP identificaron otras dinámicas diferentes con los municipios de Ubaque, Chipaque, Une, Choachí, Pasca, San Bernardo, Cabrera, Gutiérrez, Arbeláez (Cundinamarca), Guamal, Cubarral, Uribe (Meta) y Colombia (Huila), municipios que se destacan por proveer servicios de soporte ambiental a la región. Se considera importante reconocer también a este grupo de municipios dentro de los procesos de implementación conjunta de instrumentos del ordenamiento territorial, especialmente para coordinar asuntos relacionados con el abastecimiento y la seguridad alimentaria, el acceso y uso racional de los recursos hídricos y en general aquellos servicios ambientales de los cuales se provee la región.³⁴

En ese orden ideas se **propuso un área de influencia técnica del Comité de Integración Territorial conformada por Bogotá D.C. y al menos 34 municipios circunvecinos** (Mapa 1): 21 de estos municipios presentan estrechas relaciones funcionales derivadas de sus dinámicas urbanas (Mosquera, Funza, Madrid, Facatativá, Fusagasugá, Bojacá Sibaté, Soacha, Cota, Tabio, Tenjo, El Rosal, Subachoque, Chía, Cajicá, Zipacón, Zipaquirá, Sopó, Tocancipá, Gachancipá y La Calera) y 13 son estratégicos para la provisión de servicios ambientales de la región: Ubaque, Chipaque, Une, Choachí, Pasca, San Bernardo, Cabrera, Gutiérrez y Arbeláez

³⁴ SDP (2014), Región Metropolitana, Op. Cit. p. 36

La Tabla 6 presenta las relaciones funcionales existentes entre el Distrito Capital y cada uno de los municipios interesados, a partir de las características referidas por la Ley, que corresponden a la existencia de fenómenos de conurbación, las estrechas relaciones en el uso del suelo y las estrechas relaciones en la prestación de servicios públicos entre la ciudad núcleo y los municipios:

Tabla 6. Matriz de verificación de hechos que hagan indispensable la implementación conjunta de los planes de ordenamiento territorial de los municipios del área de influencia consensuada³⁵

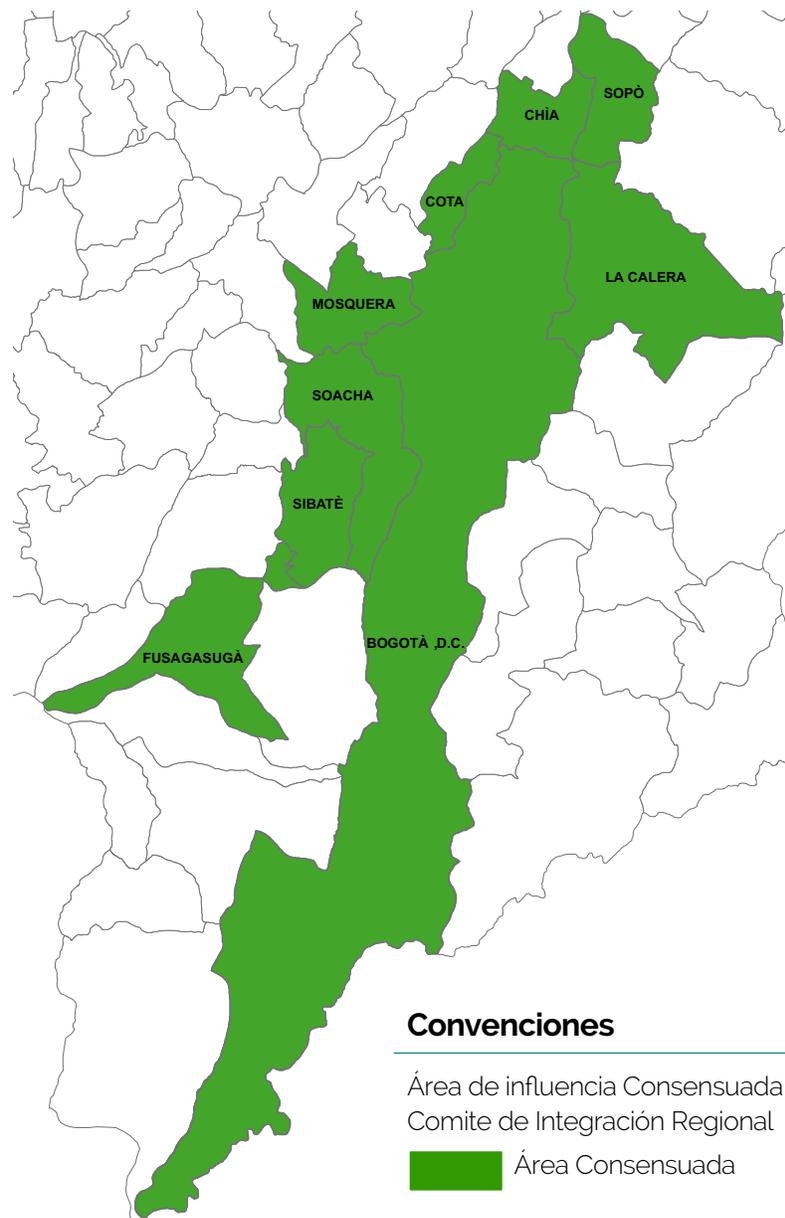
Municipio	Conurbación	Prestación de servicios públicos	Usos del suelo	Población 2014
Bogotá D.C.		X	X	7.794.463
Chía	Colindante, no conurbado		X	97.550
Cota	Colindante, no conurbado		X	14.129
Fusagasugá			X	106.678
La Calera	Colindante, no conurbado		X	11.712
Mosquera		X	X	77.939
Sibaté			X	25.579
Soacha		X	X	497.908
Sopó			X	16.870
Total				8.642.828

Fuente: Secretaría Distrital de Planeación (2015).

Dado que todas las entidades territoriales interesadas cumplen al menos una característica estipulada por la Ley 614 de 2000, se ha establecido un área de influencia consensuada entre la ciudad de Bogotá D.C. y los municipios circunvecinos de Chía, Cota, Fusagasugá, La Calera, Mosquera, Sibaté, Soacha y Sopó tal como se muestra en el siguiente mapa. Esta decisión fue formalizada en un Acta de Consenso para la Determinación del Área de Influencia que suscribieron los Alcaldes del Distrito Capital y los 8 municipios interesados en la conformación del CIT.

³⁵ Encuesta Multipropósito 2014.

Mapa 2. Delimitación área de influencia consensuada para la conformación del CIT entre Bogotá D.C. y sus municipios circunvecinos



Fuente: Secretaría Distrital de Planeación (2015).

Sin perjuicio de lo anterior, el área de influencia podrá ampliarse o reducirse de manera consensuada, cuando se concluya que se presentan o se han dejado de presentar, hechos que hagan indispensable la implementación conjunta de los planes de ordenamiento territorial tales como fenómenos de conurbación, relaciones estrechas en el uso del suelo o relaciones estrechas en la prestación de servicios públicos. En caso de incluir un nuevo municipio al área de influencia del CIT, se deberá revisar si esta anexión demanda la inclusión adicional de un nuevo departamento o la Corporación Autónoma Regional con jurisdicción en este territorio.

4. CARACTERIZACIÓN DEL ÁREA DE INFLUENCIA TÉCNICA DEL COMITÉ DE INTEGRACIÓN TERRITORIAL DE BOGOTÁ Y LOS MUNICIPIOS CIRCUNVECINOS

A continuación se presenta una caracterización del **área de influencia técnica del Comité de Integración Territorial**,³⁶ organizada en tres partes: la estructura socioeconómica, la estructura ecológica, y la estructura funcional y de servicios. En este diagnóstico se evidenciarán las relaciones de interdependencia entre el Distrito Capital y los municipios circunvecinos que demandan coordinación en la implementación de sus instrumentos de ordenamiento territorial.

4.1. Estructura socioeconómica

Bogotá en su rol de capital político-administrativa de Colombia ofrece servicios especializados a escala regional, nacional e incluso internacional que han hecho que sea reconocida como el núcleo estructurante de la red de ciudades que la articulan con Cundinamarca y otros importantes departamentos de la región central del país tales como Boyacá, Meta y Tolima.³⁷

Esta preponderancia y las relaciones funcionales que se han generado con los territorios vecinos, han incentivado el desarrollo de una serie de dinámicas sociales, económicas, ambientales y territoriales que deben ser tratadas con un enfoque regional para garantizar el progreso de la ciudad y una mejor calidad de vida para sus habitantes.

³⁶ Mosquera, Funza, Madrid, Facatativá, Fusagasugá, Bojacá Sibaté, Soacha, Cota, Tabio, Tenjo, El Rosal, Subachoque, Chía, Cajicá, Zipacón, Zipaquirá, Sopó, Tocancipá, Gachancipá y La Calera, Ubaque, Chipaque, Une, Choachí, Pasca, San Bernardo, Cabrera, Gutiérrez y Arbeláez, Guamal, Cubarral y La Uribe y Colombia.

³⁷ Secretaría Distrital de Planeación (2013). Quinto informe de seguimiento a proyectos del Distrito Capital con alcance regional. p. 13

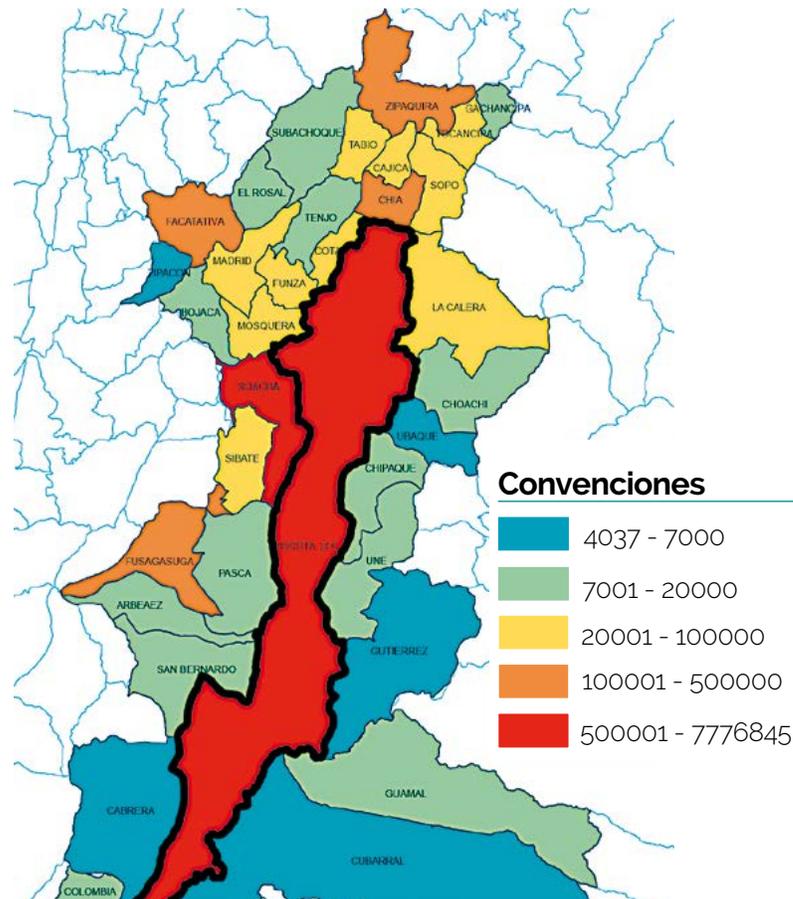
4.1.1. Dinámica poblacional

De acuerdo con las proyecciones del DANE, en el año 2014 la ciudad de Bogotá cuenta con cerca de 7.776.845 habitantes, lo cual la consolida como la aglomeración urbana más grande del país. A su vez, los 34 municipios que pertenecen al área de influencia técnica del CIT tienen una población conjunta de 1.669.662 habitantes, siendo Gutiérrez (4.037 hab.) y Soacha (500.097 hab.) los de menor y mayor población, respectivamente.

Es importante resaltar el caso de Soacha, que con una población de 500.097 habitantes, se ha consolidado como el décimo municipio más poblado del país, incluso por encima de ciudades capitales como Villavicencio y Santa Marta.

En el Mapa 3 se evidencian otros nodos importantes de concentración poblacional, los más relevantes son: Facatativá (117.737 hab.), Fusagasugá (106.678 hab.), Zipaquirá (106.031 hab.) y Chía (97.550 hab.).

Mapa 3 Distribución de la población del área de influencia técnica del CIT



Fuente: Dirección de Integración Regional, Nacional e Internacional. Encuesta Multipropósito 2014.

Esta rápida expansión urbana, acompañada de un marco institucional y unas condiciones políticas que históricamente han dificultado la construcción de un modelo de acción coordinado, han conducido a un proceso de crecimiento urbano caótico, desordenado y tendencial que fracasó en la consolidación de una apuesta de desarrollo desconcentrado.³⁸ Es menester del Distrito Capital y de los municipios de su área de influencia revertir esta tendencia a través de la constitución conjunta de mecanismos institucionales por medio de los cuales se balanceen las dinámicas de desarrollo en el entorno regional.

Los subcapítulos 4.1.2 (Migraciones) y 4.1.3 (Condiciones de vida) se construyeron a partir de la información que arrojó la Encuesta Multipropósito del año 2014. Por primera vez esta encuesta incluyó información de los municipios circunvecinos a la Capital, sin embargo, de los 34 municipios que hacen parte del área de influencia técnica del CIT, sólo 20 (Soacha, Mosquera, Funza, Chía, Tocancipá, Cota, Sibaté, Cajicá, Madrid, Bojacá, Gachancipá, Sopó, Tenjo, Tabio, La Calera, Facatativá, Zipaquirá, Fusagasugá, Subachoque y El Rosal) hacen parte de la cobertura de la Encuesta, razón por la cual dichos subcapítulos centrarán su atención en estos municipios.

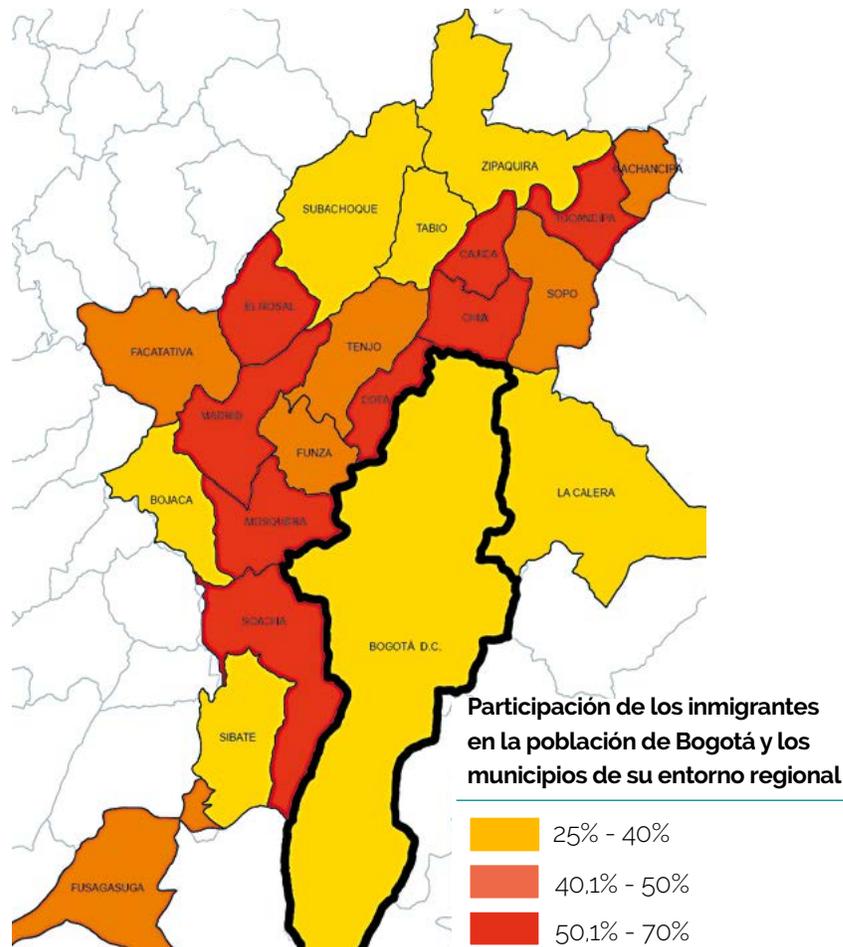
4.1.2. Migraciones

En lo que respecta a los inmigrantes, es preciso indicar que en algunos municipios de la Sabana más de la mitad de su población no es oriunda de su territorio, tal es el caso de Mosquera, en donde cerca del 71% de sus habitantes proviene de otros municipios, seguido por Chía (64%), Cota (61%), Soacha (58%), Tocancipá (57%), Cajicá (54%), El Rosal (54%) y Madrid (51%). (Ver Mapa 4)

En este caso, el cálculo de los inmigrantes se realizó comparando el lugar de residencia de su madre al momento de nacer con su lugar de residencia actual, así, se considera inmigrante todo aquel que es oriundo de un municipio diferente al de su residencia. Tal como se observa en el Mapa 4 el eje más dinámico en términos de recepción de inmigrantes lo conforman los municipios del borde occidental y noroccidental del Distrito Capital.

³⁸ Secretaría Distrital de Planeación (2013), El Distrito Capital de Bogotá y su apuesta de integración regional en el marco de la Bogotá Humana.p. 3

Mapa 4 Participación de los inmigrantes en la población de Bogotá y los municipios de su entorno



Fuente: Dirección de Integración Regional, Nacional e Internacional. Encuesta Multipropósito 2014

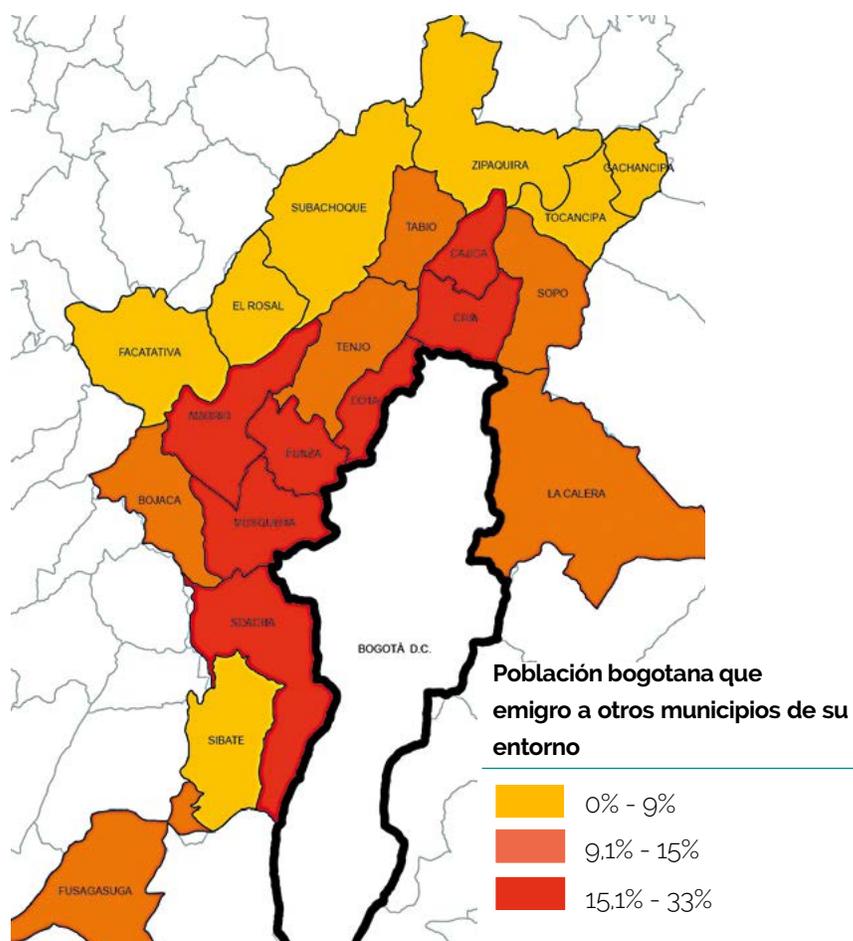
En Bogotá los inmigrantes representan el 32% de su población total, lo que en términos absolutos equivale a 2.472.942 personas, de los cuales un 8% proviene de los municipios de su entorno regional, un 88% de otros municipios del país y el 4% restante de otros países.

En lo que respecta a los emigrantes³⁹ es preciso anotar que aquellos bogotanos que deciden abandonar la ciudad tienden a localizarse en los municipios del entorno sabanero, y el número de éstos tiende a perder importancia a medida que los territorios se alejan de la Capital. Estos patrones de migración configuran un modelo de ocupación territorial con alta dependencia de Bogotá como ciudad núcleo. El Mapa 5 muestra el porcentaje de bogotanos que reside en los municipios del entorno regional como proporción de la población de cada uno de ellos.

³⁹ La emigración se refiere al hecho de salir de un determinado lugar para establecerse en otro

Los municipios ubicados en el borde nor-occidental de la ciudad reciben la mayor cantidad de emigrantes bogotanos. Este es el caso de Chía, en el que el 33% de su población es de origen bogotano, seguido por Mosquera (29%), Cota (27%), Soacha (26%) y Funza (25%).

Mapa 5 Población bogotana que emigró a otros municipios de su entorno metropolitano



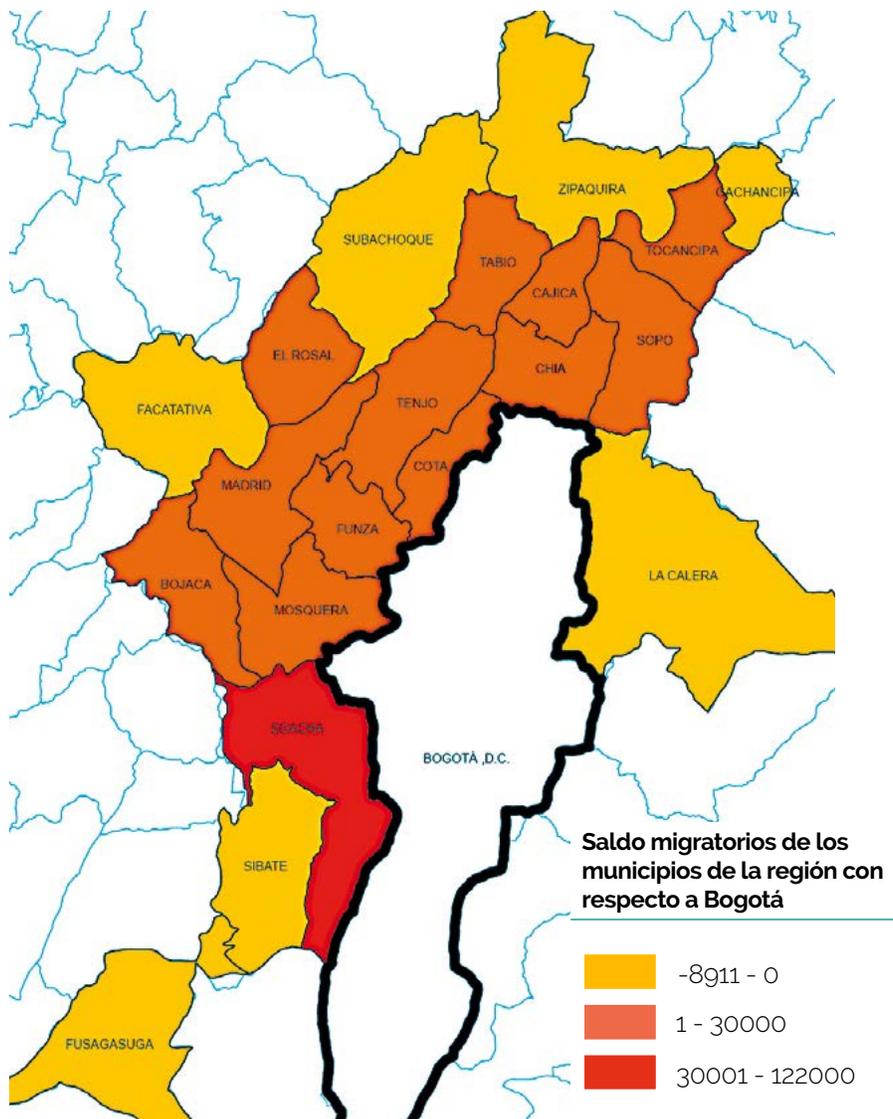
Fuente: Dirección de Integración Regional, Nacional e Internacional. Encuesta Multipropósito 2014

Para terminar, se presenta un análisis de los saldos migratorios entre Bogotá y los municipios de la región. Los saldos migratorios muestran la diferencia entre la cantidad de bogotanos que se fueron a vivir a otro municipio de la región y la cantidad de oriundos de dichos municipios que hoy viven en Bogotá.

Al respecto, el municipio de Soacha presenta el mayor saldo migratorio con respecto a Bogotá, lo que quiere decir que en términos netos Soacha recibe un mayor número de bogotanos (130.337 personas) frente al número de soachunos

que emigran hacia Bogotá (10.021 personas). Ver Mapa 6. Este fenómeno se replica en menor escala en todos los municipios que colindan con la Capital, mientras que aquellos que se encuentran más alejados del núcleo registran saldos migratorios negativos; indicando que el número de personas que se desplaza desde dichos municipios hacia la Capital es mayor que la cantidad de personas que de la Capital emigra a estos municipios. Esta situación evidencia la articulación metropolitana entre Bogotá y sus municipios circunvecinos sugiriendo una baja capacidad de los municipios más alejados de la Capital para generar infraestructura y proveer servicios que atraigan la localización de actividades productivas y por ende de población inmigrante.

Mapa 6 Saldos migratorios de los municipios de la región con respecto a Bogotá



Fuente: Dirección de Integración Regional, Nacional e Internacional. Encuesta Multipropósito 2014

Los movimientos poblacionales que en los últimos años se han presentado entre la ciudad de Bogotá y sus territorios circunvecinos obligan a los Gobiernos municipales a planear su desarrollo local en función de su interacción con las demás jurisdicciones. Sin duda, Bogotá se ha convertido en el eje articulador de su entorno generando una amplia oferta de servicios, empleo, centros educativos, lugares de recreación, entre otros, que diariamente motiva el desplazamiento de miles de personas desde y hacia los municipios vecinos.

Así, el Comité de Integración Territorial, se convierte en el escenario propicio para coordinar la actuación de los Gobiernos municipales en aquellos temas que requieren un tratamiento más amplio. La tarea es identificar estrategias comunes de intervención sobre el territorio, las cuales permitan consolidar un modelo de desarrollo territorial regional sostenible.

4.1.3. Condiciones de Vida

Necesidades básicas insatisfechas

El indicador de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) permite captar la disponibilidad y el acceso a los servicios básicos de los hogares mediante la evaluación de un conjunto de condiciones de vida (vivienda inadecuada, vivienda con hacinamiento crítico, viviendas con servicios inadecuados, vivienda con alta dependencia económica, vivienda con niños en edad escolar que no asisten a la escuela). Un hogar se clasifica como pobre por NBI si presenta al menos una de esas condiciones.

Como puede observarse en el Mapa 7, los municipios del borde sur-occidental de la ciudad concentran el mayor porcentaje de personas pobres por NBI con respecto a su población. El municipio de Soacha registra el mayor porcentaje (19,5%), seguido por El Rosal (9,3%).

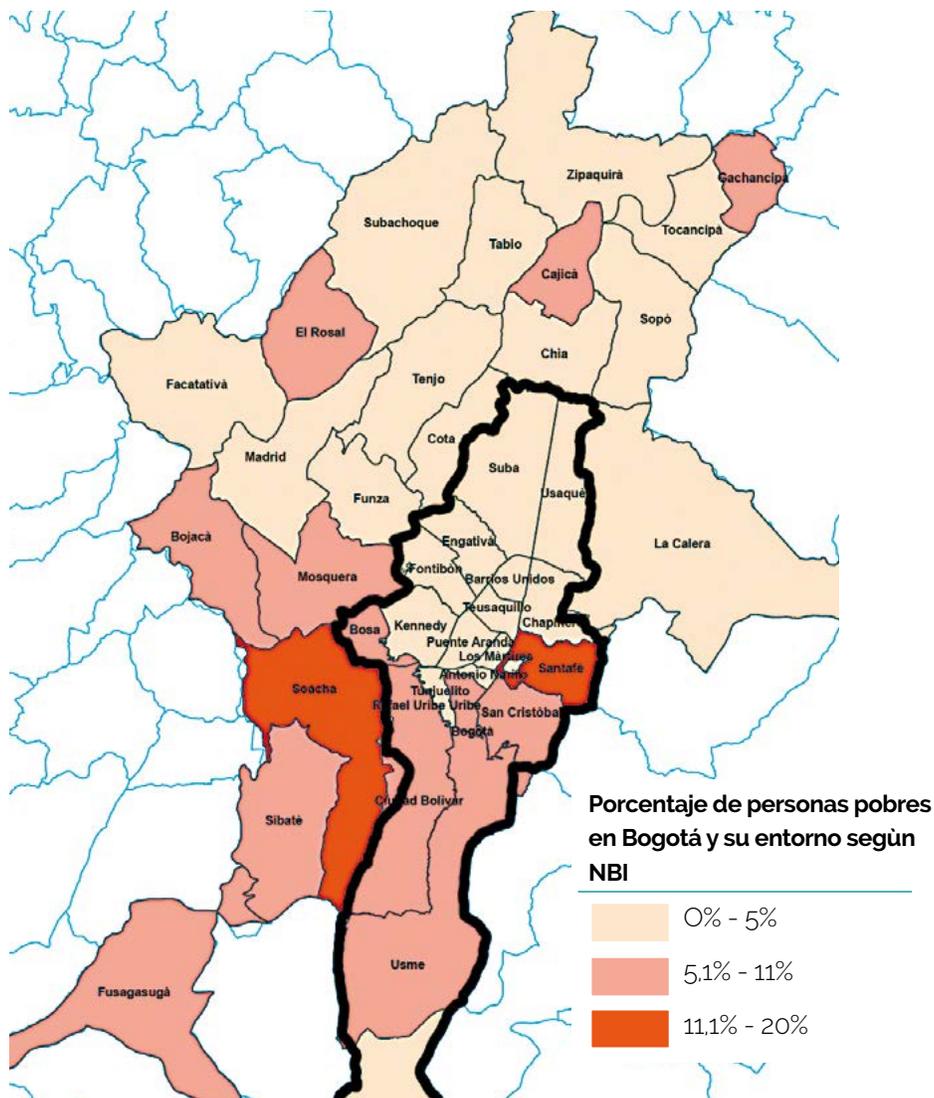
En las localidades del norte de la ciudad y sus municipios aledaños, se concentra un menor porcentaje de personas pobres según NBI, lo que quiere decir que más del 95% de su población sufre sus necesidades básicas.

Los mayores porcentajes de NBI se presentan al sur de Bogotá, en aquellos municipios que reciben el mayor porcentaje de emigrantes de escasos recursos,

los cuales pueden acceder a una mayor oferta de suelo y vivienda a costos significativamente menores que los que pueden encontrar en la Capital. Por el contrario, los municipios ubicados al norte de Bogotá se caracterizan por presentar porcentajes de NBI más bajos, teniendo en cuenta que enfocan su vocación hacia la construcción de vivienda de estratos altos.

En efecto, esta situación no sólo evidencia las brechas que existen en materia de calidad de vida entre los municipios que conforman la región y la ciudad de Bogotá, sino también, constata la presencia de patrones de segregación socio-espacial que replican las mismas dinámicas socioeconómicas que se presentan en la Ciudad.

