

Documento técnico de soporte

para la constitución de un área metropolitana entre
Bogotá y sus municipios



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

BOGOTÁ
MEJOR
PARA TODOS

Documento técnico de soporte para la constitución de un área metropolitana entre Bogotá y sus municipios circunvecinos

ALCALDE MAYOR DE BOGOTÁ

Enrique Peñalosa Londoño

SECRETARIO DISTRITAL DE PLANEACIÓN

Andrés Ortiz Gómez

SUBSECRETARIA DE PLANEACIÓN SOCIOECONÓMICA

Paola Gómez Campos

DIRECTOR DE INTEGRACIÓN REGIONAL, NACIONAL E INTERNACIONAL

Juan Guillermo Plata Plata

PROFESIONALES

Jenny Rocío Calderón Cortés
Laura Marina Galeano Castillo
Juan Sebastián Amaya Amaya
Andrés Camilo Guevara Huertas
Ana María Oliveros Roza
José Gabriel Perdomo Guzmán

SUBSECRETARIO DE INFORMACIÓN Y ESTUDIOS ESTRATÉGICOS

Antonio José Avendaño Arosemena

DIRECTOR DE ESTUDIOS MACRO

David Monroy Londoño

PROFESIONALES

Diego Luis Buelvas Ramírez
Edwin Alberto Cuevas Chaves
Henry Rincón Melo

DIRECTORA ODUR

Consuelo Ordoñez de Rincón

PROFESIONALES ODUR

Sergio Moreno Ballesteros
Humberto Hernández Hernández
Paula Andrea Mahecha Mahecha
Carolina Sánchez Barriga
Juan Sebastián Sokoloff Castro
David Leonardo Peñuela Escobar
David Doncel Ballen

DIRECTOR INVEST IN BOGOTÁ - IIB

Juan Gabriel Pérez Chaustre

JEFE DE INVESTIGACIONES E INTELIGENCIA DE MERCADOS

Mauricio Romero

GERENTE DE APOYO ESTRATÉGICO

Adriana Forero

COORDINACIÓN EDITORIAL

Oficina Asesora de Prensa y Comunicaciones

JEFE OFICINA ASESORA DE PRENSA Y COMUNICACIONES

Martha Cecilia Toro Pinzón

COORDINACIÓN DE CONTENIDOS

María Auxiliadora De la Hoz

COORDINACIÓN DE DISEÑO

Liliana Andrade Fernández

DISEÑO, DIAGRAMACIÓN E IMPRESIÓN

Unión Temporal Alianza-Iris

ISBN OBRA INDEPENDIENTE: 978-958-8964-41-6

Documento Técnico de Soporte para la Constitución de un Área Metropolitana entre Bogotá y Sus Municipios

Julio de 2019

Bogotá D.C.

Contenido

UNA PROPUESTA QUE BUSCA EQUIDAD Y FELICIDAD	9
PRESENTACIÓN	11
1. INTRODUCCIÓN	15
2. CARACTERIZACIÓN DEL TERRITORIO Y DEFINICIÓN DEL ÁREA DE INFLUENCIA METROPOLITANA	19
2.1. Definición del área de influencia de la Bogotá Metropolitana	21
2.2. Competitividad y eficiencia económica	26
2.3. Sostenibilidad ambiental	40
2.4. Dinámica urbanística	48
2.5. Servicios públicos	70
2.5.1. <i>Prestadores del servicio de acueducto y alcantarillado</i>	74
2.5.2. <i>Percepción de la prestación de los servicios</i>	81
2.6. Transporte y movilidad	83
2.7. Desarrollo social y seguridad	91
3. ANÁLISIS DE ACTORES, COMPETENCIAS, FUNCIONES Y ACCIONES A DESARROLLAR POR SECTORES	99
3.1. Ambiente	99
3.2. Planeación y ordenamiento territorial	101
3.3. Infraestructura y obras públicas	103
3.4. Hábitat, servicios públicos y vivienda	104
3.5. Transporte y movilidad	109
3.6. Seguridad	111
4. PRESENTACIÓN DE SUSTENTOS	113
4.1. Normativos	113
4.2. Análisis de esquemas de asociatividad	122
4.2.1. <i>Área metropolitana</i>	123
4.2.2. <i>Provincias Administrativas y de Planificación - PAP</i>	127
4.2.3. <i>Regiones de Planeación y Gestión - RPG</i>	129
4.2.4. <i>Asociación de Municipios</i>	130
4.2.5. <i>Comité de Integración Territorial - CIT</i>	131
4.3. Antecedentes en la constitución de un área metropolitana para el Distrito Capital	134
4.4. Casos internacionales de áreas metropolitanas	135
4.4.1. <i>Comunidad Metropolitana de Montreal</i>	135
4.4.2. <i>Área Metropolitana de Barcelona</i>	138

5.	PROPUESTA	145
5.1	Modelo de intervención integral	145
5.1.1	<i>Estructura administrativa del Área Metropolitana Especial</i>	147
5.2	Funciones, competencias y autoridades	150
5.2.1	<i>Protección del medio ambiente</i>	151
5.2.2	<i>Seguridad</i>	152
5.2.3	<i>Vivienda</i>	152
5.2.4	<i>Racionalización de la prestación de los servicios públicos domiciliarios</i>	153
5.2.5	<i>Planeación territorial</i>	154
5.2.6	<i>Transporte y movilidad</i>	155
5.2.7	<i>Obras de interés metropolitano</i>	158
5.2.8	<i>Otras que se le asignen</i>	159
5.3	Fuentes de financiamiento, planeación y ambiente	160
5.3.1	<i>Planeación</i>	160
5.3.2	<i>Gestión ambiental</i>	163
5.4	Expedición de proyecto de ley especial y sus características	167
6.	CONCLUSIONES	171
7.	ANEXOS	179
8.	BIBLIOGRAFÍA	183

Gráficos

Gráfico 1. Cálculo del índice de metropolización	24
Gráfico 2. Dinámica por motivos laborales de Bogotá y la región	26
Gráfico 3. Distribución del valor agregado del área metropolitana (%) 2011-2016	28
Gráfico 4. PIB per cápita 2016 (en millones de pesos corrientes)	30
Gráfico 5. Ingresos municipales por fuente de recaudo año 2016 (millones de pesos)	35
Gráfico 6. Ingresos tributarios por tipo. Año 2016	37
Gráfico 7. Gastos por destinación. Año 2016	38
Gráfico 8. Descomposición del término dinámica urbanística según la RAE	48
Gráfico 9. Déficit de vivienda en las localidades de Bogotá 2017.....	58
Gráfico 10. Déficit de vivienda en los municipios de la sabana 2017	58
Gráfico 11. Número de viviendas aprobadas mediante licencia de construcción Bogotá y 16 municipios	61
Gráfico 12. Evolución de la población en cifras reales y distribución porcentual 1964 – 2018	62
Gráfico 13. Evolución de las tasas de urbanización de la población 1973 – 2018	65
Gráfico 14. Localización de la población urbana o rural por municipio	66
Gráfico 15. Densidad de población bruta	67
Gráfico 16. Cobertura de servicios públicos entre 2014 y 2017.....	73
Gráfico 17. Caracterización de los prestadores del servicio de acueducto por municipio, tipología y ámbito de influencia	74
Gráfico 18. Distribución de los hogares según percepción sobre la calidad del agua entre 2014 y 2017	81
Gráfico 19. Índice de Pobreza Multidimensional (% de hogares) 2017	94
Gráfico 20. Víctimas de robo en el hogar	96
Gráfico 21. Víctimas de extorsión, secuestro u homicidios en el hogar	96
Gráfico 22. Crecimiento poblacional Bogotá, municipios metropolitanos y resto de Cundinamarca 2005-2018	105
Gráfico 23. Disposición de residuos sólidos relleno sanitario Doña Juana	108
Gráfico 24. Esquemas asociativos territoriales	123
Gráfico 25. Organigrama propuesto para el Área Metropolitana Especial	150

Tablas

Tabla 1. Cálculo del índice de metropolización con datos de Encuesta Multipropósito 2017.....	22
Tabla 2. Dinámica por motivos laborales de Bogotá y la región	25
Tabla 3. Distribución del valor agregado del área metropolitana (%) 2016.....	29
Tabla 4. Ingresos tributarios municipales y participación en los ingresos corrientes. Año 2016.....	36
Tabla 5. Gastos per cápita. Año 2016	39
Tabla 6. Municipios pertenecientes al POMCA del río Bogotá por tramo de cuenca.	40
Tabla 7. Número de viviendas iniciadas durante 2012- 2018 I,	61
Tabla 8. Crecimiento poblacional de la región 1964 – 2018.....	64
Tabla 9. Porcentaje de cobertura de los SSPP por hogares	71
Tabla 10. Caracterización de prestadores de acueducto	74
Tabla 11. Promedio de registros de macromedición Bogotá y municipios vecinos (enero-octubre 2017).....	78
Tabla 12. Rutas regionales por corredor	87
Tabla 13. Distancia media por viaje por estrato.....	92
Tabla 14. Marco normativo de creación de las áreas metropolitanas vigentes en Colombia	115
Tabla 15. Normativa de creación del Área Metropolitana del Valle del Caque de Upar	119
Tabla 16. Resumen Esquema Asociativo Área Metropolitana	123
Tabla 17. Resumen Esquema Asociativo Provincias Administrativas y de Planificación - PAP.....	127
Tabla 18. Resumen Esquema Asociativo Regiones de Planeación y Gestión - RPG	129
Tabla 19. Resumen Esquema Asociación de Municipios.....	130
Tabla 20. Resumen Esquema Comité de Integración Territorial - CIT	131
Tabla 21. Cuadro comparativo esquemas asociativos.....	133
Tabla 22. Estructura financiera del Área Metropolitana de Barcelona	140
Tabla 23. Sobretasa del 20% sobre el Impuesto de Delineación Urbana 2018	162
Tabla 24. Transferencia ambiental adoptada por municipio	164

Mapas

Mapa 1. Cuenca del río Bogotá	41
Mapa 2. Áreas protegidas declaradas y de importancia ambiental no declaradas	46
Mapa 3. El crecimiento urbano de la Bogotá Metropolitana durante el periodo 1997 – 2016	56
Mapa 4. Porcentaje de hogares en déficit de vivienda general 2017	59
Mapa 5. Densidad poblacional urbana bruta (hab/ha) e índice de dispersión poblacional 2017.....	68
Mapa 6. Tiempo para ir al trabajo (minutos, 2017).....	69
Mapa 7. Territorio de cobertura en la distribución	77
Mapa 8. Proporción de hogares que percibe una mejor calidad del agua entre 2014 y 2017.....	82
Mapa 9. Red vial estructurante de la Bogotá metropolitana	89
Mapa 10. Patrones espaciales detectados estratos bajos y acceso al sistema de transporte masivo	91
Mapa 11. Índice de Pobreza Multidimensional 2017 (% de hogares)	95
Mapa 12. Comité de Integración Territorial	132
Mapa 13. Comunidad Metropolitana de Montreal y sus cinco regiones geográficas	136
Mapa 14. Área Metropolitana de Barcelona	139

UNA PROPUESTA QUE BUSCA EQUIDAD Y FELICIDAD

La Región Capital, que incluye a Bogotá y 20 municipios de su entorno inmediato, genera el 30% del Producto Interno Bruto del país y alberga al 20% de su población. Es, por consiguiente, una región productiva y pujante, donde se toman las principales decisiones para el futuro económico, social y político del país, por lo que se convierte en referente no solo para Colombia sino para otros países que nos observan con interés y admiración.

Sin embargo, la historia reciente nos indica que hemos adolecido de una planeación ordenada de nuestro territorio, y que tenemos que superar barreras que nos impiden tomar decisiones conjuntas para potenciar los beneficios de las inversiones y obras que ejecutan tanto el sector público como el privado. El potencial es evidente, pero la inequidad es nuestro enemigo.

En capacidad fiscal y administrativa tenemos grandes diferencias entre municipios y los indicadores explican que, aunque Bogotá tiene las cifras más elevadas también tiene los mayores problemas y compromisos, por lo que otros municipios de la región están también en capacidad de ofertar y contribuir a reducir las inequidades y consolidar esta apuesta común.

Encontrar una apuesta conjunta que permita que los proyectos superen los límites político-administrativos y se encuadren en una región que comparte la misma cuenca hidrográfica y los mismos ecosistemas, con una población que conmuta diariamente y que migra con regularidad para encontrar sus mejores opciones, es el gran reto que debe asumir esta Área Metropolitana.

Bogotá presenta aquí su propuesta, basada en principios de equidad, criterio técnico y beneficio conjunto. Sabemos que el Gobierno Nacional y las fuerzas vivas de la región están interesadas en avanzar y podemos hacerlo. La opción es materializar esta propuesta en una ley, y generar incentivos para que Bogotá y los demás municipios encuentren atractivo aportar a una figura de gobernanza metropolitana que nos una y nos haga más eficientes para llevar prosperidad, felicidad y confort a la población de la región.

Enrique Peñalosa Londoño

PRESENTACIÓN

Definir una estructura de Gobernanza Metropolitana para Bogotá y los municipios de su entorno, ha sido una preocupación de muchos gobiernos y de muchos actores públicos y privados, durante varias décadas, y la justificación técnica ha sido expuesta desde varios ángulos de la planeación en diversos momentos de la historia reciente. En este documento, además de recoger y ordenar muchas de las posturas que mantienen vigencia, y analizar experiencias internacionales, pretendemos profundizar en una propuesta que apunte a consolidar un trabajo conjunto y ordenado desde 5 áreas esenciales de la gestión institucional: Planeación territorial, Transporte, Ambiente, Obras y servicios Públicos y Seguridad ciudadana.

Encontrar soluciones para mejorar la calidad de vida a cerca de 10 millones de personas, que atiendan las problemáticas comunes sobre estos 5 temas, tratados de manera conjunta o independiente, son razones suficientes para construir una estructura sólida desde lo institucional y, sobre todo, desde el conocimiento y la capacidad de gestión. Como condicionante para avanzar en esta propuesta de trabajo conjunto, está la necesidad de generar confianza entre los entes territoriales y ofrecer un escenario de respeto y coordinación adecuado, que se obtiene con una Junta Metropolitana donde las decisiones se toman de manera concertada, con un código de gobierno corporativo que evidencie un legítimo interés de beneficio colectivo. Superar las dudas al respecto es un imperativo para avanzar.

Pero quizás es mas importante aún, valorar el trabajo de los “consejos metropolitanos” como instancias temáticas donde los representantes y expertos de todos los municipios presenten sus criterios u observaciones frente a los retos que enfrenta el trabajo conjunto, y se logre un concepto técnico unificado con el cual la junta metropolitana pueda nutrirse y tomar sus decisiones.

Estas instancias de concertación a nivel técnico, con una base de información espacial y estadística adecuada, como elementos para orientar las políticas públicas, son el valor agregado que Bogotá ofrece hoy a la región capital. Información, conocimiento y capacidad de planeación, como principio básico para el desarrollo ordenado y sustentable en esta propuesta de Gobernanza Metropolitana, para el futuro de la Gran Sabana, Región Capital.

Andrés Ortiz Gómez

Documento técnico de soporte para la constitución de un área metropolitana entre Bogotá y sus municipios circunvecinos

1. INTRODUCCIÓN

El mundo es un lugar cada vez más urbano, como ha sido ampliamente documentado, y esa tendencia se intensificará en los próximos años. Actualmente, la población urbana es el 55% del total mundial, equivalente a 4,2 billones de habitantes —frente a 3,4 billones rurales— y en 2050 llegará a 6,7 billones de habitantes, mientras la población rural decrecerá a 3,1 billones. Este crecimiento representará un aumento del 13% en su participación sobre el total, llegando al 68%; es importante recalcar que se dará principalmente en las grandes urbes del mundo en desarrollo (United Nations Department of Economic and Social Affairs, 2018).

Nuestras ciudades deben ser espacios inteligentes que asuman su aglomeración y la optimicen. Una aglomeración urbana que crezca sin una planeación adecuada generará más problemas que ventajas y no podrá vincularse globalmente. Las grandes ciudades serán las plataformas de soporte socioeconómico del futuro, ejes del desarrollo territorial, y así se ha entendido en la agenda internacional (Hábitat 3, ODS, etc.). En este escenario, Bogotá debe convertirse en un actor estratégico para construir un mejor planeta, para lo cual debe actuar mancomunadamente como Bogotá Metropolitana, articulando sus acciones con los municipios de su entorno.

En este planeta de ciudades, las aglomeraciones son competidoras y aliadas a la vez. ¿Por qué compiten? Por atraer y retener a las mejores personas y organizaciones que les permitan construir círculos virtuosos para su desarrollo social, económico y ambiental. ¿Cómo compiten? Brindando mejores condiciones de vida y desarrollo que las demás ciudades. En este sentido, mientras para una persona es fundamental contar con buena calidad de vida, para una empresa lo es el acceso a mercados, capital humano y soportes logísticos, entre otros. La agenda académica e institucional ha incluido la revisión y seguimiento de estos elementos bajo las categorías de competitividad y calidad de vida, por medio de indicadores medibles y susceptibles de análisis.

Bogotá debe resolver los retos internos existentes para ser competitiva y este es un tema de importancia nacional en materia social, política y económica. Sin embargo, el gran obstáculo para atender varios de estos problemas “internos” es que traspasan las fronteras político-administrativas de la ciudad y se diluyen en su entorno metropolitano. El territorio es la suma de un sistema de objetos y otro de acciones que interactúan permanentemente, dándole sentido al espacio y su configuración (Santos, 2000). Las relaciones que se generan hacen que

no sea un elemento estático, por lo que sus problemas y oportunidades no obedecen a una frontera arbitraria y su administración tampoco debe hacerlo.

La ausencia de arreglos institucionales para Bogotá Metropolitana es uno de los mayores costos de oportunidad para el país. Las ineficiencias administrativas, funcionales, ambientales y socioeconómicas derivadas del modelo de articulación regional actual afectan a Bogotá, sus municipios vecinos y al país en general. Los incrementos de los cobros por congestión, las dificultades en el acceso al principal mercado interno del país, la contaminación de las fuentes hídricas y la segregación socioespacial son algunos de los efectos negativos que ocasiona administrar un único sistema territorial con muchos “microadministradores”.

Principalmente, Bogotá Metropolitana debe construir acuerdos para responder dos problemas estructurales de los que depende su competitividad como ciudad global: ¿cómo y dónde crecerá?, y ¿cómo redistribuir la riqueza de la aglomeración de forma equitativa en su territorio? La primera pregunta hace énfasis en el ordenamiento del territorio y en los elementos relacionados, como el sistema de movilidad, la definición de usos del suelo coherentes, la habilitación para atender la demanda conjunta de suelo o la gestión de los recursos ambientales que se afectan en conjunto. La segunda pregunta busca resolver una distorsión política, social y económica del reparto de cargas y beneficios dentro de la aglomeración por la falta de distribución de externalidades.

El Distrito Capital, los municipios vecinos y la Gobernación de Cundinamarca han buscado distintos vehículos para desarrollar iniciativas de interés común, logrando importantes avances. Sin embargo, aún no se cuenta con un mecanismo o una estructura formal de gobernanza que garantice un abordaje integral de estas preguntas, las cuales exigen decisiones y acuerdos con fuerza vinculante que garanticen su continuidad a mediano y a largo plazo, ya que dado el contexto actual el modelo planteado es vulnerable a la agenda política y a los tiempos de cada nueva administración municipal. Entonces, el gran desafío con el que cuenta Bogotá Metropolitana para garantizar su competitividad sigue siendo responder institucionalmente a estas preguntas.

Una evidencia de esta situación se obtiene al analizar el crecimiento de la huella urbana de los municipios de la Sabana versus el crecimiento de Bogotá. Según un estudio realizado en convenio suscrito por Findeter, la Gobernación de Cundinamarca y el Distrito, la huella urbana de 20 municipios de la región creció cerca de 19.500 hectáreas entre 2005 y 2016, mientras que en el mismo periodo en Bogotá solo creció 2.600 hectáreas. Esto implicaría que el aumento equivale a más 200 m² por habitante en los municipios de la región y a menos

de 20 m² por habitante en Bogotá. Si la tendencia se mantiene, la demanda de suelo a 2030 superaría 15.700 hectáreas más, siendo los municipios los mayores contribuyentes a este incremento insostenible. Solucionar este problema contribuirá al desarrollo socioeconómico de la región, pues mantener la situación actual ocasionará más ineficiencias sociales, económicas y ambientales que llevarán a la pérdida de una oportunidad única para el país, desde su competitividad y las condiciones de vida de sus habitantes.

Actualmente, las alternativas legislativas para solucionar este problema son limitadas, pero está abierta la ventana para estructurar una solución a la medida de la Bogotá Metropolitana. Por un lado, la Ley Orgánica de Áreas Metropolitanas (Ley 1625 de 2013), en el párrafo del artículo 1, determinó que Bogotá y sus municipios circunvecinos, por sus condiciones político-administrativas y territoriales particulares, deben contar con una ley especial que defina los requisitos para constituir un área metropolitana. Por otro lado, la Ley 1454 de 2011 definió una serie de esquemas asociativos para entidades territoriales que, sin embargo, carecen de capacidades vinculatorias y herramientas para enfrentar las problemáticas de la Bogotá Metropolitana. En este contexto, se requiere una respuesta innovadora en la gestión de los fenómenos metropolitanos, entendiendo las particularidades de Bogotá desde la oportunidad de construir un arreglo institucional único que le permita posicionarse como ciudad global.

Este documento tiene como objetivo aportar la información y los argumentos que lleven a la toma de decisiones acerca de la mejor forma de gobierno de los fenómenos metropolitanos de Bogotá y su entorno. Para esto, primero, se presenta un diagnóstico del estado de la aglomeración, distribuido en una caracterización de seis dimensiones, la identificación y análisis de actores y la presentación de los sustentos con los que se cuenta como evidencia para la toma de decisiones. En un segundo momento, el documento expone las alternativas identificadas por la Administración Distrital para atender los problemas metropolitanos a través de la configuración de un *modelo de intervención integral*, que define una propuesta de estructura orgánica, de competencias y funciones. Finalmente, se presentan las conclusiones frente al mecanismo legal y los requisitos para el arreglo institucional necesario y con miras al crecimiento competitivo.

Pensar el mundo entendiendo su proceso de reconfiguración, de su transición permanente, como un elemento activo dentro de la política pública territorial, es una tarea de todos: gobiernos, academia, sociedad civil y ciudadanía. La región enfrenta desafíos y oportunidades nunca antes vistos que requieren diseños e innovación pública para abordarlos. La presente

propuesta de un Área Metropolitana Especial para la Bogotá Metropolitana responde a estas necesidades generales de las grandes ciudades atendiendo a las particularidades de una ciudad emergente del mundo en desarrollo y capital de un país plural. Una ciudad que es de todos y que se proyecta como una de las grandes capitales de la región y del mundo.

2. CARACTERIZACIÓN DEL TERRITORIO Y DEFINICIÓN DEL ÁREA DE INFLUENCIA METROPOLITANA

Bogotá Metropolitana es la principal aglomeración dentro del sistema de ciudades de Colombia y una de las urbes latinas más importantes y con mayores perspectivas. Como ya se mencionó en la introducción, cuenta con problemas derivados de la falta de articulación en materia de gestión y ordenamiento del territorio, frente a la distribución de la riqueza y en la definición de un único modelo de ocupación del territorio. Para atender estas preguntas y buscar su respuesta, es necesario hacer un reconocimiento de las dinámicas territoriales que constituyen problemáticas que requieren de atención desde el ámbito metropolitano para la toma de decisiones.

Por su naturaleza, las aglomeraciones desarrollan relaciones funcionales que hacen interdependientes a los territorios que las conforman. La configuración de dichas relaciones se manifiesta de diferentes maneras como en la unión de las manchas urbanas (conurbación), o en la especialización del territorio de acuerdo con su capacidad y vocación productiva, entre otras. La administración pública a través de la voluntad política suele alentar o desalentar el fortalecimiento de estas relaciones con la toma de decisiones, buscando captar la mayor cantidad de beneficios de las relaciones intermunicipales y de sus externalidades.