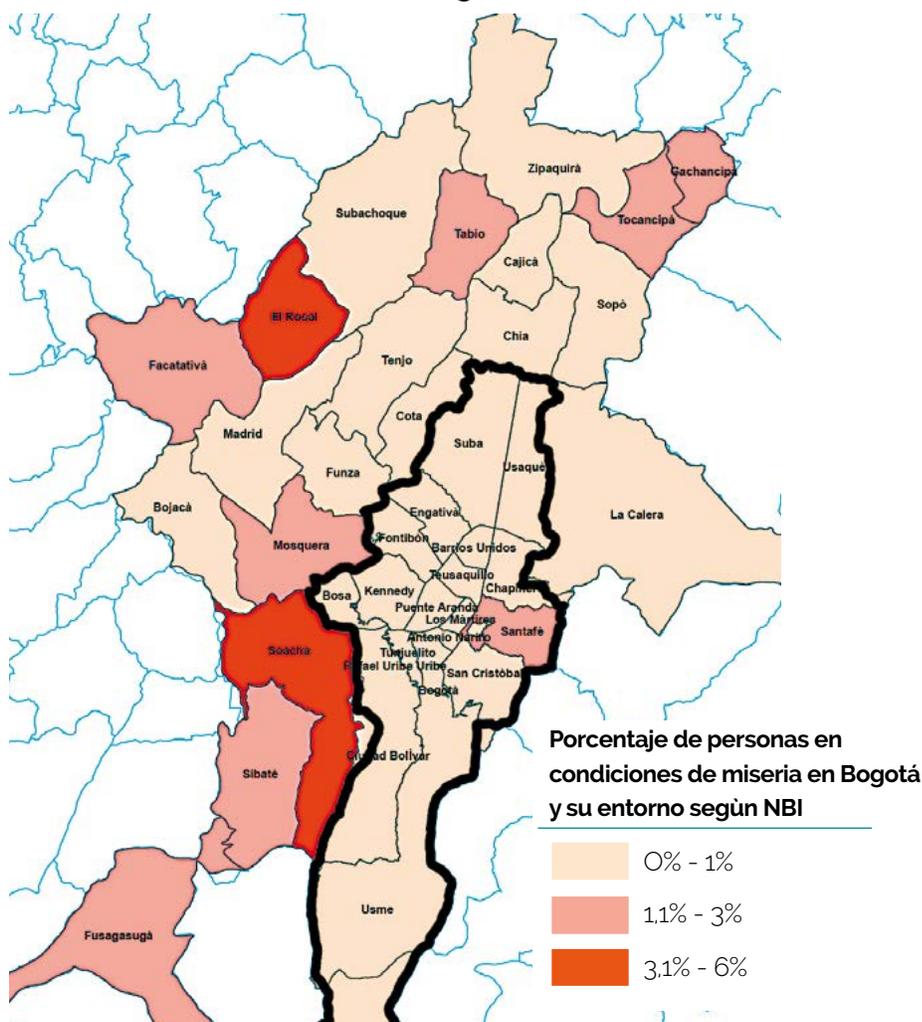
Mapa 7 Porcentaje de hogares pobres por NBI en Bogotá y su entorno regional



Fuente: Dirección de Integración Regional, Nacional e Internacional. Encuesta Multipropósito 2014

De hecho, nuevamente los municipios de Soacha (5,9%) y El Rosal (3,5%) presentan la mayor proporción de personas en condiciones de miseria⁴⁰ con respecto a su población. (Ver Mapa 8).

Mapa 8 Porcentaje de hogares en condición de miseria por NBI en Bogotá y su entorno regional



Fuente: Dirección de Integración Regional, Nacional e Internacional. Encuesta Multipropósito 2014

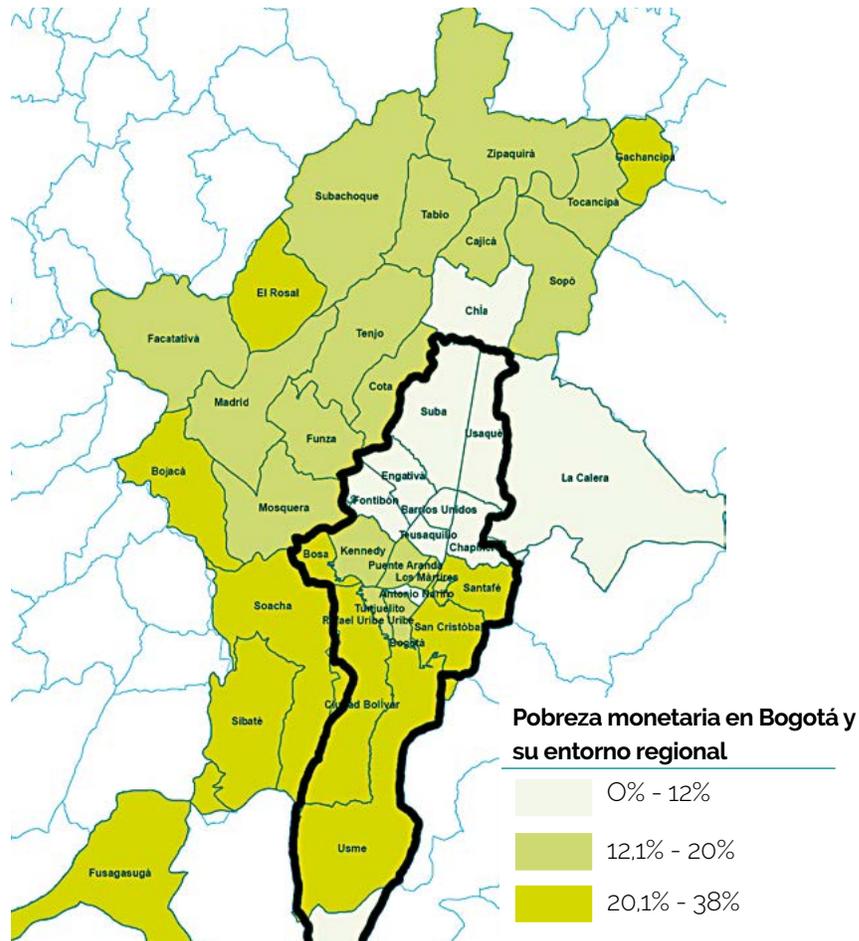
Pobreza Monetaria

La pobreza monetaria hace referencia a la insuficiencia de ingresos para adquirir una canasta de consumo básica. Los municipios del borde suroccidental de la ciudad y aquellos que están más alejados del núcleo presentan los mayores porcentajes de pobreza monetaria: Sibate (38%), Soacha (36%) y Bojacá (32,3%).

⁴⁰ Un hogar está en condición de miseria cuando no supera el umbral mínimo en dos o más componentes de evaluación del índice de NBI.

Nuevamente se observa (ver Mapa 9) que las localidades ubicadas al norte de la ciudad y sus municipios aledaños presentan mejores condiciones socioeconómicas que el resto de la región.

Mapa 9 Pobreza monetaria en Bogotá y su entorno regional



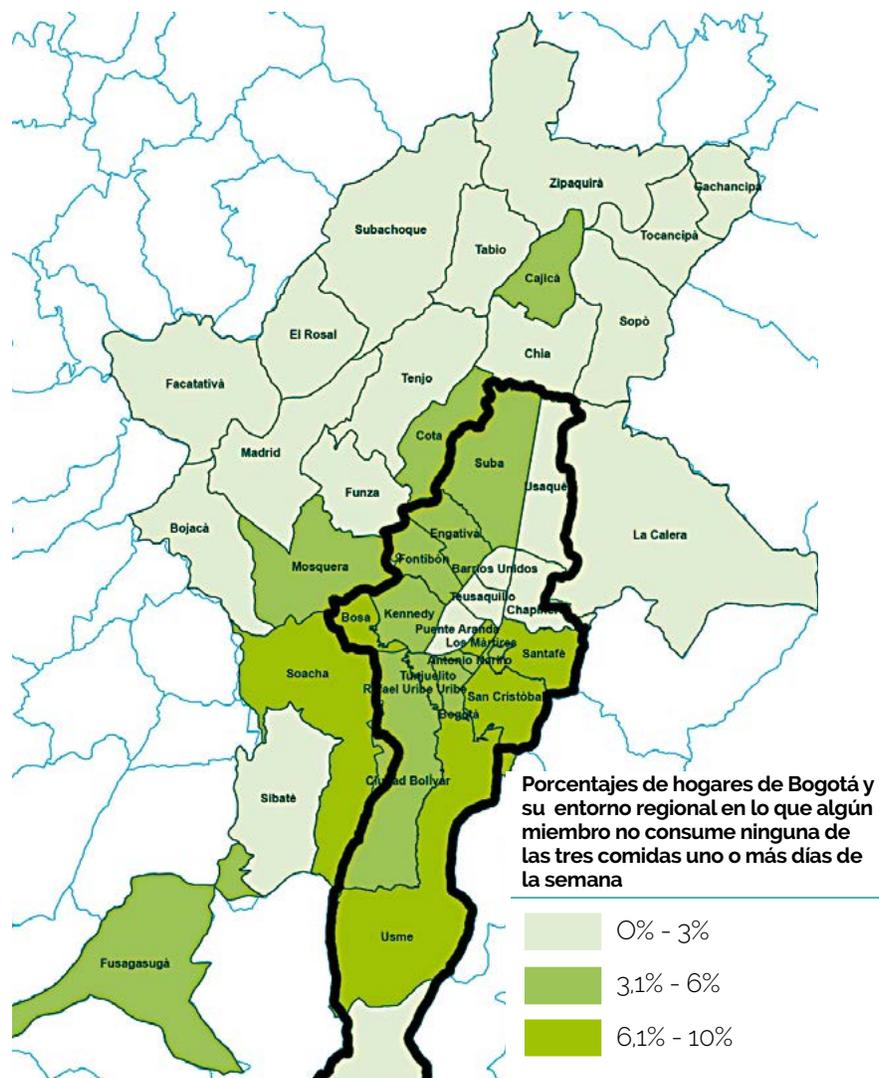
Fuente: Dirección de Integración Regional, Nacional e Internacional. Encuesta Multipropósito 2014

En síntesis, se trata de una región bastante heterogénea en su estructura socioeconómica, dado que los rangos de pobreza monetaria oscilan entre el 38% y el 11%, siendo el municipio de Sibaté el que presenta mayores niveles de pobreza y el municipio de La Calera la menor proporción.

En este mismo sentido, las localidades de Santafé (9,5%), San Cristóbal (8,9%), Usme (7,1%), Bosa (7,0%) y el municipio Soacha (6,9%) presentan los mayores porcentajes de hogares en los que por falta de dinero alguno de sus miembros no consumió ninguna de las tres comidas uno o más días a la semana (Ver Mapa 10). Las localidades del borde occidental: Bosa (7%), Ciudad Bolívar (5,6%), Kennedy

(5,5%), Engativá (5,1%) Suba (4,8%) y Fontibón (4%) y sus municipios colindantes comparten una tendencia similar, aunque en menor escala.

Mapa 10 Hogares de Bogotá y su entorno regional en los que algún miembro no consumió ninguna de las tres comidas uno o más días a la semana



Fuente: Dirección de Integración Regional, Nacional e Internacional. Encuesta Multipropósito 2014

A pesar de los significativos avances del Distrito Capital en términos de reducción del hambre; los municipios del entorno regional registran, en promedio, un menor porcentaje de hogares en los que por falta de dinero alguno de sus miembros no consumió ninguna de las tres comidas uno o más días a la semana (3%). Esto puede explicarse porque aun teniendo porcentajes similares o incluso superiores de pobreza monetaria, las condiciones de pobreza en un entorno urbano tienden a ser más severas que aquellas de un entorno rural.

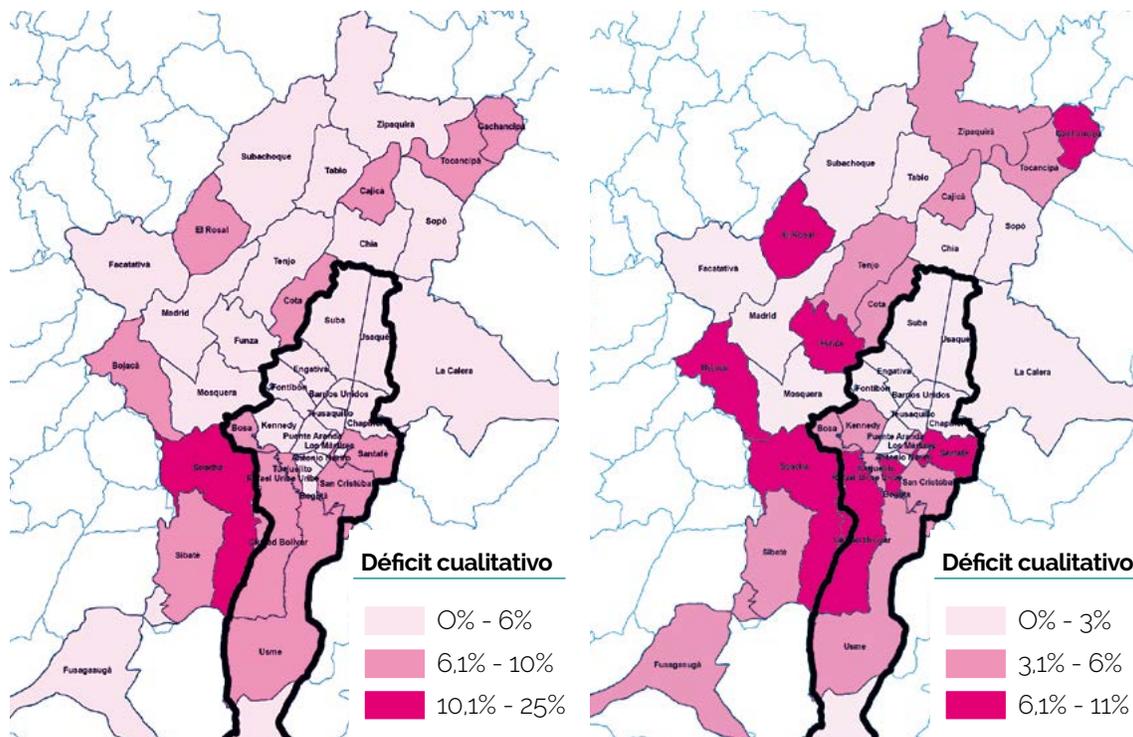
Déficit de Vivienda

El déficit de vivienda busca determinar las necesidades y condiciones habitacionales de los hogares y se calcula con base en la metodología de ONU-Hábitat considerando sus diversos atributos.

El déficit cuantitativo de vivienda determina la cantidad de viviendas que tienen problemas de estructura (viviendas con paredes construidas con materiales inestables como guadua, caña, esterilla, otros vegetales; madera burda, tabla, tablón; zinc, tela, cartón, latas, desechos, plásticos), cohabitación (hogares secundarios con más de dos miembros que habitan en la misma vivienda) y hacinamiento no mitigable (hogares en los cuáles habitan 4 o más personas por cuarto).

Por su parte, el déficit cualitativo determina la cantidad de viviendas que tiene problemas de estructura (viviendas con pisos inadecuados -tierra o arena-), hacinamiento mitigable (hogares que habitan en viviendas con 3 personas por cuarto) y servicios públicos (hogares que no cuenten con al menos uno de los siguientes servicios: acueducto; energía eléctrica, sanitario y recolección de basuras). El Mapa 11 presenta los resultados de la encuesta multipropósito en los dos tipos de déficit.

Mapa 11 Déficit cuantitativo y cualitativo de vivienda



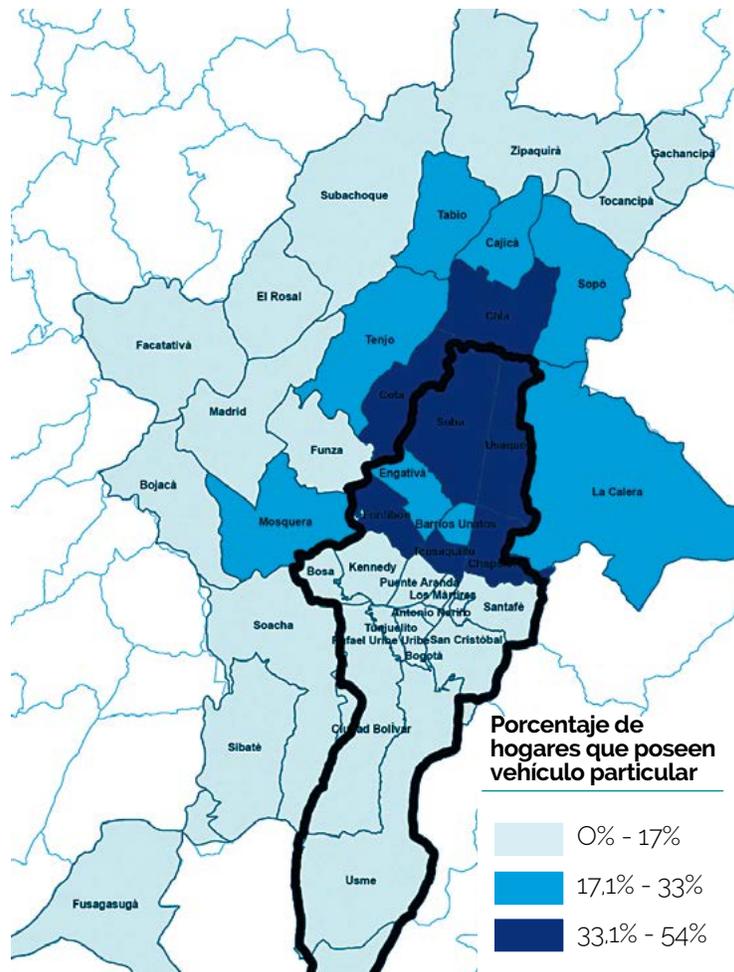
Fuente: Dirección de Integración Regional, Nacional e Internacional. Encuesta Multipropósito 2014

Como se puede observar, Soacha es el municipio que presenta mayores problemas habitacionales, con un déficit cuantitativo del 10,8% y uno cualitativo del 24,6%. En la mayoría de los municipios de la Sabana fue mayor la proporción de hogares con carencias cualitativas que cuantitativas.

Tenencia de carro particular

En comparación con los hogares que residen en el sur de la ciudad, aquellos de las localidades y municipios del nor-oriente poseen un mayor porcentaje de carros particulares. Los hogares que registran una mayor tenencia de carro particular se localizan en: Chapinero (54%), Teusaquillo (53%), Usaquén (49%), Chía (49%), Cota (41%), Barrios Unidos (39%), Fontibón (39%), Suba (38%), La Calera (35%), Sopó (33%). (Ver Mapa 12)

Mapa 12 Tenencia de vehículo particular en Bogotá y la región



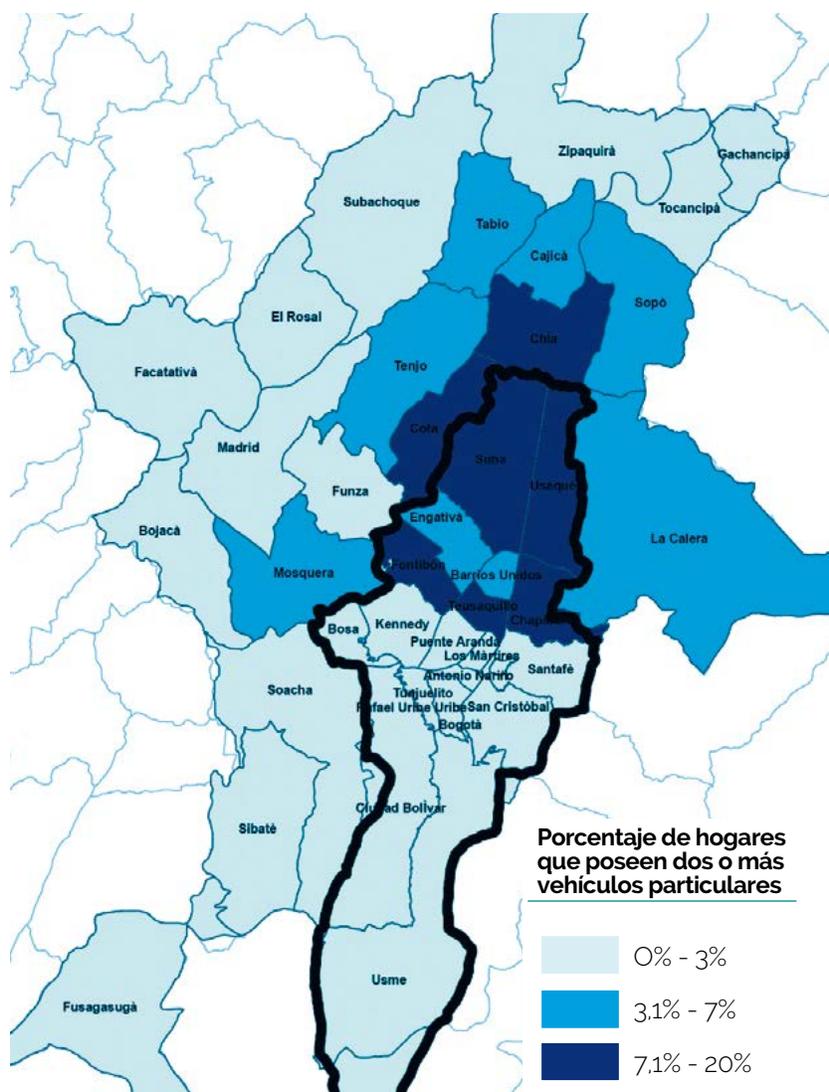
Fuente: Dirección de Integración Regional, Nacional e Internacional. Encuesta Multipropósito 2014

Al igual que se presenta en otro tipo de indicadores, a medida que los hogares se alejan del núcleo o tienen una menor capacidad económica la tendencia a poseer vehículos motorizados disminuye; este es el caso de los municipios de Soacha (4,6%), Sibaté (8,3%) y de las localidades de Usme (6,5%) y Ciudad Bolívar (7,7%). Los municipios del segundo anillo metropolitano (con excepción de Facatativá) tienden a tener un menor porcentaje de carros particulares.

La tenencia de un mayor número de carros particulares por hogar es un comportamiento que se presenta principalmente en las localidades del norte de la ciudad y sus municipios circundantes. El municipio de Chía (17,3%) y la localidad de Chapinero (16,3%) presentan el mayor porcentaje de hogares con tenencia de dos o más carros particulares (Ver Mapa 13).

Esta situación agudiza la congestión vehicular por los principales accesos del nororiente de la ciudad, implicando un aumento en los tiempos de desplazamiento desde y hacia los municipios del entorno; hecho que tiende a afectar la calidad de vida de los habitantes y propicia un paulatino desaprovechamiento de las relaciones funcionales de la región.

Mapa 13 Tenencia de dos o más vehículos particulares en Bogotá y la región



Fuente: Dirección de Integración Regional, Nacional e Internacional. Encuesta Multipropósito 2014

Bajo este escenario, el Comité de Integración Territorial debe propender por la coordinación, el debate y el consenso entre los diferentes municipios, la Gobernación de Cundinamarca y la Corporación Autónoma Regional, en torno a intervenciones territoriales que presenten soluciones de conectividad vial a escala regional.

4.1.4. La ocupación urbana en el área de influencia del CIT⁴¹

La ocupación urbana y el desarrollo del mercado inmobiliario de Bogotá y su área de influencia están determinados principalmente por dos elementos. En primer lugar, por las disposiciones que se establecen en los Planes de Ordenamiento Territorial municipales, en los que se definen los usos del suelo (urbano, de expansión, suburbano y rural) de cada jurisdicción y en segundo lugar, por las relaciones de interdependencia que tiene la ciudad núcleo con sus municipios circunvecinos o los municipios circunvecinos entre sí.⁴²

Como puede observarse en el Mapa 14, existe una dinámica acelerada de ocupación en los municipios más próximos al Distrito Capital (municipios del borde urbano). Este fenómeno de crecimiento ha configurado un modelo de conurbación entre el primer anillo y el núcleo urbano de Bogotá, situación que se traduce en una pérdida relativa de importancia de los centros subregionales.

En el mismo mapa puede observarse un patrón tipo lineal conurbado sobre los corredores de las vías de integración regional que conectan con Bogotá. Esta creciente ocupación sobre los corredores viales ha tenido un dinamismo mucho mayor al que pueden ofrecer los municipios en su suelo urbano disponible.

Además, existe una tendencia creciente a ocupar los suelos con vocación rural. En los municipios del norte y el oriente de la Capital la subdivisión predial, asociada a la habilitación del suelo para vivienda campestre ha incrementado la densidad de ocupación. Según lo afirma el estudio de la Secretaría Distrital de Planeación “Región Metropolitana de Bogotá: Una visión de la ocupación del suelo”, esta situación vulnera las condiciones ambientales permitidas por la norma, en la cual se establece que el desarrollo que se realice sobre los suelos rurales debe ser de baja densidad y debe potenciar el uso de actividades agropecuarias.⁴³ Ahora, la aplicación de planes parciales en el desarrollo de proyectos urbanísticos e inmobiliarios ha impulsado la propagación de este fenómeno.

⁴¹ Los análisis que se presentan en este capítulo son producto de una investigación realizada por la Secretaría Distrital de Planeación que se publicó en el libro: “Región Metropolitana de Bogotá. Una visión de la ocupación del suelo” (2014), capítulo “La ocupación urbana en el territorio de la Región Metropolitana de Bogotá”, p. 62 – 68.

⁴² SDP (2014). Región Metropolitana, Op. Cit, p. 62

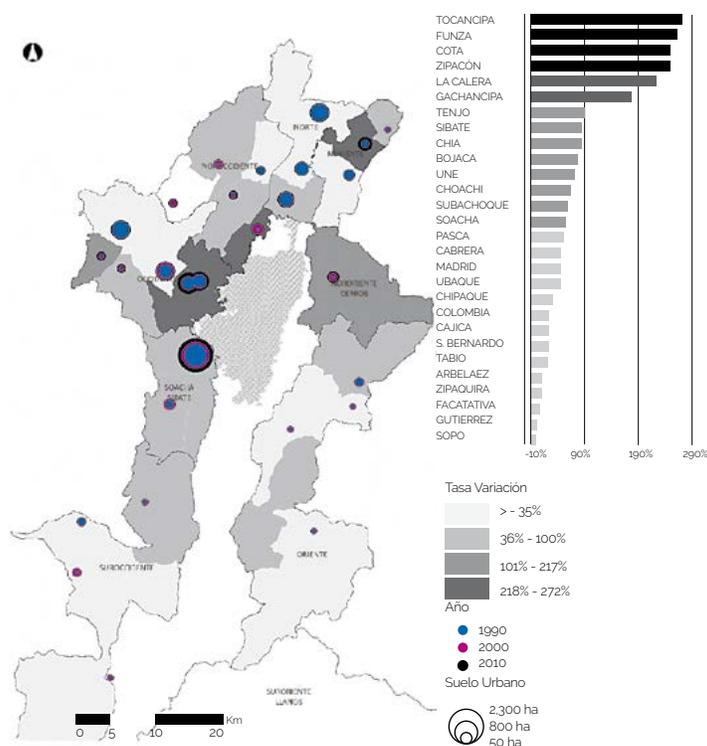
⁴³ *Ibidem*, p. 64

Cajicá, Sopó y La Calera) priorizan la oferta de suelo para vivienda campestre. Este modelo de ocupación confirma la relación de dependencia de dichos municipios con la ciudad núcleo, que se consolida como la principal prestadora de servicios especializados (públicos y privados) de la Región.

La habilitación de suelo suburbano con fines industriales o residenciales evidencia el desconocimiento de los municipios sobre los beneficios derivados de la coordinación en materia de gestión urbana. Los Gobiernos municipales priorizan la generación de rentas derivadas del cambio de uso por encima de la posibilidad de tener un territorio más equilibrado y sostenible en lo ambiental, social y urbanístico.⁴⁶

Ahora bien, con el fin de evaluar la tendencia y crecimiento de la expansión urbana en el área de influencia de Bogotá se analizaron las tasas de variación del suelo urbanizado para el período 1990-2010. Como puede observarse en el Mapa 16, la presión del mercado inmobiliario resulta evidente en aquellos municipios con los cuales Bogotá establece estrechas relaciones urbanas.

Mapa 16. Tasa de variación del suelo urbanizado en los municipios circunvecinos de Bogotá 1990-2010



Fuente: SDP (2014). *Región Metropolitana de Bogotá: Una visión de la ocupación del suelo*. p. 154

⁴⁶ Ibídem, p. 70.

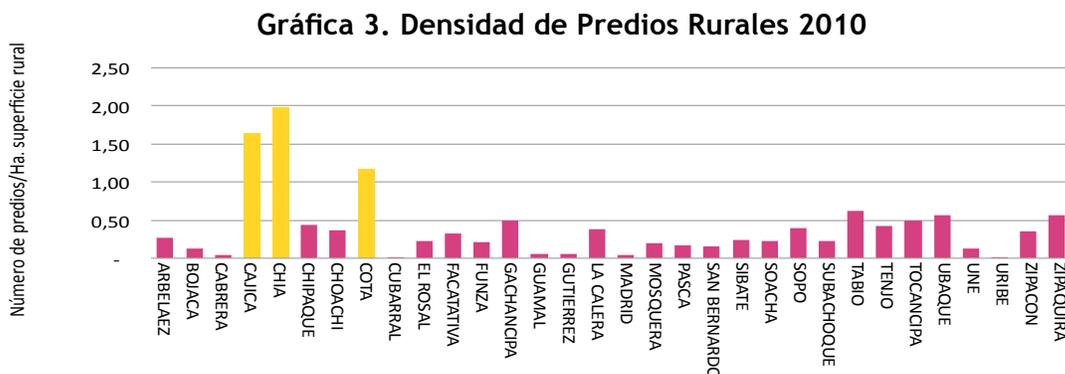
En el análisis se destacan los municipios de Tocancipá, Funza, Mosquera, Cota, Zipacón y La Calera, cuyas tasas de crecimiento de las áreas urbanas en las últimas dos décadas resultan superiores al 190%. Le siguen a estos los municipios de Soacha, Sibaté, Chía, Bojacá, Tenjo y Gachancipá, con tasas cercanas al 90%. Esta cifra indica que el crecimiento de las áreas prediales urbanas ha conducido casi a duplicar el tamaño de los cascos urbanos de los municipios que mantienen estrechas relaciones en los usos del suelo con la Capital, supliendo en gran medida la reducida oferta de suelo de Bogotá.

4.1.5. Mercado Inmobiliario

En su papel de ciudad núcleo, Bogotá induce dinámicas de ocupación de suelo sobre los municipios de su entorno, que sin duda son un reflejo de la interdependencia que generan entre sí. La presión del mercado inmobiliario resulta evidente en aquellos municipios con los cuales Bogotá establece relaciones de tipo urbano, de ahí que resulte fundamental analizar este patrón de ocupación con el propósito de comprender las dinámicas de expansión urbana en función de las intenciones del mercado inmobiliario. A continuación se presenta un análisis de las principales variables en esta materia:

4.1.5.1. Densidad predial

Esta variable permite evaluar la intensidad generalizada en el uso del suelo municipal y se calcula como la relación entre la cantidad de predios y la superficie total rural o urbana (hectáreas). Un mayor indicador de densidad predial expresa una mayor dinámica económica.⁴⁷



Fuente: SDP (2014). *Región Metropolitana de Bogotá: Una visión de la ocupación del suelo*. p. 143

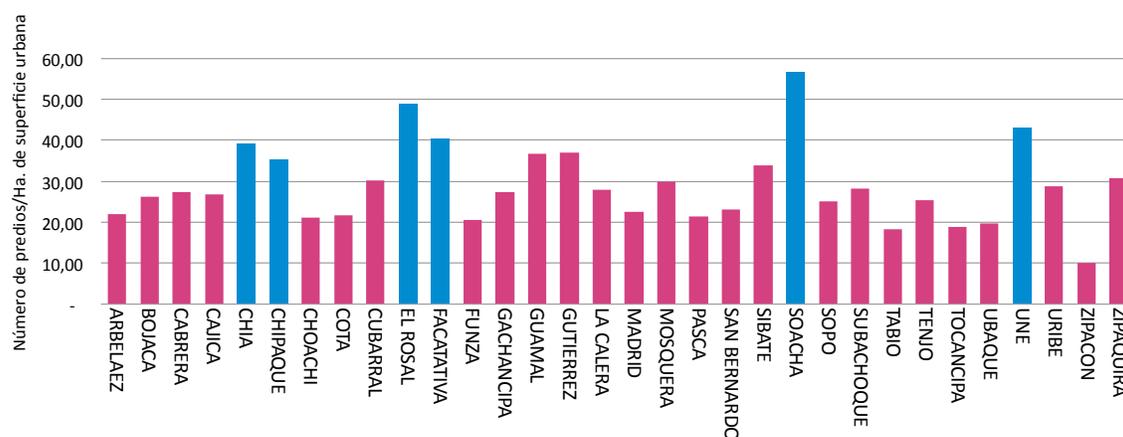
⁴⁷ SDP (2014). *Región Metropolitana*, Op. Cit, p. 142

Tal como se aprecia en la Gráfica 3, los municipios que presentan una mayor densidad predial en el ámbito rural son Chía, Cajicá y Cota; que se han caracterizado por tener un amplio desarrollo de vivienda campestre y una marcada consolidación de corredores de comercio y servicios, particularmente sobre la troncal vial Chía - Siberia.⁴⁸

También es posible afirmar que los municipios de Tabio, Tenjo, Tocancipá y Zipaquirá, aún con densidades de predios rurales inferiores a las del primer grupo de municipios, mantienen un importante desarrollo de vivienda campestre en suelos rurales; mientras que los municipios de Gachancipá, Ubaque y Chipaque, tienen condiciones de productividad agropecuaria que permiten equiparar las densidades con las de dichos municipios.

En la Gráfica 4 se puede observar que los municipios con mayores densidades prediales en el ámbito urbano son: Soacha, El Rosal, Une, Facatativá, Chía y Chipaque, lo que indica una preferencia por la demanda de construcciones en usos urbanos. Esta mayor densidad predial responde a la presión de demanda que ejercen los actores privados sobre los mercados inmobiliarios municipales por la localización urbana.⁴⁹

Gráfica 4. Densidad de Predios Urbanos 2010



Fuente: SDP (2014). *Región Metropolitana de Bogotá: Una visión de la ocupación del suelo*. p. 146

⁴⁸ *Ibidem*. p. 143

⁴⁹ *Ibidem*. p. 146

4.1.5.2. Ocupación del suelo en vivienda

De conformidad con los datos presentados en la Tabla 7, los municipios que cuentan con un mayor número de viviendas en suelo urbano son: Soacha, Facatativá, Mosquera, Zipaquirá, Chía, Madrid, Funza y Cajicá. Mientras que en relación con el número de viviendas en suelo rural, se destacan los municipios de Chía, Cajicá, Zipaquirá, Tocancipá, Tabio y Tenjo, municipios que hacen parte del corredor noroccidental de localización residencial y que presentan una fuerte dinámica de consolidación de desarrollos urbanísticos de vivienda campestre. Llama la atención el bajo nivel de uso residencial rural del municipio de La Calera, pues éste presenta una fuerte dinámica de ocupación residencial campestre en suelos rurales.⁵⁰

Tabla 7 Número de viviendas suelo urbano y rural año 2010

Municipio	Viviendas Urbanas	Viviendas (Rural)
Arbeláez	977	2.278
Bojacá	1.032	469
Cabrera	297	1.088
Cajicá	5.820	5.781
Chía	14.466	8.329
Chipaque	667	1.816
Choachí	909	2.131
Cota	2.123	2.733
El Rosal	3.637	1.022
Facatativá	28.493	3.445
Funza	13.211	453
Gachancipá	1.256	1.489
Gutiérrez	211	685
La Calera	1.415	2.645
Madrid	13.829	1.986
Mosquera	19.187	321
Pasca	537	1.967
San Bernardo	883	1.679
Sibaté	4.882	1.987
Soacha	90.616	965
Sopó	2.573	1.805
Subachoque	1.321	2.103
Tabio	984	3.389
Tenjo	876	3.603

⁵⁰ Ibidem. p. 150

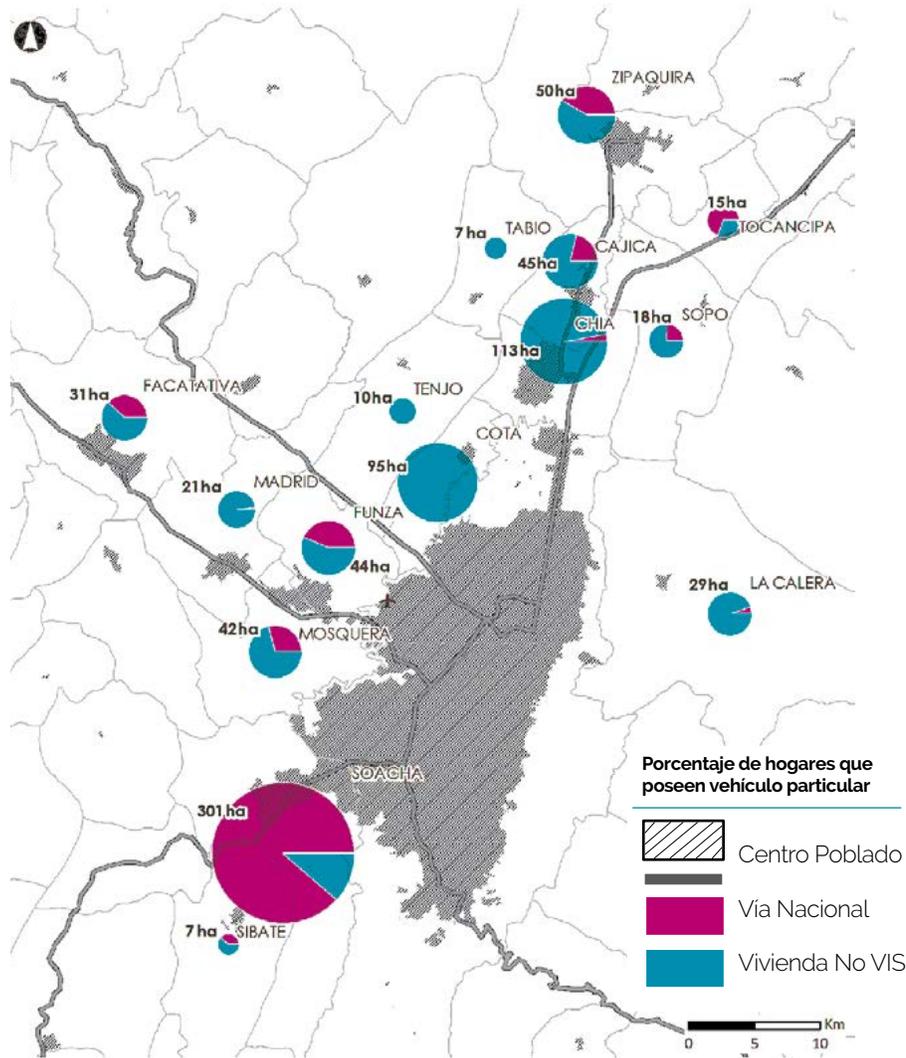
Municipio	Viviendas Urbanas	Viviendas (Rural)
Tenjo	876	3.603
Tocancipá	2.619	3.826
Ubaque	214	1.684
Une	732	958
Zipacón	290	998
Zipaquirá	14.884	4.867

Fuente: SDP (2014). Región Metropolitana de Bogotá: Una visión de la ocupación del suelo. P. 149

Al evaluar la aprobación de licencias de construcción destinadas a Vivienda de Interés Social, se evidencia que en el municipio de Soacha más del 80% del suelo residencial es VIS, seguido por los municipios de Tocancipá, Facatativá, Funza, Zipaquirá y Mosquera.

Resulta claro que las dinámicas económicas de Bogotá aumentan los precios del suelo haciéndolo de difícil acceso para la población con escasos recursos, la cual ha tenido que buscar vivienda en otros cascos urbanos aledaños. Esta situación genera un fenómeno de conurbación no planificado que afecta las estructuras ecológica, funcional y de servicios, pues no se toman decisiones coordinadas sobre problemas comunes; se dificulta la prestación de servicios para poblaciones que viven en dichos municipios, se acentúan las inequidades sociales, en tanto unos tienen mejor acceso a servicios que otros, y se generan fenómenos de segregación socio espacial al trasladar el problema –prestación de servicios, equipamientos, transporte, etc.- a otra jurisdicción que tiene menos capacidad económica y administrativa, como es el caso de Soacha.

Mapa 17. Hectáreas licenciadas para la construcción de vivienda VIS y No VIS en los municipios circunvecinos de Bogotá

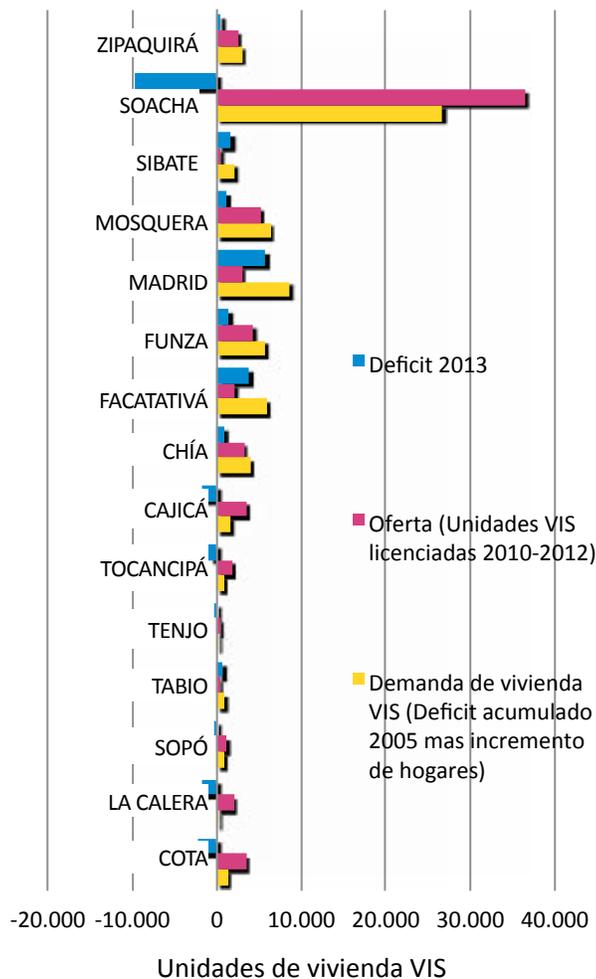


Fuente: SDP (2014). *Región Metropolitana de Bogotá: Una visión de la ocupación del suelo*. P. 187

Además, resulta importante analizar la oferta y demanda de Vivienda de Interés Social (VIS) en el ámbito metropolitano; para ello se utilizó una muestra tomada en el periodo 2010-2012, en la que se comparan las unidades de vivienda para las cuales se expidieron licencias de construcción, que se considera como la oferta de vivienda VIS, y la demanda de viviendas, considerada como el déficit de viviendas acumulado en el periodo.⁵¹

⁵¹ Esta demanda resulta de sumar el déficit de viviendas del año 2005 y el incremento de hogares para la misma serie. De la diferencia entre la demanda la oferta de vivienda resulta el déficit de vivienda acumulado para el año 2012.

Gráfica 5. Oferta y demanda y su diferencia (déficit) de vivienda de municipios en el ámbito metropolitano 2010-2012



Fuente: SSDP (2014). *Región Metropolitana de Bogotá: Una visión de la ocupación del suelo*. p. 188

Del análisis de la Gráfica 5 es posible señalar que “*el municipio de Soacha presenta un superávit de oferta de vivienda, debido a que este municipio aporta un 88% de la oferta de Vivienda de Interés Social sobre el total de vivienda producida según cifras de aprobación de licencias del sector vivienda*”.⁵² Igualmente, “los municipios de Cajicá, Tocancipá, La Calera y Cota también presentan un superávit en la oferta de vivienda. No obstante, dadas las condiciones de participación de la Vivienda de Interés Social sobre el total viviendas con licencias, se puede concluir que la diferencia se da por la fuerte consolidación de vivienda campestre en estos municipios”.⁵³

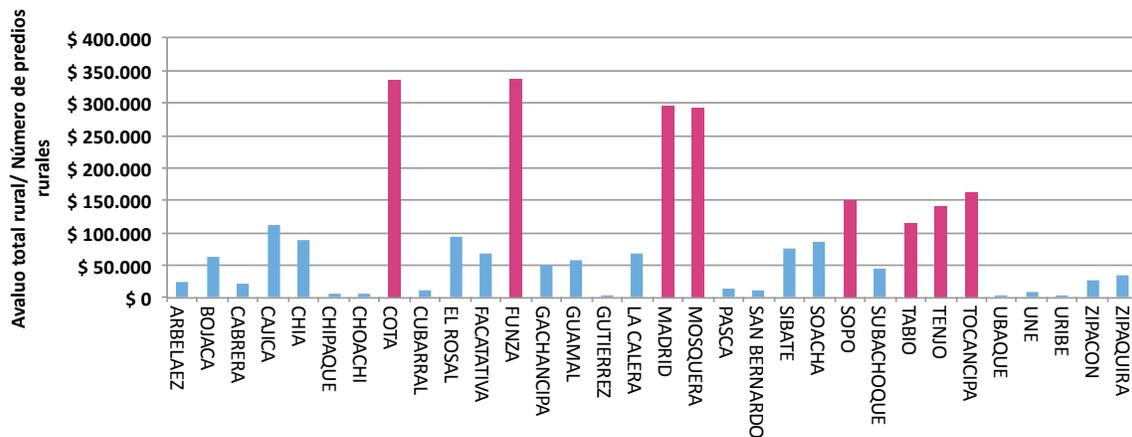
⁵² Ibidem. p. 189.

⁵³ Ibidem. p. 189

4.1.5.3. Avalúos promedios municipales

Los precios del suelo son buenos indicadores de las condiciones socioeconómicas de los municipios, pues entre más altos sean, mayor será la atracción para desarrollar actividades económicas rentables tanto en el suelo urbano como rural. Bajo esta premisa, se realizó un análisis del avalúo promedio en los municipios del entorno territorial de Bogotá. Como consecuencia del análisis se obtuvo que los municipios que presentan una mayor valoración del suelo rural son: Cota, Funza, Madrid, Mosquera, Sopó y Tocancipá; territorios que se destacan por destinar un alto porcentaje de su suelo para el desarrollo de diferentes actividades de logística, comercio, oficinas, bodegas e industria en suelos rurales.⁵⁴

Gráfica 6. Avalúo predial promedio suelo rural 2010



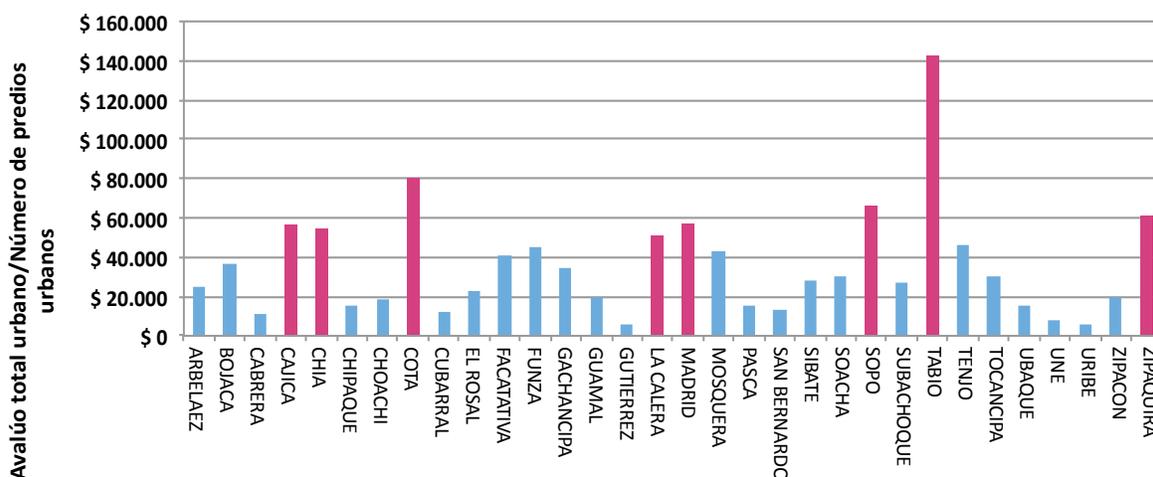
Fuente:SDP (2014). *Región Metropolitana de Bogotá: Una visión de la ocupación del suelo*. p. 159

Entre tanto, los municipios que presentan una mayor valoración de los suelos de uso urbano son: Tabio, Cota, Cajicá, Chía, La Calera, Sopó, Madrid y Zipaquirá. Tal como se aprecia en la Gráfica 7, el municipio de Tabio sobresale por presentar los niveles más altos de valoración de suelo urbano, no obstante, ésta situación resulta extraña teniendo en cuenta que la dinámica económica de éste municipio no es comparativamente mayor a la del resto.⁵⁵

⁵⁴ Ibidem. p. 159

⁵⁵ Ibidem. p. 160

Gráfica 7. Avalúo predial promedio suelo urbano 2010



Fuente: SDP (2014). *Región Metropolitana de Bogotá: Una visión de la ocupación del suelo*. p. 160

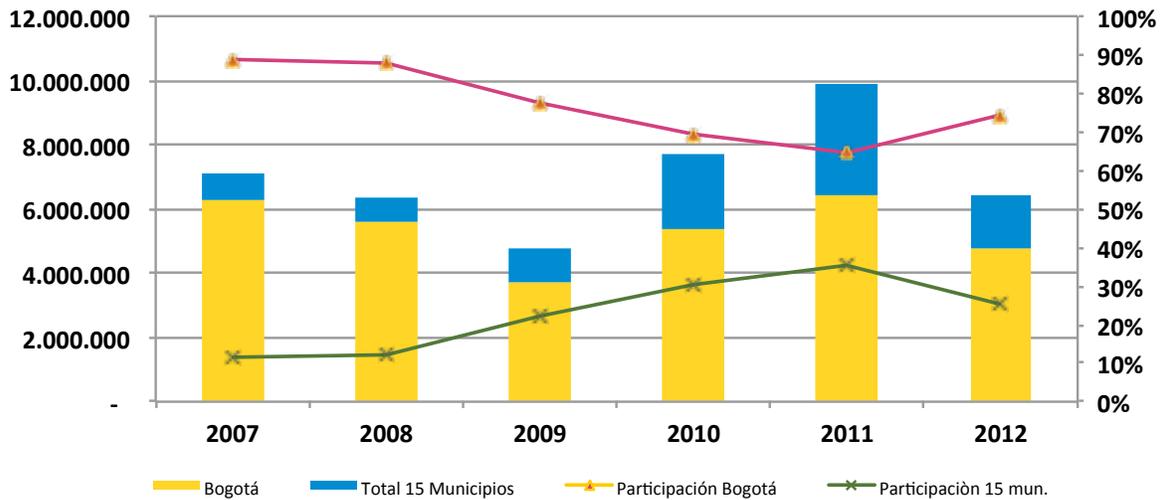
4.1.5.4. Expedición de Licencias de Construcción

Con el propósito de evaluar la dinámica urbanística de los municipios circunvecinos a Bogotá se realizó un análisis de la información correspondiente a la expedición de licencias de construcción para los diferentes usos del mercado inmobiliario.

La información que se utiliza proviene de las estadísticas de licencias de construcción de viviendas, industria, comercio, logística y otros usos de la base del período 2007-2012. Si bien esta información no contempla todos municipios del área de influencia, a partir de la misma es posible tener una aproximación de las dinámicas generales de ocupación del suelo y de las tendencias en la concentración económica y residencial en los municipios del borde urbano-metropolitano del Distrito.⁵⁶

⁵⁶ *Ibidem*. p. 161

Gráfica 8. Licenciamiento total en m² y las participaciones de Bogotá y 15 municipios⁵⁷ circunvecinos en el total de m² licenciados de la región 2007-2012



Fuente: SDP (2014). *Región Metropolitana de Bogotá: Una visión de la ocupación del suelo*. P. 164

La Gráfica 8 presenta información correspondiente a la cantidad de metros cuadrados de construcción que han sido autorizados por las oficinas y secretarías de planeación de Bogotá y de 15 municipios de su área de influencia con respecto a su participación en el total de metros cuadrados licenciados en la región. Como puede observarse, Bogotá presenta niveles superiores de aprobación de licencias de construcción, lo que se debe principalmente a su extensión urbana frente a la región, empero, mientras la tasa de participación de los 15 municipios vecinos en el total de metros cuadrados licenciados tiene una tendencia creciente para el periodo 2008 - 2011, en el Distrito se contrae para el mismo período. Por su parte, el análisis del año 2012 muestra una tendencia distinta, pues la relación de licenciamiento entre el Distrito y los municipios se invierte (la actividad de licenciamiento del Distrito se expande mientras que la de los municipios se contrae).⁵⁸

El análisis de aprobación de licencias de construcción también permite identificar la intensidad en el uso del suelo que tienen los diferentes municipios del borde urbano del área de influencia de la Ciudad. Para la muestra de municipios, sin tener en cuenta a Bogotá, se tiene que la cantidad de licencias autorizadas para vivienda representa un poco más del 78% del área total licenciada para todos los usos (Tabla 8).

⁵⁷ Los municipios de análisis son: Cajicá, Chía, Cota, Facatativá, Funza, La Calera, Madrid, Mosquera, Sibate, Soacha, Sopó, Tabio, Tenjo, Tocancipá y Zipaquirá

⁵⁸ SDP (2014). *Región Metropolitana*, Op. Cit, p. 163.

Tabla 8. Área licenciada para uso de vivienda y otros usos, concentración de licencias por municipio y porcentaje de metros cuadrados en otros usos respecto al total en cada municipio, entre los años 2007 y 2013

Municipios	M2 vivienda	M2 otros usos	Concentración de Licencias	Porcentaje de uso de vivienda en el municipio	Porcentaje de otros usos en el municipio
Cajicá	450.563	53.255	5,4%	89,4%	10,6%
Chía	1.132.339	162.422	13,6%	87,5%	12,5%
Cota	952.771	568.987	11,5%	62,6%	37,4%
Facatativá	313.177	53.524	3,8%	85,4%	14,6%
Funza	444.462	554.011	5,4%	44,5%	55,5%
La Calera	292.979	42.968	3,5%	87,2%	12,8%
Madrid	210.232	2.682	2,5%	98,7%	1,3%
Mosquera	419.394	142.623	5,1%	74,6%	25,4%
Sibaté	65.376	27.442	0,8%	70,4%	29,6%
Soacha	3.013.162	314.094	36,3%	90,6%	9,4%
Sopó	177.563	21.458	2,1%	89,2%	10,8%
Tabio	73.768	10.942	0,9%	87,1%	12,9%
Tenjo	103.159	154.981	1,2%	40,0%	60,0%
Tocancipá	152.827	111.112	1,8%	57,9%	42,1%
Zipaquirá	498.050	95.414	6,0%	83,9%	16,1%
Total municipios	8.299.822	2.315.915	100,0%	78,2%	21,8%

Fuente: SDP (2014). Región Metropolitana de Bogotá: Una visión de la ocupación del suelo. P. 168

Los municipios de Cajicá, Chía, Facatativá, La Calera, Madrid, Soacha, Sopó, Tabio y Zipaquirá se caracterizaron por tener una alta actividad residencial, con una participación del licenciamiento para vivienda hasta del 90% del total de área autorizada para la construcción. Por su parte, los municipios de Funza, Tenjo y Tocancipá muestran un comportamiento orientado al desarrollo de otros usos, con porcentajes que superan el 40% del total de área licenciada en el respectivo municipio.⁵⁹

⁵⁹ *Ibidem.* p. 167.

Finalmente, es posible concluir que debido a la intensificación de las dinámicas económicas de Bogotá y como resultado de la operación de las fuerzas que impulsan la concentración económica en la región, hay aumentos en diversos grados de urbanización de los municipios, tanto por la incorporación de suelos de expansión urbana como la disposición de suelos suburbanos para emplearlos en usos urbanos.

4.1.6. Actividad económica

La ciudad de Bogotá es el principal motor económico de Colombia y una de las ciudades más competitivas y con mejor entorno para hacer negocios en América Latina.⁶⁰ Esta dinámica es susceptible de ser potencializada en la Región, en la medida que el Distrito y sus territorios vecinos se coordinen para aprovechar mutuamente sus complementariedades y los beneficios que de por sí generan las economías de escala.

4.1.6.1. Producto Interno Bruto⁶¹

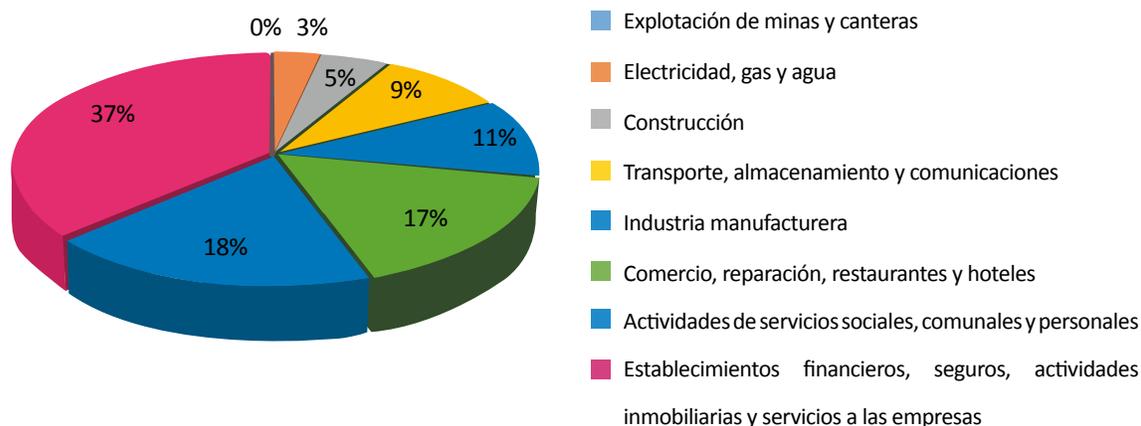
Durante el 2013, el Producto Interno Bruto (PIB) de Bogotá fue de 127.523 miles de millones de pesos a precios constantes de 2005, lo que en participación representa el 25,8% del PIB nacional. Para el año en mención, la Ciudad registró un crecimiento del 3,9% respecto al año anterior, manteniéndose como la economía más representativa del país. Las actividades económicas más representativas en el PIB del Distrito fueron las relacionadas con los establecimientos financieros, de seguros, las actividades inmobiliarias, los servicios a las empresas, la industria manufacturera y el comercio.⁶²

⁶⁰ Invest In Bogotá; "BOGOTÁ" Un centro global de negocios y un excelente lugar para vivir". Recuperado el 14 de noviembre de 2014 en: <http://es.investinbogota.org/sites/iib/files/bogota-convenio-espanol-web.pdf>

⁶¹ Los análisis que se presentan en este subcapítulo son producto de una investigación realizada por la Secretaría Distrital de Planeación que se publicó en el documento: "Fragmentación territorial metropolitana: Una aproximación a las desigualdades fiscales o urbanísticas en la región metropolitana de Bogotá" (2015), capítulo "Tendencias generales de la economía y las finanzas públicas de Bogotá, Cundinamarca y el ámbito metropolitano de Bogotá".

⁶² DANE (2014). Cuentas Departamentales, Valor agregado, por grandes ramas de actividad económica, a precios constantes de 2005 por encadenamiento, Año 2013 pr.

Gráfica 9. Bogotá D.C.: Participación por grandes ramas de la actividad económica en el PIB (2013pr)



Fuente: DANE (2013). Cuentas Departamentales

Bogotá, al tener una participación representativa dentro de la economía colombiana, presenta un ciclo económico similar al de la economía nacional, comportamiento que es replicado en menor medida en Cundinamarca en donde el área urbana, representa el 86% del PIB del departamento.⁶³

Teniendo en cuenta que el DANE no realiza mediciones permanentes del PIB municipal, el equipo de Ordenamiento Territorial Regional de la Subsecretaría de Planeación Territorial realizó una estimación de los PIB municipales empalmado las diferentes series de PIB departamental, calculadas por el DANE, y aplicando sobre éstas un factor de proporción⁶⁴ entre el nivel de las finanzas públicas municipales y la suma total de los municipios que conforman el departamento. La serie del PIB resultante fue deflactada al año 2008.⁶⁵

En la Tabla 9 se puede apreciar que el 99% del PIB se genera en los municipios del borde urbano, el cual soporta las relaciones funcionales y económicas existentes entre estos municipios y Bogotá.

El 50% del PIB de los municipios del primer anillo se produce en Tocancipá, Soacha, Mosquera y Cota, en los cuales se ubica gran parte de la industria de la Sabana; sin embargo, en términos de PIB per cápita estos valores no son significativos para municipios como Soacha y Mosquera.⁶⁶

⁶³ SDP (2013), Quinto informe de seguimiento a proyectos, Op. Cit. p. 16.

⁶⁴ Este factor toma como referencia el concepto de los ingresos municipales a cuenta del impuesto de industria y comercio para cada año.

⁶⁵ SDP (2013), Quinto informe de seguimiento a proyectos, Op. Cit. p. 17.

⁶⁶ *Ibidem.* p.17

Tabla 9. Proyecciones PIB - PIB per cápita del área de influencia - Año 2010

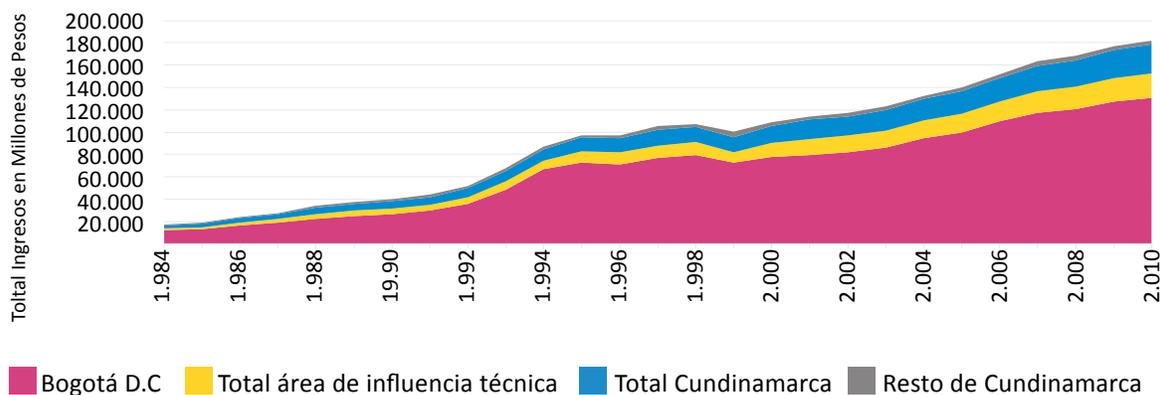
Municipio	PIB Municipal estimado 2010. Miles de Millones de pesos de 2008.	PIB por habitante Municipal estimado 2010. Miles de Pesos de 2008.	Población estimada a 2010 (DANE)
Borde urbano	22.493	15.903	1.414.390
Tocancipá	2.922	104.564	27.941
Soacha	2.792	6.123	455.992
Mosquera	2.686	36.940	72.700
Cota	2.317	103.566	22.371
Chía	1.722	15.372	111.998
Facatativá	1.671	13.942	119.849
Cajicá	1.471	28.795	51.100
Funza	1.395	20.395	68.397
Sopo	1.015	42.412	23.937
Madrid	913	13.032	70.044
Sibaté	855	24.438	35.004
Zipaquirá	670	5.976	112.069
Tenjo	621	32.316	19.230
La Calera	430	16.742	25.688
Fusagasugá	475	3.908	121.535
Gachancipá	138	10.948	12.584
Tabio	130	5.464	23.865
Subachoque	124	8.526	14.561
El Rosal	111	7.240	15.357
Bojacá	35	3.449	10.168
Borde rural	277	69.751	117.799
La Uribe	20	1.373	14.283
Arbeláez	14	1.155	12.055
Colombia	8	660	11.788
Pasca	10	893	11.653
Choachí	31	2.860	10.970
San Bernardo	12	1.102	10.483
Guamal	65	7.065	9.147
Une	11	1.245	8.590
Chipaque	60	7.133	8.398
Ubaque	10	1.479	6.517
Cubarral	30	5.334	5.549
Cabrera	5	1.114	4.598
Gutiérrez	3	756	3.768

Fuente: Cálculos SDP (Subsecretaría de Planeación Territorial, 2013) con base en cuentas departamentales DANE, proyecciones de población DANE

Por otra parte, los municipios con vocación rural presentan una participación mínima en el total del PIB del área de influencia. Esto se explica porque su vínculo con Bogotá es de orden ambiental. “La precaria participación de los municipios del borde rural en el PIB de la escala de borde evidencia la inequidad en la distribución de la riqueza en el entorno regional, la cual debe ser equilibrada mediante mecanismos de compensación o de lo contrario no será posible generar acciones que garanticen la conservación de la estructura ambiental”.⁶⁷

Un análisis de la evolución del PIB desde el año 1984 permite inferir, tal como se aprecia en la Gráfica 10, que las tendencias que se proyectan sobre las economías de Bogotá, Cundinamarca, los municipios del área de influencia del CIT y el resto de municipios de Cundinamarca han venido evolucionando progresivamente.