Este fenómeno puede explicarse a partir de un marco conceptual desde la economía urbana, el cual fue utilizado por el BID (2018) para la medición de las interdependencias de la Sabana de Bogotá. Este estudio observó que Bogotá como ciudad núcleo sigue un proceso de desborde como resultado de la tensión entre los costos y beneficios de localización por proximidad a los centros económicos y de servicios. Las dinámicas territoriales que se desprenden de estas relaciones de interdependencia generan externalidades en los costos del suelo, en la elevada congestión, en la contaminación, etc., que constituyen nuevos incentivos para la toma de decisiones de localización de la población ubicada en la aglomeración, quienes por falta de recursos económicos no pueden acceder al mercado inmobiliario en la ciudad núcleo, buscan un ambiente sano para vivir, o prefieren evitar las congestiones diarias.

Entonces, por un lado, existen fuerzas centrípetas que favorecen la concentración económica y poblacional por las ventajas de la proximidad entre compradores y vendedores, economías de escala y difusión de tecnologías. Por el otro lado, cuando operan los costos asociados a la aglomeración en el núcleo urbano, se generan fuerzas centrífugas, por lo que sus economías se desbordan en el territorio hacia los lugares más próximos (BID, 2018). En el caso de las metrópolis, esta mancha supera los límites político-administrativos, como se evidencia en la historia del desarrollo urbano de la Bogotá Metropolitana.

Las relaciones de interdependencia se hacen problemáticas cuando hay un acceso desigual a los factores productivos, consecuencia de desfases entre oferta y demanda, como es el caso del suelo urbano y las ventajas de localización. Las tensiones se traducen en un modelo de ocupación guiado por un mercado que demanda usos especializados cercanos a la gran aglomeración, y atendido por una oferta formal y desarticulada del suelo por parte de los municipios en sus Planes de Ordenamiento Territorial, o por una oferta informal y espontánea por el mercado ilegal del suelo. Entonces, uno de los elementos que explica el desarrollo de estas relaciones de interdependencia, y de cómo los gobiernos locales han considerado óptimo adaptarse frente a las relaciones con los diferentes municipios, son las decisiones de ordenamiento territorial que se toman para guiar su ocupación y asimilar las externalidades por medio de un sistema que maximice los beneficios para la sociedad y reduzca los costos derivados de la aglomeración.

Para el caso de Bogotá Metropolitana, es importante reiterar una de las conclusiones del estudio de la Secretaría Distrital de Planeación - SDP: *Región metropolitana de Bogotá: una visión de la ocupación del suelo* (Alcaldía Mayor de Bogotá y Secretaría Distrital de Planeación, 2014), la cual afirma que a pesar de que la mayoría de los municipios vecinos a Bogotá incorporaron la visión regional en sus respectivos modelos de ordenamiento, esta apuesta resultó contradictoria con las decisiones de clasificación del suelo, las cuales promueven la competencia entre las entidades territoriales por atraer los usos más rentables, con el fin de que se localicen en los municipios con mejores condiciones e incentivos.

Aunque Bogotá ha mostrado un avance significativo en los últimos años relacionado con la generación de modelos y visiones de integración regional, no ha logrado consolidar un esquema sólido de gobernanza supramunicipal, y esto no le ha permitido aprovechar las ventajas de la aglomeración, a diferencia de lo que han hecho otras metrópolis del país. Esto plantea la necesidad de formular políticas que maximicen las oportunidades que las aglomeraciones ofrecen o de mitigar sus consecuencias negativas.

La presente sección responde una pregunta necesaria para considerar las dinámicas generales y particulares de la ciudad y brindarles respuestas que orienten la construcción de una gran ciudad sostenible, competitiva y equitativa. La pregunta es: ¿cuáles son las características del territorio que soportan las relaciones de interdependencia que requieren atención coordinada e impactan la calidad de vida y la competitividad de Bogotá Metropolitana? Es necesario construir una caracterización de aquellas relaciones de interdependencia que implican costos en la calidad de vida y la competitividad de Bogotá y su región inmediata, con el fin de identificar los problemas y las oportunidades metropolitanas al respecto, y estos serán los elementos frente a los que deberá ocuparse el gobierno ya no desde la ciudad, o desde cada municipio, sino más bien desde una escala metropolitana.

A continuación, se hace una definición del área de influencia de la Bogotá Metropolitana y se expone una caracterización frente a seis temáticas que se han definido como centrales:

1. Competitividad y eficiencia económica
2. Sostenibilidad ambiental
3. Dinámica urbanística
4. Servicios públicos
5. Transporte y movilidad
6. Desarrollo social y seguridad

2.1. Definición del área de influencia de la Bogotá Metropolitana

Para analizar este aspecto determinante de nuestra propuesta, es procedente hacer referencia a un reconocido trabajo realizado con estadísticas censales del año 2005 (DANE), denominado “Índice de metropolización en los municipios de Cundinamarca”. Este documento pretende determinar cuáles municipios tienen mayor interacción con el Distrito en materia metropolitana (Alfonso, 2013). Como resultado, 20 municipios de la Sabana de Bogotá obtuvieron un índice de metropolización positivo.

Según Alfonso, el índice de metropolización es una magnitud que indica, en principio, la proporción de migrantes del núcleo urbano principal a un centro secundario de su área de influencia inmediata sobre el total de residentes en este último (valor de a); y se compara con

la misma proporción, pero referida al total de la zona metropolitana (valor de b) (constituida por los dos municipios en estudio). El indicador se fundamenta en la migración intermunicipal para determinar el vínculo de un municipio con el núcleo urbano. Un puntaje más alto en este indicador indica mayor metropolización, explicado porque hay altos niveles de población nacida en el núcleo urbano que habita en los municipios; si esto sucede, entonces hay un efecto de desbordamiento del núcleo sobre los municipios.

A continuación, se presenta la aplicación de esta metodología, por parte del Observatorio de Dinámicas Urbano-Regionales, para los 37 municipios donde se aplicó la encuesta multipropósito, cuyos resultados coinciden con otros estudios que identifican dos niveles (anillos) de relacionamiento con Bogotá.

Tabla 1. Cálculo del índice de metropolización con datos de Encuesta Multipropósito 2017

Municipio	Valor de a	Valor de b	Índice de Metropolización
Mosquera	0,576	1,00	0,58
Cota	0,557	1,00	0,56
Gachancipá	0,512	1,00	0,51
Soacha	0,474	0,97	0,49
Sibaté	0,47	1,00	0,47
Tocancipá	0,448	1,00	0,45
La Calera	0,434	1,00	0,44
Sopó	0,431	1,00	0,43
Bojacá	0,365	1,00	0,37
Cajicá	0,358	1,00	0,36
El Rosal	0,349	1,00	0,35
Funza	0,33	0,99	0,33
Cogua	0,323	1,00	0,32
Chía	0,319	0,99	0,32
Madrid	0,301	0,99	0,30
Tenjo	0,291	1,00	0,29
Sutatausa	0,237	1,00	0,24
La Mesa	0,226	1,00	0,23
Sesquilé	0,222	1,00	0,22

Municipio	Valor de a	Valor de b	Índice de Metropolización
Guatavita	0,215	1,00	0,22
Villeta	0,192	1,00	0,19
Guaduas	0,165	1,00	0,17
Gachetá	0,152	1,00	0,15
Tausa	0,152	1,00	0,15
Fusagasugá	0,145	0,99	0,15
Pacho	0,138	1,00	0,14
Chocontá	0,138	1,00	0,14
Facatativá	0,134	0,99	0,14
Tabio	0,135	1,00	0,14
Zipaquirá	0,131	0,97	0,14
Subachoque	0,134	1,00	0,13
San Juan de Rioseco	0,132	1,00	0,13
Nemocón	0,116	1,00	0,12
Cáqueza	0,088	1,00	0,09
Girardot	0,071	0,99	0,07
Medina	0,064	1,00	0,06
Ubaté	0,041	1,00	0,04

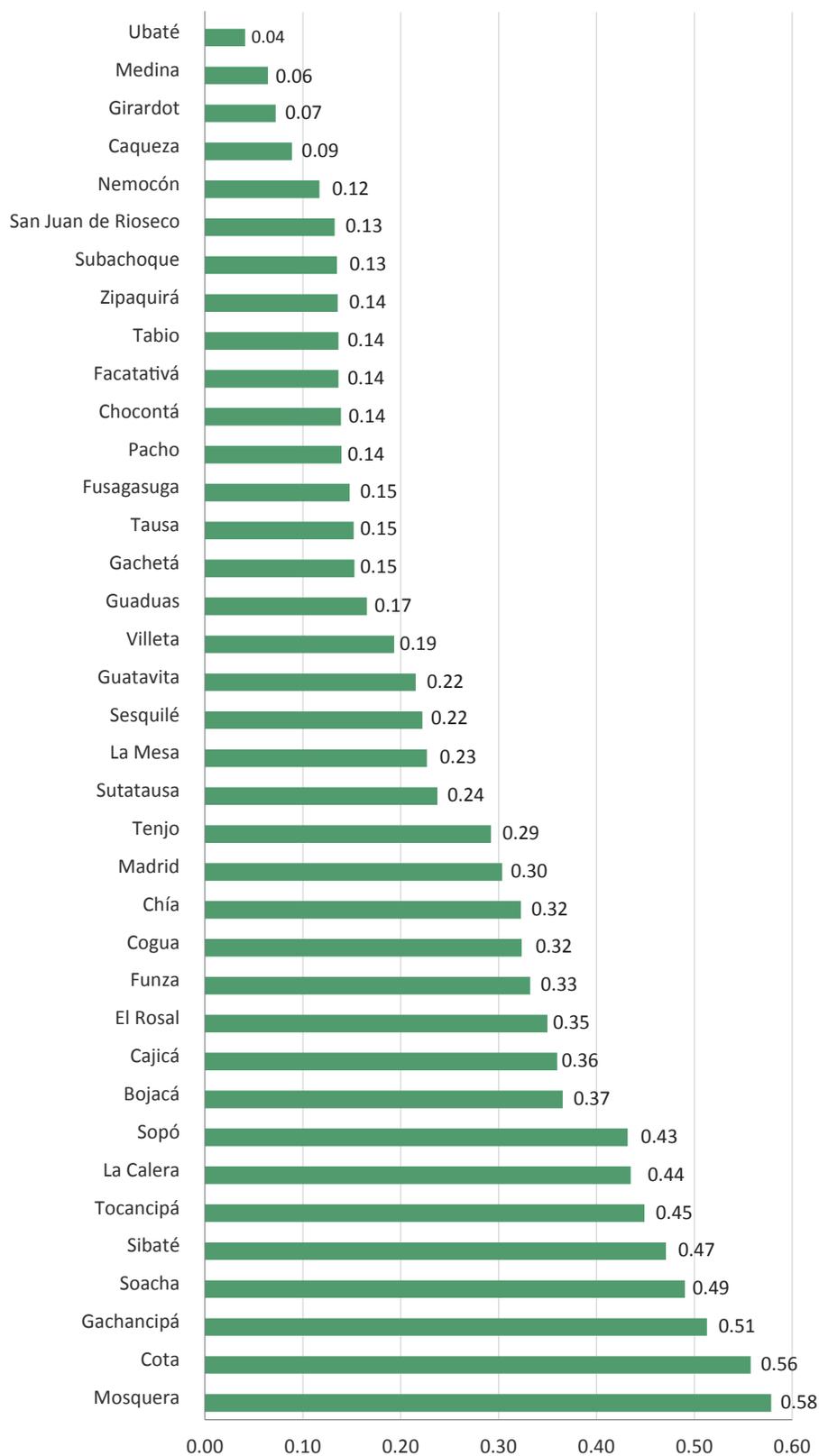
Fuente: SDP Encuesta Multipropósito 2017. Cálculos SDP-ODUR

Nota 1: La metodología aplicada corresponde al trabajo "Profundización de las relaciones de metropolización de Bogotá con la Sabana" - VIII Seminario de Investigación Urbana y Regional, Asociación Colombiana de Investigación Urbana y Regional, ACIUR. Instituto de Estudios Urbanos - Universidad Nacional de Colombia, ponencia de Óscar Alfonso Roa.

Nota 2: Por efectos de la encuesta, es posible que se pierda representatividad estadística en municipios con muy pocas observaciones de personas que viven en el municipio y migraron de Bogotá o que viven en Bogotá y migraron de un municipio.

Ahora bien, a partir de la Encuesta Multipropósito (SDP, 2017), el Observatorio de Dinámicas Urbano-Regionales ha venido construyendo también un índice compuesto, que incluye un análisis de la dinámica laboral, midiendo la intensidad de la relación que tiene Bogotá con los municipios de la región, con base en los flujos de viajes que se realizan por motivo trabajo de Bogotá hacia los municipios y viceversa. El valor de interacción permite identificar aquellos que tienen las relaciones más intensas con la ciudad y de esta forma delimitar el área funcional que trasciende los límites administrativos.

Gráfico 1. Cálculo del índice de metropolización



Fuente: Elaboración SDP-ODUR

Con los datos de la encuesta multipropósito, que cuenta con información para Bogotá y 37 municipios de la región, se encontró que los municipios con mayor dinámica son los del primer anillo, principalmente Soacha, Cota, Chía, Mosquera y Funza. El resultado de Soacha evidencia la fuerte relación derivada del número de desplazamientos de personas que residen allí, pero trabajan en Bogotá. Por su parte, los municipios más alejados a la capital tienen un menor valor de interacción.

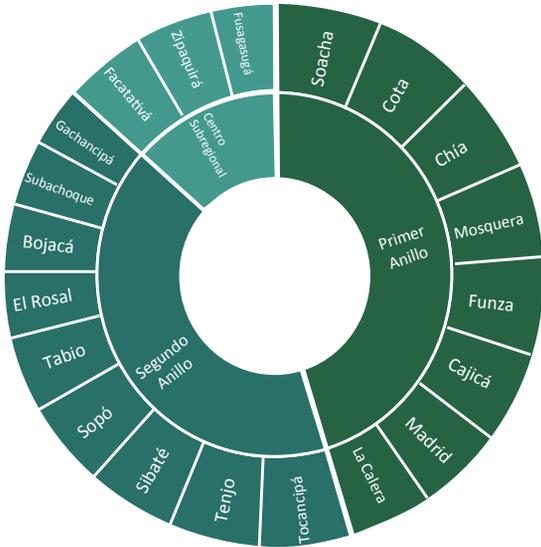
Tabla 2. Dinámica por motivos laborales de Bogotá y la región

Ubicación	Municipio	Interdependencia con Bogotá
Primer anillo	Soacha	16,2
	Cota	15,5
	Chía	14,68
	Mosquera	14,16
	Funza	14,14
	Cajicá	13,65
	Madrid	13,02
	La Calera	13,01
Segundo anillo	Tocancipá	13,7
	Tenjo	13,62
	Sibaté	13,41
	Sopó	12,46
	Tabio	11,33
	El Rosal	9,98
	Bojacá	9,94
	Subachoque	9,84
Centro subregional	Gachancipá	9,47
	Facatativá	11,99
	Zipaquirá	11,59
	Fusagasugá	9,59

Fuente: SDP Encuesta Multipropósito 2017. Cálculos SDP-ODUR

Por todo lo anterior, hay suficiente evidencia de las relaciones más intensas entre los 20 municipios (con Bogotá) que integran la Bogotá Metropolitana, para los cuales, dadas sus diferentes relaciones de interdependencia con el Distrito y entre ellos, se hace necesario contar con un esquema asociativo institucional que les permita coordinarse. La metrópolis estaría entonces constituida por: Chía, Soacha, Cota, Tocancipá, Funza, Mosquera, Cajicá, Fusagasugá, Zipaquirá, Madrid, Tenjo, Facatativá, La Calera, Sopó, Sibaté, Tabio, Subachoque, Gachancipá, El Rosal, Bojacá y Bogotá D.C. Para algunos análisis, se incluye además el municipio de Zipacón, con el que se tienen interrelaciones incipientes, pero con alto potencial de consolidación, resultando en 21 municipios en total.

Gráfico 2. Dinámica por motivos laborales de Bogotá y la región



Fuente: Elaboración propia SDP-ODUR

2.2. Competitividad y eficiencia económica

Bogotá y los municipios que la rodean conforman la principal *aglomeración urbana*¹ de Colombia, con un papel central en su desarrollo, por el tamaño de su economía y por su rol como puente comercial y de integración con el resto del país, el continente y el mundo. Pese a su importancia en la economía colombiana, que la convierte en la principal competidora del país en el escenario internacional, su papel es mucho más discreto en el contexto

¹ El término *aglomeración urbana* se define por la RAE como el “conjunto formado por el casco urbano de una ciudad y su correspondiente área suburbana”.

latinoamericano y bastante más reducido en un marco global de ciudades, frentes en los que deberá mejorar su desempeño.

En este sentido, el Distrito Capital entendió la necesidad de proyectarse como una urbe competitiva, capaz de atraer capitales foráneos y retener a una población especializada dentro de su territorio, por lo que formuló y adoptó en el 2011 la política pública distrital de productividad, competitividad y desarrollo económico (Decreto 64 de 2011), la cual presenta este fenómeno desde su complejidad y entiende el desarrollo socioeconómico de la Bogotá Metropolitana como una única unidad territorial.

Artículo 2. Fines de la Política. La política pública de Productividad, Competitividad y Desarrollo Socioeconómico de Bogotá, D.C. tiene como fines principales la promoción del crecimiento económico y el posicionamiento competitivo de Bogotá, la creación y desarrollo de alternativas productivas, el fortalecimiento empresarial, la generación de ingresos y oportunidades de empleo y la promoción de las capacidades y potencialidades de las personas, para el mejoramiento del ambiente competitivo y la consolidación de Bogotá y la Región Capital como foco de desarrollo socioeconómico en el contexto nacional e internacional, ampliando la base de generación y distribución de la riqueza a todos los estamentos de la sociedad.

PARÁGRAFO: En todo caso la gestión de estímulo a la política pública de Productividad, Competitividad y Desarrollo Socioeconómico, se adelantará bajo los principios de la cohesión e inclusión social, el desarrollo integral y sustentable, la perspectiva de derechos y la preservación y conservación del patrimonio natural [Subrayado propio]. (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2011)

La visión del Decreto 64 de 2011 establece que para ser una ciudad productiva, competitiva y desarrollada, debe avanzarse hacia la consecución de una visión de la ciudad y su región, que cumpla con las siguientes premisas:

- a. Permitir la equidad e inclusión social, así como el acceso al mercado.
- b. Consolidarse como centro global de negocios.
- c. Desarrollar condiciones que le permitan dinamizar el intercambio internacional.
- d. Aprovechar sus ventajas comparativas y generar ventajas competitivas dinámicas.
- e. Entender la educación como factor central de desarrollo económico.
- f. Estructurar un sistema de financiación que democratice el crédito.

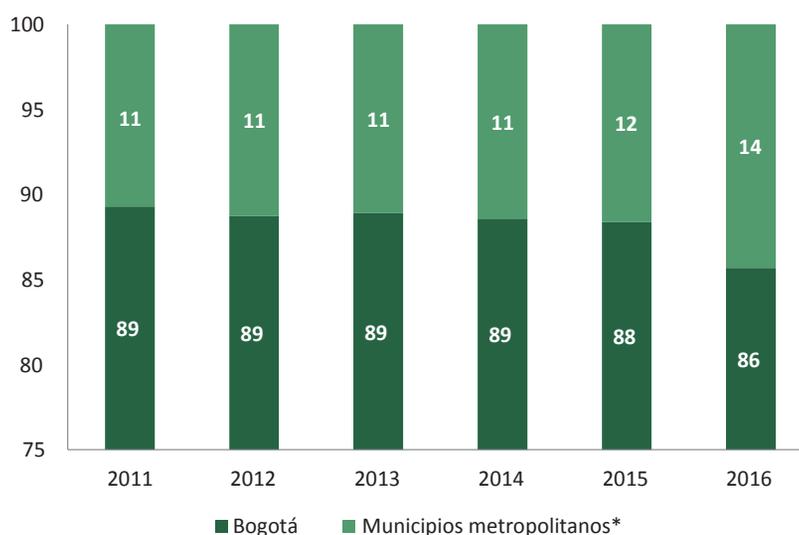
- g. Enfatizar en la generación de empleo de calidad para retener el capital humano.
- h. Hacer uso eficiente de los recursos naturales para brindar condiciones ambientales que garanticen la calidad de vida de la población y la sostenibilidad del territorio.

Siguiendo con esta línea, en la que se hace evidente la necesidad de construir un trabajo articulado con la región en la gestión del territorio, se presenta en esta sección la situación de la Bogotá Metropolitana en materia de competitividad y eficiencia económica, así como una serie de indicadores que evidencian por qué esta región es atractiva para la inversión:

Macroeconomía

En términos macroeconómicos, Bogotá Metropolitana² constituye la zona más productiva del país, pues aporta el 30,4% del valor agregado (DANE, 2016a). Aunque la mayor proporción de la producción se genera dentro de Bogotá (26%), los beneficios de la aglomeración de empresas y agentes económicos se esparcen sobre la región, impulsando la “convergencia económica” en el territorio metropolitano. Entre 2011 y 2016, la participación del valor agregado de los municipios en el total aumentó de 11% a 14%, producto de la relocalización empresarial, mayores complementariedades económicas (mercados e insumos) y un mayor crecimiento económico de las zonas aledañas a la capital.

Gráfico 3. Distribución del valor agregado del área metropolitana (%) 2011-2016



Fuente: DANE-Cuentas Nacionales. Cálculos DEM-SDP

² Bogotá y 21 municipios aledaños del primer y segundo anillo y de dos centros subregionales, definidos en el apartado anterior.

Tabla 3. Distribución del valor agregado del área metropolitana (%) 2016

Municipio o distrito	Valor agregado 2016 (miles de millones de pesos)	Peso / Colombia
Bogotá	205.024	26,0%
Bojacá	143	0,0%
Cajicá	1.578	0,2%
Chía	2.368	0,3%
Cota	4.246	0,5%
El Rosal	188	0,0%
Facatativá	3.484	0,4%
Funza	2.771	0,4%
Fusagasugá	1.561	0,2%
Gachancipá	191	0,0%
La Calera	520	0,1%
Madrid	1.335	0,2%
Mosquera	2.121	0,3%
Sibaté	942	0,1%
Soacha	4.761	0,6%
Sopó	1.148	0,1%
Subachoque	227	0,0%
Tabio	182	0,0%
Tenjo	1.388	0,2%
Tocancipá	3.390	0,4%
Zipaquirá	1.613	0,2%
Total 20 municipios	34.154	4,3%
Total Bogotá y 20 municipios	239.178	30,4%
Total Colombia	787.815	100,0%

Fuente: DANE (2016a)

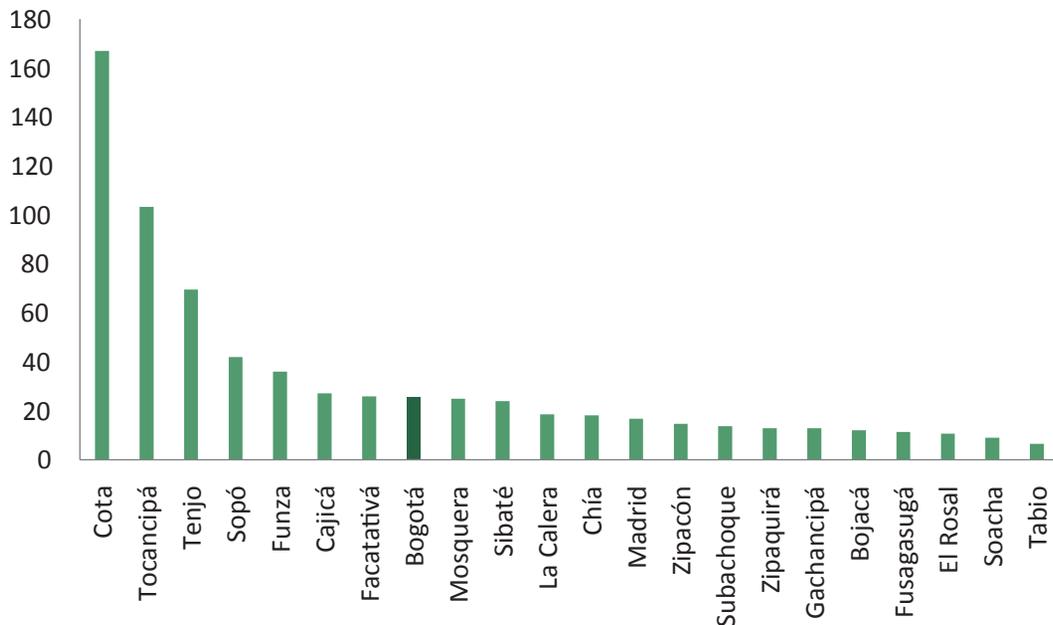
Nota: Diferencias en sumas de porcentajes puede darse por diferencias en decimales.