Gráfica 10. Evolución del PIB estimado de Bogotá, el área de influencia y Cundinamarca en el período 1984-2011



Fuente: Subsecretaría de Planeación Territorial, Secretaría Distrital de Planeación (2014), a partir de finanzas territoriales del DNP

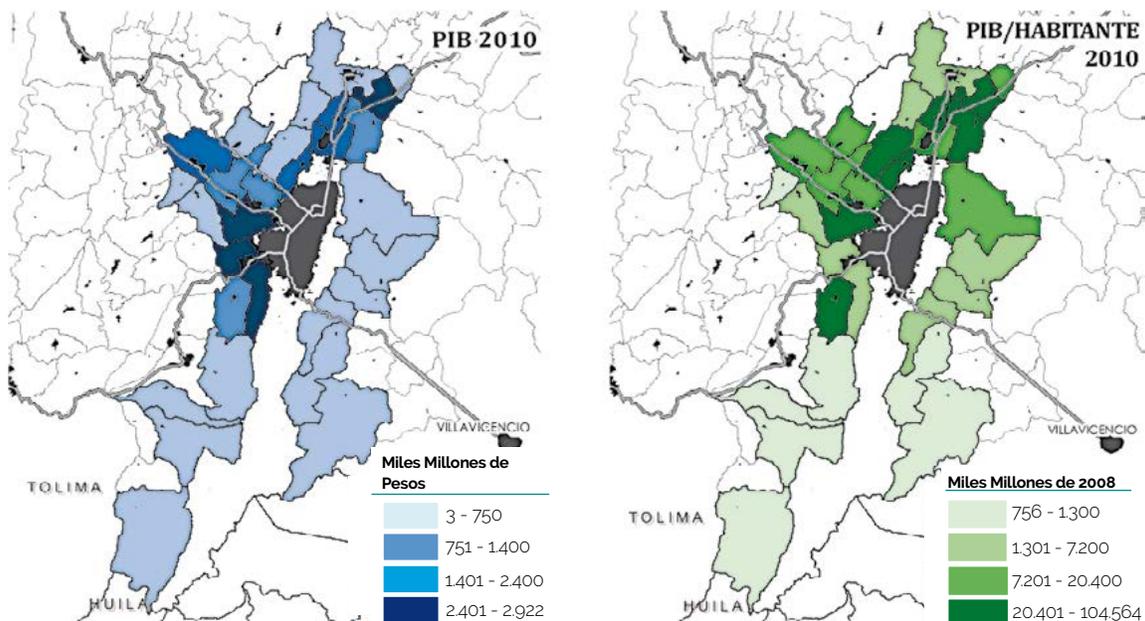
Es importante resaltar el comportamiento de las economías de los municipios del área de influencia del CIT con respecto a los demás municipios del departamento, pues como se observa en esa misma gráfica, una porción relevante de la economía de Cundinamarca es soportada por los municipios que mantienen estrechas relaciones de interdependencia con la ciudad de Bogotá. De aquí resulta la hipótesis acerca de los beneficios que los municipios próximos a Bogotá obtienen por su cercanía con el Distrito, pues al menos en términos económicos, se han venido ampliando progresivamente los niveles de la producción económica vista por el PIB estimado

⁶⁷ Ibídem. p. 18

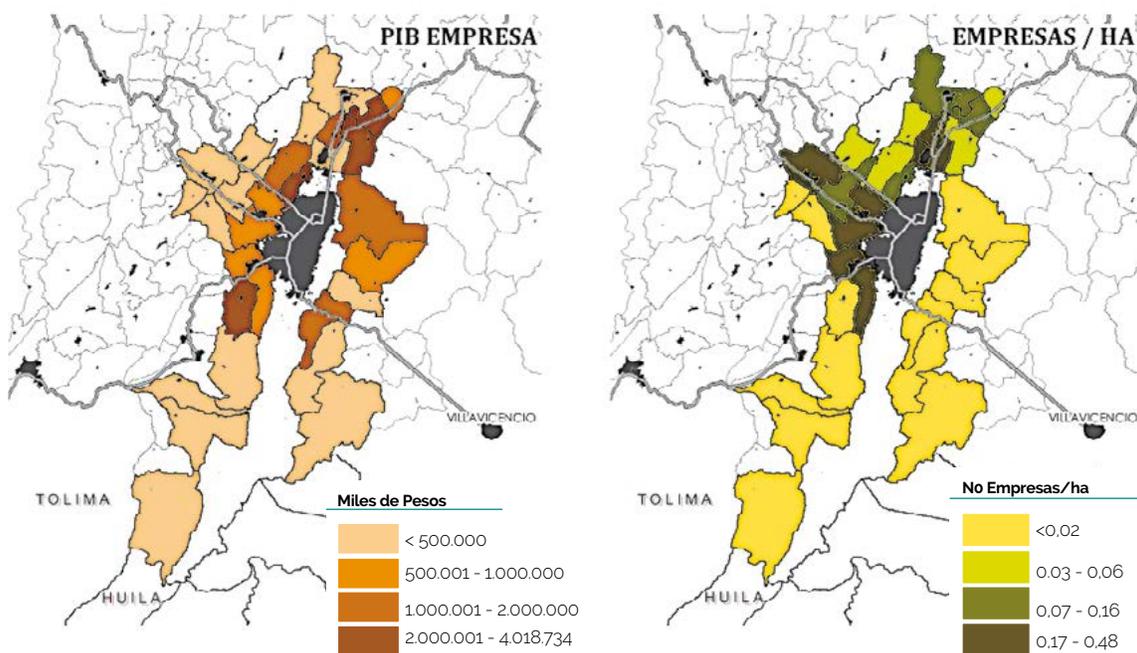
de aquellos municipios. De forma contraria, los demás municipios de Cundinamarca evidencian un cierto estancamiento de sus economías en el periodo referenciado, pues se puede observar que su participación en el PIB departamental no ha tendido a ampliarse.

Por otro lado, de un análisis de magnitudes agregadas de la economía desde una dimensión espacial a escala municipal, se presenta el comportamiento general de la economía medido desde varios indicadores: el nivel del PIB estimado del año 2010; la densidad económica de producción municipal, calculada como el PIB estimado municipal de 2010 en su relación con la superficie municipal; la densidad de la economía empresarial municipal, obtenida como el PIB estimado de 2010 en razón al número de empresas municipales; y, por último, la densidad de empresas en el total de la superficie municipal.⁶⁸

Mapa 18. Indicadores económicos agregados y su distribución espacial municipal para el año 2010



⁶⁸ SDP (2014), Región Metropolitana, Op. Cit. p. 122



Fuente: Secretaría Distrital de Planeación, Región Metropolitana de Bogotá. Una visión de la ocupación del suelo. Cálculos SDP (Subsecretaría de Planeación Territorial, 2013) con base en cuentas departamentales DANE y CCB.

Los indicadores económicos presentados en el Mapa 18 evidencian un fenómeno económico de mayor intensidad en los municipios de borde con Bogotá tendencia que disminuye en la medida que los municipios que se alejan de la ciudad núcleo. Por otra parte, los municipios de escala borde rural no evidencian niveles altos de actividad económica que induzcan a establecer relaciones urbanas metropolitanas, sino que tal como se dijo antes estos municipios están relacionados con el Distrito principalmente por sus relaciones ambientales rurales.⁶⁹

Tal como lo indican los indicadores de densidad económica espacial, existe una concentración importante de actividad industrial en los municipios del corredor norte y occidente de la ciudad. Esta situación es consecuencia de las ventajas que se derivan de su cercanía con el Distrito, pues esto les permite ampliar los mercados municipales con bajos costos de transporte.⁷⁰

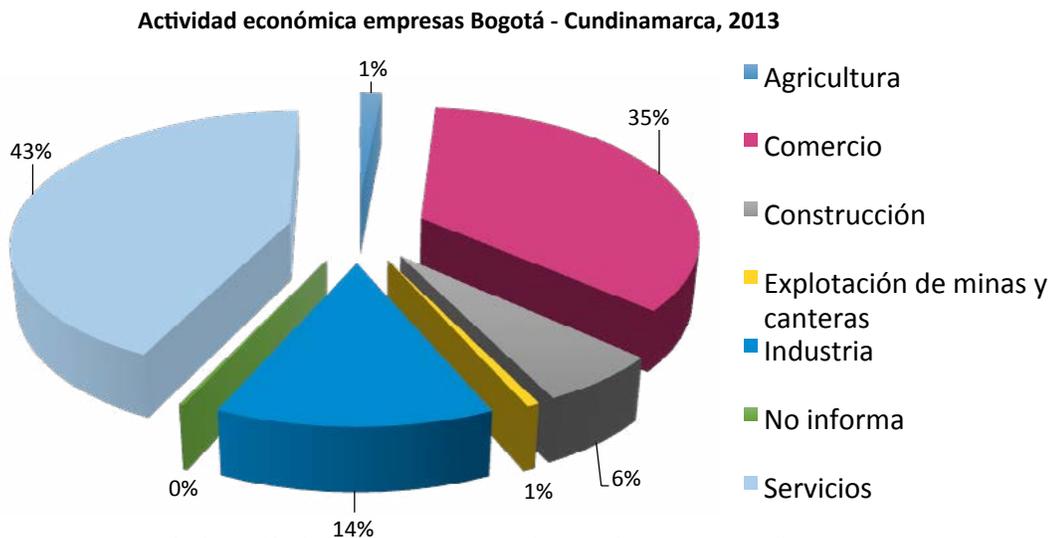
⁶⁹ Ibidem. p. 123

⁷⁰ Ibidem. p. 123.

4.1.6.2. Actividad empresarial

Bogotá y Cundinamarca se caracterizan por tener la actividad empresarial más dinámica del país. Durante el 2013, se localizaron en su territorio 359.711⁷¹ empresas que representaron el 29% de las instaladas a nivel nacional⁷² y de las cuales el 85% se ubicó en el Distrito. Así mismo, en esta zona se localizó la mayoría⁷³ de las grandes empresas (3.676) y multinacionales presentes en el país.⁷⁴

Gráfica 11. Actividad económica empresas Bogotá - Cundinamarca 2013



Fuente: Dirección de Gestión de Conocimiento, CCB con base en el Registro mercantil, Cámara de Comercio de Bogotá, Facatativá y Girardot, 2013.

Fuente: Cámara de Comercio de Bogotá, Tablero de Indicadores Bogotá – Cundinamarca, Abril de 2014

“El hecho de que en Bogotá se ubiquen las principales entidades financieras, de comercio y servicios, industrias, entes del gobierno y el aeropuerto El Dorado, hace atractiva la inversión en la Ciudad y la consolida como el principal centro comercial del país”.⁷⁵

De acuerdo con los datos publicados por Invest In Bogotá, el aeropuerto El Dorado presenta el mayor movimiento de carga en América Latina con un total de 622,1

⁷¹ Cámara de Comercio de Bogotá (2014), Tablero de Indicadores Bogotá – Cundinamarca, Abril de 2014, recuperado el 9 de enero de 2015 en <http://www.ccb.org.co/Investigaciones-Bogota-y-Region/Desarrollo-Economico/Observatorio-economico/Tablero-de-indicadores>.

⁷² Cámara de Comercio de Bogotá (2013), Balance de la economía de la Región Bogotá-Cundinamarca. Bogotá. p. 36.

⁷³ ibídem. p. 37.

⁷⁴ Cámara de Comercio de Bogotá (2014), Op. Cit. 71

⁷⁵ SDP (2013), Quinto informe de proyectos, Op. Cit. p. 23

toneladas transportadas durante el 2013. Así mismo, en tráfico aéreo de pasajeros, El Dorado ocupó el tercer lugar a nivel latinoamericano y el primero en la nación con un total de 25 millones de pasajeros movilizados para ese mismo año.⁷⁶

La presencia del aeropuerto El Dorado en el territorio del Distrito, constituye una oportunidad para el desarrollo económico, social y territorial de la región, pues su posición geográfica estratégica permite conectarse con el resto de Colombia, América y el mundo, contribuyendo así al desarrollo empresarial de la región.⁷⁷

Estructura empresarial⁷⁸

De acuerdo con los datos publicados por las Cámaras de Comercio de Bogotá, Facatativá y Girardot, en Bogotá y Cundinamarca predominan las microempresas (86%) y Pymes (13%), las cuales en su mayoría son de tipo familiar y presentan una producción a pequeña escala. Es importante destacar que en Bogotá se ubica el 48% de las medianas empresas del país (10.044) y el 49% de las grandes (3.470).⁷⁹

Durante el 2011, el 74% de las microempresas registradas en los municipios de Cundinamarca, donde la Cámara de Comercio de Bogotá tiene cobertura, se ubicaron en Soacha, Chía, Fusagasugá, Zipaquirá, Cajicá y Cota, las principales actividades de éstas consistieron en la elaboración de productos alimenticios y de panadería, la confección de prendas de vestir y el comercio al por mayor y menor de diferentes productos de consumo masivo.

Por su parte, las grandes empresas se registraron principalmente en Cota (32%), Soacha (18%), Tocancipá (16%) y Cajicá (12%), y sus actividades variaron entre la fabricación de farmacéuticos, plásticos, productos lácteos, muebles, envases, cosméticos, maquinaria industrial, pinturas y productos varios asociados a la industria transformadora. Es de resaltar que el 78% de las empresas grandes se ubican en los municipios de borde urbano, lo cual está directamente relacionado con la cercanía a la capital y por ende al Aeropuerto.

⁷⁶ Invest In Bogotá, página web – entorno operativo de Bogotá, recuperado el 14 de enero de 2015 en <http://es.investinbogota.org/invierta-en-bogota/por-que-invertir/entorno-operativo-bogota>

⁷⁷ Secretaría Distrital de Planeación (2013), Op. Cit. 37

⁷⁸ Capítulo tomado textualmente del "Quinto informe de seguimiento a proyectos del Distrito Capital con Alcance Regional" publicado por la Secretaría Distrital de Planeación (2013). p. 23 - 25

⁷⁹ Cámara de Comercio de Bogotá (2014), Op. Cit. 72

**Tabla 10. Empresas industriales localizadas en los municipios de Cundinamarca
Jurisdicción de la Cámara de Comercio de Bogotá - 2011**

Municipio	Grandes	Mediana	Microempresas	Pequeñas	Total General
Borde Urbano	81	107	2701	237	3126
Soacha	15	28	1024	1024	1130
Chía	3	9	379	379	414
Fusagasugá			373	373	380
Zipaquirá	2		278	278	302
Cota	26	34	132	132	259
Cajicá	10	11	159	159	202
Tocancipá	13	10	71	71	102
Sopo	4	1	63	63	72
Tenjo	4	11	41	41	68
Sibaté	3	3	56	56	65
Tabio			53	53	54
La Calera			46	46	49
Gachancipá	1		20	20	22
Funza			4	4	4
Mosquera			2	2	3
Borde Rural	0	0	52	1	53
Arbeláez			15		15
Choachí			12	1	13
San Bernardo			7		7
Pasca			6		6
Ubaque			5		5
Chipaqué			3		3
Une			3		3
Gutiérrez			1		1
Demás municipios*	1	12	433	19	465
Ubaté		1	96	5	102
Villapinzón		1	42		43
Silvania			42	1	43
Cogua	1	6	26	5	38
Chocontá			33	1	34
Guasca		2	19		21
Nemocón			18	1	19
Simijaca			14		14
Caquezá			13		13
Gachetá			13		13
Tausa			8	2	10

Municipio	Grandes	Mediana	Microempresas	Pequeñas	Total General
Fómeque		1	8	1	10
Otros 25 municipios	0	1	101	3	105
Total	82	119	3186	257	3644

Fuente: Secretaría Distrital de Planeación; datos: Cámara de Comercio de Bogotá (2011)

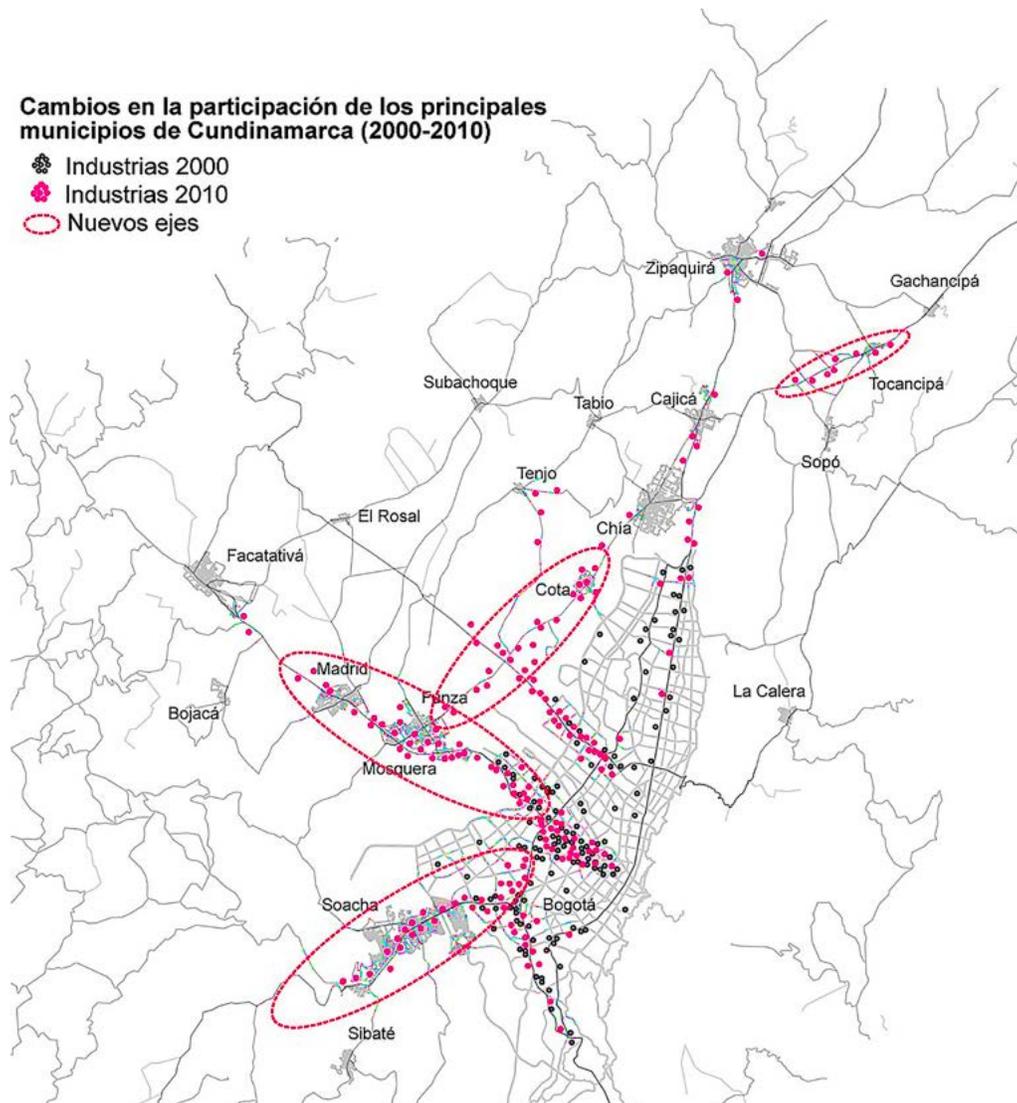
**Corresponden a los municipios que no están clasificados dentro del borde, pero que están registrados en la Cámara de Comercio de Bogotá.*

Lo anterior es muestra de que en la “localización productiva, las áreas urbanas y periurbanas situadas a lo largo de los principales corredores de carga (calle 13, Sur (Soacha), Funza-Cota y Autopista Norte), se han consolidado como ejes de los nuevos nodos de actividad industrial de la región inmediata a Bogotá. Dichos enclaves productivos evidencian una segmentación del mercado pues, mientras allí se ubica la denominada “industria pesada”, al interior de la ciudad se identifica una mayor dinámica en “industria liviana”, evidenciando complementariedades productivas,⁸⁰ que de ser afianzadas, redundarían en el fortalecimiento de la plataforma económica regional”.⁸¹

⁸⁰ Secretaría Distrital de Planeación - UNCRD (2011). Lineamientos para una política de adaptación a la evolución de los asentamientos productivos en la estructura metropolitana y regional Bogotá – Sabana, p. 15.

⁸¹ Secretaría Distrital de Planeación (2013), “El Distrito Capital de Bogotá y su apuesta de integración regional en el marco de la Bogotá Humana”. p. 3

Mapa 19. Dinámica de creación de industrias (PYMES y Grandes) - Cambios en la participación de los principales municipios de Cundinamarca (2000 - 2010)



Fuente: Secretaría Distrital de Planeación - UNCRD (2011). Lineamientos para una política de adaptación a la evolución de los asentamientos productivos en la estructura metropolitana y regional Bogotá – Sabana, p. 14.

4.2. Estructura ecológica

4.2.1. Ocupación rural y ambiental⁸²

Hacer una aproximación a la Estructura Ecológica del área de influencia técnica del CIT es fundamental para comprender las interdependencias y las estrechas relaciones

⁸² Los análisis que se presentan en este capítulo son producto de una investigación realizada por la Secretaría Distrital de Planeación que se publicó en el libro: "Región Metropolitana de Bogotá: Una visión de la ocupación del suelo", capítulo "La ocupación rural y ambiental en el territorio de la región metropolitana de Bogotá D.C." p. 53 - 61

entre la sostenibilidad de la vida urbana y las condiciones ambientales y rurales del territorio que soportan el desarrollo de las actividades socioeconómicas de la región. Es de señalar que el suelo rural presta parte de los servicios más importantes de aprovisionamiento para la aglomeración urbana más grande del país, como por ejemplo, recursos energéticos, hídricos y de seguridad alimentaria, y otros servicios de regulación climática y del régimen hidrológico de los ecosistemas.⁸³

El territorio rural del área de influencia se caracteriza por la presencia de orobiomas andinos altos (47%) y orobiomas medios (43%) que se encuentran entre los 1800 msnm y los 4200 msnm, y se componen de varios ecosistemas que pueden clasificarse en dos tipos: naturales y agroecosistemas.

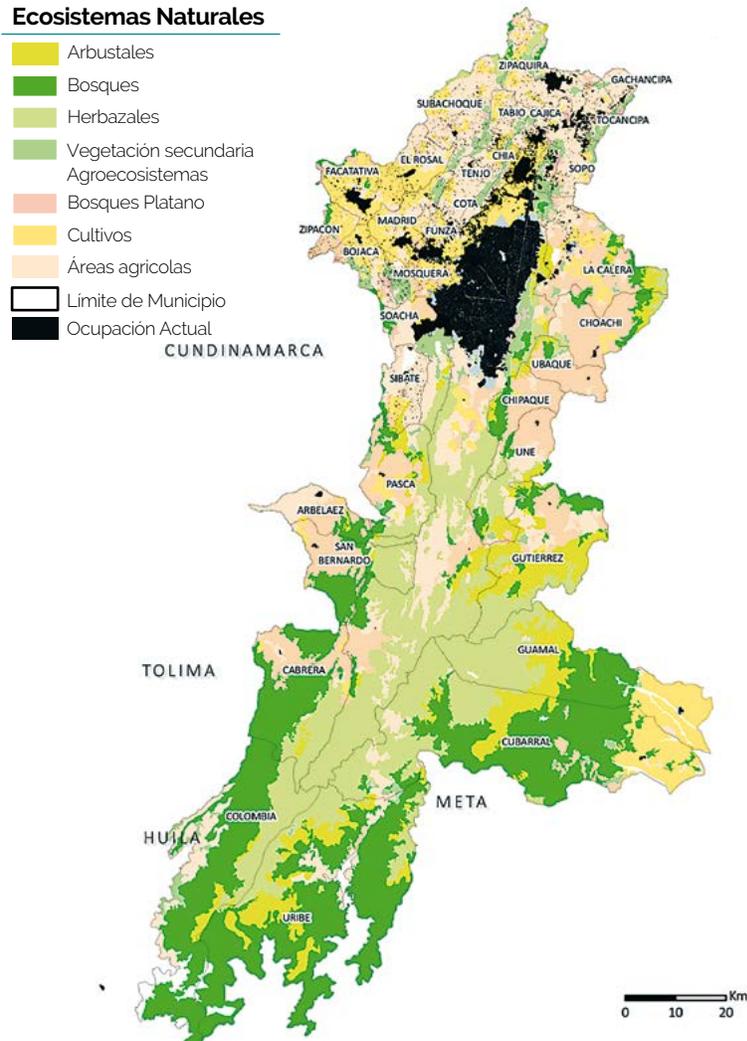
*Los **ecosistemas naturales** son coberturas que no han sufrido mayores transformaciones por acción antrópica o que habiendo sido transformadas responden a una dinámica de regeneración natural. Entre esta categoría se encuentran los bosques naturales, los arbustales (vegetación leñosa de páramo, de sabana o xerofíticos), los herbazales (hierbas y gramíneas de árboles y arbustos de páramos, de sabanas y xerofíticos) y la vegetación secundaria del proceso de sucesión de pastos o cultivos.*

*Los **agroecosistemas** son áreas donde las coberturas vegetales naturales han sido mayormente transformadas por actividades humanas y presentan diferentes arreglos espaciales de vegetación sembrada y manejada por el hombre. Además, pertenecen a esta categoría los cultivos anuales o transitorios, cultivos semipermanentes y permanentes, pastos para ganado y las áreas agrícolas heterogéneas.*⁸⁴

En los municipios del área de influencia del CIT localizados en los departamentos del Huila y Meta predominan los ecosistemas naturales correspondientes a bosques naturales (25%), herbazales (19%) y arbustales (7%). Por su parte, en los municipios localizados al norte y occidente de Bogotá predominan diversos agroecosistemas, por ejemplo pastos (16,3%) y cultivos (10,3%).

⁸³ Useche, C. (2013). Propuesta de identificación, delimitación, definición y mapeación de la estructura ecológica regional para Bogotá-Cundinamarca Cundinamarca. Bogotá: UNCRD.

⁸⁴ Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM). (2007). Ecosistemas continentales, costeros y marinos de Colombia. IDEAM: Bogotá; citado en "Región Metropolitana de Bogotá. Una visión de la ocupación del suelo", capítulo "La ocupación rural y ambiental en el territorio de la región metropolitana de Bogotá D.C." publicado por la Secretaría Distrital de Planeación (2014). p. 53.

Mapa 20. Ecosistemas del área de influencia de Bogotá.

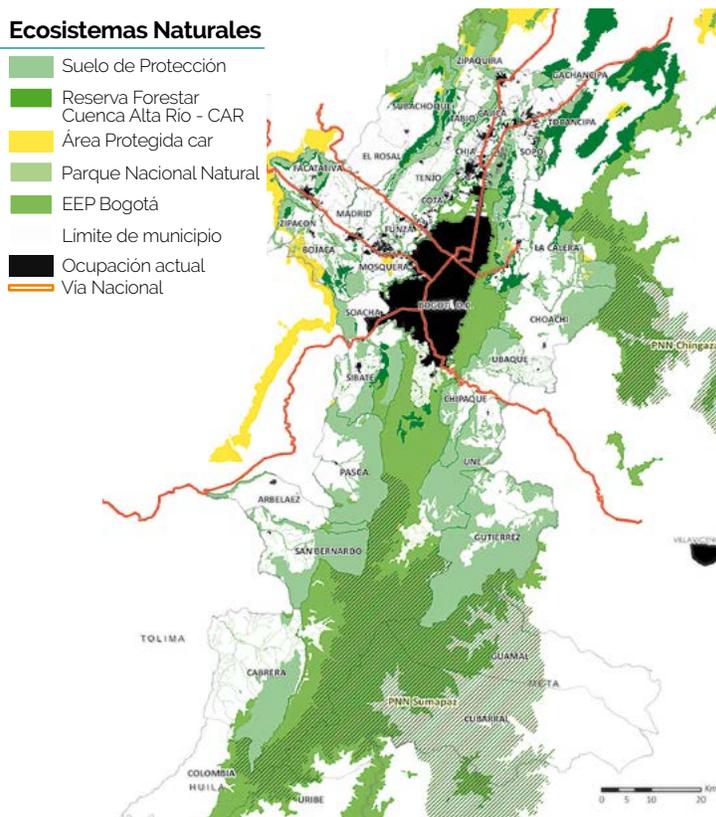
Fuente: Subsecretaría de Planeación Territorial(2014) a partir de CAR e IDEAM 2008

Las diferentes decisiones de ocupación en el territorio, especialmente la habilitación de suelo urbano y para el desarrollo de actividades agropecuarias, se reconocen como factores determinantes en la distribución espacial de los tipos de ecosistemas en el área de influencia del CIT. Así, la intensificación de las actividades humanas sobre el territorio incide en el grado de conservación y/o antropización de los ecosistemas.

Como se observa en el Mapa 22, el territorio con mayor grado de antropización se evidencia entre Bogotá y los municipios más cercanos y con mejor infraestructura vial como por ejemplo, Funza (98%), Cajicá (95%), Madrid (88%), Sopó (87%), Tenjo (85%), Tocancipá (83%) y Facatativá (83%). Desafortunadamente, esta condición compromete la sostenibilidad de la estructura ecológica del territorio.

Con el propósito de identificar y delimitar la estructura ecológica del área de influencia, se superpusieron las áreas protegidas contenidas en los POT de los municipios junto con las disposiciones de las Corporaciones Autónomas Regionales y del Sistema de Parques Nacionales Naturales de Colombia. Ver Mapa 21.

Mapa 21. Estructura Ecológica área de influencia de Bogotá.



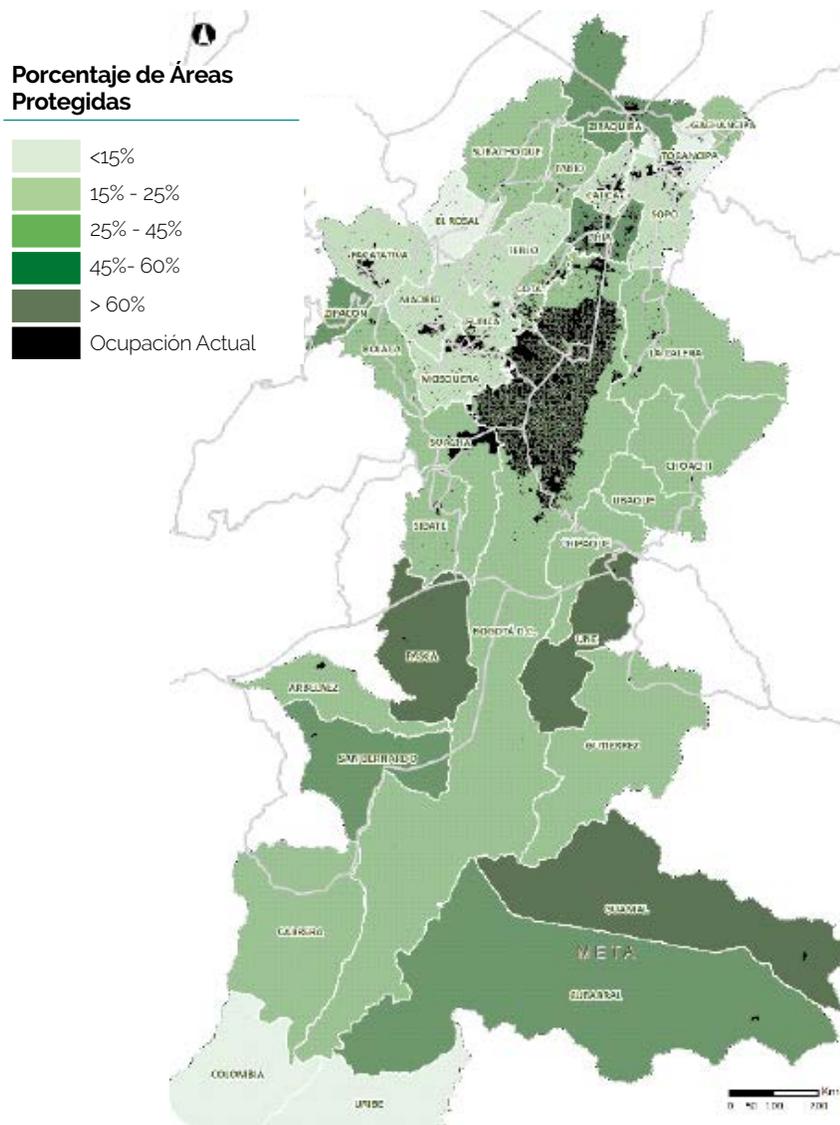
Fuente: Subsecretaría de Planeación Territorial (2014), CAR y Gobernación de Cundinamarca (2007)

Al cuantificar el porcentaje de áreas protegidas por municipio, se encuentra que los municipios con más áreas de protección se localizan en los ecosistemas que componen el Parque Nacional Natural del Sumapaz y la Reserva Forestal Protectora de los Cerros Orientales al sur oriente de la región. Por su parte, en la zona norte se destacan las áreas protegidas pertenecientes a los Páramos de Guarguar, Laguna Verde y Guerrero; en el occidente, las áreas protegidas en el Páramo de las Mercedes Pasquilla y el bosque de niebla Chicaque.

Uno de los componentes fundamentales para la conservación de la diversidad biológica de los ecosistemas es el sistema regional de áreas protegidas. El Indicador

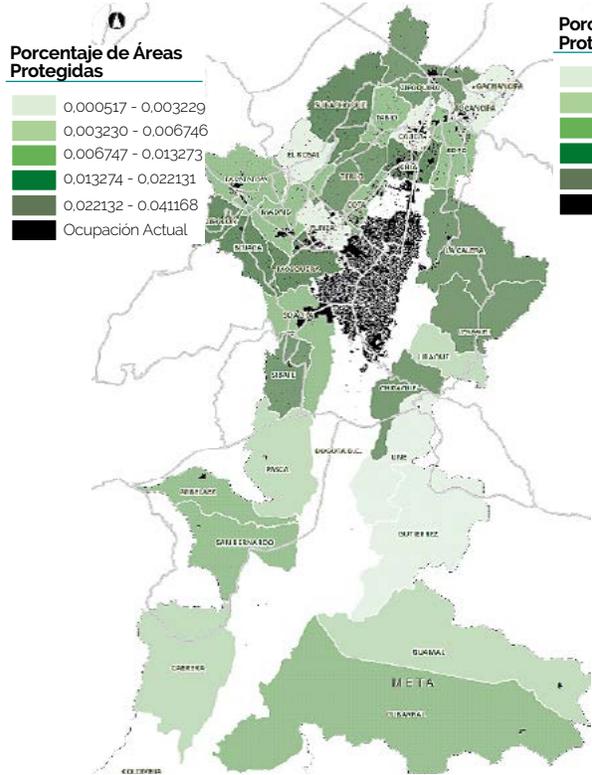
de Riqueza de Especies⁸⁵ (Ver Mapa 22) señala que los municipios con mayor biodiversidad son Subachoque, Bojacá, Zipacón y La Calera, en contraste con El Rosal, Gachancipá, Tocancipá y Sopó que presentan el indicador más bajo de riqueza de especies. No obstante, a pesar del valor alto del indicador en los municipios de Chía y Mosquera, se establece que por los procesos de antropización existe una alta fragilidad en la conservación del hábitat de las especies que requiere de medidas de conservación en la escala local para sostener el equilibrio ambiental regional.

Mapa 22. Indicadores de la oferta y estado de la estructura ambiental del área de influencia de Bogotá.
- Porcentaje Áreas Protegidas

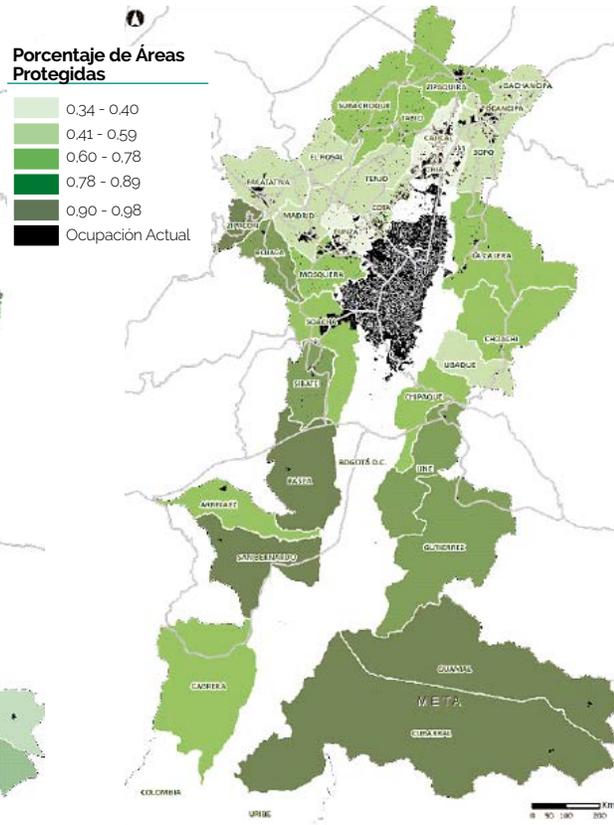


⁸⁵ Se calcula a partir del número de especies de fauna y flora dividido sobre el área de cada municipio. La fuente de información para este indicador fue el inventario del número de especies de fauna y flora registradas por el Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander Von Humboldt 2012.

- Riqueza de especies



-Antropización



Fuente: Subsecretaría de Planeación Territorial (2014)

Los municipios del borde rural de la ciudad de Bogotá son estratégicos y necesarios para la sostenibilidad del área de influencia del CIT ya que conservan elementos de la estructura ambiental que garantizan su conectividad y el equilibrio regional. De esta manera, se evidencia una relación inversa entre la oferta ambiental y la ocupación urbana ya que los municipios con mayor oferta ambiental, presentan menor ocupación y los municipios con menor porcentaje de áreas protegidas, evidencian mayor porcentaje de ocupación por actividades residenciales, de logística e industriales (Mapa 23).

Su recorrido se encuentra dividido en tres subcuencas: alta, media y baja. La cuenca Alta recorre 170 km desde el Municipio de Villapinzón hasta la estación hidroeléctrica Puente la Virgen. La cuenca Media recorre 90 km desde la estación hidroeléctrica hasta el Puente la Virgen Compuertas de Alicachín. Finalmente, la cuenca Baja recorre 120 km desde las puertas de Alicachín – Embalse del Muña - hasta la desembocadura del río Bogotá en el río Magdalena.

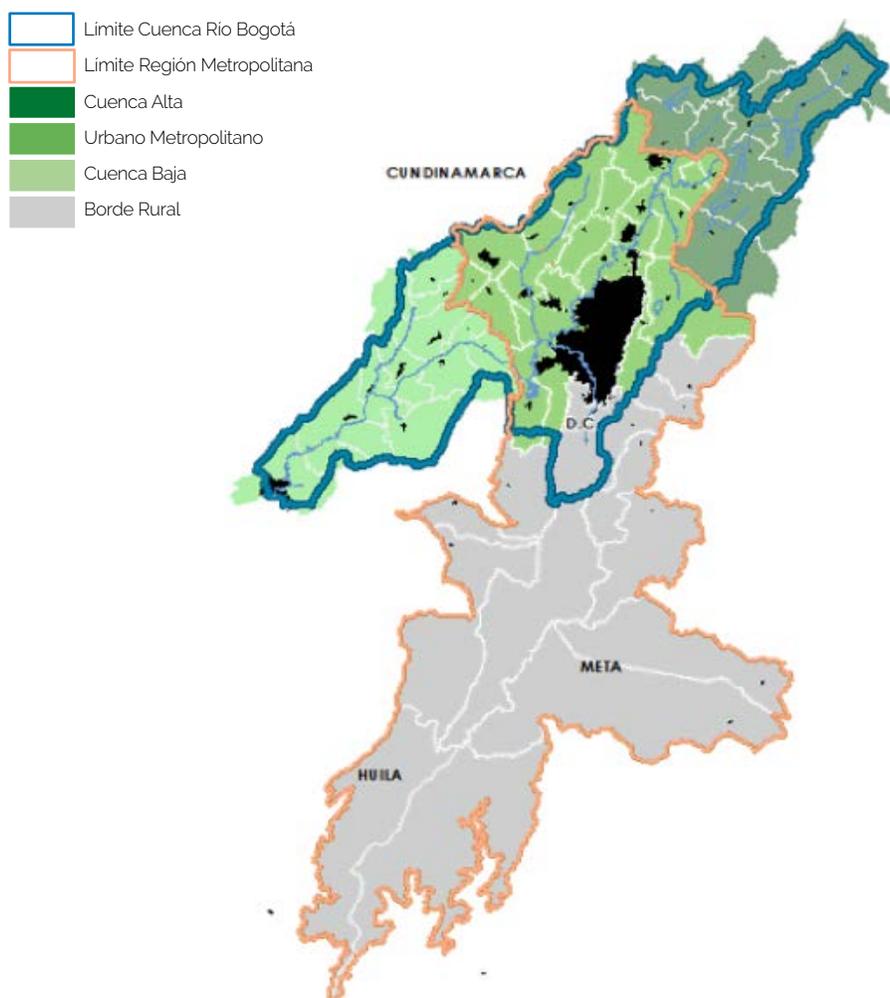
Tabla 11. Municipios del área de influencia que pertenecen a la Cuenca Hidrográfica del Río Bogotá

Subcuenca	Municipio	Área (ha)	Porcentaje participación municipios en la cuenca %
Alta	Villa Pinzón	22,596	57
Alta	Zipacurá	19,513	94
Alta	Tenjo	11,200	100
Alta	Tausa	19,281	74
Alta	Tabio	7,583	100
Alta	Suesca	17,282	71
Alta	Sopó	11,045	100
Alta	Sesquilé	14,125	100
Alta	Nemocón	9,906	100
Alta	La Calera	33,239	58
Alta	Guatavita	24,561	61
Alta	Guasca	36,457	58
Alta	Gachancipá	4,165	100
Alta	Cucunubá	1,280	11
Alta	Cota	6,041	100
Alta	Cogua	13,278	100
Alta	Chocontá	25,383	84
Alta	Chía	7,928	100
Alta	Cajicá	5,157	100
Media	Zipacón	5,872	100
Media	Tocancipá	7,321	100
Media	Subachoque	19,473	89
Media	Soacha	18,148	93
Media	Sibaté	12,269	76
Media	Mosquera	10,822	100
Media	Madrid	11,829	100
Media	Funza	6,731	100
Media	Facatativá	15,164	98
Media	El Rosal	8,492	87
Media	Bojacá	10,061	100

Subcuenca	Municipio	Área (ha)	Porcentaje participación municipios en la cuenca %
Media	Bogotá D.C.	84,531	52
Baja	Viotá	20,130	99
Baja	Tocaima	24,722	98
Baja	Tena	5,114	100
Baja	San Antonio de Tequendama	8,845	100
Baja	Ricaurte	12,810	66
Baja	Quipile	12,619	25
Baja	La Mesa	14,338	100
Baja	Granada	6,739	25
Baja	El Colegio	11,753	100
Baja	Cachipay	5,388	100
Baja	Apulo	11,876	100
Baja	Anolaima	11,010	91
Baja	Anapoima	12,359	100
Baja	Agua de Dios	8,567	82
Baja	Girardot	12,979	59

Fuente: POMCA CAR 2008

Mapa 24. Geomorfología de La Cuenca del río Bogotá



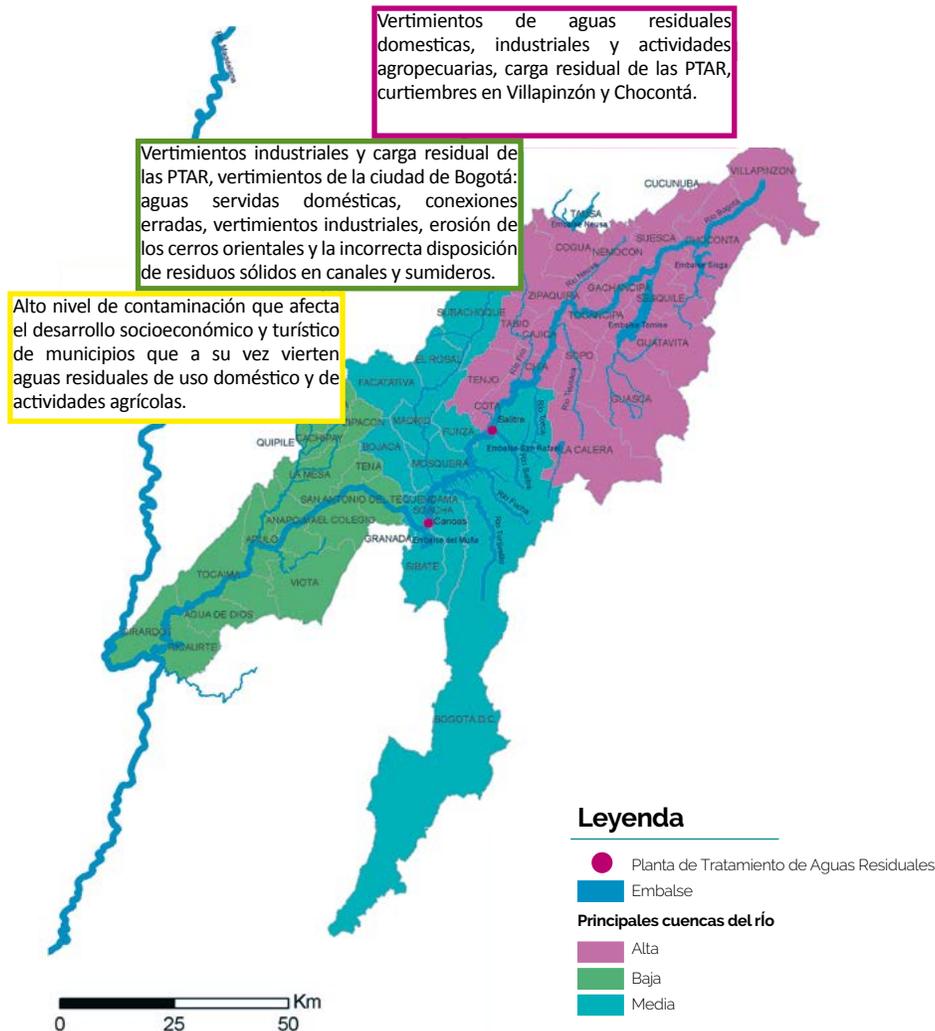
Fuente: Subsecretaría de Planeación Territorial (2014), a partir de Flores – CAR- 2006.

Dado que el río Bogotá es uno de los sistemas hídricos más contaminados del mundo, el 28 de marzo de 2014 el Consejo de Estado emitió la sentencia final a una Acción Popular encaminada al saneamiento del mismo. En este fallo se hizo un llamado de atención a más de 72 entidades del Estado, entre las cuales se encuentran todos los municipios de la cuenca, y se exigieron soluciones efectivas para enfrentar los problemas particulares de contaminación que padecen cada una de las cuencas.

Así por ejemplo, el fallo ordena acciones como la exclusión de sectores de la cuenca para la explotación de minería y delimitaciones de áreas de importancia ecosistémica y zonas de protección y la revisión, actualización y armonización de los instrumentos de ordenamiento, como el Plan de Ordenación y Manejo de la Cuenca Hidrográfica del Río Bogotá –POMCA-, los planes o esquemas de ordenamiento territorial municipales, los planes de manejo ambiental de microcuencas, entre

otros. Sin duda alguna esta es una oportunidad coyuntural para la construcción conjunta de un modelo de ocupación del suelo que reflexiones sobre las normas de clasificación, usos e intensidad del suelo e impulse, procesos de armonización y articulación de los instrumentos de planeación de la región.

Mapa 25. Cuencas del río Bogotá y sus principales factores de contaminación



Fuente: Subsecretaría de Planeación Territorial, Secretaría Distrital de Planeación (2014), a partir de información contenida en el Expediente del Fallo sobre el Río Bogotá, 2014.

4.3. Estructura Funcional y de servicios

4.3.1. Movilidad Intermunicipal

De acuerdo con el estudio realizado por la SDP “Región Metropolitana de Bogotá: Una visión de la ocupación del suelo” la movilidad intermunicipal permite identificar

las dinámicas de las relaciones funcionales entre territorios y su influencia en las tendencias de ocupación. Razón por la cual, en dicho estudio se realizó un análisis de la movilidad entre Bogotá y su entorno metropolitano a partir de los datos arrojados por la Encuesta de Movilidad para Bogotá 2011.

De los resultados analizados fue posible inferir que entre Bogotá y su entorno inmediato se realizan en un día típico alrededor de 14.731.845 viajes, los cuales el 88% corresponden a Bogotá y el 22% a su entorno. De estos viajes el 94% se realizan al interior de cada municipio, siendo su mayoría al interior de Bogotá, mientras que el 5,6% restante se realiza entre municipios.⁸⁷

Dicho resultado varía al no tenerse en cuenta a Bogotá, de modo que entre los municipios se presenta un incremento de los viajes intermunicipales del 5,6% al 7,9% indicando con ello una importante dinámica entre los municipios producto de su cercanía geográfica y de los procesos de conurbación que se pueden presentar entre varios de éstos.⁸⁸

En cuanto a las tendencias en la realización de los viajes, en el siguiente mapa es posible observar como Bogotá ejerce un importante papel en la región al concentrar el 43% de los viajes intermunicipales, mientras que el 57% restante se distribuye en diferentes proporciones en los otros 17 municipios que hicieron parte de la encuesta. Los municipios que presentaron mayor concentración de viajes intermunicipales fueron los más próximos a Bogotá, los cuales vienen mostrando crecimientos demográficos más acelerados y mayores dinámicas en el ámbito metropolitano, es decir: Soacha (22%), Madrid (6.2%), Chía (4.8%), Mosquera (4.2%), Funza (4%), Cota (3%) e incluso Zipaquirá (3%) y Facatativá (2%).⁸⁹

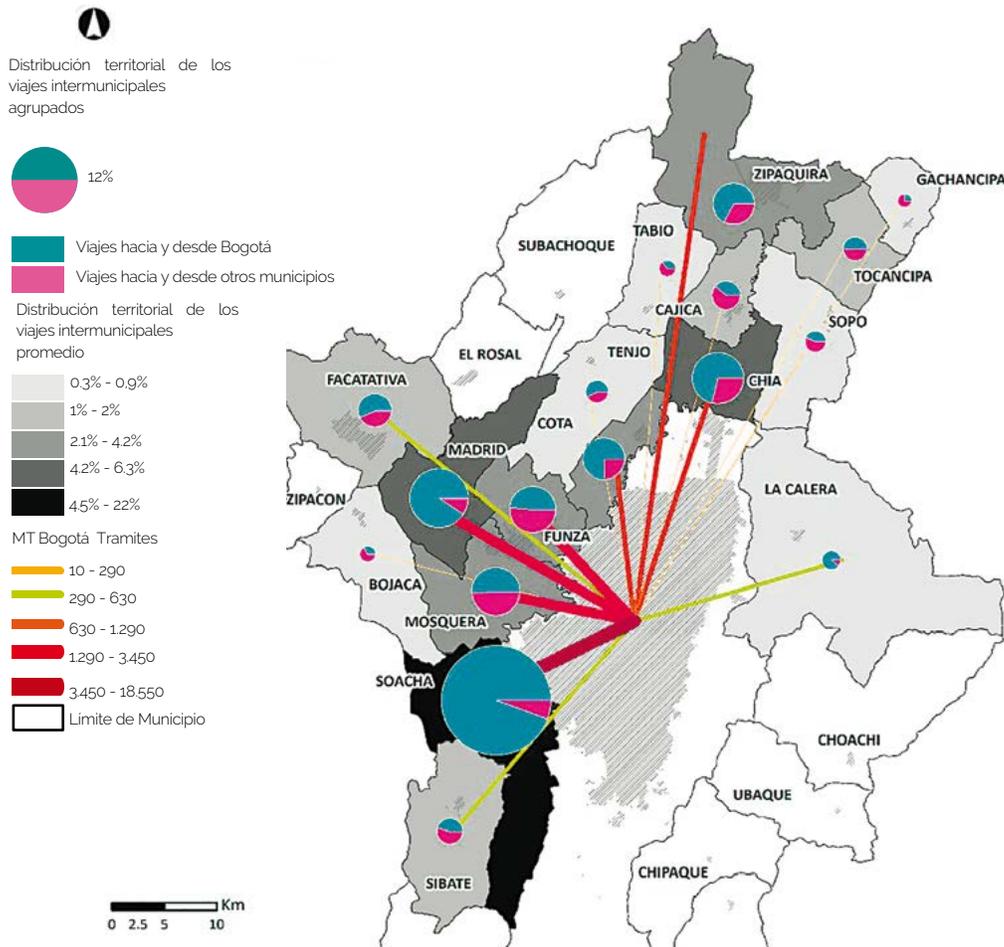
Esta concentración de viajes a su vez coincide con las tendencias de conurbación existentes en el territorio (Bogotá-Soacha, Bogotá-Chía, Bogotá-Mosquera, Bogotá-Funza y Mosquera-Funza) y son muestra de cómo de la mano de esta tendencia los centros subregionales como Zipaquirá y Facatativá han perdido relevancia en comparación a los municipios próximos al Distrito.⁹⁰

⁸⁷ SDP (2014), Región Metropolitana, Op. Cit, p. 230

⁸⁸ SDP (2014), Región Metropolitana, Op. Cit, p. 232

⁸⁹ SDP (2014), Región Metropolitana, Op. Cit, p. 233

⁹⁰ *Ibidem*, p. 233.

Mapa 26. Relaciones funcionales entre Bogotá y los municipios circunvecinos

Fuente: Subsecretaría de Planeación Territorial a partir de Encuesta de Movilidad para Bogotá 2011.

4.3.1.1. Motivos de la realización de viajes intermunicipales⁹¹

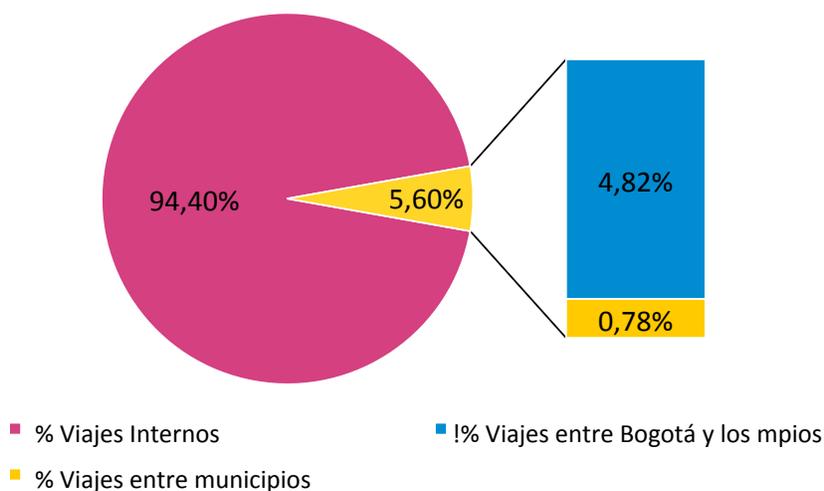
Parte de los análisis realizados sobre movilidad intermunicipal en el estudio “Región Metropolitana de Bogotá: Una visión de la ocupación del suelo” estuvieron en identificar los motivos por los cuales se están presentando relaciones funcionales intermunicipales en el entorno metropolitano. De los datos analizados se observa que el 45% de los viajes intermunicipales del área de influencia son realizados para volver a casa, mientras que la otra mitad se distribuye en otros fines:

⁹¹Los análisis que se presentan en este capítulo son producto de una investigación realizada por la Secretaría Distrital de Planeación que se publicó en el libro: “Región Metropolitana de Bogotá: Una visión de la ocupación del suelo” capítulo “Relaciones funcionales y tendencias de movilidad en la Región”, p. 239 – 243.

laborales (23,6%); estudio (8,8%); compras, trámites y salud (9,7%); otras necesidades⁹² (12,8%). Resultados que ratifican las tendencias de localización económica y residencial que se están presentando en los municipios próximos a Bogotá.⁹³

La distribución por motivos de viaje al interior de Bogotá es muy similar a la de su entorno metropolitano, las diferencias respecto a los municipios radican principalmente en la participación del motivo laboral, 14% para Bogotá y 24% para el área de influencia, lo que permite inferir que la principal motivación por la cual se presentan relaciones funcionales en el entorno metropolitano es la oferta laboral.⁹⁴

Gráfica 12. Estimación de la distribución de los motivos de los viajes, 2011



Fuente: Subsecretaría de Planeación Territorial a partir de Encuesta de Movilidad para Bogotá 2011

Por otro lado, en Bogotá la distribución de los motivos varía dependiendo de la dirección (desde y hacia Bogotá), por ejemplo la proporción de los viajes realizados por motivo hogar desde Bogotá hacia los municipios es del 65%,⁹⁵ mientras que la proporción de los viajes que los municipios generan hacia Bogotá por este mismo motivo es del 25%.⁹⁶ Lo anterior ratifica que los municipios del área de influencia han venido ganando importancia en la oferta de vivienda de la región.⁹⁷

⁹² De acuerdo a la clasificación de la Encuesta de Movilidad para Bogotá (2011) este grupo incluye los viajes para Ver a alguien, Buscar/Dejar a alguien, Buscar/Dejar algo, Comer/Tomar algo, Recreación, Buscar Trabajo, Otra cosa.

⁹³ SDP (2014), Región Metropolitana, Op. Cit, p. 239

⁹⁴ Ibídem, p. 239.

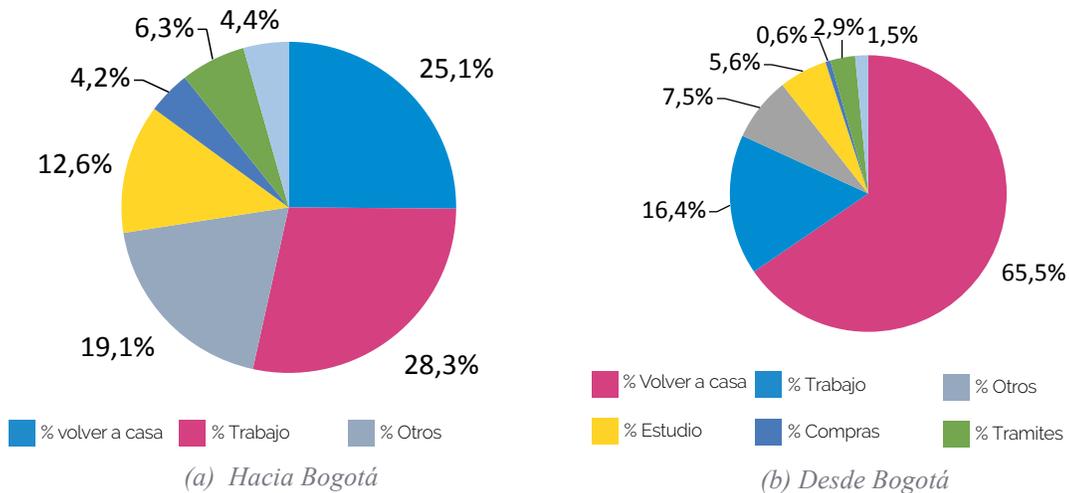
⁹⁵ Respecto al total de viajes generados en Bogotá.

⁹⁶ Respecto al total de viajes atraídos por Bogotá.

⁹⁷ SDP (2014), Región Metropolitana, Op. Cit, p. 240

En ese mismo sentido varía la proporción de viajes por motivo estudio (5,6% desde Bogotá, 12,6% hacia Bogotá), dejando con ello evidencia que si bien los municipios del área de influencia han tenido capacidad para atraer residentes no cuentan con una suficiente oferta de equipamientos para atender las demandas de servicios que ello genera.

Gráfica 13 Distribución de los motivos de viajes intermunicipales realizados



Fuente: Subsecretaría de Planeación Territorial a partir de Encuesta de Movilidad para Bogotá 2011

En cuanto a la participación de los municipios en la generación y atracción de viajes con Bogotá. Se evidencia, al analizar el motivo hogar, que los municipios de Facatativá, Funza, Madrid, Mosquera, Sibaté, Soacha, Tabio y Zipaquirá atraen una significativa demanda de vivienda, lo que muestra la preferencia de los habitantes de la región por ubicarse cerca al Distrito, sin perder los beneficios económicos y funcionales que la Ciudad ofrece.⁹⁸

Así mismo, se observa que por motivos laborales Bogotá ejerce una fuerte atracción sobre Soacha, Chía y en menor medida sobre Cota, Zipaquirá, Funza, Mosquera y Facatativá, lo cual coincide con los municipios en donde se tiende a localizar la vivienda en la región.⁹⁹ De igual forma, por motivo estudio desde Chía, Cota, La Calera, Mosquera y Tenjo atrae una proporción de viajes significativa, lo que es muestra de la localización de centros educativos en el entorno metropolitano.¹⁰⁰

⁹⁸ SDP (2014), Región Metropolitana, Op. Cit, p. 242.

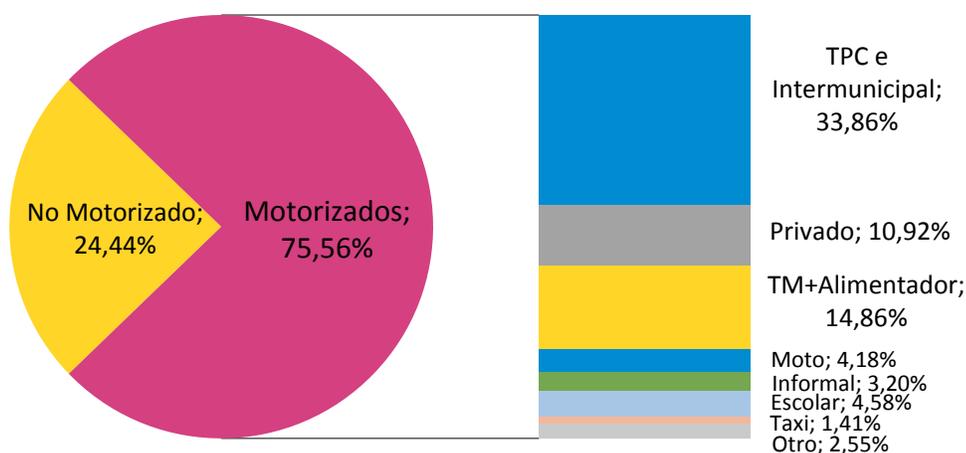
⁹⁹ *ibidem*, p. 242.

¹⁰⁰ *Ibidem*, p. 243.

4.3.1.2. Modos de transporte¹⁰¹

En cuanto a los modos de transporte utilizados para realizar los viajes intermunicipales en el entorno metropolitano, el estudio “Región Metropolitana de Bogotá: Una visión de la ocupación del suelo” evidencia una mayor dependencia por los modos motorizados, debido principalmente a las distancias existentes entre los municipios y Bogotá. Se resalta la participación del transporte público colectivo, incluyendo Transmilenio (troncales y alimentadores).

Gráfica 14. Reparto Modo de los viajes intermunicipales del ámbito metropolitano, 2011



Fuente: Subsecretaría de Planeación Territorial a partir de Encuesta de Movilidad para Bogotá

Así mismo, al realizar un análisis del reparto modal por municipio se encuentra que éste es similar a Bogotá en los municipios de su borde más próximo, prevaleciendo el uso del transporte público colectivo e intermunicipal, de los modos no motorizados y del sistema Transmilenio y sus alimentadores. Esto a excepción de Cota, Chía y La Calera los cuales presentan una tendencia clara en el uso de vehículo privado.¹⁰²

Por otro lado, en la medida que los municipios se alejan de Bogotá se presenta una fuerte dependencia por el vehículo privado, tal es el caso de Bojacá, Tenjo, Tabio, Cajicá, Tocancipá, Facatativá y Zipaquirá. En Bojacá y Tenjo particularmente sobresale el uso de moto. Lo anterior evidencia problemas de accesibilidad en estos

¹⁰¹ Los análisis que se presentan en este capítulo son producto de una investigación realizada por la Secretaría Distrital de Planeación que se publicó en el libro: “Región Metropolitana de Bogotá: Una visión de la ocupación del suelo” capítulo “Relaciones funcionales y tendencias de movilidad en la Región”, p. 244 – 252.