Por otra parte, tal y como lo expone Invest in Bogotá (2018), el valor agregado de esta aglomeración supera al de países como Guatemala (76.000 millones de dólares), Costa Rica (58.000 millones de dólares) y Panamá (62.000 millones de dólares) (International Monetary Fund, 2018; DANE,

2016b). La economía es diversificada, principalmente asociada a las actividades de servicios, comercio e industria manufacturera.

Así mismo, la alta presencia de empresas industriales en los municipios de la Bogotá Metropolitana ha hecho que existan producciones por habitante muy superiores a las de Bogotá. Municipios como Cota o Tocancipá superan en seis y cuatro veces, respectivamente, la magnitud del indicador de la capital. Los municipios que menor PIB per cápita tienen son El Rosal, Soacha y Tabio. En El Rosal y Tabio se presenta una mayor participación de actividades agropecuarias, mientras que Soacha es el municipio más poblado de Cundinamarca y se configura como una ciudad dormitorio de población de bajos ingresos.

Gráfico 4. PIB per cápita 2016 (en millones de pesos corrientes)



Fuente: DANE (2018) - Cuentas Nacionales y proyecciones de población. Cálculos DEM-SDP

Bogotá Metropolitana es la puerta de entrada a Suramérica gracias a su ubicación geográfica privilegiada. Cuenta con 46 conexiones internacionales directas (OPAIN, 2018). El aeropuerto El Dorado es la primera terminal área de América Latina en términos de movimiento de carga con más de 674.000 toneladas al año y es la tercera por movimiento de pasajeros con cerca de 31 millones, después del Guarulhos y Congonhas en São Paulo (Airports Council International, 2017). Ofrece un clima de negocios estable y favorable para el inversionista, su territorio cuenta con más de tres millones de metros cuadrados de zonas francas, donde pueden asentarse empresas de distintos sectores, y donde ya están identificadas opciones concretas en materia de servicios de salud, farmacéuticos, dispositivos médicos, cosméticos, IT, PBO, industrias

creativas e infraestructura en general, resaltando su talento humano calificado como otra gran potencialidad de la región.

La región impulsa gran parte de la estructura productiva de Colombia, consolidándose también como el mayor centro de consumo: en la Bogotá Metropolitana habitan cerca de 9,8 millones de potenciales consumidores, el 20% de la población del país (DANE, 2018b).

Talento humano

El Índice Global de Competitividad clasifica a Colombia en el primer lugar de América Latina en el indicador Colaboración Universidad-Empresa (World Economic Forum, 2018). Así pues, los empresarios que se instalen en este territorio encontrarán un talento humano que podrá soportar ampliamente sus operaciones.

La Bogotá Metropolitana cuenta con 123 instituciones de educación superior, las cuales gradúan anualmente cerca de 158.000 estudiantes y de ellos más de 41.000 son de posgrado. La región concentra el 43% de los PhD y el 34% de los técnicos/tecnólogos de Colombia (Ministerio de Educación Nacional, 2018), y es sede de dos de las mejores 10 universidades de América Latina (QS, 2018).

La abundante fuerza laboral y el recurso humano calificado es otro de los factores diferenciadores, ya que cuenta con una población económicamente activa de más de 4,6 millones de personas, superior a la de competidoras regionales como Santiago con 3,6 millones, Buenos Aires con 1,7 millones, Quito con 877.000 y Ciudad de Panamá con 799.000 (DANE, 2016c).

Rankings internacionales

De acuerdo con el *ranking* Doing Business (2018) del Banco Mundial, Colombia se posiciona en el cuarto lugar entre los mejores países para hacer negocios en América Latina, después de Perú, Chile y México. En Colombia, Bogotá se ubica en el tercer lugar dentro de este *ranking* después de Manizales y Pereira.

Por otro lado, Bogotá, núcleo de la Bogotá Metropolitana, cuenta con una calificación crediticia de BBB otorgada por *Fitch Ratings* que ha llevado a ubicar en esta ciudad a más de 1.613 multinacionales (FITCH, 2018) y a concentrar el 51,57% del total de las empresas medianas y grandes que hay en Colombia.

La capital del país ostenta posiciones destacadas en los siguientes *rankings* internacionales:

- Quinta mejor ciudad de América Latina para hacer negocios de acuerdo con la revista *América Economía Intelligence* (2016). El avance de una posición frente a 2014 se explica principalmente por su calificación en el subindicador de “Servicios para ejecutivos”, en el que Bogotá se encuentra por encima de ciudades como Buenos Aires, Ciudad de Panamá y Lima.
- Ocupó la cuarta posición entre las ciudades analizadas de América Latina en el ranking de Global Cities que publica periódicamente la firma de consultoría internacional A.T. Kearney (2018).
- Tiene la mejor estrategia de América Latina para promover la inversión extranjera y es sexta en el continente después de ciudades como Chicago, Nueva York, Montreal, Los Ángeles y Miami (Financial Times fDi Intelligence, 2017).
- Ascendió en el *ranking* de Ciudades Latinoamericanas del Futuro. Pasó del puesto séptimo al quinto, superando a ciudades como Buenos Aires, Monterrey y San José de Costa Rica (Financial Times fDi Intelligence, 2017).
- Ocupó el puesto 45, entre más de 600 ciudades en el mundo, para el turismo corporativo. Esto demuestra que la ciudad viene posicionándose en la mente de empresarios y ejecutivos de todo el mundo como un centro dinámico para los negocios (International Congress and Convention Association ICCA, 2017).
- Es la cuarta ciudad de América Latina con el mayor crecimiento como destino turístico según MasterCard. Este estudio muestra que Bogotá tiene una tasa de crecimiento del 10,6%, y se ubica por detrás de ciudades como Valparaíso (Chile), Santiago y Cancún (MasterCard, 2018).
- Es la única ciudad de América Latina que pertenece al grupo de Best Cities Global Alliance por ser un importante escenario para llevar a cabo eventos internacionales de gran magnitud. Se encuentra a la altura de ciudades como Tokio, Dubái y Houston (Best Cities Global Alliance, 2017).

Cultura

Bogotá Metropolitana, principalmente en su ciudad núcleo, concentra una importante oferta cultural, cuenta con más de 460.000 metros de ciclorruta donde se realizan 450.000 viajes por día (Cámara de Comercio de Bogotá, 2017); tiene tres restaurantes que figuran en la lista de los 50 mejores de América Latina: Harry Sasson (17), Leo (18) y Villanos en Bermudas (40) (The World's 50 Best, 2017); y en 2012, la capital colombiana fue nombrada por la Unesco como la quinta ciudad creativa de la música y primera en América Latina. La ciudad ofrece seis festivales públicos gratuitos para promocionar la música y las artes como Rock al Parque, Salsa al Parque y Jazz al Parque (Unesco, 2012).

Emprendimiento

Siendo una región de emprendedores, Bogotá es el principal centro de nuevas empresas del país (tiene el 50,2% de los *startups* de Colombia). Las buenas ideas, con enfoques novedosos y modelos alternativos, han encontrado en la capital un terreno fértil para germinar y expandirse, como los casos de Rappi, Mercadoni, Tappsi o Fitpal, que pasaron de una idea a negocios con proyección internacional.

Según el informe “Perspectivas Económicas de América Latina 2017: juventud, competencias y emprendimiento”, los jóvenes emprendedores entre 18 y 29 años de Colombia tienen la mayor proporción de graduados en educación terciaria de América Latina con el 26,7%, bastante por encima del promedio de la región que es de 12,9% (OCDE/Cepal/CAF, 2016). En este sentido, la educación ha sido un catalizador para el surgimiento de *startups* y Bogotá es el destino predilecto.

En 2017, Bogotá Metropolitana fue sede de más de 393.000 empresas, el 26,3% de las empresas registradas en el país, de las cuales 41.000 se crearon en el primer trimestre de 2018, el 22% del total de nuevas empresas registradas en el país (Confecámaras, 2018). Este crecimiento es significativo porque, según el reporte Global Entrepreneurship Monitor, uno de cada cuatro adultos en Bogotá está relacionado con actividades de emprendimiento (Global Entrepreneurship Research Association, 2017).

Inversión Extranjera Directa

Entre 2007 y 2017, Bogotá y Cundinamarca han recibido más de 20.000 millones de dólares de inversión extranjera en proyectos nuevos y de expansión, principalmente en el sector de

productos de consumo (15%), comunicaciones (14%) y servicios financieros (13%). Según número de proyectos, Bogotá se encuentra en tercera posición superando a ciudades como Santiago, Buenos Aires y Lima, y es superada por São Paulo y Ciudad de México (fDi Markets, 2018). Según Crossborder - Bureau van Dijk, entre 2015 y 2017 la capital de Colombia se posicionó como la tercera ciudad de América Latina con el mayor número de fusiones y adquisiciones (Bureau Van Dijk, 2018).

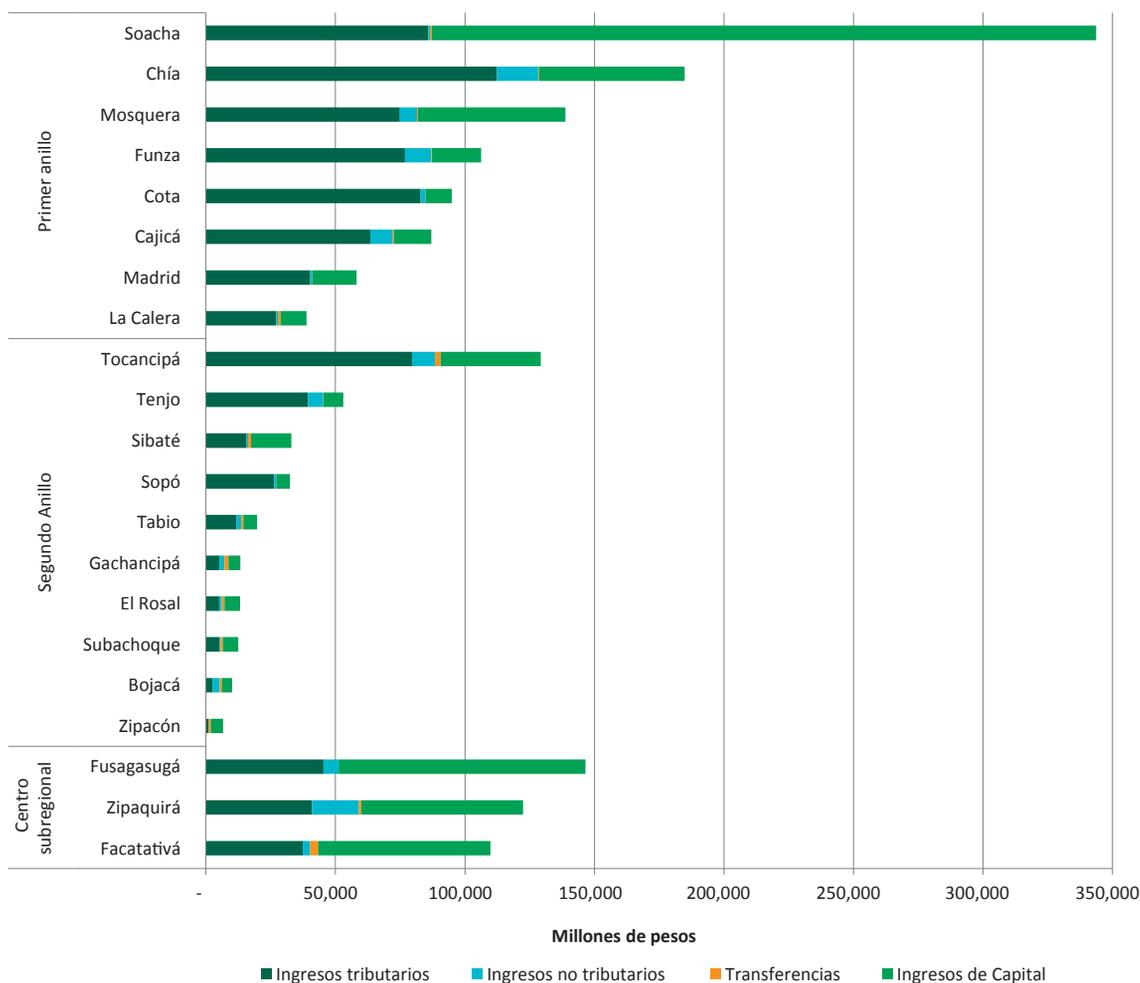
Dada la elevada participación productiva de la Bogotá Metropolitana y su importancia como eje logístico y mayor mercado interno del país, se hace necesario brindar las condiciones institucionales para que esta siga jalando y fortaleciendo el desarrollo económico y social de Colombia.

Eficiencia económica

Si bien Bogotá Metropolitana es la región más productiva y competitiva del país, entre los municipios que la integran se presentan condiciones económicas, fiscales y sociales desiguales, así como relaciones de interdependencia de mayor jerarquía con respecto a Bogotá, que para su tratamiento requieren de un mecanismo de redistribución territorial de la riqueza que promueva la convergencia entre los territorios.

En materia de eficiencia económica, los municipios presentan claras disparidades en cuanto a sus ingresos y la destinación de sus gastos. Existen diferencias entre los ingresos de los municipios en la medida en que se distancian de Bogotá. Mientras que los del primer anillo registraron ingresos para el 2016 en promedio de 131.000 millones de pesos, el promedio del resto de municipios fue de 36.000 millones de pesos. No obstante, y aunque parecieran mejores las condiciones económicas de los entes territoriales colindantes a Bogotá, si se sumara el ingreso de los 21 municipios más próximos a la capital (1,7 billones de pesos), la diferencia respecto a los ingresos de la capital (13 billones de pesos) sigue siendo demasiado amplia, lo cual es muestra que se requieren acciones conjuntas entre Bogotá y los municipios para aumentar la capacidad y la autonomía fiscal de estos últimos.

Gráfico 5. Ingresos municipales por fuente de recaudo año 2016 (millones de pesos)



Fuente: (DNP-SISFUT, 2018). Ejecuciones Presupuestales 2016. Cálculos SDP-ODUR

El comportamiento descrito anteriormente también se replica en materia de ingresos tributarios, en donde los municipios más próximos a Bogotá también tienen una mayor participación de sus ingresos tributarios frente al resto de municipios, indicando una menor dependencia de recursos de transferencias e ingresos no tributarios en éstos. En el Gráfico 5 es posible apreciar como los mayores ingresos tributarios se registran en los municipios de Chía y Soacha, no obstante, esta posición no está directamente relacionada con las condiciones de vida, primero por la diferencia poblacional entre estos municipios y segundo por los patrones de ocupación que se han presentado en los mismos, Chía es un municipio reconocido por albergar población de altos ingresos, mientras que Soacha es todo lo contrario.

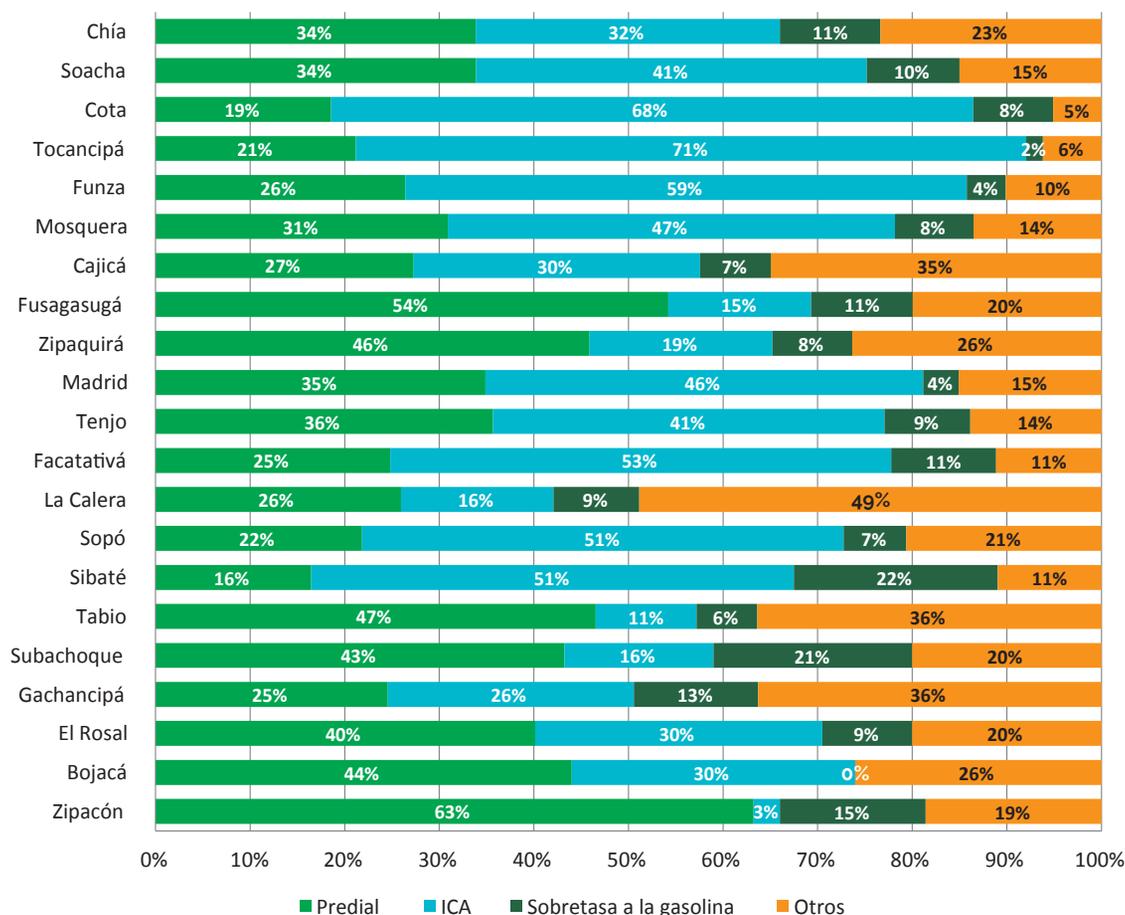
Tabla 4. Ingresos tributarios municipales y participación en los ingresos corrientes. Año 2016

Municipio	Ingresos tributarios (millones de pesos)	% Ingresos Tributarios/Corrientes
Chía	112.331	87%
Soacha	85.832	98%
Cota	82.882	98%
Tocancipá	79.545	88%
Funza	76.856	88%
Mosquera	74.834	91%
Cajicá	63.489	87%
Fusagasugá	45.338	89%
Zipaquirá	40.983	68%
Madrid	40.249	98%
Tenjo	39.367	87%
Facatativá	37.378	86%
La Calera	27.157	94%
Sopó	26.303	97%
Sibaté	15.504	89%
Tabio	11.804	82%
Subachoque	5.213	80%
Gachancipá	5.154	60%
El Rosal	5.057	70%
Bojacá	2.479	41%
Zipacón	1.009	53%

Fuente: (DNP-SISFUT, 2018). Ejecuciones Presupuestales 2016. Cálculos SDP-ODUR

Los principales ingresos tributarios de los municipios están dados por el impuesto predial, el ICA y la sobretasa a la gasolina. En municipios como Tocancipá, Cota, Funza, Facatativá, Sibaté y Sopó la principal fuente de ingreso es el ICA con porcentajes de participación superiores al 50%, lo cual evidencia el impacto de la actividad económica en la renta de estos entes territoriales. Por otra parte, en Zipacón y Fusagasugá la principal fuente de ingreso es el predial.

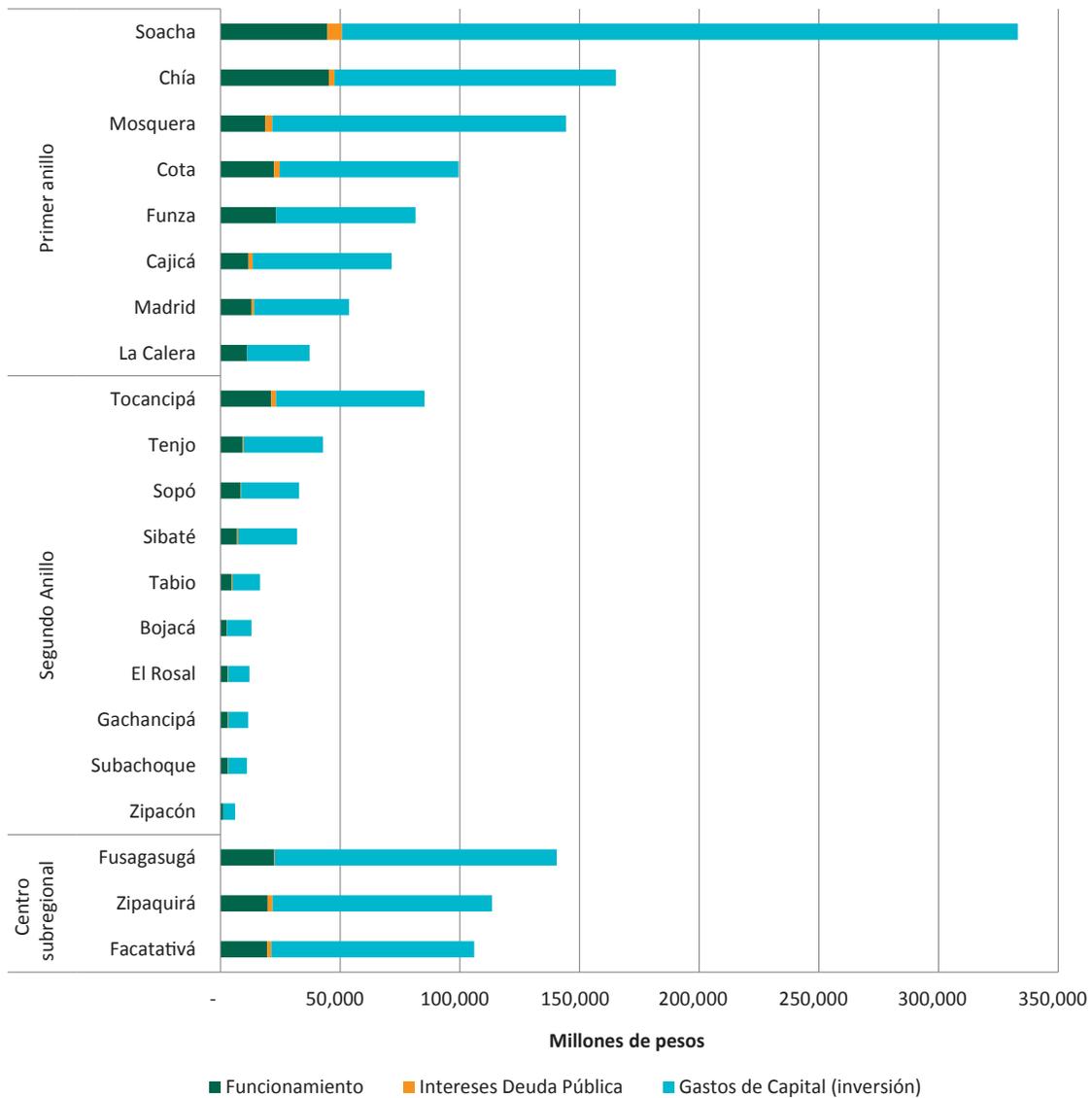
Gráfico 6. Ingresos tributarios por tipo. Año 2016



Fuente: (DNP-SISFUT, 2018). Ejecuciones Presupuestales 2016. Cálculos SDP-ODUR

En cuanto a gastos de destinación, el gasto público de funcionamiento e inversión es relevante para el cumplimiento de los objetivos de las entidades territoriales. Al revisar los componentes del gasto para 2016, se encuentra que el promedio del gasto de inversión (que se emplea para proveer de infraestructura e inversión social en programas para la población) de los municipios de la Bogotá Metropolitana es del 76% y que aquellos municipios que cuentan con un mayor gasto de inversión son los más próximos a Bogotá (ver Gráfico 7).

Gráfico 7. Gastos por destinación. Año 2016



Fuente: (DNP-SISFUT, 2018). Ejecuciones Presupuestales 2016. Cálculos SDP-ODUR

Si bien en términos reales el nivel de gasto de inversión más alto es el de Soacha, es importante revisar cómo se comporta el gasto en términos relativos a la población de cada municipio (Tabla 5). Es así como Soacha se encuentra entre los cinco municipios con menor gasto per cápita con una inversión de \$540.000 pesos por habitante, mientras que sobresale el municipio de Cota con una inversión de \$2,9 millones de pesos por habitante.

Tabla 5. Gastos per cápita. Año 2016

Municipio	Gastos de Capital (Inversión millones de pesos)
Cota	2,9
Tocancipá	1,9
Tenjo	1,7
Mosquera	1,4
Bogotá	1,3
Cajicá	1,0
La Calera	0,9
Chía	0,9
Sopó	0,9
Zipacón	0,9
Bojacá	0,9
Fusagasugá	0,9
Funza	0,8
Zipaquirá	0,7
Sibaté	0,6
Facatativá	0,6
Gachancipá	0,6
Soacha	0,5
El Rosal	0,5
Madrid	0,5
Subachoque	0,5
Tabio	0,4

Fuente: (DNP-SISFUT, 2018). Ejecuciones Presupuestales 2016. Cálculos SDP-ODUR

Lo anterior evidencia que existen amplias diferencias en la capacidad de las entidades territoriales para atender a su población y en ese sentido se hace necesario contar con un mecanismo territorial que permita la ejecución de proyectos e instrumentos de planeación que atiendan las inequidades territoriales y genere una transferencia sin condicionamientos entre los municipios con mayor capacidad económica y los más débiles financieramente.

2.3. Sostenibilidad ambiental

Uno de los temas que no reconoce límites político-administrativos es el ambiental. Entre Bogotá y los municipios vecinos se comparten los mismos ecosistemas, lo cual es un criterio importante para definir el territorio que debería contar con una figura de gobernanza supramunicipal para ser administrado eficientemente y de manera sostenible. Si bien la Ley 99 de 1993 definió autoridades regionales para la administración de los recursos naturales y del ambiente, en el caso de la región de estudio, la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, tiene la responsabilidad por un territorio mucho más amplio y aunque ha cumplido una importante labor, la atención de las materias urbanas y urbano-regionales de la región, requiere una atención más detallada en el ámbito estrictamente metropolitano.

La cuenca del río Bogotá es un referente ineludible para el análisis de los aspectos ambientales inherentes a la Bogotá Metropolitana, por los servicios ambientales que le provee y el impacto de las actuaciones urbanas sobre la calidad de sus aguas. En este propósito, un criterio ecosistémico para delimitar el área de influencia de la Bogotá Metropolitana podría ser a primera vista la cuenca media del río Bogotá³, sin embargo, los municipios del borde norte quedarían excluidos, por pertenecer a la cuenca alta, Zipacón por pertenecer a la cuenca Baja y Fusagasugá por no hacer parte de la cuenca.

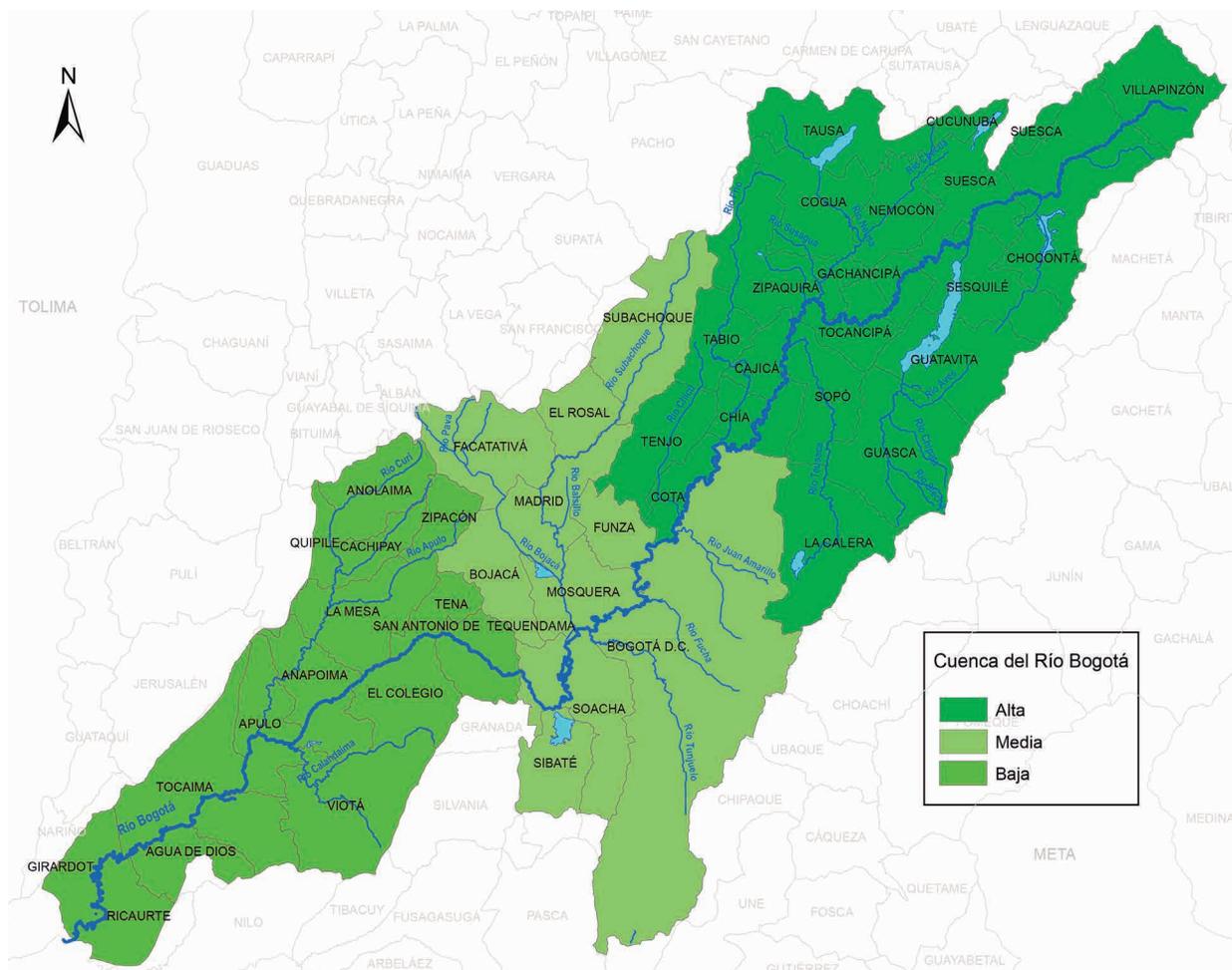
Tabla 6. Municipios pertenecientes al POMCA del río Bogotá por tramo de cuenca.

Cuenca alta	Gachancipá, Tocancipá, Zipaquirá, Cajicá, Sopó, Chía, Cota, La Calera, Tabio y Tenjo
Cuenca media	Bogotá, Funza, Mosquera, Soacha, Sibaté, Subachoque, El Rosal, Madrid, Bojacá y Facatativá
Cuenca baja	Zipacón

Fuente: Descripción de los tramos del río Bogotá. Instituto de Estudios Urbanos. Universidad Nacional. Bogotá en Datos. Tomado de CAR

³ La subdivisión utilizada por el POMCA del Río Bogotá a partir del Acuerdo CAR 58 de 1987 se basa en las subcuencas que componen sus afluentes, las cuales no se corresponden de manera exacta con las jurisdicciones municipales, por lo que la relación aquí descrita es aproximada y de carácter indicativo.

Mapa 1. Cuenca del río Bogotá



Elaboración ODUR sobre plano de ORARBO

El Observatorio Regional, Ambiental y de Desarrollo Sostenible del río Bogotá registra una estructura ecosistémica compuesta por formaciones azonales y formaciones zonales altitudinales, tal y como se expone a continuación.

Formación vegetales azonales: estas formas se dan en la Sabana de Bogotá gracias a las características de los suelos y a las condiciones de sequía durante el año, con los siguientes tipos:

- **Matorrales xerófitos:** zonas más secas de la Sabana con precipitaciones anuales inferiores a 600 mm; suelos erosionables con horizontes con acumulación de arcilla endurecida. Se destaca la vegetación con matorrales de hasta dos metros de altura, y predominan la tuna, el hayuelo, el gurrubo y el chocho.

- Bosque inundable aliso: se ubica entre 2.100 y 3.500 msnm. Sujetos a inundaciones periódicas durante la temporada de lluvias y presentan suelos saturados de agua. Las especies que predominan son el aliso, el tuno, el cerezo, el chuque y el arboloco.
- Vegetación de humedales: en el interior de la llanura inundable existen áreas con topografía baja, con permanentes aguas represadas que no permiten la formación de bosque; sin embargo, los humedales se dividen así:
 - Vegetación ribereña (juncos y eneas): predominan juncos, eneas, polígono y lengua de vaca.
 - Vegetación flotante: especies como lenteja de agua, helechito colorado y buchón.
 - Vegetación sumergida: tienen sus raíces en el fondo de las lagunas. Se destacan especies como hierba de agua, chira y elodea.

FORMACIÓN VEGETALES ZONALES: Se presentan por encima de los 2.500 msnm a lo largo de los andes colombianos con diferentes altitudes por efectos climáticos.

- Bosque andino bajo: se ubica entre 2.500 hasta 2.800 msnm. Se caracteriza por tener temperaturas medias anuales entre 12 y 14 °C, y precipitaciones que van entre 600 y 1.200 mm. La vegetación tiene dos estados, uno alto entre 25 y 30 m de altura y uno bajo de 15 a 18 m de altura. Tiene tres subtipos:
 - Bosque de Planicie no Inundable (palo blanco y raque): bosque que casi desapareció de la Sabana de Bogotá. En él que se encuentran especies como: palo blanco, raque, arrayán, té de Bogotá, cerezo, aliso, arboloco y chilco.
 - Bosque de Cerros Interiores (corono, espino y raque): ubicado en las partes más bajas de los cerros interiores de la Sabana, relativamente más secos que los ubicados en las laderas externas. Corono, espino, raque, arrayán, gomo, cucharo, palo blanco, salvio blanco, cordoncillo, cedrillo, granado, mortiño, cedro, tuno, uvilla y mano de oso.
 - Bosque de Cerros Exteriores (mano de oso y gomo): ubicado en las partes bajas de las laderas en los cerros exteriores. Presentan mayor humedad. Helechos, chusques, palmas, mano de oso, gomo, arrayán, granado, gaque, tunos, laurel, cordoncillo, cucharo y mortiño.

- Bosque Alto Andino: ubicado entre 2.800 y 3.500 msnm, con árboles pequeños y arbustos con alturas entre 3 y 10 m. Tiene especies como encenillo, pegamosco, manzano, uva camarona.
- Subpáramo: faja angosta localizada entre 3.300 y 3.600 msnm. Tiene matorrales arbustivos más o menos abiertos y algunos árboles del bosque alto andino inferior. Especies como palo colorado, tibar.
- Páramo: se extiende por encima de 3.500 y 3.600 m de altitud en la zona. Hay diferencias florísticas notables entre los páramos de las laderas húmedas y los de las laderas secas. Las secas tienen pajonales, gramíneas y ciperáceas, frailejones. En los páramos húmedos están el chusque, pajonales de Calamagrostis.

Asumiendo la definición propuesta por BIOCOLUMBIA (2003) es viable caracterizar ambientalmente el territorio, a partir de la **Estructura Ecológica de Soporte**, concepto que puede entenderse *como la expresión territorial de los ecosistemas naturales, agro ecosistemas y sistemas urbanos y construidos, que soporta y asegura a largo plazo los procesos que sustentan la vida humana, la biodiversidad, el suministro de servicios ambientales y la calidad de la vida*. Este concepto, integra la Estructura Ecológica Principal y la Infraestructura Ecológica.

Se entiende por **Estructura Ecológica Principal - EEP**, el conjunto de ecosistemas naturales y semi-naturales que tienen una localización, extensión, conexiones y estado de salud tales que, en conjunto, garantizan el mantenimiento de la integridad de la biodiversidad, la provisión de servicios ambientales (agua, suelos, recursos biológicos y clima), como medio para garantizar la satisfacción de las necesidades básicas de los habitantes y la perpetuación de la vida. La EEP es la propuesta de ordenamiento espacial de la cobertura vegetal, del uso y manejo de la tierra y del agua, que garantiza la conservación (preservación y restauración) de la biodiversidad, los recursos biológicos y los servicios ambientales. Las áreas integradas a la EEP deben ser de manejo especial, o protegidas en su acepción más genérica, lo cual no implica en este nivel la definición de categorías particulares como áreas protegidas (BIOCOLUMBIA, 2003).

Sin embargo, a pesar de la importancia prioritaria de la EEP, en sí misma no es suficiente. La conservación de la biodiversidad y de los servicios ambientales es también relevante en las áreas en donde el uso principal es la producción. En los ecosistemas altamente intervenidos por el hombre la biodiversidad no es inexistente y tampoco carece de importancia. La biodiversidad hace parte de la vida del suelo, y de numerosos servicios ambientales que son

insumos directos de procesos productivos (control de plagas, polinización etc.). Además, en las áreas fuertemente intervenidas se debe también asegurar una estructura ecológica y una forma de uso o manejo que permita conservar un nivel de biodiversidad suficiente para mantener procesos ecológicos, tales como la vida del suelo y el aprovisionamiento del agua y de múltiples servicios ambientales (Biocolombia, 2003).

La EEP, que incluye las denominaciones de áreas protegidas, parques urbanos, corredores ecológicos y la zona especial del río Bogotá, es componente fundamental del ordenamiento de Bogotá y de este con la región. Si bien se reconoce esta importancia en lo jurídico y lo técnico, la información básica frente a la EEP es aún escasa y las políticas que orientan su gestión están, en el mejor de los casos, todavía en proceso de consolidación. Hay actores e instancias sociales que avanzan en estos procesos (cerros, humedales, etc.), aunque queda pendiente lo relacionado con la inequidad en la distribución social de los costos y beneficios de la conservación, así como con la participación ciudadana en esta, que debe ser una construcción de territorio (Andrade et al., 2008).

La infraestructura ecológica es el conjunto de relictos de vegetación natural y semi-natural, corredores y áreas a restaurar en los agroecosistemas y otras áreas intervenidas del país (centros urbanos y otros sistemas construidos), que tienen una funcionalidad en la conservación de la biodiversidad, la productividad y la calidad de vida de la población.

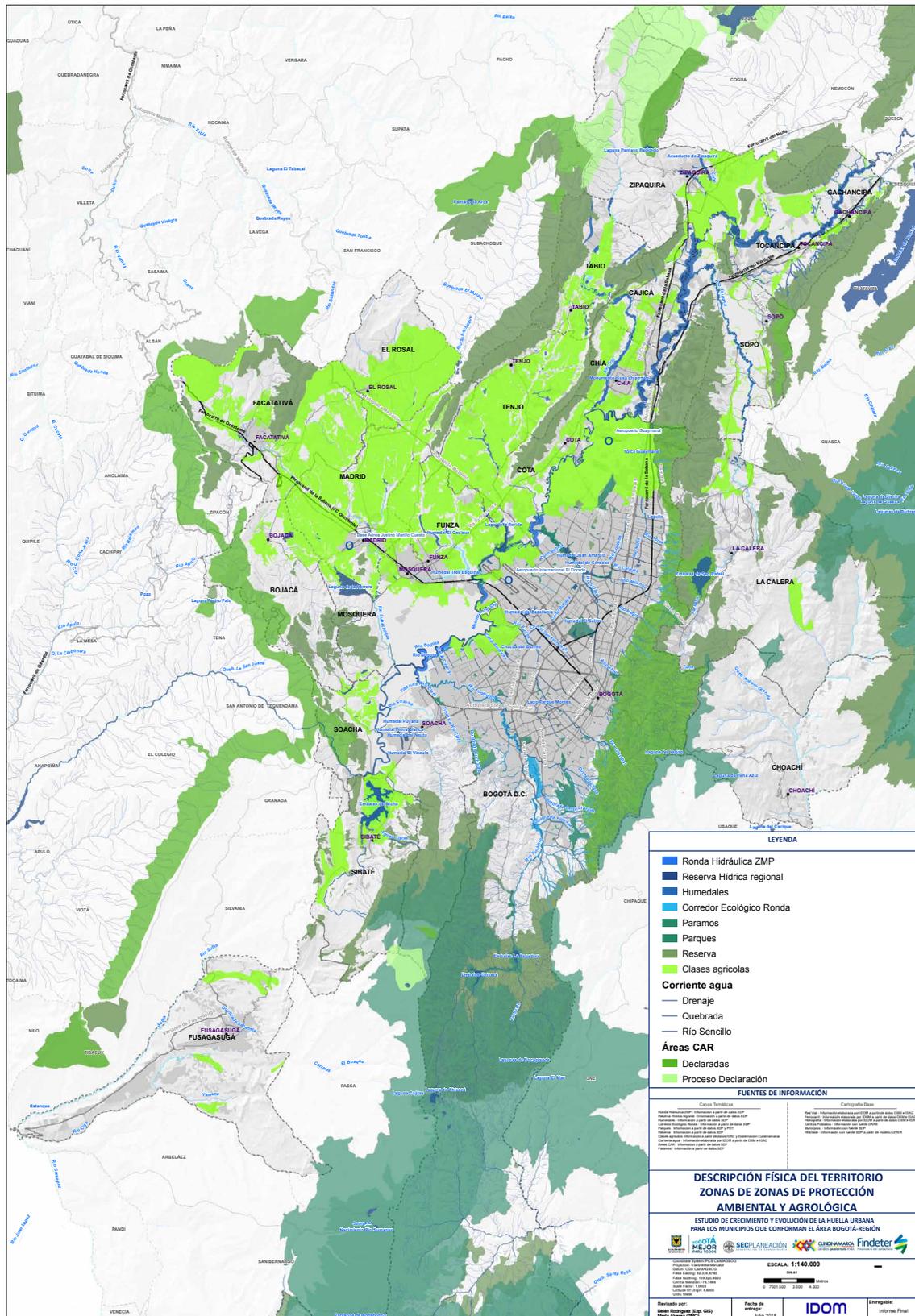
Las áreas urbanas y construidas del país tienen una extensión menor que cualquier otra forma de uso del suelo, pero albergan la mayoría de la población. La transición demográfica en que se encuentra el país, con una proporción de la población cada vez mayor en las ciudades, resultará en una mayor valoración de los espacios de naturaleza que se encuentran en su proximidad. Específicamente la biodiversidad también es un elemento a considerar en las áreas con alta densidad humana y rápido desarrollo urbano.

En la región de análisis, existen elementos de la biodiversidad que son de interés global, en áreas naturales o semi-naturales inmersas en los tejidos urbanos, como los humedales que albergan poblaciones relictuales de especies de aves, mamíferos, y peces endémicos, algunos amenazados en el ámbito global. Pero más allá de la conservación de relictos, usualmente mediante el aislamiento, es necesario considerar el mejoramiento de la calidad ambiental urbana, y en particular su Infraestructura Ecológica. Con este fin se definen varios pasos.

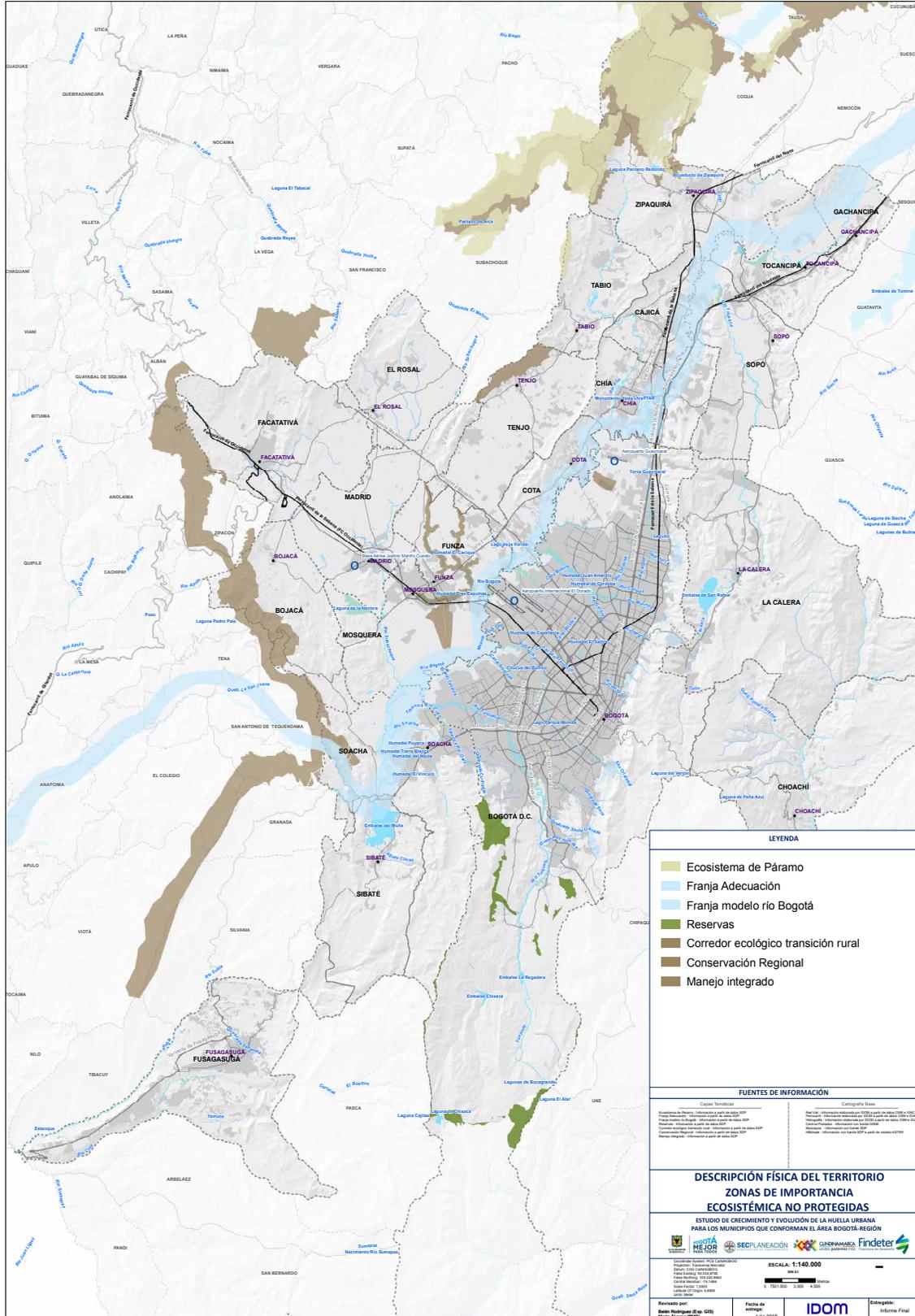
En primer lugar, la identificación clara de los relictos de ecosistemas naturales o semi-naturales que se encuentren al interior de las áreas de suelo urbano actual o de expansión. Estas deberían hacer parte de sistemas de áreas protegidas de las ciudades.

Ahora bien, el crecimiento urbano de la región ha sido dictado en gran medida por estas limitantes, las cuales actúan como fronteras urbanas y contienen el crecimiento de las múltiples huellas urbanas de la región. En este sentido, la capital está contenida por el Bosque Oriental de Bogotá y el río Bogotá en sus costados oriente y occidente respectivamente. Este mismo fenómeno ocurre también en el municipio de Funza (Subregión Occidente), donde el humedal Gualí establece el límite de la huella urbana municipal en varios sectores. El Cerro de Majuy y sus formaciones cercanas cumplen una función similar, al conformar el límite del crecimiento urbano de Cota hacia el occidente.