¹⁰² Los análisis que se presentan en este capítulo son producto de una investigación realizada por la Secretaría Distrital de Planeación que se publicó en el libro: “Región Metropolitana de Bogotá: Una visión de la ocupación del suelo” capítulo “Relaciones funcionales y tendencias de movilidad en la Región”, p. 244 – 252.

municipios lo que da cuenta de la necesidad de integrar el sistema de transporte urbano con el intermunicipal.¹⁰³

Tabla 12. Distribución modal de los viajes intermunicipales de cada municipio 2011

	Bogotá	Soacha	Mosquera	Funza	Cota	Chía	La Calera
%TPC e Intermunicipal	32,97%	42,26%	36,00%	43,59%	28,13%	30,72%	34,74%
%No Motorizado	25,34%	29,16%	23,39%	19,90%	4,87%	4,58%	3,01%
%TM+Alimentador	16,87%	13,07%	8,56%	8,54%	6,92%	22,30%	14,12%
%Privado	10,41%	3,77%	13,05%	10,69%	16,00%	22,25%	20,85%
%Escolar	4,73%	0,82%	5,33%	2,66%	28,51%	9,61%	21,65%
%Moto	3,68%	2,68%	5,32%	7,11%	6,21%	6,29%	2,24%
%Informal	3,19%	5,70%	2,39%	0,71%	2,17%	0,78%	1,22%
%Taxi	1,36%	0,99%	2,65%	2,01%	3,61%	0,74%	0,73%
%Otro	1,44%	1,55%	3,31%	4,78%	3,58%	2,72%	1,44%
	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

	Sibaté	Bojacá	Tenjo	Tabio	Cajicá	Sopó
%TPC e Intermunicipal	54,02%	22,40%	22,51%	31,18%	41,90%	25,33%
%No Motorizado	12,45%	11,62%	1,57%	2,69%	8,02%	6,18%
%TM+Alimentador	6,72%	1,62%	20,88%	14,39%	9,07%	30,37%
%Privado	14,89%	32,78%	17,15%	35,17%	27,64%	14,57%
%Escolar	0,39%	1,96%	10,96%	1,88%	4,71%	1,70%
%Moto	1,55%	27,09%	18,89%	5,51%	2,58%	6,57%
%Informal	6,21%	0,36%	3,06%	4,25%	1,20%	0,22%
%Taxi	0,13%	0,45%	0,36%	2,97%	0,98%	0,83%
%Otro	3,63%	1,73%	4,63%	1,95%	3,90%	14,21%
	100%	100%	100%	100%	100%	100%

	Facatativá	Zipaquirá	Tocancipá	Gachancipá
%TPC e Intermunicipal	36,55%	23,38%	20,68%	43,83%
%No Motorizado	1,76%	1,52%	2,65%	6,81%
%TM+Alimentador	13,62%	44,01%	11,92%	5,10%
%Privado	21,44%	21,02%	27,04%	17,04%
%Escolar	5,39%	1,05%	1,45%	2,08%
%Moto	10,52%	1,31%	5,07%	1,45%
%Informal	2,25%	0,05%	0,58%	1,00%
%Taxi	0,27%	0,73%	13,55%	0,00%
%Otro	8,19%	6,93%	17,04%	22,70%
	100%	100%	100%	100%

Fuente: Subsecretaría de Planeación Territorial a partir de Encuesta de Movilidad para Bogotá

¹⁰³ Ibidem, p. 246

De otro lado, se evidencia que los municipios más cercanos a los portales o estaciones (caso La Calera) del sistema Transmilenio son favorecidos por las posibilidades de conexión que el sistema facilita al nivel intermunicipal, tal es el caso de Cajicá, Chía, Cota, Facatativá, Funza, La Calera, Mosquera, Soacha, Sopó, Tabio, Tenjo, Tocancipá y Zipaquirá.¹⁰⁴

Las interacciones en materia de movilidad descritas en este acápite dan cuenta de la necesidad de centrarse en soluciones que vayan más allá de proyectos de transporte e infraestructura y por ende inviten a pensar en un territorio integrado y capaz de articular los diferentes instrumentos de planeación del uso del suelo, de ahí la importancia de conformar un Comité de Integración Territorial entre Bogotá y los municipios de su área de influencia.

4.3.2. Análisis de la estructura vial de integración regional¹⁰⁵

Como pudo observarse en el capítulo anterior, Bogotá representa un punto importante de origen y destino de las migraciones cotidianas de los municipios de su área de influencia. Dichos movimientos cotidianos cuentan con un mismo espacio de movilidad aunque pueden ser atendidos por diferentes modos de transporte. Si bien Bogotá cuenta con una robusta estructura vial conformada por vías principales, complementarias y locales, actualmente sólo cuenta con 5 accesos directos a los municipios circunvecinos,¹⁰⁶ que son:

- **“La Autopista Sur;** *permite la conexión directa con Soacha e incluso con el municipio de Sibaté.*
- **La Avenida Centenario;** *conecta de manera directa el centro de la ciudad con los municipios de Mosquera, Funza, Madrid y Facatativá.*
- **La Autopista Norte;** *conecta el centro de la ciudad con los municipios del norte, especialmente con Chía y Cajicá.*
- **La Vía La Calera;** *sirve de conexión entre el centro económico de la ciudad y el municipio de La Calera al oriente, para luego conectarse con otras vías que facilitan el acceso a los municipios del norte.*

¹⁰⁴ SDP (2014), Región Metropolitana, Op. Cit, p. 249

¹⁰⁵ Los análisis que se presentan en este capítulo son producto de una investigación realizada por la Secretaría Distrital de Planeación que se publicó en el documento: “Infraestructuras de movilidad para la integración metropolitana”. (2015), capítulo “Análisis de la estructura vial de integración regional del Distrito Capital en el contexto de la Región Metropolitana de Bogotá”.

¹⁰⁶ Secretaría Distrital de Planeación (2015). Infraestructuras de movilidad para la integración metropolitana; p, 8

- **Avenida Medellín (Calle 80);** sirve de conexión entre el centro económico de la ciudad y los municipios de occidente y del norte, pues se conecta a diversas vías de carácter departamental y nacional que facilitan el desplazamiento en la región, de occidente a norte.”¹⁰⁷

El significativo crecimiento poblacional de los municipios periféricos a la Capital, y la dependencia que se ha generado entre la ciudad núcleo y estos nuevos desarrollos se ha traducido en un incremento del número de viajes diarios en el área de influencia. Esta situación ha colapsado estas cinco vías de acceso a la Capital, por lo que se han multiplicado los tiempos de desplazamiento desde y hacia los municipios del área de influencia del CIT.

Es preciso indicar que el desarrollo de vías de integración regional direcciona la ocupación del suelo en el área de influencia, favoreciendo los procesos de conurbación y suburbanización. Un análisis de la Secretaría Distrital de Planeación del año 2014 presentó una caracterización vial de los municipios que limitan con la Capital. Teniendo en cuenta la disparidad de información cartográfica entre los municipios, este análisis se realizó únicamente con imágenes procesadas en ArcGIS e información secundaria obtenida de diferentes fuentes cartográficas tipo PDF adjuntas a los planes de ordenamiento.¹⁰⁸

En dicho análisis se hace una revisión de las tendencias de conexión que podrían presentarse entre Bogotá y sus municipios limítrofes. A estas proyecciones se les ha llamado expectativas de conexión. A continuación se presentan los resultados por municipio limítrofe:

4.3.2.1. Límite entre Bogotá y el municipio de Soacha

Para iniciar, es preciso mencionar que entre Bogotá y el municipio de Soacha se presenta un avanzado fenómeno de conurbación, originado alrededor del único acceso arterial a ese municipio: La Autopista Sur. La expansión de la dinámica inmobiliaria en el municipio, en el que se ofrecen soluciones de vivienda a bajo costo, ha generado un preocupante déficit de infraestructura vial para la movilidad

¹⁰⁷ Ibidem, p. 8.

¹⁰⁸ Ibidem, p. 77.

cotidiana. En la Autopista Sur se han acentuado a lo largo del día los momentos de congestión, así como los índices de accidentalidad.¹⁰⁹

Esta situación obliga a pensar en nuevos desarrollos viales que mejoren las condiciones de conectividad entre Soacha y Bogotá. Según el estudio mencionado anteriormente, dentro de las alternativas de conexión regional están la **Avenida Ciudad de Cali, la Avenida Circunvalar del Sur y la Avenida Longitudinal de Occidente**.¹¹⁰ En la actualidad, la Avenida Circunvalar del Sur y la Avenida Ciudad de Cali no se encuentran construidas en su totalidad, y representan una solución de movilidad principalmente para las localidades de Ciudad Bolívar y Bosa; mientras que la Avenida Longitudinal de Occidente, que si configura una solución de conectividad vial regional, se encuentra aún sin construir.

Si bien estos nuevos desarrollos viales son indispensables para mejorar las condiciones de conectividad entre los dos municipios, las cargas urbanísticas que el municipio debe exigir a los urbanizadores se convierten en una solución complementaria.

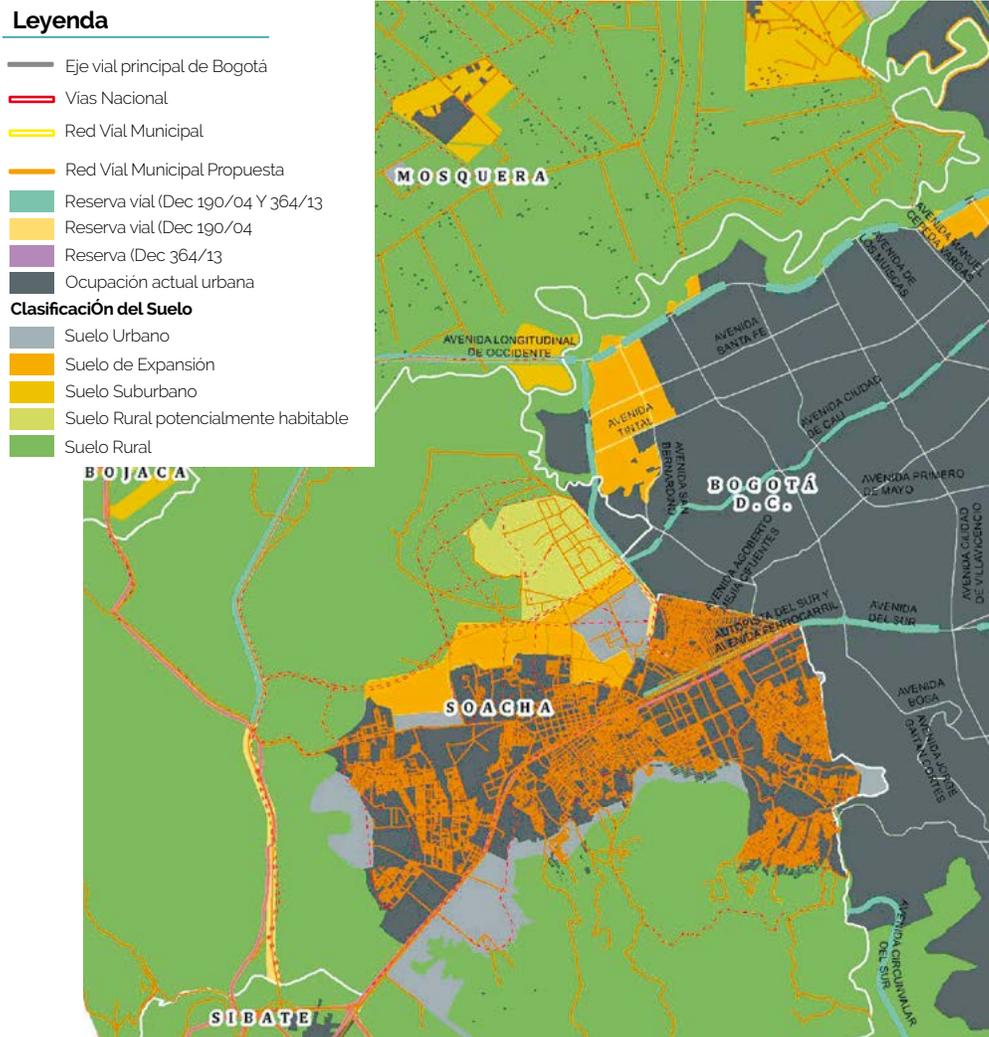
El Mapa 27 evidencia una posible extensión del suelo urbanizado de Soacha hacia su límite con el municipio de Mosquera, cerca al macroproyecto Ciudad Verde. Si esta expansión urbana llegase a ocurrir, estaríamos ante un complejo proceso de conurbación entre 3 jurisdicciones: Bogotá, Soacha y Mosquera; hecho que: “dificultaría la gestión del suelo en los límites de las jurisdicciones, afectaría la calidad urbanística por la baja coordinación municipal en las intervenciones físicas, intensificaría las tendencias de segregación socio espacial en la región al destinar suelo de difícil acceso a población de escasos recursos, y aumentaría las presiones sobre el Sistema Integrado de Transporte Público (SITP) en sus diferentes componentes (urbano, alimentador, troncal, complementario y especial).”¹¹¹

¹⁰⁹ Ibidem, p. 78.

¹¹⁰ El dinamismo del sector de la construcción en el municipio de Soacha se ha sustentado en estos desarrollos viales. No obstante, Macroproyectos como Ciudad Verde, están ubicados a grandes distancias del casco urbano y hoy por hoy tienen pocas posibilidades de conexión vial y acceso al transporte público.

¹¹¹ SDP (2015), Infraestructuras de movilidad, Op. Cit, p. 79.

Mapa 27. Infraestructura vial existente y propuesta en Bogotá y el municipio de Soacha



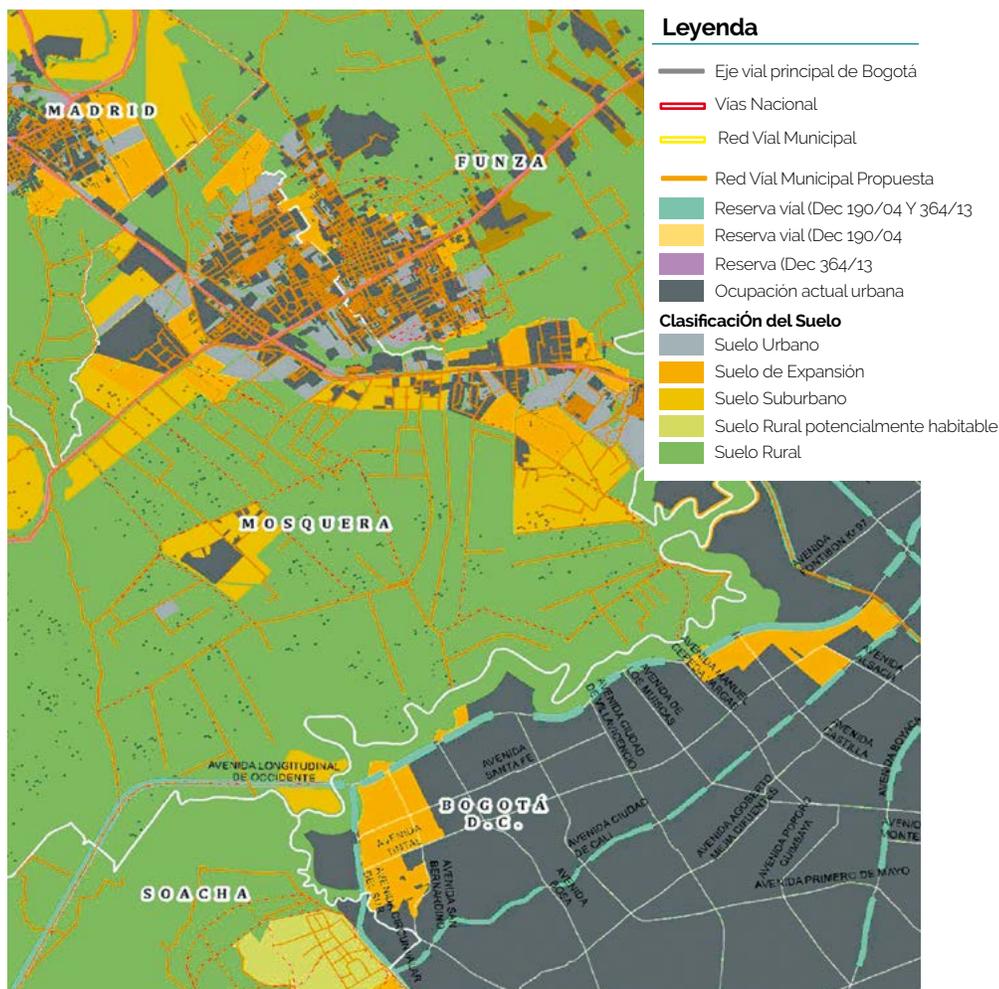
Fuente: : Subsecretaría de Planeación Territorial, Secretaría Distrital de Planeación (2014)

4.3.2.2. Límite entre Bogotá y el municipio de Mosquera

En materia de conectividad, el municipio de Mosquera tiene la situación más crítica, pues además de expandir su casco urbano a lo largo del corredor vial que se conecta con la Avenida Centenario de Bogotá, ha incrementado significativamente sus desarrollos urbanísticos en lugares apartados del centro del municipio y muy cerca de los límites con Soacha y Bogotá. Este rápido fenómeno de ocupación se ha sustentado en una posibilidad de expansión vial con la Avenida Longitudinal de Occidente y otras vías locales de Suba, Fontibón y Kennedy.¹¹² (Ver Mapa 28).

¹¹² Ibidem, p. 80.

Mapa 28. Infraestructura vial existente y propuesta en Bogotá y el municipio de Mosquera



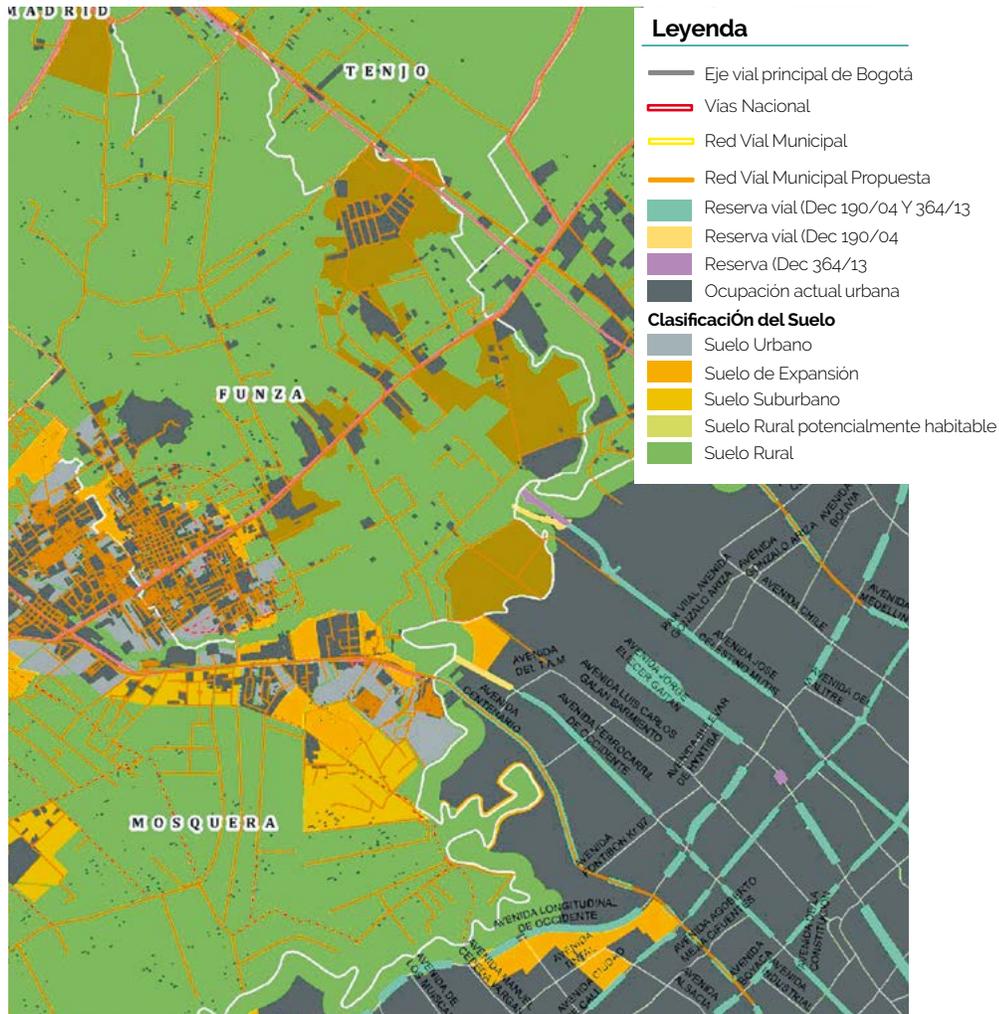
Fuente: Subsecretaría de Planeación Territorial, Secretaría Distrital de Planeación (2014)

Por otra parte, a pesar de la conurbación de Mosquera con el municipio de Funza sus vías de conexión son carácter local, situación que dificulta la movilidad de sus habitantes en tanto la infraestructura existente no responde a sus necesidades de movilización.

4.3.2.3. Límite entre Bogotá y el municipio de Funza

El municipio de Funza, conurbado actualmente con Mosquera, presenta una tendencia a la conurbación con Bogotá y Cota. Este crecimiento supone algunas alternativas de conexión con Bogotá, por vías regionales como la Avenida José Celestino Mutis, la Avenida Ferrocarril de Occidente, y el eje vial Avenida Luis Carlos Galán Sarmiento, que podrían representar accesos alternos a la ya congestionada Avenida Centenario.(Mapa 29).

Mapa 29. Infraestructura vial existente y propuesta en Bogotá y el municipio de Funza



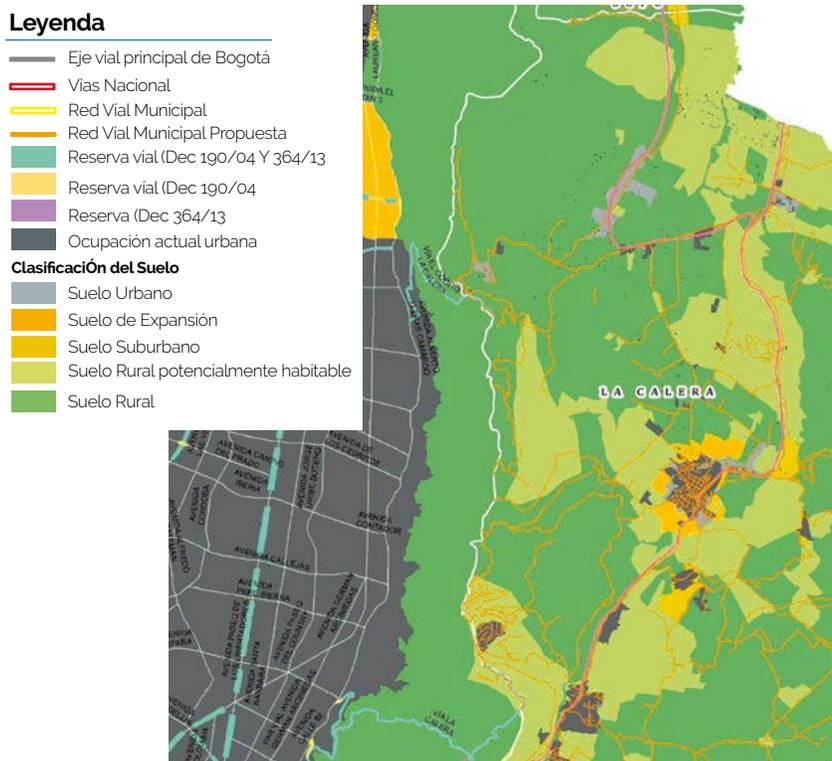
Fuente: Subsecretaría de Planeación Territorial, Secretaría Distrital de Planeación (2014)

4.3.2.4. Límite entre Bogotá y el municipio de Cota

El municipio de Cota ha expandido su desarrollo urbanístico a lo largo de la vía Transversal de la Sabana incentivando un proceso de conurbación con los municipios de Funza y Chía (Mapa 30). Este municipio presenta tres vías de acceso con la ciudad de accesos directos con Bogotá: los ejes de integración regional Vía a Cota, la Avenida Guaymaral y el eje vial principal Avenida Transversal de Suba. Según el estudio realizado por la Secretaría de Planeación, por su proximidad a la zona de expansión de Bogotá denominada POZ Norte, existen expectativas de conexión del municipio a través de las vías rurales que conectan el norte de la ciudad con la Avenida Longitudinal de Occidente, paralela a la Transversal de la Sabana.¹¹³

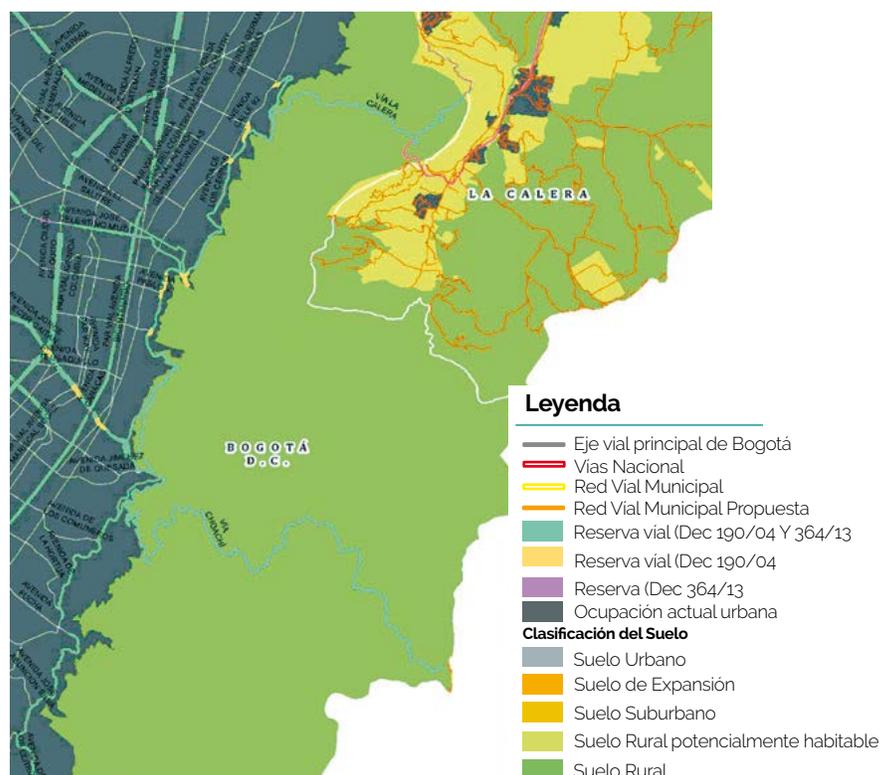
¹¹³ Ibidem, p. 83.

Mapa 32. Infraestructura vial existente y propuesta en Bogotá y el municipio de La Calera (Norte)



Fuente: Subsecretaría de Planeación Territorial, Secretaría Distrital de Planeación (2014)

Mapa 33. Infraestructura vial existente y propuesta en Bogotá y el municipio de La Calera (Sur)



Fuente: Subsecretaría de Planeación Territorial, Secretaría Distrital de Planeación (2014).

4.3.2.7. Tren Regional¹¹⁶

El Tren Regional Ligero se concibió como una alternativa distinta a los modos de transporte tradicionales para mejorar la conectividad regional. El aumento de la demanda de movilidad entre Bogotá y los municipios del entorno, obligó al Gobierno Distrital a pensar en soluciones alternativas que permitieran hacer frente a los preocupantes fenómenos de congestión de las principales vías de acceso a la ciudad. La financiación de este proyecto depende de la aprobación de una Alianza Público Privada (APP) de iniciativa privada, que está en etapa de revisión por parte de las entidades públicas competentes (Gobernación de Cundinamarca, Alcaldía Mayor de Bogotá, Empresa Férrea Regional, Transmilenio y Agencia Nacional de Infraestructura).

Este nuevo modo de transporte atendería la demanda en dos corredores doble sentido. El primero corresponde al tramo que va desde la Estación de La Sabana hasta el municipio de Facatativá (Corredor Occidente) y el segundo, concierne al tramo que va desde la Estación de La Sabana hasta la localidad de Bosa y el municipio de Soacha (Corredor Sur). La operación del Tren Regional sobre estos dos corredores permite conectar a la Capital con los municipios Mosquera, Funza, Madrid y Facatativá en el occidente y Soacha y Sibaté en el sur.

Según un estudio reciente de la Secretaría Distrital de Planeación existe aún una baja demanda para la operación del Tren Regional, razón por la cual es fundamental garantizar su interacción con otros modos de transporte como el Sistema Integrado de Transporte Público – SITP y los buses intermunicipales, que entrarían a operar como alimentadores del sistema férreo.¹¹⁷

La demanda potencial que podría atender este nuevo modo de transporte en un día promedio fluctúa entre 500.000 y 980.000 viajes. En la hora pico, el Tren Regional movería cerca del 10% de los viajes totales del día (entre 50.000 y 98.000).¹¹⁸ No obstante, “de acuerdo a los cambios que un proyecto como el Tren Regional logre

¹¹⁶ Los análisis que se presentan en este capítulo son producto de una investigación realizada por la Secretaría Distrital de Planeación que se publicó en el documento: “Infraestructuras de movilidad para la integración metropolitana”. (2014), capítulo “Estimación de la demanda de viajes como primera aproximación a la viabilidad del proyecto de tren regional metropolitano”.

¹¹⁷ Secretaría Distrital de Planeación (2014). “Infraestructuras de movilidad para la integración metropolitana”, p. 89.

¹¹⁸ *Ibíd.*, p. 91.

dar sobre la escogencia modal, la demanda real atendida podría oscilar entre los 2.525 y los 24.500 viajes promedio en una hora pico.”¹¹⁹

Tal como se observa en la Tabla 13, la demanda de los dos corredores es baja, si se compara, por ejemplo, con el tramo más cargado que actualmente atiende el sistema de transporte masivo de Bogotá, Transmilenio, pues mientras éste último atiende cerca de 45.000 viajes-hora pico-sentido (Troncal Caracas), el Tren Regional podría mover en su totalidad entre 2.525 y 24.521 viajes-hora pico, dependiendo de los cambios que se logren inducir con este modo férreo en los patrones de elección modal de las personas.¹²⁰

Tabla 13. Demanda potencial del área de estudio en función del alcance mínimo y máximo del buffer de influencia definido para los corredores férreos

	Demanda Potencial en función del buffer de influencia de la línea férrea	
	Buffer mínimo (Aprox. 500 m)	Buffer máximo (Aprox. 800 m)
Total	504.973	980.826
Hora Pico (10% del día típico)	50.497	98.083
Elección Modal 5 %	2.525	4.904
Elección Modal 10 %	5.050	9.808
Elección Modal 15 %	7.575	14.712
Elección Modal 20 %	10.099	19.617
Elección Modal 25 %	12.624	24.521

Fuente: Subsecretaría de Planeación Territorial, Secretaría Distrital de Planeación, 2014

La puesta en operación de un tren ligero representa una solución de conectividad vial a escala regional, pues se convierte en un modo de transporte alternativo que contribuiría a mejorar las condiciones de movilidad de los corredores existentes: la Avenida Centenario, la Autopista Sur, La Autopista Norte e incluso la Avenida Medellín, los cuales, han tipificado graves problemas de congestión en los últimos años, traducidos en un detrimento de la calidad de vida de los habitantes de la región.

¹¹⁹ *Ibidem*, p. 91.

¹²⁰ Según los indicadores de la Encuesta de Movilidad para 2011, en Bogotá y la región el 5% de los viajes se realizan en taxi, el 12% en Transmilenio, el 14% en automóvil y el 27% en Transporte Público Colectivo.