Mapa 2. Áreas protegidas declaradas y de importancia ambiental no declaradas
Áreas protegidas declaradas



Áreas de importancia ambiental no declaradas



Fuente: Estudio de Huella Urbana, Convenio Interadministrativo 376 de 2016

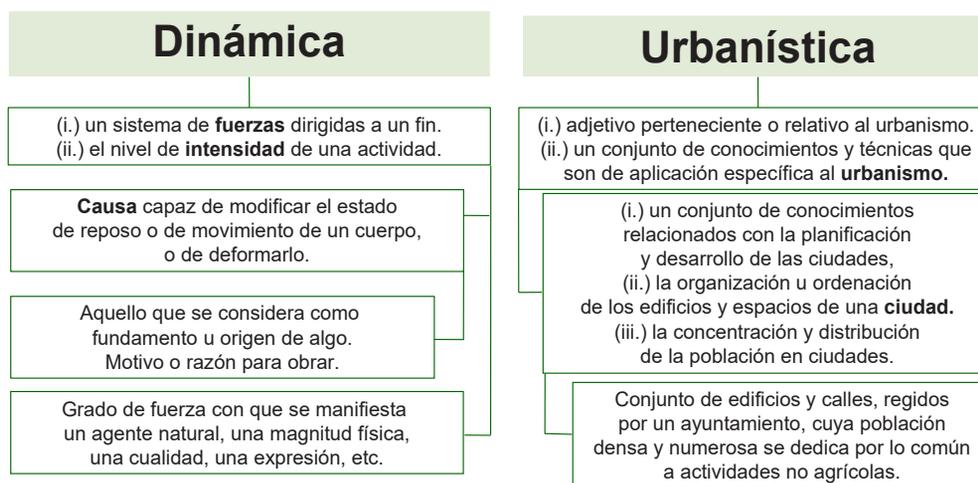
Sin embargo, hay otras zonas de interés ambiental que no cuentan aún con categoría de protección normativa, pero se consideran como limitantes al crecimiento debido a su alto valor ecosistémico y por ello se deben conservar como áreas no intervenidas por el desarrollo urbano. Estas zonas corresponden, en términos generales, a los límites regionales sobre el costado occidental y noroccidental, marcados por el páramo de Guerrero y el Salto del Tequendama, al igual que el páramo Cruz Verde, el cual conforma la frontera entre Bogotá D.C. y Choachí. Adicionalmente, la protección del río Bogotá se complementa con una franja que atraviesa la región desde el límite entre Zipaquirá y Tocancipá al norte, hasta el borde que divide a Sibaté y Soacha en el sur.

En síntesis, Bogotá y sus municipios vecinos pertenecen a un mismo territorio ecosistémico por lo que su desarrollo y sostenibilidad demandan si o si una gestión coordinada y conjunta entre las entidades territoriales que lo integran.

2.4. Dinámica urbanística

La dinámica urbanística, como término abstracto y compuesto, para ser abordado de forma correcta, debe partir de la definición de cada uno de sus elementos. Según la Real Academia de la Lengua Española (RAE), este término se descompone de la siguiente forma:

Gráfico 8. Descomposición del término dinámica urbanística según la RAE



Fuente: Elaboración propia con base en la Real Academia de la Lengua Española. DIRNI, SDP. 2018.

A partir de este ejercicio se infiere que para abordar la dinámica urbanística de la Bogotá Metropolitana, se deben identificar y caracterizar las causas que dirigieron la planificación y el desarrollo de sus edificios y espacios, junto con la concentración y distribución de su población.

A continuación se presenta en primer lugar, la caracterización del proceso histórico de ocupación y ordenamiento del territorio de la Bogotá Metropolitana con el objetivo de dilucidar las fuerzas principales del desarrollo y la ocupación del territorio en la historia; seguido en segundo lugar, por una mirada más cercana a estas dinámicas en las últimas dos décadas que incluye la revisión a la dinámica del sector vivienda (déficit y demanda futura), los procesos de licenciamiento y el costo promedio del metro cuadrado. Luego se presenta un análisis del crecimiento y urbanización poblacional a partir de los censos nacionales del DANE, que caracteriza la distribución y concentración de la población en la región, con un análisis más cercano a la distribución poblacional en el territorio y su dispersión.

La configuración de la aglomeración urbana que conforman los municipios de la Bogotá Metropolitana ha sido el resultado de un proceso histórico de interdependencia de sus actividades desde antes de la llegada de los españoles, que se ha venido robusteciendo progresivamente hasta la actualidad, debido a la migración de habitantes de otras zonas del país en búsqueda de mejores condiciones de vida, aumentando —al igual que el resto del país— la población urbana de la región y posicionando este territorio como el de mayor importancia para la economía nacional.

En las últimas décadas, la ocupación del suelo de Bogotá ha llegado a un proceso de saturación debido a la escasa oferta de suelo disponible, elevando los precios del suelo y generando presión en los municipios cercanos, generando así, una expansión de la mancha urbana sobre la región, caracterizada por la continuación de la segregación socio-espacial, una ocupación en baja densidad de complejos de vivienda y el desarrollo de industria en suelo sub urbano y rural; sin la planificación integral que complemente estos desarrollos con equipamientos, vías y espacio público que consolide un hábitat digno para la población de la Bogotá Metropolitana.

La subdivisión político-administrativa de este territorio ha conllevado a la administración y toma de decisiones desarticuladas, dejando con el tiempo varias problemáticas que afectan directamente la calidad de vida y competitividad, no sólo de sus habitantes sino también del país en su conjunto. La red de ciudades que componen la Bogotá Metropolitana, contiene un entramado complejo de relaciones culturales, ambientales, sociales y económicas, cuya importancia para el país es solamente equiparada con la complejidad de su administración. Es prioritario entonces, articular la toma de decisiones gubernamentales en torno a criterios comunes de crecimiento, que definan áreas de expansión benéficas para la población y que conjuguen parámetros urbanísticos que garanticen la calidad de vida de todos los habitantes de esta región; además de la redistribución de la riqueza de todo el territorio en las zonas

donde es prioritaria la inversión, para equilibrar las fuerzas de la segregación socio espacial existente y garantizar una vida digna en un hábitat integro para toda la población.

El proceso histórico de ocupación y ordenamiento de la Bogotá Metropolitana.

La Bogotá Metropolitana inicia su proceso de ocupación del suelo durante el periodo muisca, durante el cual se desarrollaron asentamientos humanos denominados cacicazgos. Estas agrupaciones tenían una configuración confederada en torno al Zipa regente de todo el territorio y a su vez cacique de Bacatá (hoy Funza). Esta primera ocupación del territorio se ve reflejada en la actualidad en la toponimia de la mayor parte de los municipios de la Sabana y de las Localidades de Bogotá, con raíces lingüísticas muiscas o *muysc cubun*. (IDOM, 2018, págs. 10 – 14)

Con la llegada de los españoles en 1537, se da inicio al periodo de la colonia y con él una reorganización territorial en cabeza de Gonzalo Jiménez de Quesada, siguiendo las órdenes reales de colonización. De esta forma se inicia el proceso de privatización del suelo, se configuran nuevos nodos y caminos y se estructuran nuevos asentamientos humanos bajo la configuración de retícula ortogonal en torno a una plaza central, de clara influencia española, las cuales determinan a hoy en día las plazas fundacionales de los municipios y varias de las localidades de la ciudad. (IDOM, 2018, pág. 10).

Consecuencia de una política de poder y control sobre los indígenas, se da la concentración de esta población en torno a lo que posteriormente se denominarían resguardos, eliminando varios asentamientos humanos en el territorio; y por otra parte, se fundarían asentamientos españoles como es el caso de Santafé, creada sobre la antigua capital muisca de Bacatá. La conectividad de la región tomaría como base los caminos que conectaban Santafé con las demás centralidades, construyendo sobre estos los principales corredores de la Región, de los cuales varios aún perduran, como es el caso de la calle 13 o Avenida Centenario. (IDOM, 2018, pág. 12).

En 1539 tras la llegada de Nicolás de Federman y Sebastián de Belarcázar se da inicio a la construcción de una nueva ciudad, conforme a los lineamientos de la corona en un nuevo emplazamiento. Fundando así en 1539 la plaza central del Nuevo Santafé, hito fundacional del Distrito Capital de Bogotá. Luego en 1593, se establecen los resguardos indígenas como una institución legal sociopolítica, tierras que en nombre de la corona española se adjudicaban

a los nativos junto a las retículas urbanas de los pueblos de indios donde estos habían sido agrupados, como parte de un proceso sistemático de ordenamiento territorial y control político-militar sobre esta población, que duraría cerca de 200 años, estableciendo en estas áreas, zonas de producción primaria de los recursos para el sostenimiento de la Nueva Santafé, como es el caso de la Dehesa de Bogotá. (IDOM, 2018, pág. 13)

Luego de 300 años de dominación española se produciría la guerra de independencia en 1819, dando paso a la dispersión de los asentamientos humanos, como resultado de la ruptura colonial. Entre 1861 y 1864 se crea el Distrito Federal de Bogotá (Rey Hernández, 2010).

Para 1819 Bogotá (antes Santafé), presentaba una población de 22.000 habitantes, cifra que se duplicaría en 1870, como consecuencia de las grandes migraciones poblacionales del campo a la ciudad en búsqueda de mejores oportunidades, dando inicio al proceso continuo de construcción en áreas periurbanas, un negocio lucrativo para los terratenientes de las grandes haciendas coloniales que traería consigo segregación socio-espacial -con sólidas bases en los resguardos indígenas de otrora- y el auge del negocio inmobiliario a la Sabana. (IDOM, 2018, pág. 14)

Según el Instituto de Estudios Urbanos de la Universidad Nacional (2018), la evolución urbana de Bogotá durante los periodos de la Conquista y la Colonia no contó con un crecimiento tan exacerbado, en un contexto en el que competía por ser la capital de Colombia junto a Cartagena, Tunja y Popayán.

En 1905, con la creación del Distrito Capital de Bogotá, se planteó la articulación de los municipios de la Sabana, retomando los límites territoriales trazados durante el siglo XIX, incluyendo los municipios de Bosa, Chía, Cota, Fontibón, Funza, La Calera, Soacha, Mosquera, Suba, Usaquén, Usme y Engativá. Esta división administrativa se derogó en 1910, tras la caída del presidente Rafael Reyes, convirtiendo a Bogotá nuevamente en un municipio más del Departamento de Cundinamarca (Vásquez Santamaría, 2011). Así, se estableció un primer intento y antecedente de la necesidad de integrar la Bogotá Metropolitana, esta vez, bajo un mismo ente político administrativo. Ya para este entonces, la ciudad contaba con una población de 100.000 habitantes aproximadamente, lo que equivale a un incremento cercano al 250% con respecto a los 22.000 habitantes registrados en 1819 (Calderón Esteban, 2016).

Con la llegada de la industrialización en la década de 1930, surgiría la disputa por la primacía urbana del país entre las ciudades de Bogotá, Cali, Medellín y Barranquilla, que a comienzos de

siglo, presentaban un peso similar en la economía nacional y en su población, este fenómeno se denominaría *cuadricefalia urbana*. Esta competencia, finalizaría a favor de Bogotá debido a la mayor concentración de servicios especializados, la unificación de su espacio económico y el crecimiento poblacional exacerbado a partir de la segunda mitad del siglo XX, llegando así a triplicar la población de Medellín y Cali, consolidando su dominación en el ámbito nacional como la principal aglomeración urbana. (Jaramillo y Cuervo, 1987, pág. 359 -360)

En 1954 se cambia la denominación de Bogotá al de Distrito Especial de Bogotá, anexando los municipios de Engativá, Fontibón, Suba, Usme, Usaquén y Bosa, y separando administrativamente al Distrito del departamento.

Entre 1954 y 1972, con esta nueva denominación, se constituirían dieciséis alcaldías locales tal y como hoy se reconocen. Con la aprobación de la Constitución Política de 1991, la capital del país perdería el carácter de distrito y adoptaría el nombre de Santafé de Bogotá, hasta el año 2000, cuando se restablecería su denominación como Distrito Capital, con las veinte localidades que lo componen, hasta la actualidad. (IDOM, 2018, págs. 14-16)

En el desarrollo y crecimiento de la capital en el siglo XX, se darían varios hitos arquitectónicos que vale la pena mencionar, como son: La construcción de la ciudadela de la Universidad Nacional en 1936, el desarrollo del estadio El Campín en 1938, la construcción del Aeropuerto El Dorado y la Calle 26 en 1959, el Centro Administrativo Nacional -CAN- entre 1956 y 1962, la Central de Abastos realizada en 1972, el nacimiento de Unicentro como el primer centro comercial del país en 1976 y la Terminal de transportes en 1984. (IDOM, 2018, pág. 18) Estas grandes obras de infraestructura jalonarían el desarrollo de la Bogotá Metropolitana, además de producir en su área de influencia un proceso de urbanización acelerada, en respuesta a las nuevas posibilidades que el mercado inmobiliario establecía para cada una en lo relativo a actividades complementarias y vivienda.

Siguiendo lo enunciado por Teófilo Vásquez (2002) a partir de la segunda mitad del siglo XX, el crecimiento de la mancha urbana de Bogotá y de los municipios de su área de influencia se aceleraría aún más debido al conflicto armado del país y el desplazamiento forzado de las zonas rurales hacia las grandes ciudades; en el caso particular de la sabana esta dinámica se agudizaría en la década de los noventa, especialmente en Soacha, Mosquera, Madrid, Funza y Bogotá (Vásquez, 2002, p 79 - 120).

De esta forma, los municipios de la sabana de Bogotá que tenían vocación inicialmente rural irían siendo ocupados progresivamente, urbanizándose y desarrollando algunas actividades puntuales complementarias al Distrito, como el caso de los floricultivos en los municipios de Facatativá, Madrid, El Rosal, Funza y Mosquera en la década de los setentas; las zonas de vivienda para población de bajos recursos en Soacha, los conjuntos residenciales para las clases altas en Chía, Cajicá, La Calera y Cota hacia los ochentas; y las zonas de producción industrial en Sopó, Gachancipá, Tocancipá, Mosquera, Funza, Choachí y Cota a partir de los noventas. (IDOM, 2018, pág. 20)

En términos generales, el último siglo se caracterizó por el crecimiento poblacional acelerado y el auge de actividades industriales y comerciales, estimulando así el crecimiento urbano informal en las zonas periféricas, bajo condiciones urbanísticas muy precarias, las cuales serían absorbidas por el crecimiento urbano formal, en un patrón cíclico de ocupación del territorio que saturó las periferias de Bogotá (Suba, Engativá, Bosa y las Laderas del río Tunjuelo) y continuó hacia sus municipios vecinos en las últimas décadas. (Alcaldía Mayor de Bogotá D.C, 2017)

La historia reciente y la actualidad de la Bogotá Metropolitana

En 1997, en términos de huella urbana, se identificó un área ocupada por el continuo urbano de 37.864 hectáreas, de las cuales el 82.75% (31.334 ha) correspondían a Bogotá D. C. y el 17.24 % restante (6.530 ha) a los 20 municipios de la región inmediata⁴. Para 2005, el crecimiento de Bogotá se concentró sobre los bordes Occidental, Sur y Norte de la ciudad. Los elementos de la Estructura Ecológica Principal, como el río Bogotá, los Cerros Nororientales y el Humedal de La Conejera, contuvieron el crecimiento dentro de unos límites definidos como fronteras de la ciudad, llevando la demanda restante del mercado inmobiliario a los municipios cercanos. (IDOM, 2018, pág. 23)

En la región, este periodo presentó crecimiento de la Huella Urbana en el costado nororiental de Soacha, en San Mateo y La Despensa; en Fusagasugá se presentaron desarrollos al interior del casco urbano en las comunas Occidental, Sur y Suroccidental principalmente; en Facatativá se dio el crecimiento en el costado norte del casco urbano, por la vía que conduce hacia La Vega en la vereda Mancilla; Funza tuvo su crecimiento en el Sector de Siete Trojes, mientras que Mosquera creció en torno a los barrios El Rubí I y II, el Sector

⁴ Los 20 municipios aquí relacionados corresponden a Sibate, Soacha, Mosquera, Bojacá, Zipacón, Madrid, Funza, Cota, Facatativá, El Rosal, Tenjo, Subachoque, Chía, Cajicá, Tabio, Zipaquirá, Gachancipá, Tocancipá Sopó y La Calera. Se exceptúa Fusagasugá dado que en términos de huella urbana se encuentra desconexo.

de Montana y Ciudad Sabana; Madrid presentó crecimiento en su casco urbano en el sector de El Corzo; Chía tuvo una fuerte expansión sobre las veredas Río Frío, Fonquetá y otras cercanas; y Cajicá creció sobre el eje vial principal al interior de su casco urbano. Por su parte Bojacá, Sibaté, El Rosal, Tabio, Tenjo, Cota, Gachancipá, Tocancipá, Zipaquirá, La Calera y Sopó, presentaron crecimientos incipientes y de carácter leve para el periodo 1997 - 2005. (IDOM, 2018. p. 23- 25)

Entre 2005 y 2010, los puntos de mayor crecimiento identificados en la mancha urbana de Bogotá se ubicaron en el norte, con el desarrollo de proyectos urbanísticos como San José de Bavaria y Britalia, además de los condominios y agrupaciones residenciales localizadas sobre los cerros de Suba y los límites del Humedal Juan Amarillo. Además, se evidenció un crecimiento importante sobre la margen del río Bogotá en el sector de la localidad de Bosa, al occidente, y sobre la Autopista Norte hasta el límite distrital entre las localidades de Usaquén y Suba. (IDOM, 2018. p. 25- 28)

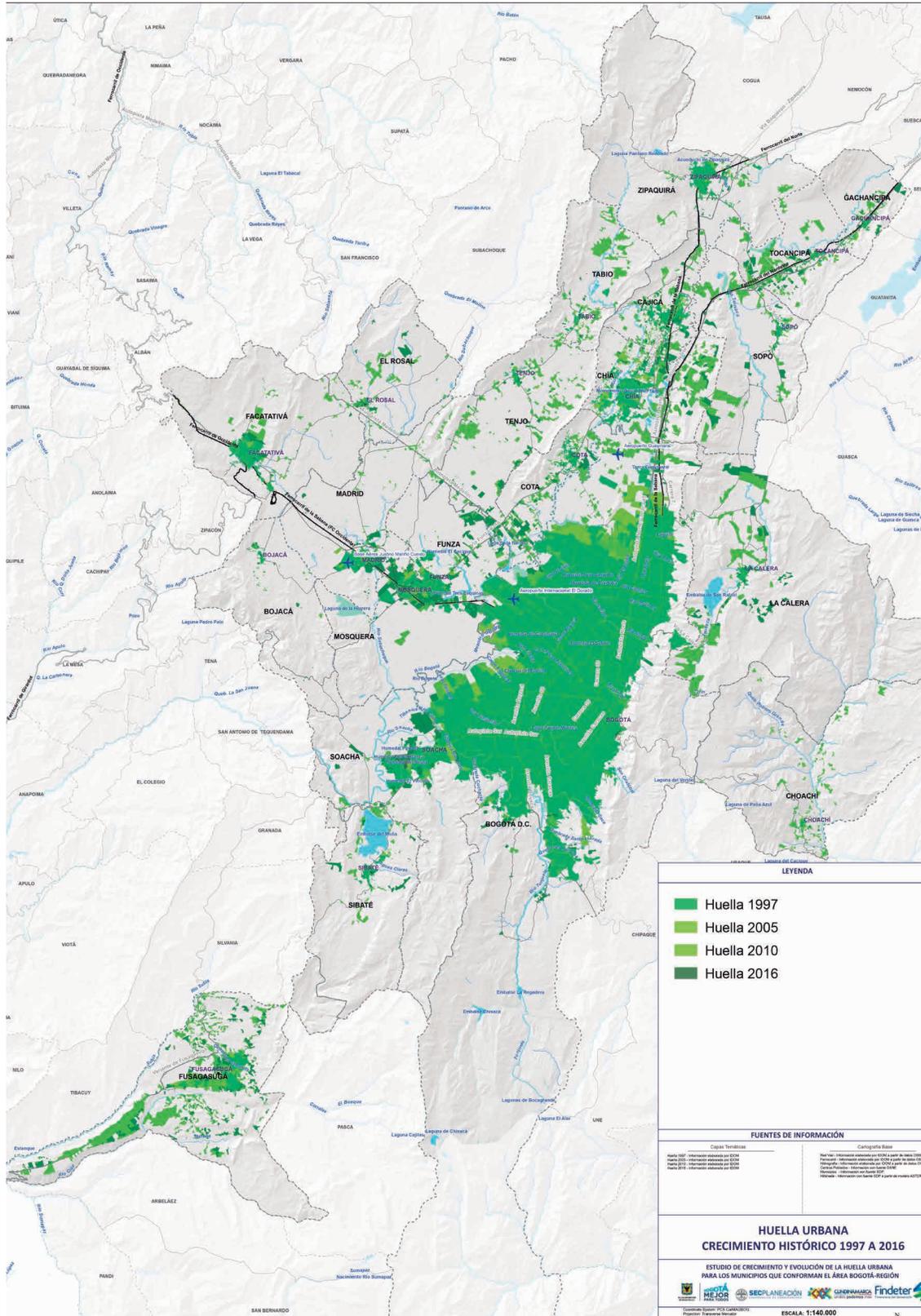
Durante este periodo, Fusagasugá tuvo un proceso expansivo fuerte, especialmente sobre el corregimiento suroccidental; Sibaté y Soacha presentaron crecimientos en gran parte de su territorio de forma aleatoria sobre el corredor de la vía a Girardot; Mosquera creció en su casco urbano oriental y en el costado norte del barrio centro con procesos de renovación urbana y ocupación de vacíos urbanos; Funza y Cota tuvieron una explosión de desarrollos industriales sobre su área suburbana, en el área de influencia de los corredores viales principales; Facatativá continuó su crecimiento exacerbado hacia el costado norte del casco urbano, por la vía que conduce hacia La Vega en la vereda Mancilla; Zipaquirá creció en el borde de su casco urbano sobre los principales ejes viales; mientras que los municipios de El Rosal, Tabio, Chía, Sopó, Cajicá, La Calera, Choachí y Tenjo tuvieron un crecimiento pronunciado fuera de su casco urbano sin ningún criterio específico de localización, lo que denota un crecimiento en poca densidad de vivienda campestre e industria. (IDOM, 2018. p. 25- 28)

Para el quinquenio 2010 – 2015, Fusagasugá consolidó su proceso expansivo sobre las veredas ya mencionadas, desarrollando nuevas construcciones en el borde de la huella existente; Sibaté continuó ocupando las áreas inmediatas a los corredores viales regionales; Soacha tuvo un crecimiento exacerbado debido al Macro-proyecto de Vivienda “Ciudad Verde” y otros cercanos en un periodo de especial auge del crecimiento urbano; Mosquera, Funza y Madrid tuvieron un fuerte desarrollo urbanístico sobre el corredor de la Calle 13 en usos industriales y en vivienda de mediana densidad sobre los bordes de sus cascos urbanos, especialmente

en los vacíos urbanos que restan para su conurbación; Cota consolidó el desarrollo industrial sobre el corredor de la calle 80 y continuó con procesos de ocupación de vivienda en su casco urbano; Tenjo creció sobre la vía que lo interconecta con Bogotá en áreas rurales; Chía, Cajicá, La Calera y Sopó crecieron de forma aleatoria sobre todo su perímetro municipal; mientras que Bojacá, El Rosal, Facatativá, Tabio, Gachancipá, Choachí y Zipaquirá tuvieron un crecimiento leve y concentrado cerca de sus cascos urbanos. Por su parte el Distrito presentó muy pocos procesos expansivos en su mancha urbana. (IDOM, 2018. p. 28- 31)

Para el año 2016, respecto a la huella urbana de 2010, se evidencia un crecimiento mínimo hacia el río Bogotá, específicamente en territorios limítrofes con Cota, Funza, Mosquera y Soacha, que a través del eje de la Calle 13, consolidó una conurbación importante con Funza, Madrid y Mosquera. Bogotá D. C. llegó a las 36.143 hectáreas ocupadas, con un incremento de 476 hectáreas frente a 2010, mientras que los 20 municipios de la región incrementaron su huella hasta 27.309 hectáreas, lo que indica un crecimiento casi 13 veces mayor al que obtuvo el Distrito en el mismo periodo. (IDOM, 2018. p. 28- 31)

Mapa 3. El crecimiento urbano de la Bogotá Metropolitana durante el periodo 1997 – 2016



Fuente: Tomado de IDOM, 2018. Pág. 34

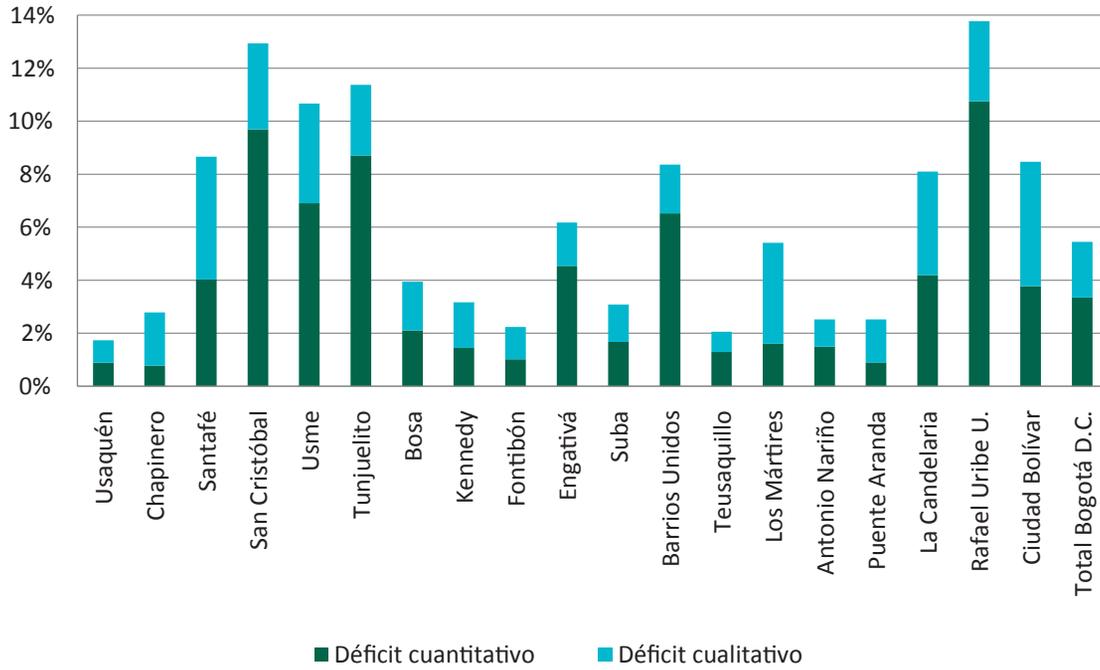
La dinámica de vivienda – Déficit y demanda futura.