4.3.3. Servicios Públicos

Los análisis que ha realizado la Secretaría Distrital de Planeación evidencian que a mayor municipalización de las decisiones y acciones relacionadas con la provisión de servicios públicos y dadas unas condiciones territoriales de interdependencia entre municipios y el Distrito, alcanzan un mayor potencial para la integración supramunicipal en este aspecto (acueducto, alcantarillado y aseo). No sucede lo mismo cuando la provisión del servicio recae principalmente sobre instancias regionales, departamentales, nacionales o del mercado (energía eléctrica, gas y telecomunicaciones). Lo anterior sugiere que los arreglos institucionales en el territorio varían y responden a las dinámicas propias de la provisión de cada servicio público domiciliario y a las condiciones que determinan su eficiente prestación según las economías de escala y de alcance.

Por lo anterior, se concluye que es conveniente y pertinente evaluar la integración de algunas de las decisiones y acciones para la provisión de los servicios públicos entre Bogotá D.C. y los municipios de su área de influencia, por ejemplo en materia de planeación, financiación, regulación y control de los mismos, pero no necesariamente ni en todos los casos, en la prestación o gestión del servicio público como tal.

Así, por ejemplo, teniendo en cuenta las condiciones propias del mercado y de los arreglos institucionales del Distrito y los municipios de su área de influencia, se destaca la importancia de la integración en la prestación de los servicios de acueducto y alcantarillado y en algunos componentes del servicio de aseo, pero se considera que la prestación de los servicios de energía, gas y telecomunicaciones, trascienden la jurisdicción municipal y distrital, y por lo tanto, no se evidencia en forma perentoria la necesidad institucional de integrar su prestación.

En el caso del acueducto por ejemplo, la Empresa de Acueducto de Bogotá -EAB- realiza el suministro de agua a Bogotá y algunos municipios de la Sabana, como son los casos de Gachancipá, Soacha, Tocancipá, Sopó, Cajicá, Chía, La Calera, Funza, Madrid y Mosquera (Tabla 14). Cada uno de estos municipios se surte de algún punto de la red matriz, mediante el esquema de venta de agua en bloque, excepto Gachancipá y Soacha, a los cuales se realiza el suministro directamente.¹²¹

¹²¹ Tomado de respuesta de la EAAB a Derecho de Petición realizado por la Secretaría Distrital de Planeación. Radicado No 1-2012-53085 - 2012

Tabla 14. Fuente Hídrica de los municipios del área de influencia de Bogotá

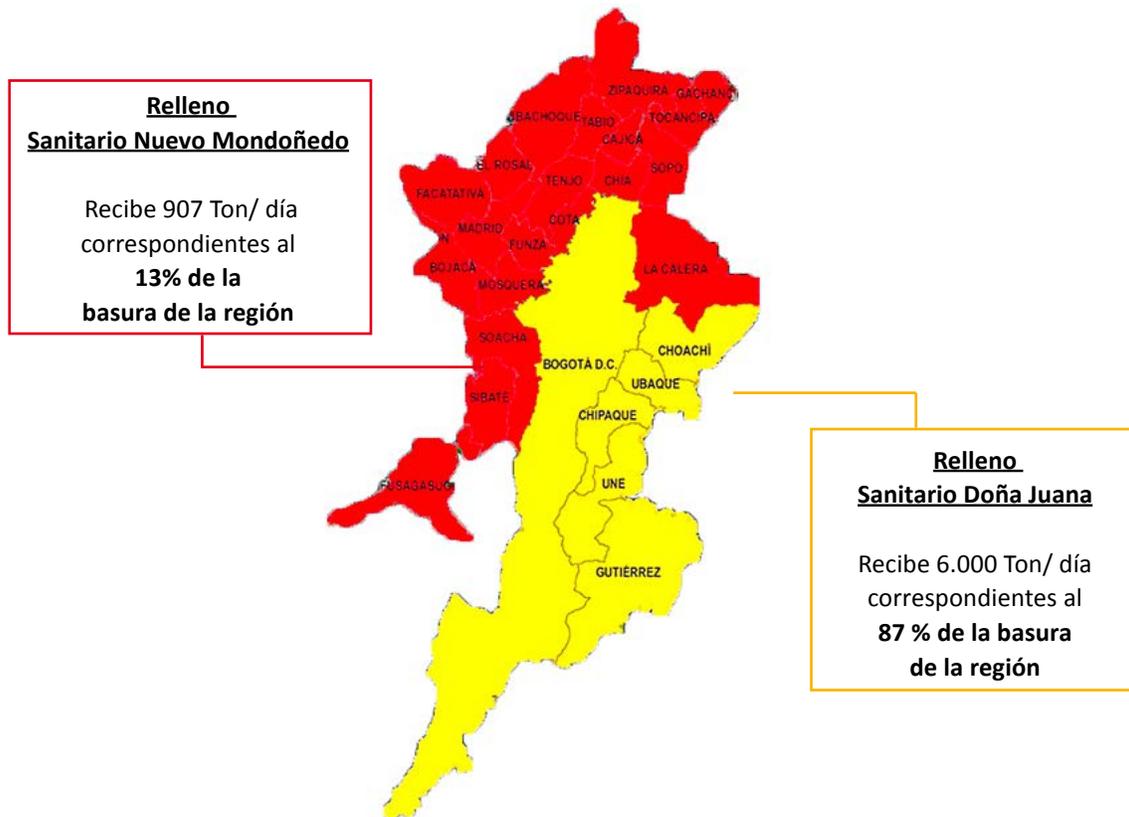
Municipio	Fuente Hídrica
Bogotá, D.C.	EAAB (Sistema de acueducto regulado)
Cajicá	EAAB (Sistema de acueducto regulado)
Chía	EAAB (Sistema de acueducto regulado)
Funza	EAAB (Sistema de acueducto regulado)
Madrid	EAAB (Sistema de acueducto regulado)
Mosquera	EAAB (Sistema de acueducto regulado)
Soacha	EAAB (Sistema de acueducto regulado)
Sopó	EAAB (Sistema de acueducto regulado)
Tocancipá	EAAB (Sistema de acueducto regulado)
Gachancipá	EAAB (Sistema de acueducto regulado)
La Calera	EAAB (Sistema de acueducto regulado)- Río Teusacá
Cota	Pozos
Tenjo	Pozos
Guamal	Pozos
Bojacá	Pozos. Q - Los Manzanos
Sibaté	Q. Aguasclaras
Une	Q. Chocolate
Gutiérrez	Q. El playón
Subachoque	Q. Las Fuentes - Q. El Uval
Choachí	Q. Potrero grande
Tabio	Q. Tince
San Bernardo	Q. Totumo
Zipaquirá	Represa Neusa
Colombia	Río Ambicá
Cubarral	Río Ariari
Fusagasugá	Río Barroblanco
Facatativá	Río Botello - Río Andes
La Uribe	Río Duda
Pasca	Río El Bosque
Arbeláez	Río Guavio
Chipaque	Río La Playa
Ubaque	Río Palmar
Cabrera	Río Sumapaz
El Rosal	(Cuencas de abastecimiento no identificadas en cartografía)

Fuente: Elaboración propia con base en información de IDEAM (2010). Estudio Nacional del Agua. Anexo 2. P. 390.

De otro lado, es preciso mencionar que la interdependencia de los municipios del área de influencia en materia de servicios públicos también se genera porque se comparte la manera de disponer los residuos sólidos en rellenos sanitarios autorizados.

El Mapa 34 muestra los rellenos sanitarios en donde se disponen los residuos sólidos de la región. Los municipios del borde noroccidental de la Capital disponen sus recursos en el relleno sanitario Nuevo Mondoñedo, (907 Ton/ día), mientras que la ciudad de Bogotá junto con los municipios de Choachí, Ubaque, Chipaque, Une y Gutiérrez disponen sus recursos sólidos en el relleno sanitario Doña Juana (6.000 Ton/día).

Mapa 34 Disposición de residuos sólidos de Bogotá y su área de influencia



En la misma lógica de los servicios públicos domiciliarios, se puede entender la necesidad de integrar la provisión de otros servicios públicos y sociales, tales como salud, educación, integración social y seguridad ciudadana, entre otros. Sin embargo, por la estructura institucional que ha definido el marco de descentralización en Colombia, en particular hacía los municipios, se considera que sólo algunos aspectos de la provisión de estos servicios podrían considerarse pertinentes para hacerse de forma integrada y coordinadamente entre el D.C y los municipios de su área de

influencia. Hoy en día algunas de ellas, relacionadas con este tipo de servicios, ya se realizan de hecho con ciertos niveles de integración y coordinación institucional y territorial, lo que evidencia la necesidad de acudir a instituciones más formales para mejorar y hacer más eficiente el acceso a estos servicios por parte de los ciudadanos.

4.4. **Análisis de los Planes de Ordenamiento Territorial de los municipios del Área de Influencia del Distrito Capital**

Las dinámicas de ocupación del territorio dentro del área de influencia de Bogotá son determinadas por las decisiones en materia de ordenamiento territorial que tomen las respectivas administraciones, y por el funcionamiento del mercado inmobiliario dentro del territorio.

En el presente apartado, se procede a analizar la coherencia y la articulación de los esquemas, planes básicos, y planes de ordenamiento territorial de los municipios del área de influencia. Para esto, en un primer momento, se muestran los acuerdos o decretos vigentes respecto de los EOT, PBOT y los POT, con el fin de analizar su estabilidad como guías del ordenamiento territorial. En un segundo momento, se presenta la clasificación del suelo de los municipios del área de influencia y, finalmente, se realiza un análisis detallado de los usos del suelo en el área de influencia.

4.4.1. **Balance de la revisión y modificación de los Planes de Ordenamiento Territorial de los municipios del área de influencia de Bogotá**

La siguiente tabla realiza un recuento de los planes de ordenamiento territorial por municipio, señalando los números de decreto y/o acuerdo municipal, el tipo de instrumento (EOT, PBOT o POT) y el tiempo transcurrido desde la última modificación.

Tabla 15. Número de decreto o acuerdo municipal vigente POT municipales del área de influencia de Bogotá

Municipio	Borde	Tipo	No. Decreto o acuerdo vigente	Tiempo de la última modificación
Arbeláez	Rural	EOT	Acuerdo Municipal No 03 de Agosto de 2000	14
Bogotá D.C.	Distrito Capital	POT	Decreto Distrital 364 de 2013 Decreto Distrital 190 de 2004 Decreto Distrital 469 de 2003 Decreto Distrital 619 de 2000	0
Bojacá	Urbano	EOT	Acuerdo No. 05 de 20 de Marzo de 2009 Acuerdo Municipal No. 031 de Diciembre de 2000	5
Cabrera	Rural	EOT	Acuerdo Municipal No. 01 de Septiembre de 2003	11
Cajicá	Urbano	PBOT	Acuerdo Municipal No. 07 de Abril de 2004 Acuerdo Municipal No. 09 de Junio de 2002 Acuerdo Municipal No. 08 de Junio de 2000	10
Chía	Urbano	POT	Acuerdo Municipal No. 17 de 2000	14
Chipaque	Rural	EOT	Acuerdo Municipal No. 16 de 2005 Acuerdo Municipal No. 11 de 2000	9
Choachí	Rural	EOT	Acuerdo Municipal 05 de Junio de 2000	14
Colombia	Rural	EOT	Acuerdo No. 022 de Diciembre de 1999	5
Cota	Urbano	PBOT	Acuerdo Municipal No. 012 de Octubre de 2000	14
Cubarral	Rural	EOT	Acuerdo Municipal No. 005 de 2010	4
El Rosal	Urbano	EOT	Acuerdo Municipal No 03 de 2011 Acuerdo Municipal No. 013 de diciembre de 2001 Acuerdo Municipal No. 05 de 2005	3
Facatativá	Urbano	POT	Decreto 069 de 20 de Junio de 2002	12
Funza	Urbano	PBOT	Acuerdo No. 013 Noviembre 27 de 2013 Acuerdo No. 012 Julio 31 de 2003 Acuerdo No. 021 Diciembre 6 de 2003 Decreto No. 140 Septiembre 13 de 2000	0
Fusagasugá	Urbano	POT	Acuerdo Municipal No. 29 de 2001	13
Gachancipá	Urbano	POT	Decreto 22 de Abril 16 de 2009 Acuerdo Municipal No. 05 de 2000	5
Guamal	Rural	EOT	Acuerdo Municipal No. 06 de Marzo de 2009	5
Gutiérrez	Rural	EOT	Acuerdo Municipal No. 15 de 7 Diciembre de 2011 Acuerdo Municipal No. 08 de Junio 11 de 2000	3
La Calera	Urbano	POT	Acuerdo Municipal 011 de Agosto de 2010 Acuerdo Municipal 043 de 20 de Febrero de 2000	4
Madrid	Urbano	PBOT	Acuerdo Municipal No. 07 de 2012 Acuerdo Municipal No. 17 de 2006 Acuerdo Municipal No. 24 de 2000	2

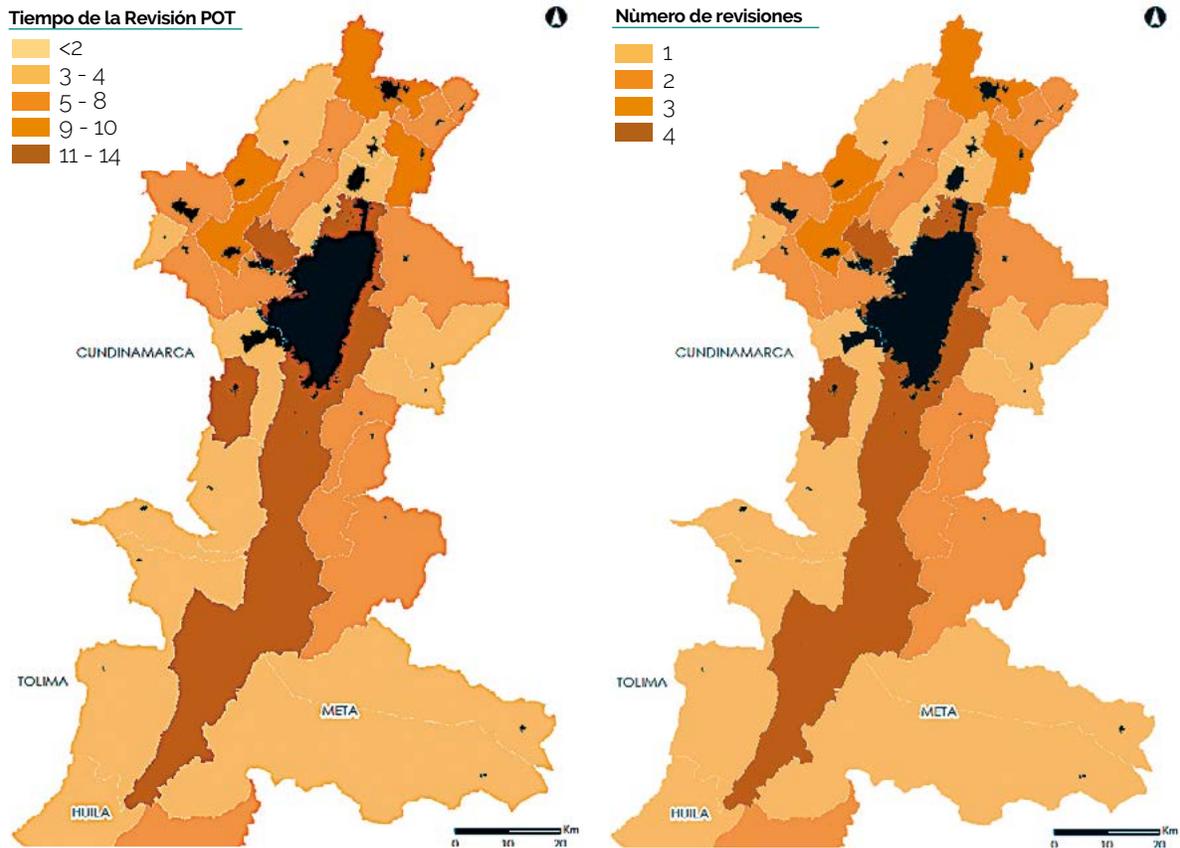
Municipio	Borde	Tipo	No. Decreto o acuerdo vigente	Tiempo de la última modificación
Mosquera	Urbano	PBOT	Acuerdo Municipal No. 32 de 2013 Acuerdo Municipal No. 24 de Agosto de 2000	0
Pasca	Rural	EOT	Acuerdo Municipal No. 23 de Noviembre de 2001	13
San Bernardo	Rural	EOT	Acuerdo Municipal No. 17 de 2000	14
Sibaté	Urbano	PBOT	Acuerdo Municipal No. 29 de 2010 Acuerdo Municipal No. 10 de 2002 Acuerdo Municipal No. 11 de 2002 Decreto 32 de Diciembre de 2000	4
Soacha	Urbano	POT	Acuerdo Municipal No. 46 de Diciembre de 2000	14
Sopo	Urbano	PBOT	Decreto No 80 de Septiembre de 2012 Acuerdo Municipal No. 12 de 2007 Acuerdo Municipal No. 09 de 24 de Mayo de 2000	2
Subachoque	Urbano	EOT	Acuerdo Municipal No. 15 de Septiembre de 2000	14
Tabio	Urbano	EOT	Acuerdo 02 de Enero de 2007 Acuerdo Municipal No. 01 de Junio 19 de 2001	7
Tenjo	Urbano	POT	Acuerdo Municipal No. 09 de 2011 Acuerdo Municipal No. 01 de 2005 Acuerdo Municipal No. 014 de 2000	3
Tocancipá	Urbano	POT	Acuerdo Municipal No. 09 de 2010 Acuerdo Municipal No. 11 de 2005	4
Ubaque	Rural	EOT	Acuerdo Municipal No. 01 de Marzo 1 de 2000	14
Une	Rural	EOT	Acuerdo Municipal No. 11 de 2012 Acuerdo Municipal No. 23 de Octubre de 1999	2
Uribe	Rural	EOT	Acuerdo Municipal No. 16 de Agosto de 2005 Acuerdo Municipal No. 040 de Noviembre de 2001	9
Zipacón	Urbano	EOT	Acuerdo Municipal No. 05 de 3 de 2000	14
Zipaquirá	Urbano	POT	Acuerdo Municipal No. 12 de Agosto de 2013 Acuerdo Municipal No. 12 de Junio de 2000 Acuerdo Municipal No. 08 de 2003	1

Fuente: Subsecretaría de Planeación Territorial, Secretaría Distrital de Planeación (2014) según POT municipales vigentes

En términos generales, el tiempo de la última revisión de los Planes de Ordenamiento Territorial de los municipios que hacen parte el área de influencia de la ciudad de Bogotá, oscila entre menos de un año y 14 años (Mapa 36). Entre tanto, el 50% de los municipios ha modificado su POT entre 2 y 4 veces, no obstante, dichas modificaciones se han efectuado atendiendo intereses particulares, situación que evidencia la carencia de políticas de articulación en materia de ordenamiento territorial que permitan gestionar de una mejor manera el territorio.

Las revisiones recientes (menores a 4 años) las han efectuado principalmente los municipios del área de influencia urbana, a saber: El Rosal, La Calera, Funza, Madrid, Mosquera, Sopó, Tenjo y Zipaquirá, adicionalmente estos municipios son los que presentan el mayor número de revisiones a diferencia de Soacha, Chía y Cajicá quienes no han efectuado ninguna modificación, junto con los municipios del borde rural: Arbeláez, Cabrera, Chipaque, Choachí, Pasca, San Bernardo, Ubaque y Uribe que no han revisado sus POT desde hace más de 9 años. Sin embargo, actualmente muchos municipios llevan adelantados procesos de revisión y concertación de su Plan de Ordenamiento Territorial con las comunidades o las Corporaciones Autónomas Regionales, razón por la cual, resulta urgente constituir el Comité de Integración Territorial del Distrito Capital y su área de influencia, como escenario de revisión y articulación de estas nuevas propuestas.

Mapa 36. Tiempo de la última revisión POT de los municipios del área de influencia de Bogotá D.C.



Fuente: Subsecretaría de Planeación Territorial, Secretaría Distrital de Planeación (2014) según POT municipales vigentes

4.4.2. Análisis de la ocupación del territorio en el área de influencia del Distrito Capital

En relación con los modelos de ocupación del suelo de los municipios del área de influencia, es preciso anotar que en varios casos los Planes de Ordenamiento carecen de criterios o justificaciones técnicas para determinar la cantidad de área que se clasifica para cada tipo de suelo y la disposición de los mismos, por lo tanto, es posible afirmar que la habilitación de suelo responde principalmente a decisiones locales que sugieren estrategias desarticuladas de coordinación entre los municipios, pues en el interés por atraer los mejores usos del mercado regional, fomentan un escenario de competencia por la localización de usos en el cual se ofrece el mejor acceso a la infraestructura de conexión con Bogotá.

En la tabla que se presenta a continuación, se relaciona el área del suelo, clasificado como suelo de protección, rural, rural suburbano, urbano y de expansión urbana, y su porcentaje de participación dentro del área total de cada municipio.

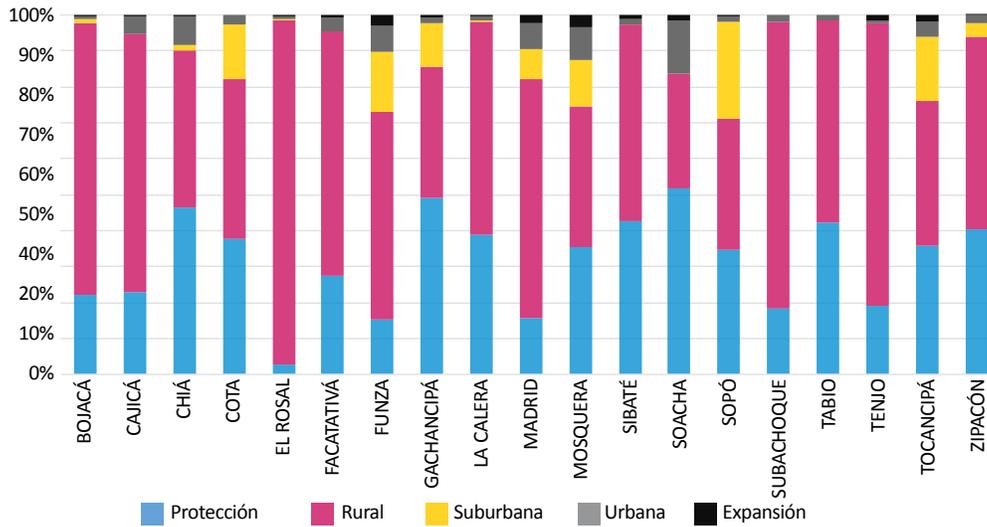
Tabla 16. Clasificación general del suelo según POT municipales del borde urbano metropolitano

Municipio	Protección		Rural		Suburbana		Urbana		Expansión		Total
	ha	%	ha	%	ha	%	ha	%	ha	%	ha
Bojacá	2,241	22%	7,672	76%	137	1.4%	61	0.6%	31	0.3%	10,143
Cajicá	1,188	23.0%	3,708	71.8%	0	0.0%	254	4.9%	17	0.3%	5,167
Chía	3,702	46.4%	3,488	43.7%	113	1.4%	658	8.3%	16	0.2%	7,977
Cota	2,094	37.6%	2,479	44.6%	854	15.3%	137	2.5%	0	0.0%	5,565
El Rosal	245	2.7%	8,765	95.8%	42	0.5%	83	0.9%	14	0.2%	9,149
Facatativá	4,329	27%	10,836	68%	10	0.1%	554	3%	134	0.8%	15,863
Funza	1,066	15%	4,026	58%	1,190	17.0%	500	7%	202	2.9%	6,983
Gachancipá	2,136	49.3%	1,579	36.4%	517	11.9%	80	1.8%	24	0.5%	4,335
La Calera	12,799	39.0%	19,407	59.2%	111	0.3%	331	1.0%	131	0.40%	32,778
Madrid	1,868	16%	8,023	67%	1,021	8.5%	851	7%	275	2.3%	12,039
Mosquera	3,740	35%	4,151	39%	1,386	13.1%	963	9%	364	3.4%	10,603
Sibaté	5,241	43%	6,677	54%	12	0.1%	213	2%	110	0.9%	12,252
Soacha	9,433	52%	5,761	32%			2,695	15%	295	1.6%	18,183
Sopó	3,906	34.7%	4,102	36.4%	3,034	26.9%	166	1.5%	54	0.5%	11,263
Subachoque	3,671	18.2%	16,126	80.1%	0	0.0%	342	1.7%	0	0.0%	20,138
Tabio	3,194	42.2%	4,265	56.4%	5	0.1%	97	1.3%	0	0.0%	7,560
Tenjo	2,153	19.3%	8,790	78.6%	0	0.0%	85	0.8%	151	1.4%	11,180
Tocancipá	2,625	35.8%	2,963	40.4%	1,313	17.9%	300	4.1%	130	1.8%	7,331
Zipacón	2,142	41%	2,829	54%	202	3.8%	108	2.0%	4	0.1%	5,286
Zipacquirá	8,169	41.9%	9,861	50.6%	503	2.6%	593	3.0%	354	1.8%	19,480
Total	75,942	33%	135,507	58%	10,450	4.5%	9,071	4%	2,306	1.0%	233,276

Fuente: Subsecretaría de Planeación Territorial, Secretaría Distrital de Planeación (2014) a partir de POT municipales vigentes.

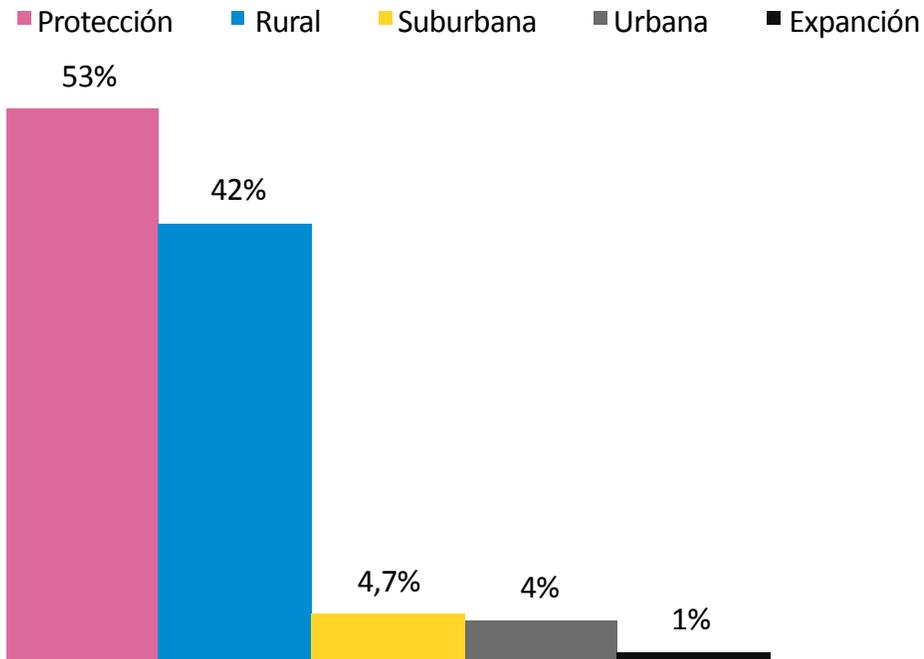
Al agrupar los datos de los municipios del área de influencia se encuentra que de las 233.276 hectáreas que componen el territorio, 212.449 se encuentran clasificadas como suelo rural o de protección, lo que representa el 91% del total. Las 20.827 hectáreas restantes se dividen en suelo suburbano (10.450 Ha), de expansión (2.306 Ha), y urbano (9.071 Ha). Esta situación sugiere una conducta de desarrollo de suelos alternativa a la usual sin que necesariamente sean condicionados a la formulación y adopción de Planes Parciales, lo que indica una apuesta de los municipios por la suburbanización de los suelos rurales.

Gráfica 15. Porcentaje de participación clasificación general del suelo por municipio borde urbano metropolitano



Fuente: Subsecretaría de Planeación Territorial, Secretaría Distrital de Planeación (2014) a partir de POT municipales vigentes

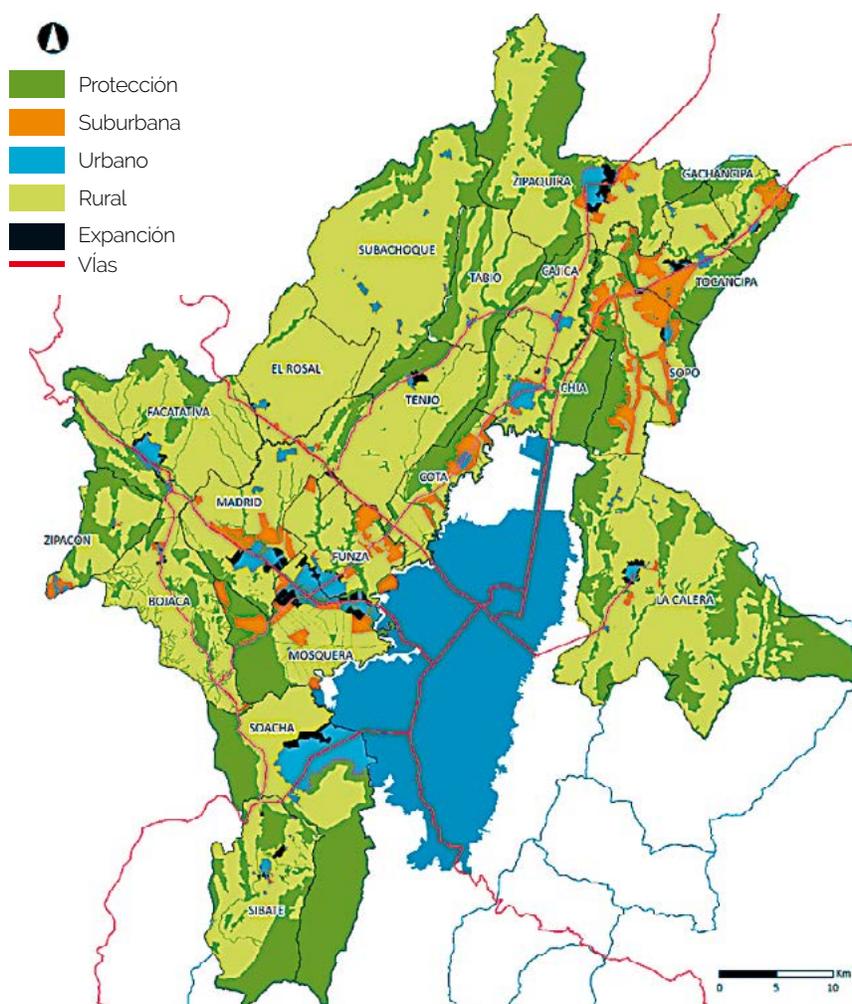
Gráfica 16. Porcentaje de participación de la clasificación general del total de suelo del borde urbano metropolitano



Fuente: Subsecretaría de Planeación Territorial, Secretaría Distrital de Planeación (2014) a partir de POT municipales vigentes

En el siguiente mapa, es posible observar que los núcleos urbanos y los terrenos clasificados como suburbanos se encuentran ubicados en proximidad a las vías principales que atraviesan el territorio. Esta tendencia, materializada en los planes de ordenamiento territorial, e impulsada por las dinámicas del mercado inmobiliario, constituye una expresión clara de la escasa capacidad de gestión urbana de los municipios para guiar procesos ordenados de ocupación del territorio.

Mapa 37. Clasificación general del suelo según planes de ordenamiento territorial de los municipios del borde urbano metropolitano de Bogotá D.C.