El déficit de vivienda es un indicador que muestra la proporción de hogares que habitan en viviendas que presentan carencias de diferente tipo; existen las carencias cualitativas, referidas a estructura, espacio y disponibilidad de servicios, y que en este sentido requieren ser mejoradas, y las carencias cuantitativas, referidas a hogares que necesitan de una vivienda adicional.

De tal modo, si bien los dos componentes del déficit hablan en general de las carencias habitacionales de los hogares presentes en un territorio, tienen una consecuencia diferente, pues el déficit cuantitativo representa una presión a generar nuevo suelo urbanizable y/o a densificar las áreas urbanas existentes, mientras que el cualitativo requiere de la intervención tanto de las edificaciones como del entorno urbano para alcanzar unas características mínimas que garanticen la habitabilidad en condiciones adecuadas.

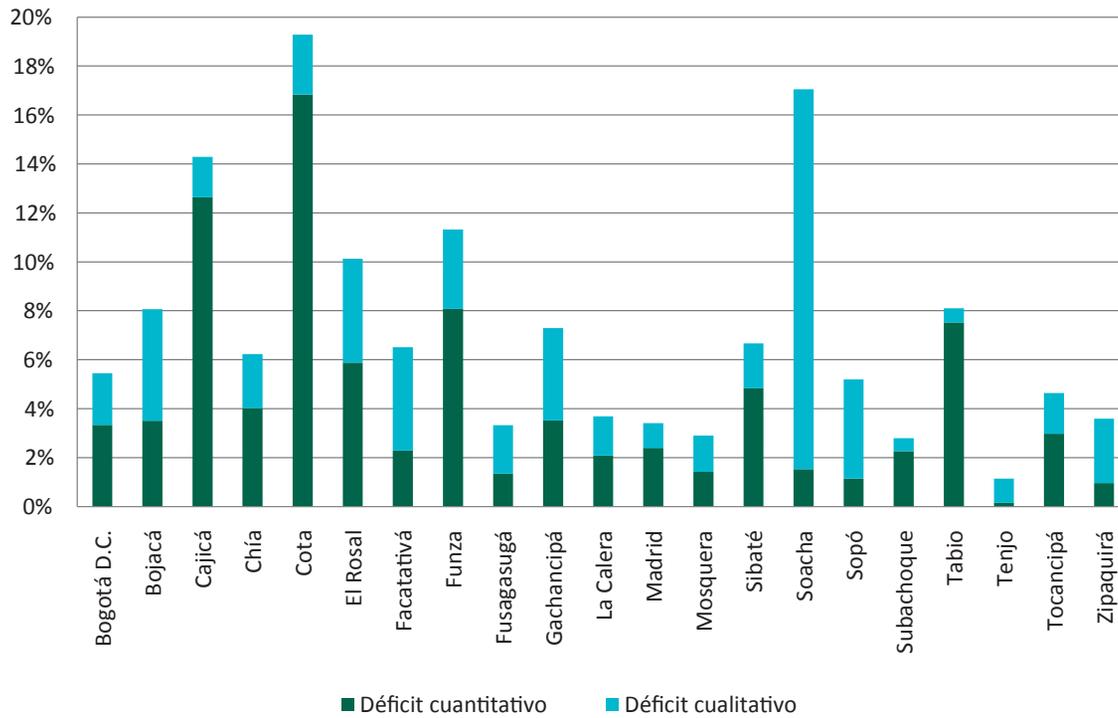
En el interior de Bogotá, cobra más importancia el déficit cuantitativo que el cualitativo, teniendo en cuenta que la mayor cantidad de hogares en esta situación se localizan en localidades con un relativo bajo nivel de ingresos, como San Cristóbal, Usme, Tunjuelito, Rafael Uribe Uribe, Ciudad Bolívar y Santafé, localizadas al sur, mientras que las localidades más centrales y del norte presentan unos niveles mucho menores. El déficit cualitativo cobra mayor importancia que el cuantitativo en localidades con un desarrollo urbano más antiguo, como lo son Santafé y Los Mártires.

Gráfico 9. Déficit de vivienda en las localidades de Bogotá 2017



Fuente: Encuesta Multipropósito SDP-DANE 2017

Gráfico 10. Déficit de vivienda en los municipios de la sabana 2017

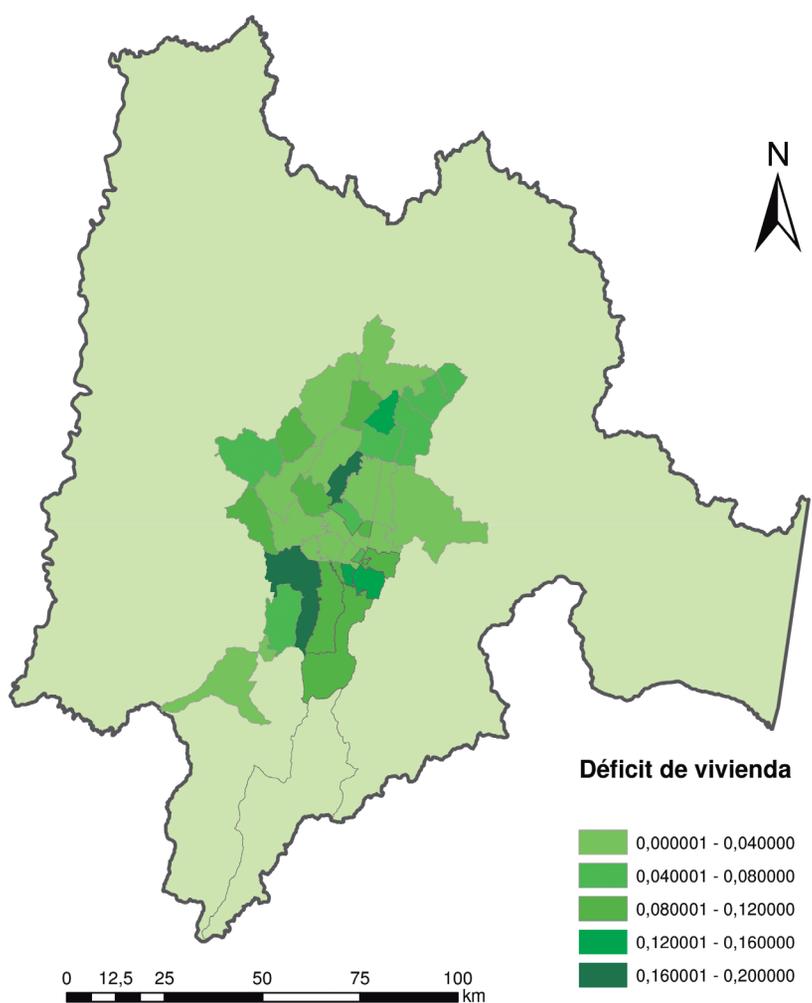


Fuente: Encuesta Multipropósito SDP-DANE 2017

Por otra parte, para los municipios de la Sabana existe una variabilidad más alta en los niveles de déficit que al interior de la ciudad, pese a las diferencias existentes entre localidades, teniendo que en municipios como Cajicá y Cota existe una alta proporción de hogares en déficit principalmente por motivos cuantitativos, mientras que para Soacha la situación es inversa, de manera que la alta participación del déficit cualitativo se encuentra en relación con los procesos de urbanización informal, y las necesidades de completar los atributos urbanos de esas zonas.

En general puede verse como los patrones de distribución de los hogares en déficit de vivienda al interior de la ciudad, tienen continuidad parcial sobre el límite distrital, teniendo que en algunos municipios a pesar de poseer una población con altos ingresos en promedio, existen grandes brechas a su interior, ejemplo de ello son Cota, Cajicá y Tabio.

Mapa 4. Porcentaje de hogares en déficit de vivienda general 2017



Fuente: Encuesta Multipropósito SDP-DANE 2017

Licenciamiento, iniciaciones y culminaciones de vivienda

En los últimos años, el mercado de vivienda ha presentado cambios en función de la proximidad de Bogotá con los municipios de su entorno inmediato, derivando no sólo el desdoblamiento de este mercado sino además en la intensificación de movimientos cotidianos por motivo residencia-trabajo y residencia–estudios (principalmente), dinámicas sobre las cuales se requieren decisiones de conectividad y movilidad concertadas entre las diferentes entidades administrativas.

A partir de la información de licencias de construcción del DANE (DANE, 2018), que en la cobertura de 88 municipios brinda información para 16 municipios del entorno de Bogotá, se calcula el dato anual de viviendas aprobadas mediante licencia de construcción para hacer una aproximación al cambio en el tamaño del mercado de vivienda de Bogotá y los municipios⁵.

Como se observa en el Gráfico 11, el año 2009 se caracterizaba por la primacía de la oferta de vivienda de Bogotá, con alrededor de 30 mil unidades, frente a la oferta de los 16 municipios de su entorno, que sumaban en total un poco más de 8 mil unidades.

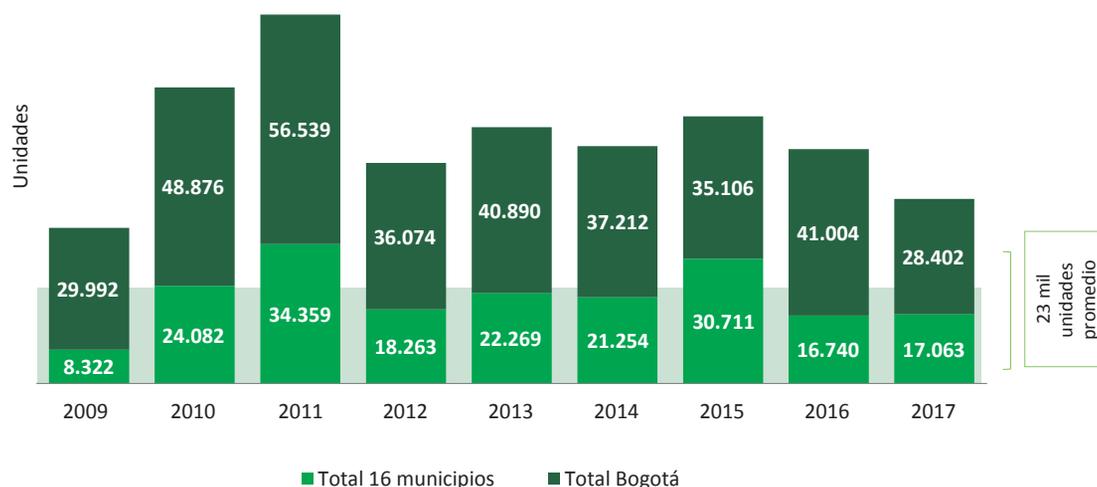
No obstante, los datos de los siguientes 8 años señalan un cambio en la escala municipal, con un promedio de 23 mil unidades aprobadas durante este periodo. Siendo 2011, 2015 y 2017, los años donde el total de unidades aprobadas de los municipios pesó más del 60% respecto a Bogotá.

La dinámica de la oferta de la vivienda presenta patrones indicativos de segregación socio-espacial residencial, que pueden convertirse en un círculo auto-reproducido difícil de desarticular y que requieren atención de una autoridad supramunicipal.

De acuerdo con la Tabla 7, Bogotá muestra una especialización en el mercado de vivienda No VIS (es decir, más del 60% de las viviendas iniciadas en el periodo se encuentran en un rango de precios por encima de los 135 SMMLV), patrón que se replica a todos los municipios del corredor norte con una mayor intensidad. Lo propio se evidencia en Cota y La Calera. Por el corredor Occidente, los municipios de Madrid y Mosquera presentan un mercado balanceado (oferta similar de VIS y No VIS), en tanto que Facatativá registra mayor oferta de vivienda VIS y Funza una mayor proporción de No VIS. Hacia el sur de la ciudad, predomina la oferta de vivienda VIS en el municipio de Soacha.

⁵ El DANE incluye los municipios de Cajicá, Chía, Cota, Funza, La Calera, Madrid, Mosquera, Sibate, Sopó, Tabio, Tenjo, Zipaquirá, Facatativá, Fusagasugá, Soacha y Tocancipá.

Gráfico 11. Número de viviendas aprobadas mediante licencia de construcción Bogotá y 16 municipios



Fuente: DANE (2018a). Cálculos SDP-ODUR

Tabla 7. Número de viviendas iniciadas durante 2012- 2018 I, en Bogotá y 12 municipios y participación del segmento No VIS

Corredor	Municipio	Total	VIS*	No VIS	% No VIS
Bogotá	Bogotá	207.891	71.962	135.929	65%
Norte	Sopó	438	33	405	92%
Norte	Cajicá	8.920	1.083	7.837	88%
Norte	Chía	7.113	1.407	5.706	80%
Norte	Zipaquirá	10.286	2.864	7.422	72%
Noroccidente	Cota	1.667	37	1.630	98%
Nororiente	La Calera	1.611	442	1.169	73%
Occidente	Funza	5.207	1.163	4.044	78%
Occidente	Madrid	17.319	8.681	8.638	50%
Occidente	Mosquera	14.205	6.627	7.578	53%
Occidente	Facatativá	6.202	4.190	2.012	32%
Sur	Soacha	63.207	61.131	2.076	3%
Sur	Fusagasugá	9.252	2.314	6.938	75%

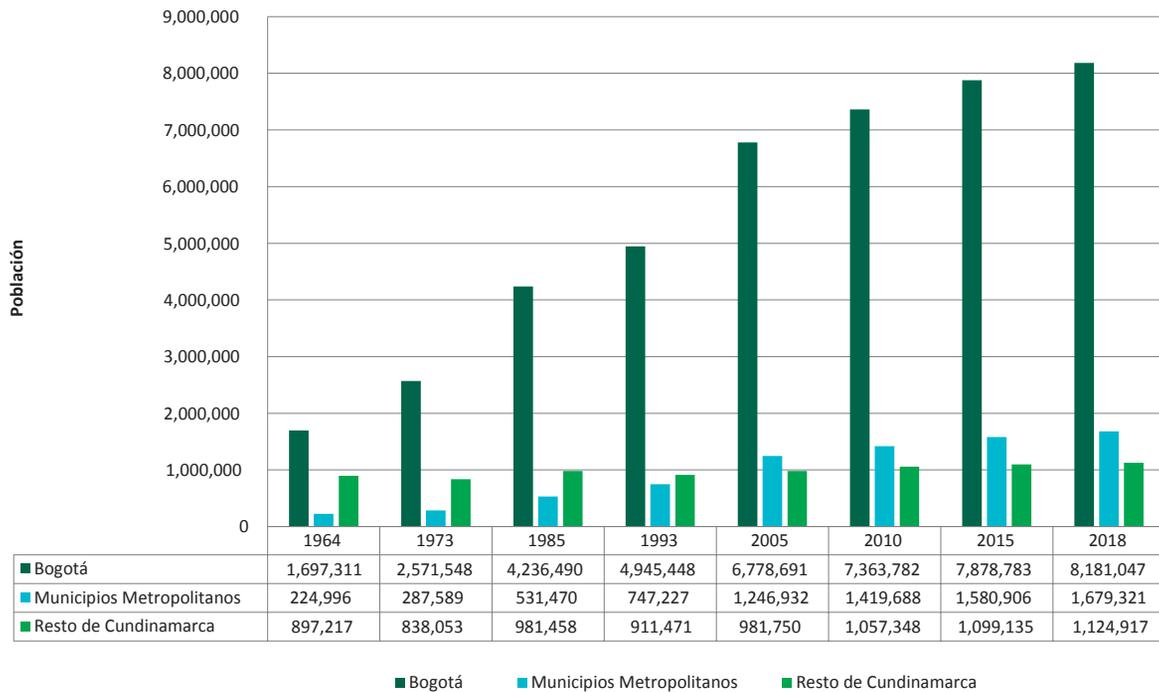
Fuente: DANE (2018a). Cálculos SDP-ODUR

Nota: VIS* incluye VIP

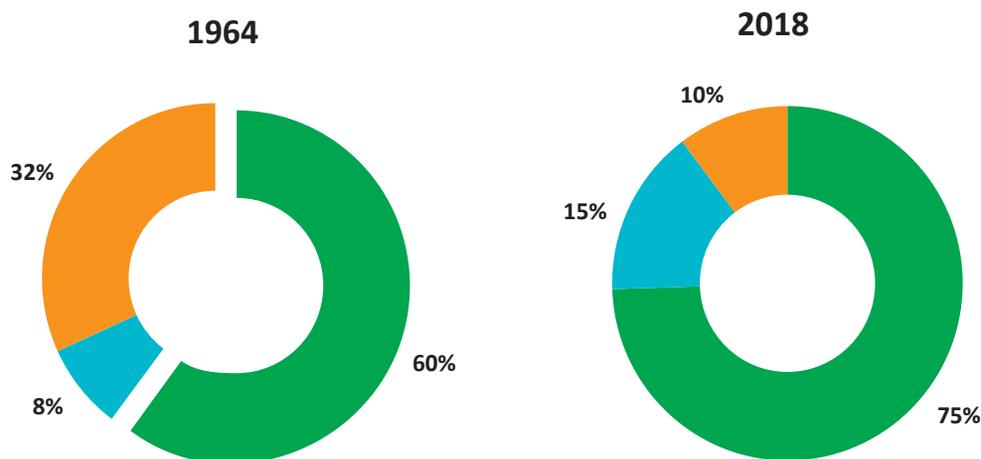
La distribución poblacional en el territorio

Un indicador muy diciente del dinamismo de la ocupación del suelo y la urbanización de la Sabana de Bogotá es el crecimiento y la distribución urbano-rural de la población de este territorio en el transcurso del tiempo. Para exponer esta información, se tomó la información censal del DANE de los años 1964 (que no dispone de distribución urbano-rural), 1973, 1985, 1993, 2005 y se usaron las proyecciones del último censo realizado (2005) por quinquenios, incluyendo así los años 2010, 2015 y 2018. Esta información se analizó de forma paralela para Bogotá D.C., los 21 municipios de la Bogotá Metropolitana (Chía, Soacha, Cota, Tocancipá, Funza, Mosquera, Cajicá, Fusagasugá, Madrid, Tenjo, Facatativá, La Calera, Sopó, Sibaté, Tabio, Subachoque, Gachancipá, El Rosal⁶, Bojacá, Zipacón y Zipaquirá), los demás municipios de Cundinamarca y el total departamental.

Gráfico 12. Evolución de la población en cifras reales y distribución porcentual 1964 – 2018



⁶ Los municipios de El Rosal y Sibaté son de reciente data, por lo que no se cuenta con toda la información Censal para estos dos entes territoriales.



Fuente: Elaboración propia con base en censos poblacionales DANE. DIRNI, 2018

En 1964, la población que habitaba el territorio compuesto por Bogotá y Cundinamarca en conjunto era de 2.819.524 habitantes, mientras que en Bogotá y los 22 municipios de su área de influencia era de 1.922.307 habitantes (el 68,7% del total). Para 2018, la población de la ciudad y del departamento en conjunto llegó a ser de 10.985.285 habitantes (DANE, 2018b), de los cuales 9.860.368 personas habitan en Bogotá y en sus 21 municipios del área de influencia (el 89,75% del total), lo que representa un crecimiento poblacional de 3,9 veces para Bogotá y el departamento y de 5,1 veces para Bogotá Metropolitana en 54 años, corroborando el importante rol del auge industrial de la capital desde 2010.

A partir del **Gráfico 12**, se observa cómo la distribución porcentual de la población cambió abruptamente en el periodo de tiempo analizado, con el aumento en la participación de Bogotá en 15%, seguido de los municipios de la Bogotá Metropolitana en 7%, implicando así la reducción de 22% de los municipios del resto del departamento. Sin embargo, frente a la evolución temporal en cifras reales, resalta el fuerte incremento poblacional de los municipios metropolitanos, llegando a crecer más de siete veces en población —incluso más que Bogotá—, en contraste con el departamento y sus demás municipios.

Tabla 8. Crecimiento poblacional de la región 1964 – 2018

Entidades Territoriales	1964	2018	Crecimiento
Bogotá	1.697.311	8.181.047	4.8 veces
Cundinamarca	1.122.213	2.804.238	2.5 veces
22 municipios	224.996	1.679.321	7.4 veces
Bogotá y los 22 municipios	1.922.307	9.860.368	5.1 veces
Resto del departamento	897.217	1.124.917	1.2 veces

Fuente: Elaboración propia con base en censos poblacionales DANE. DIRNI, 2018

Este crecimiento poblacional se da en todos los municipios del área de influencia de Bogotá, pero acentuado en los de su primer anillo: Soacha, Chía, Zipaquirá y Facatativá con más de 100.000 habitantes; seguidos de Mosquera, Funza, Madrid y Cajicá con más de 50.000 habitantes; sin dejar exentos a municipios como Cota, Sopó, Tocancipá, Sibaté y La Calera. A partir de la información estadística recabada, se puede afirmar lo que se plantea a en los párrafos siguientes.

Bogotá ya para 1973 tuvo una tasa de urbanización del 99,5%, llegando al 99,8% en 2018. Lo que denota su primacía urbana a escala nacional. En segundo lugar, existe un grupo de municipios con elevados porcentajes de urbanización ya desde 1973: Facatativá (80,3%), Zipaquirá (79,8%), Funza (74%), Madrid (71,6%), Fusagasugá (63,7%) y Soacha (61,1%); que superan el promedio de los 22 municipios (56,2%) y el promedio del Departamento de Cundinamarca (36,4%), estos municipios contaban ya desde 1973 con funciones complementarias a las del Distrito, como *ciudades satélite*⁷ entre Bogotá y otros municipios cercanos.

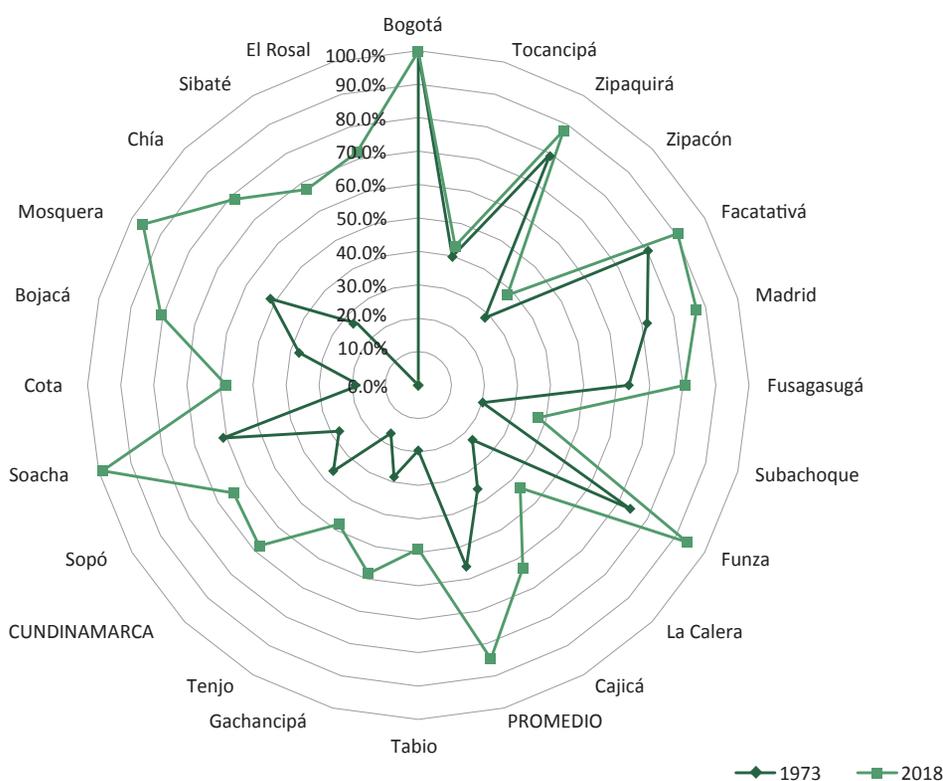
En los 22 municipios el promedio de población urbana pasó de 56,2% en 1973 a 84,7% en 2018; frente al departamental que pasó de 36,4% a 68% y los demás municipios del departamento que, en conjunto, pasaron de un 29,5% a un 42,9%. Demostrando el cambio en su vocación hacia actividades urbanas, con clara influencia de la capital. Finalmente, los municipios con mayor crecimiento en su tasa de urbanización en el periodo analizado son: Chía (52,6%), Mosquera (44,5%), Bojacá (43,2%), Cota (40,2%), Soacha (37,8%) y Sopó (36,9%); superando el aumento departamental (31,6%) y el promedio de los 22 municipios (28,5%).

⁷ *Ciudad satélite* se define por la RAE como el "núcleo urbano dotado de cierta autonomía funcional, pero dependiente de otro mayor y más completo, del cual se halla en relativa cercanía.

Estos municipios pasarían de ser asentamientos con vocación rural y recreativa a ser incorporados progresivamente dentro de las dinámicas urbanas del Distrito, ya sea como centros urbanos de producción y/o como *ciudades dormitorio*⁸.

La existencia de seis municipios con elevadas tasas de urbanización desde 1973, muestra como desde este entonces la región ya contaba con fuertes relaciones de interdependencia con el Distrito. Por otra parte, el aumento abrupto de las tasas de urbanización en la Bogotá Metropolitana, en especial de los municipios colindantes al Distrito Capital, expone el rol que adoptaron, como áreas de expansión de esta nueva aglomeración urbana, aumentando progresivamente hasta el auge que se evidencia a la actualidad.

Gráfico 13. Evolución de las tasas de urbanización de la población 1973 – 2018



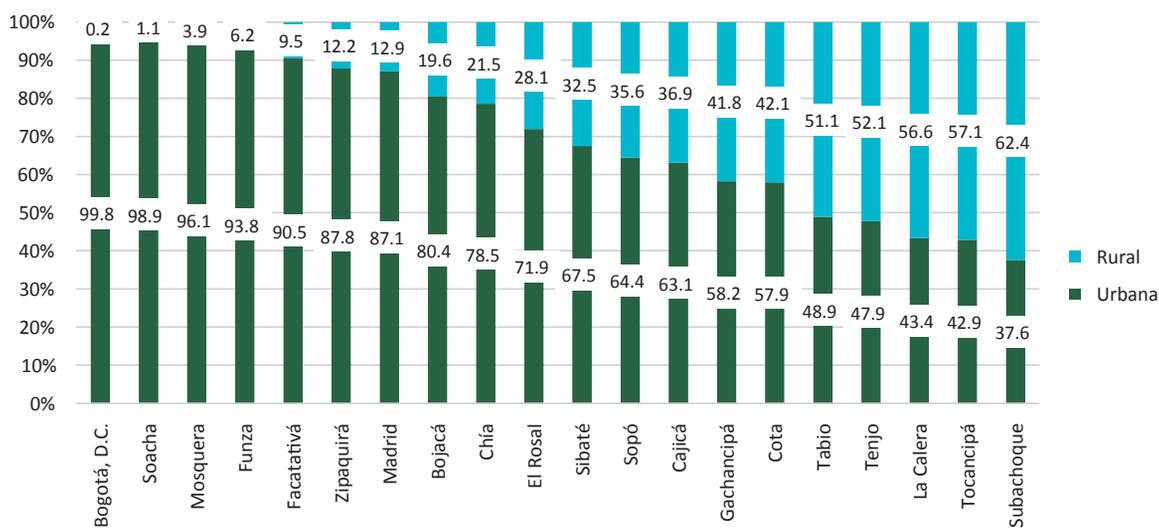
Fuente: Elaboración propia con base en Censos Poblacionales DANE. DIRNI, 2018

⁸ Ciudad dormitorio se define por la RAE como el "conjunto suburbano de una gran ciudad, cuya población laboral se desplaza a diario hasta esta para acudir a su lugar de trabajo.

Dispersión poblacional

La localización de la población y su relación con el suelo ocupado, es muestra tanto de los niveles de ingreso como de las preferencias residenciales y del patrón de desarrollo de los diferentes municipios, ya que la baja densidad se relaciona con unos mayores ingresos que permiten a los hogares consumir más suelo y sufragar mayores costos de transporte y servicios públicos, teniendo que en el suelo urbano este patrón de desarrollo se refleja directamente en una baja densidad poblacional bruta, mientras que en el caso de los suelos rurales que incluyen los suburbanos se refleja en una mayor que la esperada, en caso de que el suelo rural fuera ocupado únicamente por actividades agropecuarias, ya que son las viviendas campestres y los condominios los que procuran una elevación de este indicador.

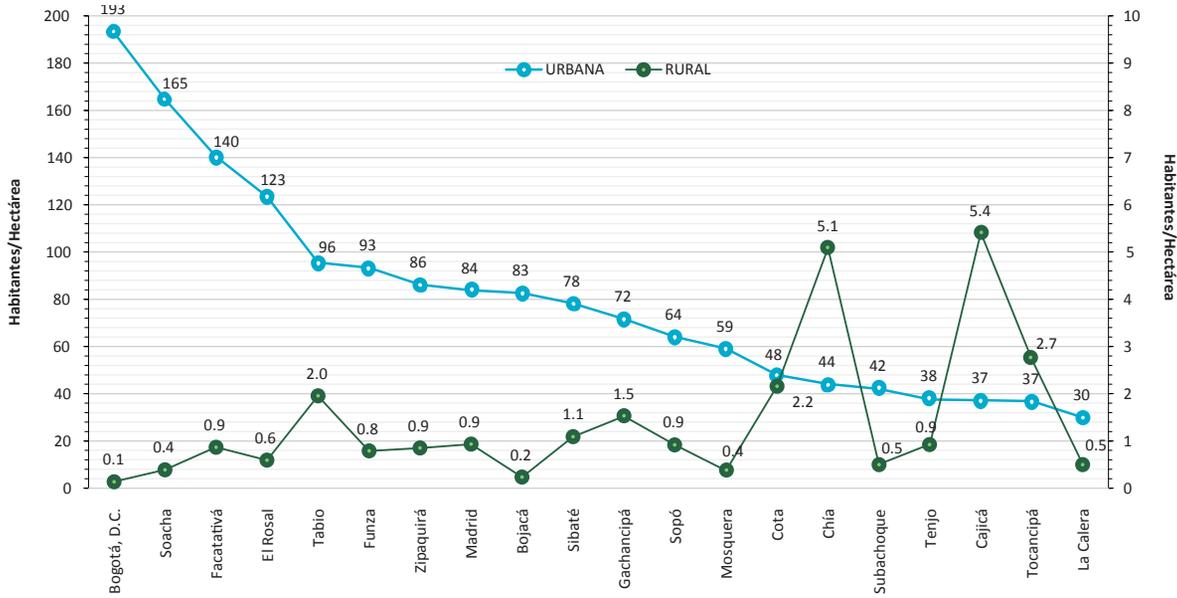
Gráfico 14. Localización de la población urbana o rural por municipio



Fuente: Cálculos SDP-DEM con base en DANE-Proyecciones de población (2018b)

Puede observarse inicialmente como en las mayores concentraciones de población de la Sabana existe un elevado porcentaje de población urbana frente a la rural, la cual empieza a tomar mayor importancia en los municipios de tamaño medio relativo, sin que exista un patrón espacial claro, pues tanto municipios del borde urbano del primer anillo como otros más alejados hacen parte de este grupo.

Gráfico 15. Densidad de población bruta

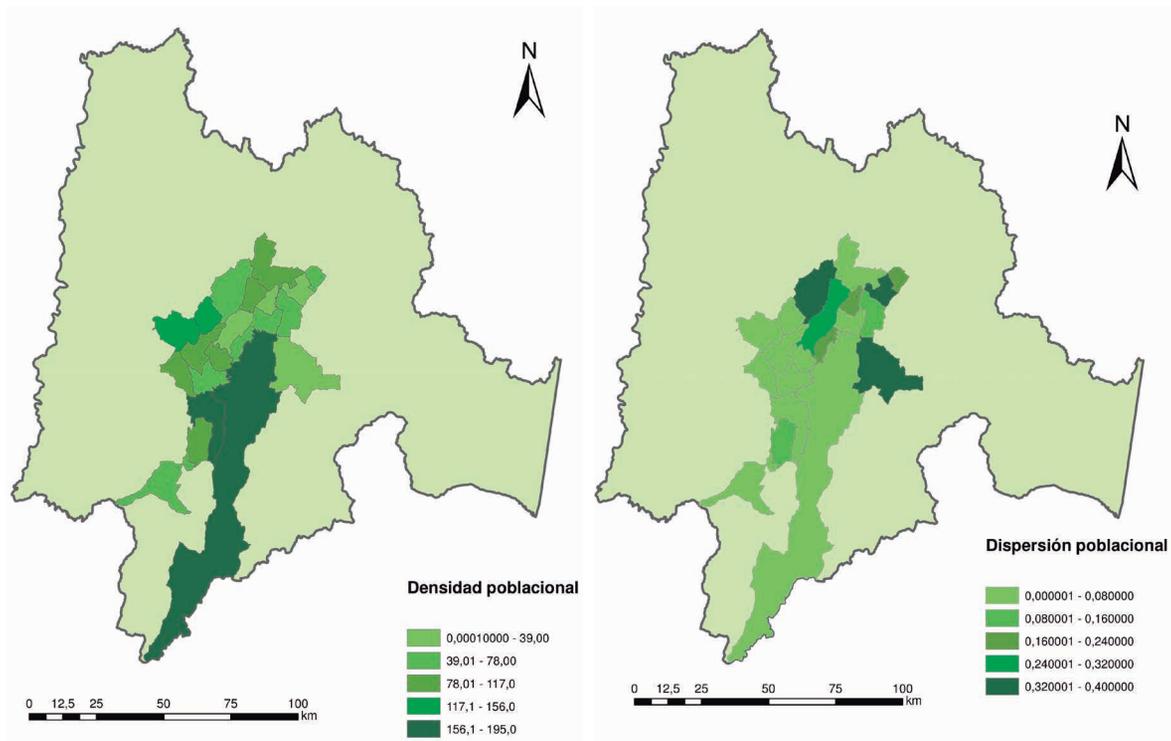


Fuente: Cálculos SDP-DEM con base en DANE-Proyecciones de población (2018b)

Al observar la densidad poblacional, puede verse cómo las mayores densidades urbanas y a su vez las menores densidades rurales se encuentran en los municipios del suroccidente de la Sabana y a su vez son los de menores ingresos; mientras que las mayores densidades rurales y las menores urbanas se encuentran preferentemente en los municipios localizados al nororiente de la Sabana. De manera que existe una gradiente en la que el patrón de localización de la población es más compacto en el primer grupo y más disperso en el segundo. Este patrón se ve intensificado en municipios como Chía y Cajicá, cuyas áreas urbanas son de las mayores en extensión (2.362 ha y 1.003 ha, respectivamente), pero de las más bajas en densidad.

Entonces, para poder recoger en un mismo indicador tanto la proporción de población urbana como de la rural (que incluye la suburbana), teniendo en cuenta la densidad bruta en cada caso como aspecto que permite afinar la observación del patrón de localización compacto o disperso de la misma, se presenta a continuación el índice de dispersión poblacional, producto de multiplicar el porcentaje de población rural por la densidad de la misma expresada en habitantes por hectárea, y dividir el resultado entre el producto de la densidad total del municipio por cien, arrojando un valor entre 0 y 1.

Mapa 5. Densidad poblacional urbana bruta (hab/ha) e índice de dispersión poblacional 2017



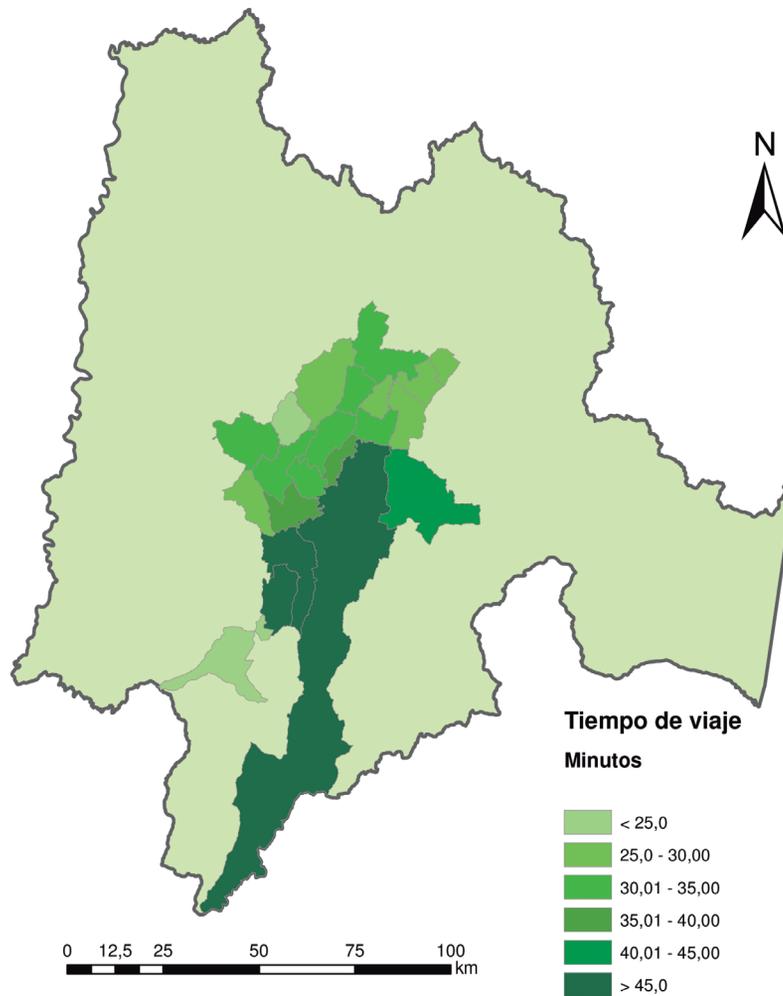
Fuente: Cálculos SDP-DEM con base en DANE-Proyecciones de población (2018b).

Puede verse entonces como se confirma una distribución polarizada entre suroccidente y nororiente, donde al norte el único municipio que presenta el mismo nivel de compacidad es Zipaquirá al ser un polo subregional con una estructura similar a la de Facatativá, pero en donde en municipios como Subachoque, La Calera, Tocancipá, Tenjo, Tabio, Cota, Cajicá, Gachancipá y Sopó existe un patrón altamente disperso en comparación, de los cuales únicamente en Subachoque este comportamiento se explica por la permanencia de una base económica principalmente agrícola, mientras que en los demás municipios se observa un elevado desarrollo de vivienda campestre en baja densidad (IDOM, 2018, pág. 35).

Los tiempos de desplazamiento, no solamente tienen incidencia en la calidad de vida de la población, sino que también reflejan en parte los costos de transporte soportados por los hogares. Por otra parte, los tiempos de desplazamiento son parte de los criterios que tienen en cuenta las personas cuando buscan empleo, ya que cuando son desproporcionados, las personas no pueden acceder a la totalidad de empleos que oferta la región urbana, lo cual tiene repercusión en la productividad y competitividad de las empresas que no pueden acceder al capital humano.

Como puede observarse a continuación, al interior de Bogotá y en los municipios de Soacha y Sibaté es en donde existen unos mayores tiempos de desplazamiento para ir a trabajar, mientras que los menores tiempos se encuentran en municipios de la periferia de la Sabana. Es interesante como los municipios del borde noroccidental, cuentan con unos tiempos relativamente buenos, siendo reflejo no solo de su cercanía a las áreas de centralidad de Bogotá, sino de la existencia de actividad económica consolidada en su propio territorio.

Mapa 6. Tiempo para ir al trabajo (minutos, 2017)



Fuente: DANE – SDP, 2017. Cálculos Dirección de Estudios Macro - SDP

2.5. Servicios públicos

El término servicios públicos se define a nivel normativo como “toda actividad organizada que tienda a satisfacer necesidades de interés general en forma regular y continua, de acuerdo con un régimen jurídico especial, bien que se realice por el Estado, directa o indirectamente, o por personas privadas”, según el artículo 430 del Código 26 Sustantivo del Trabajo (Presidencia de la República, 1950).

En la Constitución Nacional de 1991 (Asamblea Nacional Constituyente, 1991), los servicios públicos se describen en el artículo 365 como inherentes a la finalidad del Estado, estableciendo el deber de este último para asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio de la Nación, ya sea por su prestación directa o indirecta por comunidades organizadas o por particulares; en todo caso, al Estado se le asignan las competencias de regulación, control y vigilancia de todos los servicios públicos. Es tal la relevancia de los servicios públicos en la Constitución de 1991, que cuentan con un capítulo propio dispuesto al interior del Título XII, sobre el régimen económico y de la hacienda pública, titulado “de la finalidad social del Estado y de los servicios públicos”. (Maldonado, 2005)

A nivel de Ley, la 142 de 1994 (Congreso de la República, 1994) en su primer artículo establece como servicios públicos domiciliarios los de acueducto, alcantarillado, aseo, energía eléctrica, distribución de gas combustible y telefonía fija. Así mismo, establece el glosario y los diferentes elementos del sector, constituyéndose como la Ley base de los Servicios Públicos Domiciliarios. En esta, se le asignan como competencias a la Nación las de formulación de política pública, regulación, vigilancia y control sobre la prestación. Estas funciones se distribuyen en varias entidades. La formulación, implementación, seguimiento y evaluación de política pública se realiza a través del Departamento Nacional de Planeación y los Ministerios de Vivienda, Ciudad y Territorio y de Minas y Energía.

Por otro lado, la regulación y la promoción de la competencia se realiza por medio de las Comisiones de Regulación de Agua y Saneamiento (CRA) y de Energía y Gas (CREG), y a través de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, esta última administrando el Sistema Único de Información (SUI) del sector, poniendo a consideración de los Ministerios los reglamentos técnicos pertinentes y apoyando al Sistema Nacional de Atención y Prevención de Desastres en lo relativo a sus competencias. (SSDP, 2012)

La prestación de los servicios públicos está estrechamente relacionada con los procesos de planeación, ordenamiento y urbanización del territorio, de modo que la misma depende de la definición de crecimiento y de las proyecciones poblacionales. El crecimiento urbano y poblacional en muchos de los casos es un fenómeno que trasciende las fronteras político-administrativas por lo que prestar estos servicios de forma supramunicipal promueve la calidad y la eficiencia en el mismo, a la vez que se constituye en la oportunidad para articular esta prestación con la protección y preservación de los recursos naturales y el medio ambiente, los cuales tampoco reconocen límites jurisdiccionales.

Los niveles de cobertura en la prestación de los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado sanitario, energía eléctrica y recolección de residuos sólidos, tienen una incidencia directa sobre la calidad de vida y las necesidades básicas de la población, relacionándose así mismo con la garantía de sus derechos fundamentales y evidenciando desequilibrios territoriales, en términos de la capacidad de los gobiernos para lograr brindar a los habitantes de sus territorios unos mínimos de acceso, de manera que, aunque la normatividad permita la participación del sector privado en los esquemas de prestación, la cobertura es muestra de la efectividad de la administración.

Tabla 9. Porcentaje de cobertura de los SSPP por hogares

Municipio	Energía	Acueducto	Alcantarillado	Basuras
Bogotá D. C.	99,94	99,95	99,87	99,76
Bojacá	99,90	100,00	99,93	99,93
Cajicá	100,00	100,00	99,85	100,00
Chía	99,87	99,76	99,46	99,86
Cota	100,00	100,00	99,27	99,76
El Rosal	100,00	99,86	99,86	100,00
Facatativá	100,00	99,74	99,17	98,62
Funza	100,00	100,00	99,90	99,91
Fusagasugá	99,85	99,91	99,91	99,83
Gachancipá	100,00	99,90	99,79	99,79
La Calera	100,00	99,91	99,05	99,76

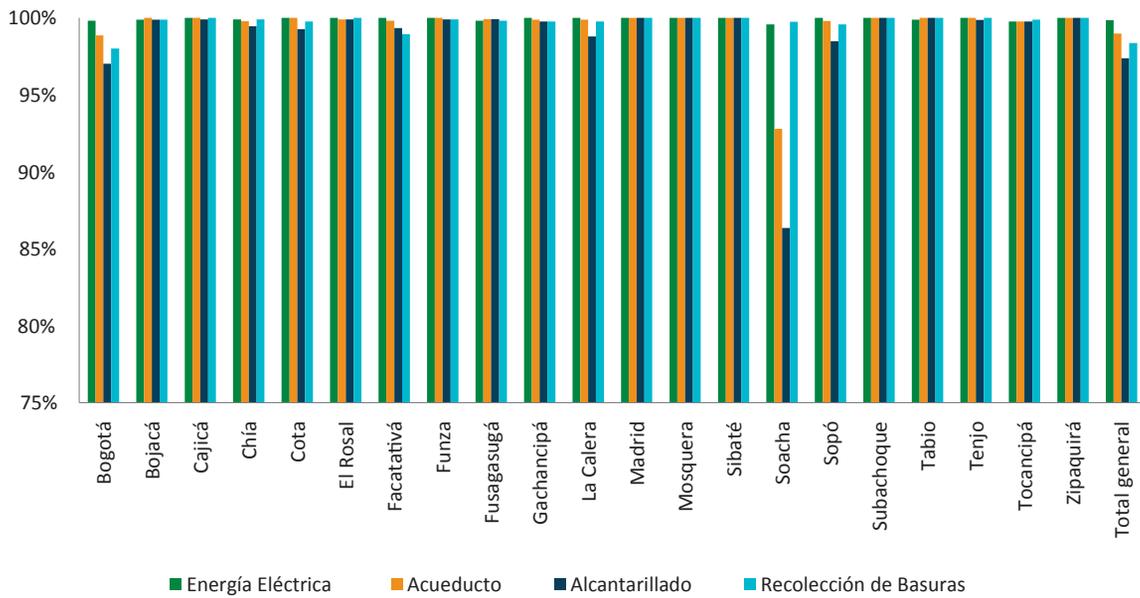
Municipio	Energía	Acueducto	Alcantarillado	Basuras
Madrid	100,00	100,00	100,00	100,00
Mosquera	100,00	100,00	100,00	100,00
Sibaté	100,00	100,00	100,00	100,00
Soacha	99,56	92,60	85,79	99,73
Sopó	100,00	99,82	98,57	99,61
Subachoque	100,00	100,00	100,00	100,00
Tabio	99,91	100,00	100,00	100,00
Tenjo	100,00	100,00	99,92	100,00
Tocancipá	99,72	99,72	99,72	99,85
Zipaquirá	100,00	100,00	100,00	100,00
Promedio región	99,94	99,58	99,05	99,8

Fuente: Encuesta Multipropósito SDP-DANE 2017

De acuerdo con los datos de la Encuesta Multipropósito de Bogotá y 37 municipios de 2017, en general, la cobertura de los servicios de energía, acueducto, alcantarillado y basuras es cercana al 100% tanto en Bogotá, como en los municipios metropolitanos; sin embargo, vale la pena detenerse en cada uno de ellos. Debido a que la energía eléctrica es el servicio público domiciliario con mayor cobertura, es fácil reconocer que de los 38 municipios (incluyendo a Bogotá D.C.), 22 de ellos cuentan con valores de cobertura del 100% y solo en Medina y Pacho se observa una cobertura menor a 98%. En cuanto a los municipios de la Sabana de Bogotá, solo Tabio, Bojacá, Chía, Tocancipá y Soacha no cuentan con una cobertura del 100%.