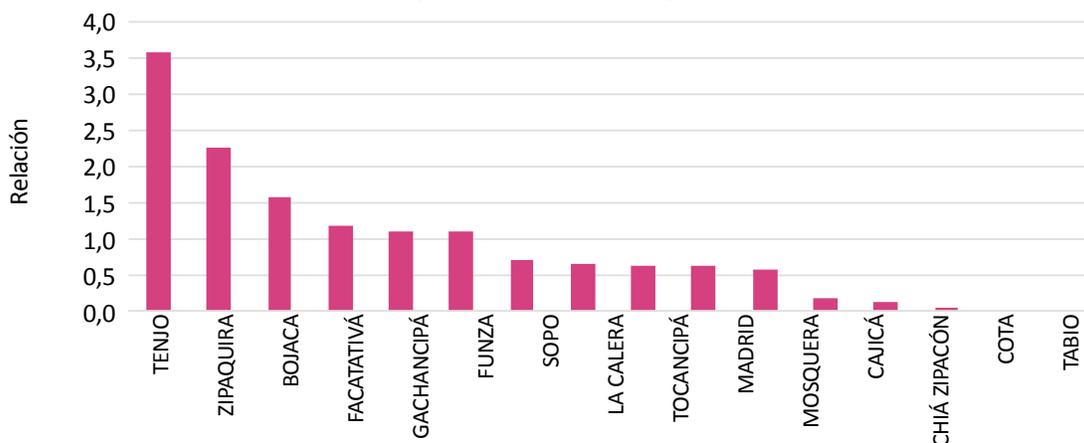
Fuente: Subsecretaría de Planeación Territorial, Secretaría Distrital de Planeación (2014) a partir de POT municipales vigentes

A continuación se presenta una serie de indicadores que analizan de forma más detallada la habitación potencial del suelo y que evidencian el tipo de modelo de ocupación normativo propiciado desde los POT municipales vigentes:

4.4.3. Suelos Urbanos y de Expansión Urbana

La Gráfica 17 presenta la relación del suelo de expansión urbana vacante sobre el suelo disponible urbano según los POT municipales. Como se observa, los municipios de Tenjo, Zipaquirá y Bojacá sobresalen en el área de influencia por la alta delimitación de suelo de expansión urbana, donde por cada hectárea de suelo vacante urbano (suelo sin ocupar dentro del perímetro urbano) delimitó entre 3.6 a 1.5 ha de suelo de expansión. Este indicador evidencia que la mayoría de municipios del borde urbano apostaron más por la expansión urbana que por la consolidación del casco urbano. Adicionalmente, otros municipios apostaron por la suburbanización en suelos rurales antes que por el aprovechamiento potencial del suelo urbano vacante y de expansión, por ejemplo Cota, el cual no delimitó suelo de expansión urbana, pero sí delimitó 12.5 hectáreas de suelo rural suburbano por cada hectárea de suelo urbano vacante.

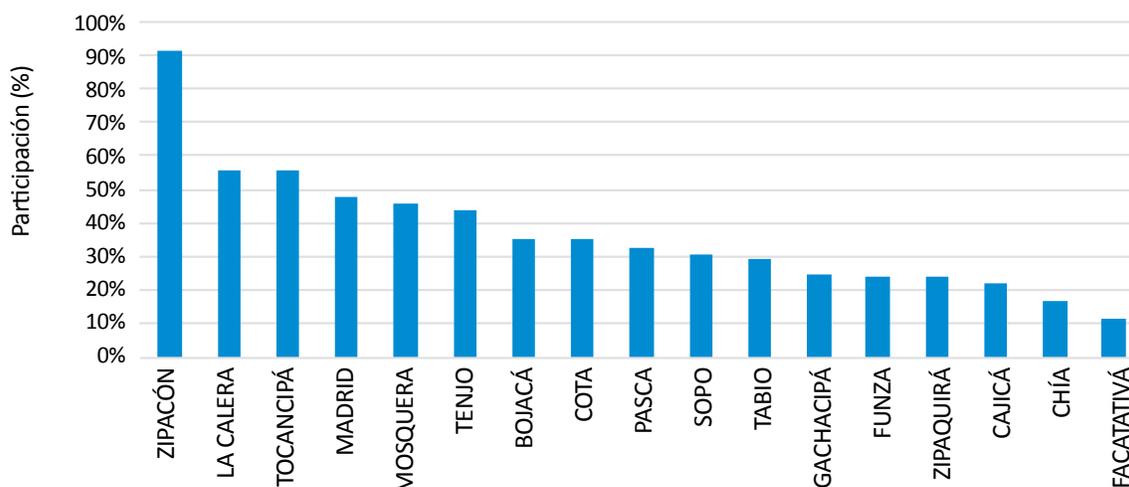
Gráfica 17. Relación del suelo de expansión urbana vacante sobre el suelo disponible urbano según



Fuente: Subsecretaría de Planeación Territorial, Secretaría Distrital de Planeación (2014) a partir de POT municipales vigentes

En la Gráfica 18 se presenta la relación por municipio entre el suelo vacante urbano sobre el total del suelo urbano según los POT municipales. Como se observa, los municipios delimitaron grandes cantidades de suelo urbano a pesar de que disponen de importantes cantidades de suelo vacante en su perímetro urbano, es decir, tienen espacio suficiente para desarrollarse en el interior del casco urbano. Sobresale el municipio de Zipacón, donde cerca del 90% del suelo delimitado como urbano está sin ocupar, seguido de los municipios de La Calera (55%), Tocancipá (55%), esto evidencia una alta expectativa de algunos municipios de ocupación con actividades urbanas.

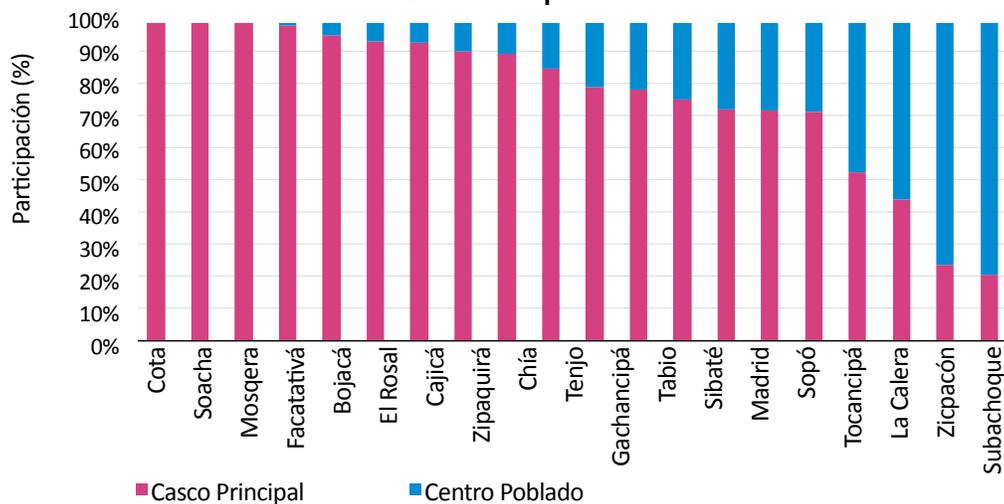
Gráfica 18. Relación del suelo urbano vacante sobre el total del suelo urbano delimitado según POT municipales



Fuente: Subsecretaría de Planeación Territorial, Secretaría Distrital de Planeación (2014) a partir de POT municipales vigentes

En la Gráfica 19 se presenta el porcentaje de participación de acuerdo con el tipo de suelo urbano, según los POT municipales. Allí, se observa que la tercera parte de los municipios del borde metropolitano tienen cerca del 50% o más de suelo potencial urbano asignado en las zonas rurales. Se destacan los municipios de Subachoque, Zipacón, La Calera, Tocancipá, Sopó, Madrid y Sibaté. Este indicador evidencia un **modelo de ocupación urbano disperso**, que se desvía de los propósitos del modelo compacto propuesto por las políticas y objetivos de la mayoría de los POT de la región.

Gráfica 19 Porcentaje de participación de acuerdo con el tipo de suelo urbano según POT municipales



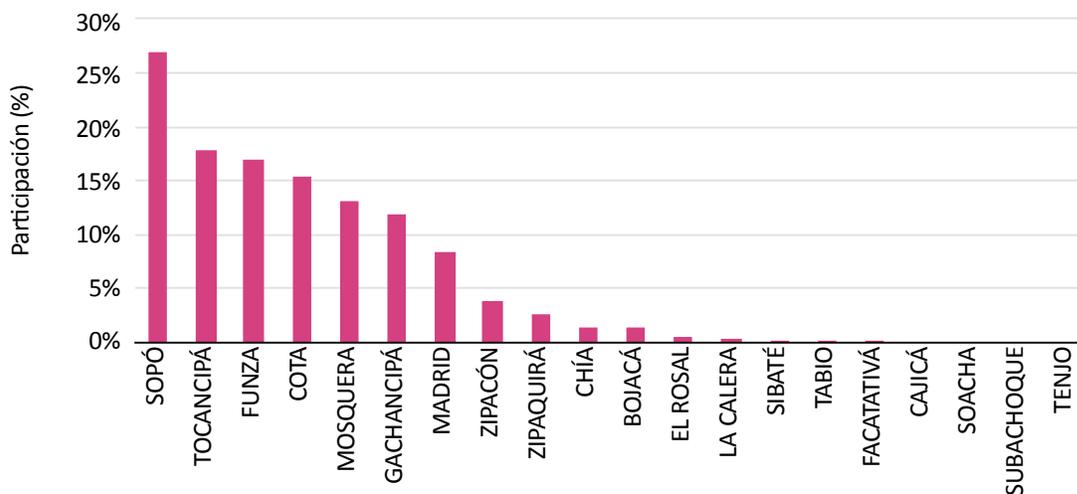
Fuente: Subsecretaría de Planeación Territorial a partir de POT municipales vigentes

4.4.4. Suelos Rurales Suburbanos

En la Gráfica 20 se presenta la participación del suelo rural suburbano sobre el total de suelo municipal, se destaca el municipio de Sopó quien clasificó cerca del 27% del suelo municipal para actividades suburbanas, seguido de Tocancipá (18%), Funza (17%), Cota (15%), Mosquera (13%) y Madrid (8,5%). Esto evidencia la intención de los municipios por **expandir la ocupación del suelo a través de la categoría de rural suburbano sin el aprovechamiento de obligaciones urbanísticas o sin definir un sistema de reparto equitativo de cargas y beneficios.**

La habilitación potencial del suelo rural suburbano está acompañado de grandes vacíos en normas urbanísticas en los POT, en cuanto a los criterios de desarrollo y articulación funcional, especialmente con respecto a la conectividad, accesibilidad y prestación de servicios públicos. Esta situación, sin duda, genera impactos urbanísticos y ambientales complejos debido a los desarrollos aislados y a la autoprovisión de servicios públicos que este tipo de suelo supone. Así pues, **el modelo de ocupación propiciado es la suburbanización de los suelos rurales.**

Gráfica 20 Participación del suelo rural suburbano sobre el total del suelo municipal

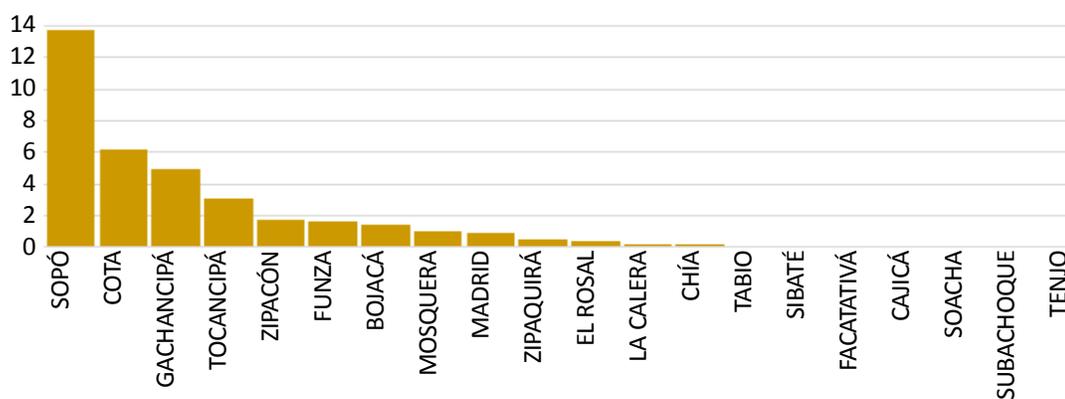


Fuente: Subsecretaría de Planeación Territorial a partir de POT municipales vigentes

Ahora bien, la Gráfica 21 presenta la relación entre los suelos rurales suburbanos y los suelos urbanos y de expansión urbana según los POT. Esta relación permite establecer la priorización en la habilitación potencial de los municipios. Como se observa, se destaca el municipio de Sopó, el cual habilitó 14 veces el suelo rural suburbano con respecto al suelo urbano y de expansión, lo que representa la tercera parte del suelo del municipio, seguido de los municipios de Cota (6 veces),

Gachancipá (5 veces), Tocancipá (3 veces), Zipacón (2 veces), Funza (1,8 veces) y Bojacá (1,5 veces). Una mayor proporción del suelo rural suburbano con respecto al suelo urbano habilitado para el desarrollo urbanístico, sugiere una clara intención de un modelo de ocupación de suelos rurales y de suburbanización disperso.

Gráfica 21 Hectáreas de suelo potencial habilitado rural suburbano / Hectáreas de suelos habilitados urbano y de expansión urbana



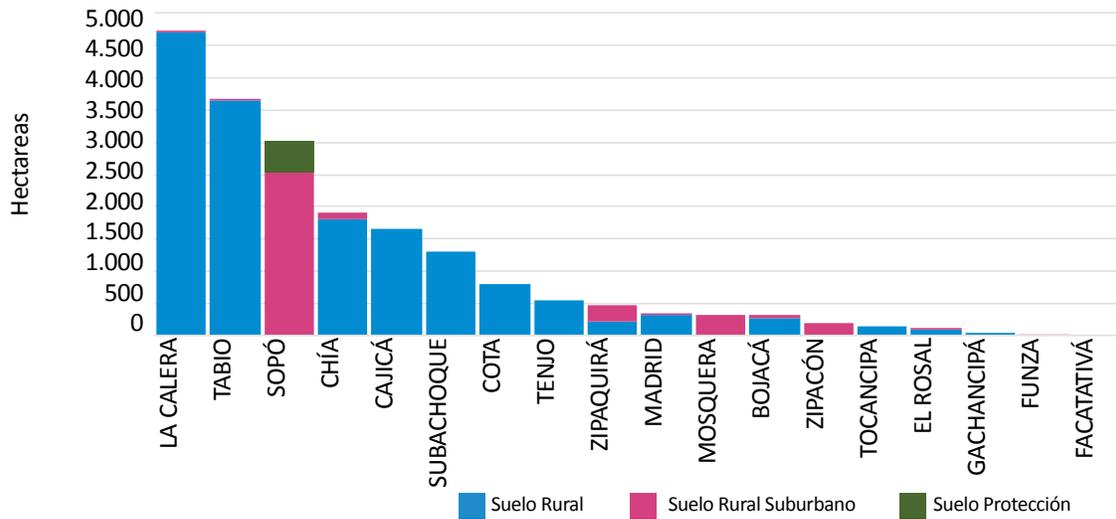
Fuente: Subsecretaría de Planeación Territorial según POT Municipales

4.4.5. Suelos rurales con usos de parcelación campestre e industrial

Las decisiones normativas de usos del suelo, subdivisión predial y densidad han determinado el modelo de ocupación urbano de Bogotá y su área de influencia. A continuación, se analizan las delimitaciones de usos para el desarrollo de parcelación campestre e industria en suelos rurales, las cuales registran tendencias crecientes de consolidación en la región y han reconfigurado la ruralidad dentro del área de influencia.

En el Mapa 38 se presenta el suelo potencialmente habilitado para el desarrollo de parcelación campestre en los suelos clasificados como suburbanos y rurales según los POT municipales y en la Gráfica 22 el número de hectáreas habilitadas por clase y municipio. Como se observa, La Calera es el municipio con mayor número de hectáreas habilitadas en suelo rural, seguido de los municipios de Tabio y Sopo, siendo éste último, el único municipio en reglamentar parcelación campestre en suelos de protección con carácter ambiental.

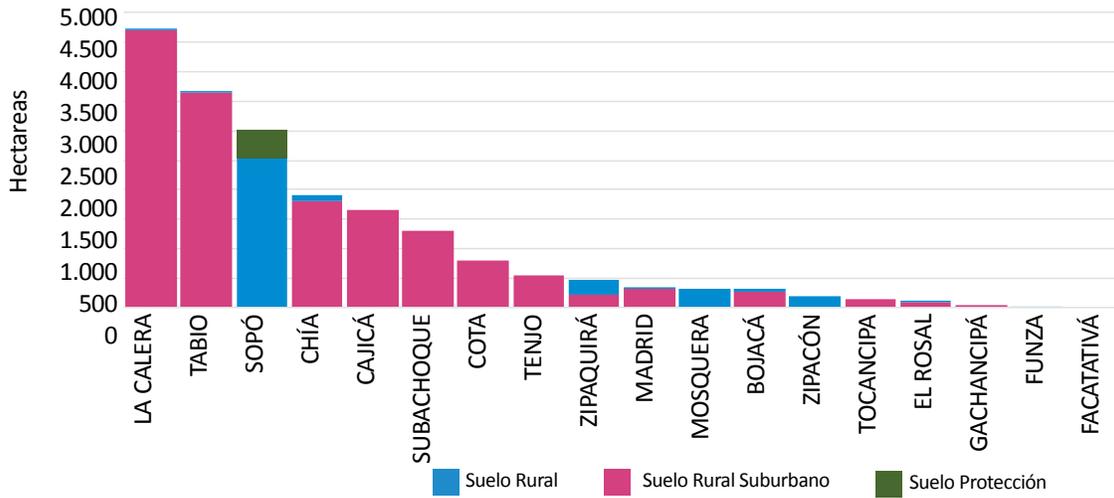
Gráfica 22. Hectáreas de parcelación campestre por clase de suelo por municipio



Fuente: Subsecretaría de Planeación Territorial según POT Municipales

Cerca del 8% del área total de la zona de influencia fue destinada para el uso de parcelación campestre, es decir dos veces el área destinada para suelos urbanos (Gráfica 22), de los cuales el 79% se delimitó en suelo rural y el 21% en suelo rural suburbano. Esto indica que el suelo rural no suburbano está recibiendo el mayor impacto por esta actividad, con poca claridad desde los POT en los temas de sostenibilidad ambiental y de gestión urbanística, como planes parciales, proyectos urbanísticos o paisajísticos.

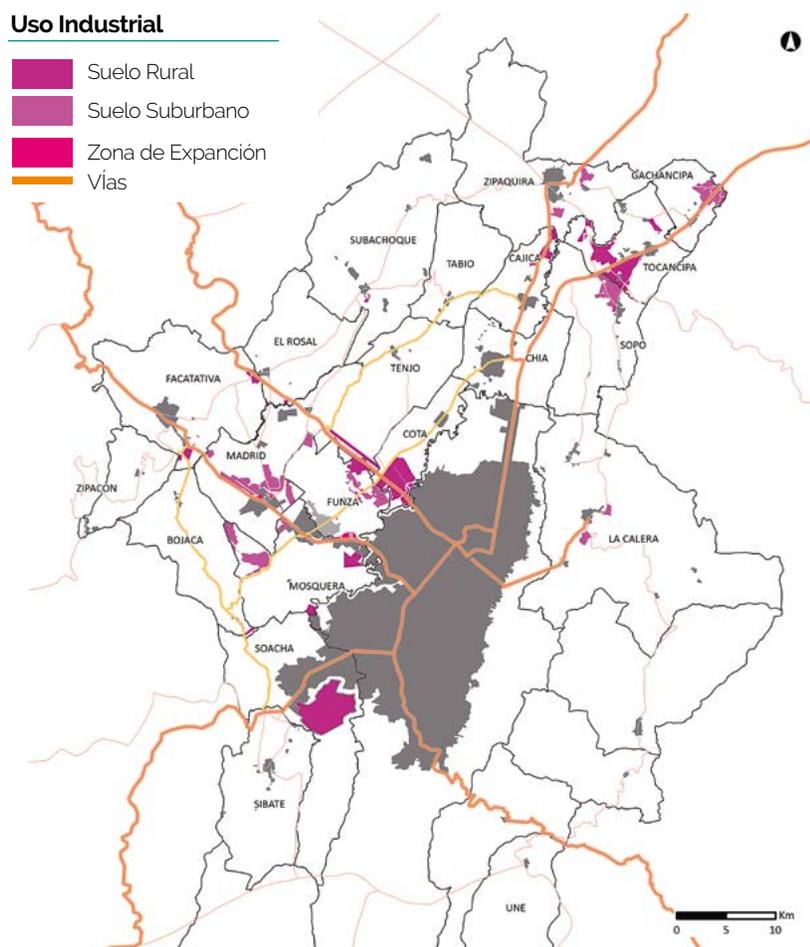
Gráfica 23 Hectáreas para uso industrial en suelo rural y suburbano por municipios del borde urbano metropolitano



Fuente: Subsecretaría de Planeación Territorial según POT Municipales

Como se observa en el Mapa 39, los municipios con mayor suelo habilitado para industria en clasificación de suelo rural son Soacha y Cota. Otros municipios como Tocancipá, Mosquera, Madrid y Funza delimitaron habilitar potencialmente en suelo rural suburbano. Los municipios como Tabio, Zipacón, Bojacá, Subachoque, El Rosal y la Calera son los municipios que menos suelo han habilitado. De la gráfica se puede concluir que todos los municipios tienen una tendencia por habilitar suelo rural para industria.

Mapa 39 Suelo Rural, suburbano y de expansión urbana delimitado para usos industriales de los municipios del borde urbano metropolitano



Fuente: Subsecretaría de Planeación Territorial según POT Municipales

Es claro que la apertura de la frontera rural para usos urbanos no ha sido reglamentada suficientemente por los POT, especialmente en temas de sostenibilidad, protección del recurso hídrico e impacto ambiental. Un hallazgo de esto, es que el 20% de los polígonos delimitados para parcelación campestre, se encuentran en suelos con aptitud para la conservación, protección, recuperación de las funciones básicas, (bienes y servicios ambientales), y mantenimiento del equilibrio de los elementos ambientales de la región, de acuerdo a la zonificación ambiental del Plan de Ordenación y Manejo de la Cuenca Hidrográfica del Río Bogotá– POMCA.¹²² Adicionalmente, esta alta delimitación para estos usos, incide en la pérdida de suelos con alta vocación agropecuaria y pueden a inducir a procesos de especulación del mercado del suelo.

¹²² Secretaría Distrital de Planeación 2014. Informe de avance técnico sobre los análisis y resultados complementarios a los documentos técnicos para la formulación e implementación de una propuesta de ordenamiento territorial regional.

5. CONCLUSIONES

El presente documento da cuenta de las profundas interrelaciones existentes entre Bogotá y los municipios de su área de influencia, que de acuerdo con sus estudios de soporte, está conformada por aquellos municipios que tienen mayor interacción con el Distrito Capital. Como resultado de dichos análisis se obtuvo que el área de influencia técnica del Distrito Capital está conformada por 34 municipios, 21 de los cuales presentan estrechas relaciones de tipo urbano (Soacha, Mosquera, Funza, Chía, Tocancipá, Cota, Sibaté, Cajicá, Madrid, Bojacá, Gachancipá, Sopó, Tenjo, Tabio, La Calera, Facatativá, Zipaquirá, Fusagasugá, Subachoque, Zipacón y El Rosal) y 13 que tienen vocación rural (Ubaque, Chipaque, Une, Choachí, Pasca, San Bernardo, Cabrera, Gutiérrez y Arbeláez en el departamento de Cundinamarca; Guamal, Cubarral y La Uribe en el departamento del Meta y el municipio de Colombia en el departamento del Huila).

Resulta claro que durante las últimas décadas se han intensificado las relaciones de interdependencia entre Bogotá y su área de influencia, situación que demanda con urgencia la institucionalización de mecanismos de coordinación que permitan articular las políticas de ordenamiento territorial del área de análisis. El acelerado proceso de expansión urbana de Bogotá y de los municipios circunvecinos ha generado una preocupante desarticulación en los modelos de ordenamiento territorial. De ahí que sea necesario conformar un espacio de diálogo que permita coordinar las políticas de ocupación del suelo de la región como lo es el Comité de Integración Territorial creado por la Ley 614 de 2000.

La creación de estos esquemas de coordinación cobran cada vez mayor fuerza, evidenciando la necesidad de discutir la capacidad de respuesta y eficiencia de los gobiernos locales para hacer frente a las problemáticas que sobrepasan los límites político-administrativos de los territorios. De hecho, la conformación de este Comité de Integración Territorial, que se considera obligatoria de acuerdo con la normatividad colombiana, es un primer paso para coordinar asuntos de planeación territorial aún con la ausencia de una figura de gobierno supramunicipal legalmente establecida.

Tal como se presentó a lo largo del documento, existen una serie de interacciones funcionales que permiten caracterizar el área de influencia del CIT. En primer lugar se determinó que las dinámicas económicas de Bogotá aumentan los precios del suelo haciéndolo de difícil acceso para la población con escasos recursos, situación que genera un fenómeno de conurbación no planificado que afecta las estructuras ecológica, funcional y de servicios, pues no se toman decisiones coordinadas sobre problemas comunes; se dificulta la prestación de servicios para poblaciones que viven en dichos municipios, se acentúan las inequidades sociales, en tanto unos tienen mejor acceso a servicios que otros, y se generan fenómenos de segregación socio espacial al trasladar el problema –prestación de servicios, equipamientos, transporte, etc.- a otra jurisdicción que tiene menos capacidad económica y administrativa.

A su vez, se puede concluir que la ocupación del suelo en el área de influencia responde a las decisiones locales de habilitación de suelo y a la lógica de operación del mercado inmobiliario regional, que en conjunto han propiciado un modelo de ocupación en el que la ciudad núcleo de Bogotá se extiende sobre el primer anillo y en el que se conforma un patrón de ocupación que trae consigo un incremento de las densidades de ocupación de los suelos suburbanos, los cuales desde el marco normativo colombiano pertenecen a la categoría de suelos rurales.

Esta habilitación de suelo municipal resulta de la expresión de la dinámica inmobiliaria de la región, que a su vez, replica las dinámicas del mercado inmobiliario de Bogotá configurando así un modelo de ocupación territorial de ciudades en red con alta dependencia del Distrito como ciudad núcleo.

Por su parte, en materia de movilidad, el proceso de expansión urbana ha condicionado las dinámicas que retroalimentan las relaciones funcionales entre Bogotá y los municipios que hacen parte de su área de influencia. Sin duda, la Capital representa el más importante punto de origen y destino de las migraciones cotidianas de los municipios del entorno metropolitano, atendidas desde diferentes modos de transporte, pero que en general cuentan con un mismo espacio de movilidad.

En los últimos años se ha hecho cada vez más evidente el aumento de la congestión por las vías de acceso a Bogotá, lo cual ha traído como consecuencia un aumento en los tiempos de desplazamiento desde y hacia los municipios del entorno;

hecho que tiende a afectar la calidad de vida de los habitantes y propicia un paulatino desaprovechamiento de las relaciones funcionales de la región. Por esta razón, resulta perentorio plantear coordinadamente una serie de inversiones en infraestructura de malla vial arterial y un plan de logística de movilidad e intermodal de carga y pasajeros que permita descongestionar las vías y garantice el correcto funcionamiento de la estructura funcional y de servicios de la región.

En materia ambiental, en el área de influencia del CIT surgen una serie de problemáticas asociadas a la conurbación, el uso inadecuado del suelo, la conformación de nodos industriales, la indeterminación de una estructura ecológica regional, la ausencia de un manejo integrado del sistema hídrico metropolitano, la precaria infraestructura vial con sus impactos ambientales negativos, y la poca gestión integral de riesgos y amenazas. Lo anterior se ha traducido en la degradación del entorno y paisaje urbano-rural de manera considerable, que de no solucionarse a tiempo por medio de proyectos en los cuales se responsabilicen y apropien los entes territoriales involucrados, no habrá oportunidad de acción sobre aquellos recursos naturales en los cuales los efectos de las problemáticas mencionadas son irreversibles.

Finalmente, en cuanto a la prestación de los servicios de agua y alcantarillado, la Empresa de Acueducto de Bogotá -EAB- realiza el suministro de agua a Bogotá y algunos municipios de la Sabana, como es el caso de Gachancipá, Soacha, Tocancipá, Sopó, Cajicá, Chía, La Calera, Funza, Madrid y Mosquera. La EAB cuenta con una serie de ventajas en equipo humano capacitado y conocedor del territorio, un sistema operativo consolidado y unas relaciones interinstitucionales fuertes que abrirían la puerta para realizar acciones que amplíen la cobertura de los municipios y generen un programa de control de pérdidas.

En síntesis, la constitución de esta figura como instrumento de armonización de los planes o esquemas de ordenamiento territorial de Bogotá y su área de influencia resulta fundamental para construir un modelo de ocupación del suelo integrado y coherente. Además, esta figura puede apalancar espacios de discusión, acuerdo y especialmente de construcción conjunta de una visión futura del territorio de la región.

6. BIBLIOGRAFÍA

Avellaneda. R. P. (2011). Bogotá Región Central – transformaciones recientes en las dinámicas de ocupación del territorio. Colección Dirección de Investigación. Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, Colombia.

Cámara de Comercio de Bogotá (2010), Observatorio de la Región Bogotá – Cundinamarca, Comportamiento de la economía de la región en el 2010, No. 10. ISSN: 2027 – 4726.

Cámara de Comercio de Bogotá (2013), Balance de la economía de la Región Bogotá-Cundinamarca. Bogotá.

Cámara de Comercio de Bogotá (2014), Tablero de Indicadores Bogotá – Cundinamarca, Bogotá.

Carrión B. G. A (2009), “Los Avatares de la institucionalidad metropolitana en Colombia: una breve revisión a la aplicación de la Ley 128 de 1994”. Constitución Política de Colombia de 1991.

Departamento Nacional de Planeación (2005). “Serie Ambiente y Ordenamiento Territorial. Guía Metodológica 2”.

Departamento Nacional de Planeación (2013). “Definición legal y funcional de los esquemas asociativos de entidades territoriales en Colombia”.

Departamento Nacional de Planeación (2012). Buen Gobierno y Coordinación Regional.

Departamento Nacional de Planeación. (2010). Elementos básicos sobre el Estado Colombiano.

Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM). (2007). Ecosistemas continentales, costeros y marinos de Colombia. IDEAM: Bogotá.

Leguizamón Luis (2011), Temas de Ordenamiento Territorial. Tema 1: “Los diferentes estadios de descentralización en Colombia”.

Ley 128 de 1994 “Por la cual se expide la Ley Orgánica de las Áreas Metropolitanas”.
Ley 388 de 1997 “Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones”.

Prieto Johanna Beatriz, Luengas Edgar Camilo. La Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial como instrumento para la integración del Ordenamiento Territorial y Ambiental.

RAPE Región Central (2014), Manifiesto de voluntades firmado el 27 de enero de 2014 por los gobernadores de Cundinamarca, Meta, Tolima, Boyacá y Bogotá D.C.

Rodríguez R., Libardo (2009). Estructura del Poder Público en Colombia.

Secretaría Distrital de Planeación (2005). “Región Central de Colombia: Aportes para una caracterización de los territorios que la configuran”, Bogotá.

Secretaría Distrital de Planeación - UNCRD (2011). Lineamientos para una política de adaptación a la evolución de los asentamientos productivos en la estructura metropolitana y regional Bogotá – Sabana.

Secretaría Distrital de Planeación – UNCRD (2013), Propuesta de identificación, delimitación, definición y mapificación de la estructura ecológica regional para Bogotá-Cundinamarca Cundinamarca. dirigido por Useche, C. Bogotá.

Secretaría Distrital de Planeación (2013), “El Distrito Capital de Bogotá y su apuesta de integración regional en el marco de la Bogotá Humana”.

Secretaría Distrital de Planeación (2013). “Quinto informe de seguimiento a proyectos del Distrito Capital con alcance regional”

Secretaría Distrital de Planeación (2014). Región Metropolitana de Bogotá: Una visión de la ocupación del suelo. Bogotá

Secretaría Distrital de Planeación (2014). “Sexto informe de seguimiento a proyectos del Distrito Capital con alcance regional”.

Secretaría Distrital de Planeación (2015). “Fragmentación territorial metropolitana: Una aproximación a las desigualdades fiscales o urbanísticas en la región metropolitana de Bogotá”

Secretaría Distrital de Planeación (2015). “Infraestructuras de movilidad para la integración metropolitana”.

Secretaría Distrital de Planeación (2015). “Aproximación a las implicaciones del fallo del consejo de estado sobre el río Bogotá en el ordenamiento territorial regional”

Páginas web:

Página oficial del Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE;
<http://www.dane.gov.co>

Página oficial de la Cámara de Comercio de Bogotá –
CCB; <http://www.ccb.org.co/>

Página oficial de la agencia de promoción de inversión de Bogotá – Invest In Bogotá;
<http://es.investinbogota.org/>