La situación en el caso del acueducto (Abastecimiento de agua potable) es un tanto diferente, teniendo que sólo 17 de los 38 municipios (incluyendo Bogotá) cuentan con una cobertura del 100%, lo cual es muestra de deficiencias técnicas en la prestación del servicio en ciertos municipios, que hacen un tanto más compleja la distribución del líquido vital frente a otros servicios públicos domiciliarios. En el caso de los municipios de la Bogotá Metropolitana solamente 3 municipios se encuentran por debajo del 99%, resaltando la situación de Soacha que se encuentra con una preocupante cobertura de 92,6%, esto pese a que el servicio es prestado directamente por la Empresa de Acueducto, Agua y Alcantarillado de Bogotá, ya que buena parte de las áreas no cubiertas corresponden a desarrollos informales en las laderas de este municipio, las cuales se encuentran fuera del perímetro urbano y en este sentido también del perímetro sanitario.

Gráfico 16. Cobertura de servicios públicos entre 2014 y 2017.



Fuente: Encuesta Multipropósito SDP-DANE 2017

Este mismo patrón se repite con mayor intensidad para el alcantarillado sanitario, donde solo 7 de los 38 municipios cuentan con cobertura de 100%, y en donde 11 municipios se encuentran por debajo del 99%, teniendo que de ellos solo Sopó (98,57%) y Soacha se encuentran en la Sabana de Bogotá, este último con la menor cobertura de la región (85,79%), exponiendo una situación preocupante ya que este municipio tiene la mayor concentración poblacional fuera de Bogotá, y pese a que existe un convenio de prestación del servicio por parte de la Empresa de Acueducto, Agua y Alcantarillado de Bogotá – EAAB, esto no es suficiente para atender a una población de muy bajos ingresos con crecimiento exacerbado.

2.5.1. Prestadores del servicio de acueducto y alcantarillado.

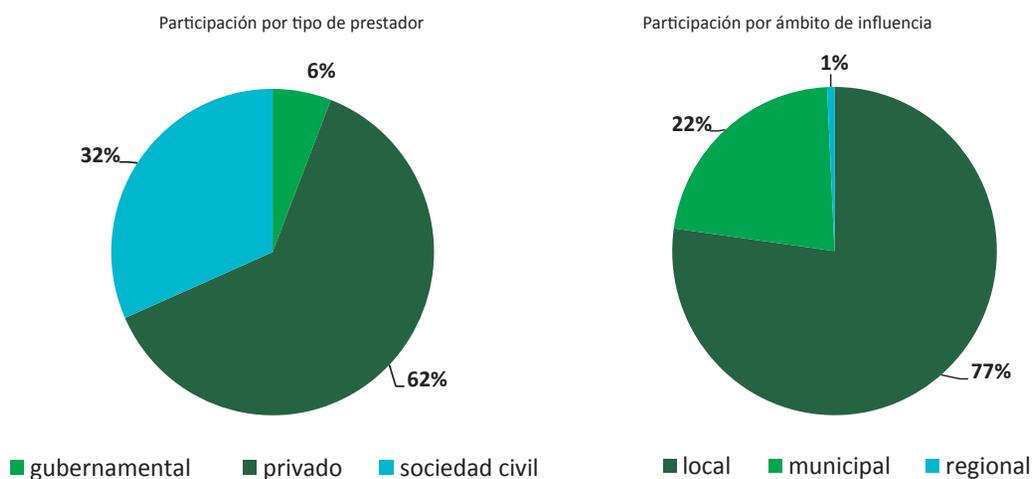
Tabla 10. Caracterización de prestadores de acueducto en los municipios de la Bogotá Metropolitana

Categorización de prestadores de acueducto				
Tipo / escala	Gubernamental	Privado	Sociedad civil	Total
Local	8	68	37	105
Municipal	8	16	6	30
Regional	0	1	0	1
Total	8	85	43	136

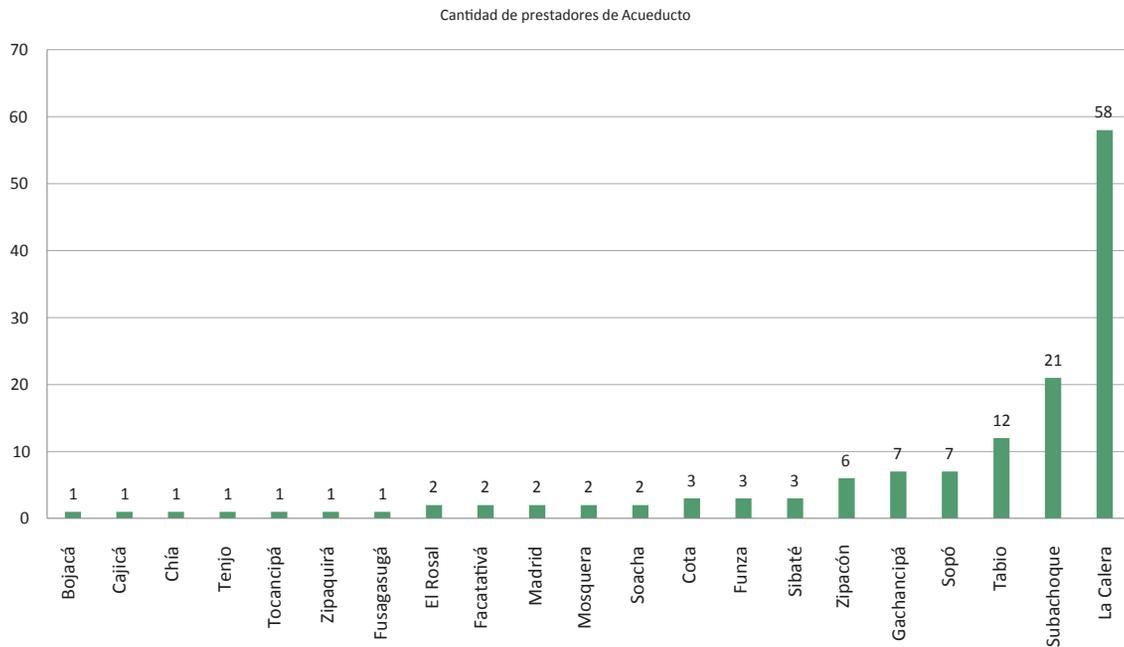
Fuente: Elaboración propia a partir de Anexo 3.4 Acueductos cuenca (Consortio Huitaca, 2018)

Según el diagnóstico realizado por el Consortio Huitaca (2018) para el ajuste al POMCA del río Bogotá, en los 21 municipios que componen el territorio de estudio⁹, se cuenta en total con 136 prestadores del servicio de acueducto, para un promedio de seis prestadores por municipio, caracterizados de la siguiente forma: 105 con un ámbito de influencia local (68 privados y 37 de la sociedad civil), 30 con un ámbito de influencia municipal (ocho gubernamentales, 16 privados y seis de la sociedad civil) y un prestador con un ámbito de influencia regional de carácter privado.

Gráfico 17. Caracterización de los prestadores del servicio de acueducto por municipio, tipología y ámbito de influencia



⁹ Se identificó un vacío de información de las empresas prestadoras del servicio de acueducto en el municipio de Fusagasugá, que no hace parte de la cuenca del río Bogotá. Esta información fue subsanada consultando el SUI de la Superintendencia de Servicios Públicos.



Fuente: Elaboración propia a partir de Anexo 3.4 Acueductos cuenca (Consortio Huitaca, 2018)

Del **Gráfico 17** se pueden identificar varios hechos: los prestadores de carácter gubernamental representan solo el 6% del total, participando exclusivamente en la escala municipal, y los prestadores de carácter privado son el 62% del total, con una mayor incidencia en la escala local. Es relevante añadir que el único prestador de escala regional (que presta el servicio más allá de la jurisdicción de un municipio) es de carácter privado. Por su parte, los prestadores de la sociedad civil participan con el 32% del total, especialmente en la escala local (presta el servicio en un rango menor al de la jurisdicción del municipio). Al observar la participación porcentual por escala, resalta el hecho de que el 77% de los prestadores son locales.

En cuanto a la cantidad de prestadores por municipio, se constata la existencia de un monopolio en siete municipios, los cuales no tienen garantías de competencia en el mercado. En contraste, en La Calera se presenta un caso sui generis, puesto que de los 58 prestadores de ámbito de influencia local presentes en el territorio (sobre los seis prestadores promedio por municipio), 30 son de carácter privado y 28 son de la sociedad civil, sin ningún ente de carácter gubernamental. Al observar las razones sociales de estos prestadores, se identifica que la gran mayoría se establece como asociación de usuarios veredales o de propiedades horizontales, diferenciando su carácter de privado a sociedad civil sin ningún criterio evidente.

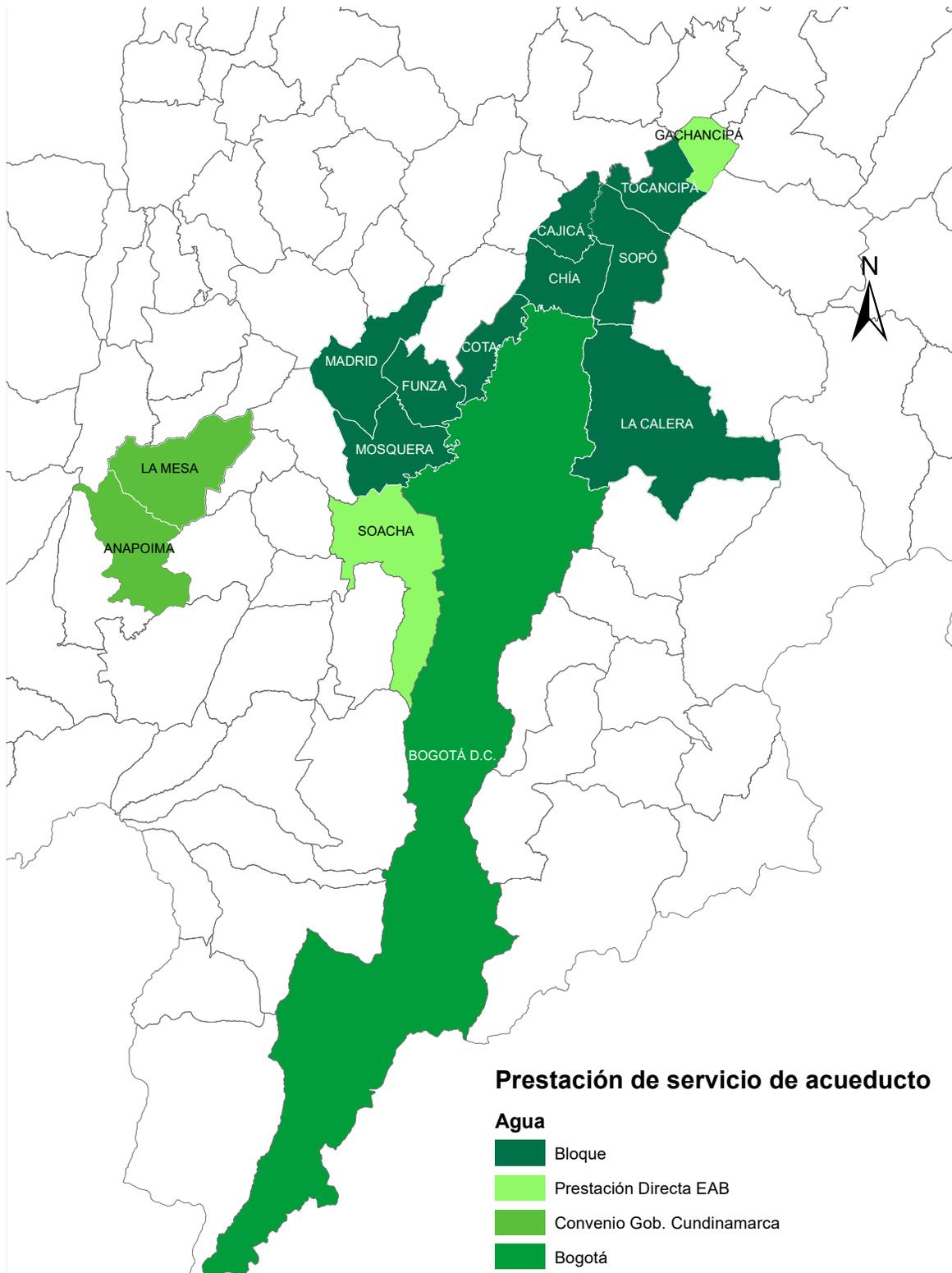
Esta caracterización expone un servicio público fragmentado con gran cantidad de prestadores involucrados, administrado en términos generales por el sector privado, seguido de asociaciones de la sociedad civil y con una muy baja participación del Gobierno.

A partir de la labor en campo realizada durante el ajuste al POMCA (Consortio Huitaca, 2018, p. 116), se expone un conflicto sobre el suministro del agua especialmente en zonas aledañas al casco urbano, ya que en general en las veredas y zonas rurales de los municipios el sistema de acueducto municipal no cuenta con la capacidad de oferta para abastecerlas, lo que obliga al aprovisionamiento de la comunidad por sí misma o a la contratación de un privado para canalizar y surtir el recurso a partir de los nacederos existentes en el territorio inmediato.

Por otro lado, los representantes de los acueductos veredales indican que tienen un sentimiento de abandono por parte de los entes gubernamentales y falta de apoyo ya que los procesos de construcción de acueductos requiere del cumplimiento de requisitos de ley, además de la inversión de capital con el cual no cuentan; así mismo mencionan que no existen entes que efectivamente vigilen y controlen el adecuado y eficiente uso del recurso hídrico, lo que repercute en que muchas personas accedan al agua de nacederos sin ningún tipo de parámetro y regulación sobre el mismo. (Consortio Huitaca, 2018, p. 116)

Esta situación de elevada fragmentación y abandono estatal, expuesta en las zonas rurales de los municipios de la región, se ve contrastada por la situación distrital y de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá, la cual no solo provee a la ciudad un recurso con elevados estándares de calidad, sino que además provee el servicio de agua de forma directa a los municipios de Soacha y Gachancipá, y mediante el modelo de agua en bloque, a los municipios de Cajicá, Chía, La Calera, Funza, Madrid, Mosquera, Sopó, Tocancipá y la zona industrial de Cota. Así mismo, a través de un convenio con las Empresas Públicas de Cundinamarca, se suministra agua en bloque a los municipios de Anapoima y La Mesa.

Mapa 7. Territorio de cobertura en la distribución de agua potable de la EAAB (noviembre de 2017)



Fuente: Elaboración propia con base en “Sistema de distribución de agua potable a la ciudad de Bogotá y municipios vecinos” (EAAB, 2017) y en DIRNI-SDP (2018)

Tabla 11. Promedio de registros de macromedición Bogotá y municipios vecinos (enero-octubre 2017)

Puntos de suministro	Caudal consumo (m ³ /s) promedio 2017	%
Bogotá	13,44	88,0%
Soacha	0,887	5,8%
Gachancipá	0,011	0,1%
Tocancipá	0,027	0,2%
Sopó	0,045	0,3%
Aquapolis (Tocancipá)	0,005	0,0%
Chía	0,305	2,0%
Cajicá	0,144	0,9%
La Calera	0,008	0,1%
Zona Ind. Cota	0,059	0,4%
Funza	0,075	0,5%
Mosquera	0,18	1,2%
Madrid	0,094	0,6%
Total	15,282	100%

Fuente: Estudios Actualización Plan Maestro de Abastecimiento 2015.

Nota: Escenarios modelo de demanda Económico Bogotá bajo; Municipios. Incluye puntos de suministro proyectados, proyectos especiales, Escenario IANC Bogotá constante.

Para 2017, la EAAB suministró a la región 15,282 m³/s de agua mensuales en promedio, cuyo 88% se suministró a la población de la capital, mientras que el 12% restante se entregó a 11 municipios vecinos para su provisión parcial de agua potable. Al observar el plano de cobertura en la distribución, es claro cómo la EAAB ha venido asumiendo progresivamente la función de provisión y distribución de agua a la Bogotá Metropolitana, sustentando así capacidad técnica y financiera para llevar a buen término esta labor.

Por otra parte, la EAAB ejecuta proyectos de alcance regional del Plan Distrital de Desarrollo “*Bogotá mejor para todos*”, adoptado mediante Acuerdo 645 del 9 de junio de 2016, en dos de los pilares del plan. En el pilar 2 “*Democracia urbana*”, programa “*Infraestructura para el desarrollo del hábitat*”, tiene a cargo la ejecución de diez proyectos, mientras que en el eje transversal “*Sostenibilidad ambiental basada en la eficiencia energética*”, programa de “*Recuperación y manejo de la estructura ecológica principal*”, tiene otro proyecto de alcance regional (Concejo de Bogotá, 2016).

En el pilar “Democracia urbana”, los proyectos de alcance regional se enfocan en asegurar el espacio peatonal y la infraestructura pública disponible para los habitantes, garantizando el derecho a la ciudadanía a su disfrute y utilización, así como a mejorar las condiciones físicas del espacio público. Los proyectos relacionados buscan la construcción, rehabilitación y expansión del sistema de acueducto y alcantarillado pluvial y sanitario de los municipios cercanos; y la renovación y rehabilitación del sistema de abastecimiento y alcantarillado sanitario, beneficiando primordialmente a los municipios de Soacha y La Calera, y en menor medida, a los municipios de Funza, Mosquera, Madrid y Cota.

Así mismo, es relevante profundizar en el proyecto denominado “Acciones para el saneamiento del río Bogotá”, desarrollado en coordinación con el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio; con una ejecución de recursos durante la vigencia 2017 y 2018 por un valor de \$116.726 millones, y con enfoque en obras de infraestructura que mejoran el componente hidráulico y ambiental del río, tratando de manera adecuada los componentes de contaminación presentes en las aguas servidas y descargadas, en especial mediante los diseños para la Planta de Tratamiento de Aguas Residuales de Canoas fase II y la Planta Estación Elevadora Canoas, así como los diseños de la Planta Elevadora Ciudad de Cali. Las inversiones asociadas a este macroproyecto incluyen:

- i. Infraestructura general requerida para el saneamiento del río Bogotá y sus accesorios;
- ii. Estructuras de regulación, estructuras de contención o protección;
- iii. Plantas de tratamiento, infraestructura asociada y accesorios;
- iv. Estaciones elevadoras, infraestructura asociada y accesorios;
- v. Actividades de estudios, adquisición o saneamiento predial (terrenos, reasentamientos y servidumbres);
- vi. Estudios, diseños o consultorías para el desarrollo de obras relacionadas con el saneamiento del río Bogotá;
- vii. La construcción e interventoría;
- viii. Acciones para el desarrollo y ejecución de estrategias regionales, técnicas y financieras para la recuperación hidráulica y ambiental del río Bogotá;
- ix. Acciones para el desarrollo de un modelo integral de descontaminación del río Bogotá con la participación del Distrito Capital, la región y la Nación; y
- x. Los compromisos legales derivados de las inversiones realizadas para el saneamiento del río Bogotá.

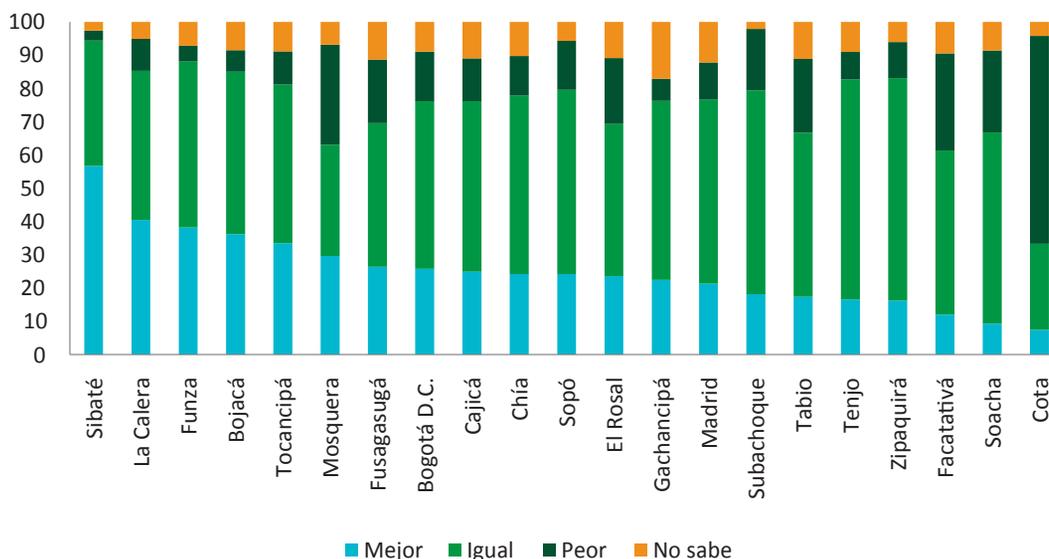
Otro proyecto relevante es el de “Corredores ambientales”, enfocado en la recuperación de las zonas de ronda y humedales, valiéndose de la participación de los habitantes de Bogotá y contribuyendo así al mejoramiento de la Estructura Ecológica Principal. El proyecto involucra principalmente inversiones en arborización urbana, construcción de senderos ecológicos, peatonales y para bicicletas, y adquisición y saneamiento predial.

En el marco del tercer eje transversal del Plan de Desarrollo Distrital (llamado “Sostenibilidad ambiental basada en la eficiencia energética”), la EAAB tiene a cargo la ejecución del proyecto “Adecuación hidráulica y recuperación ambiental de humedales, quebradas, ríos y cuencas abastecedoras”, en el cual se realizan acciones ligadas a la recuperación de la estructura ecológica principal, buscando mejorar las condiciones de calidad de vida de los habitantes. En este proyecto en particular, la EAAB ha realizado la adquisición y el saneamiento predial del humedal Tibanica, avanzando así en su adquisición y posterior conservación.

La elevada capacidad técnica y financiera de la EAAB, junto con su amplia experiencia en la provisión del servicio público de acueducto y alcantarillado y su capacidad de gestión de proyectos de infraestructura de redes, espacio público y recuperación ambiental, la posicionan como un referente a nivel nacional. Es así como una forma de resolver las problemáticas en la prestación del servicio público de acueducto en la Bogotá Metropolitana puede ser a través de la prestación del servicio por parte de la EAAB en la totalidad del territorio.

2.5.2. Percepción de la prestación de los servicios

Gráfico 18. Distribución de los hogares según percepción sobre la calidad del agua entre 2014 y 2017

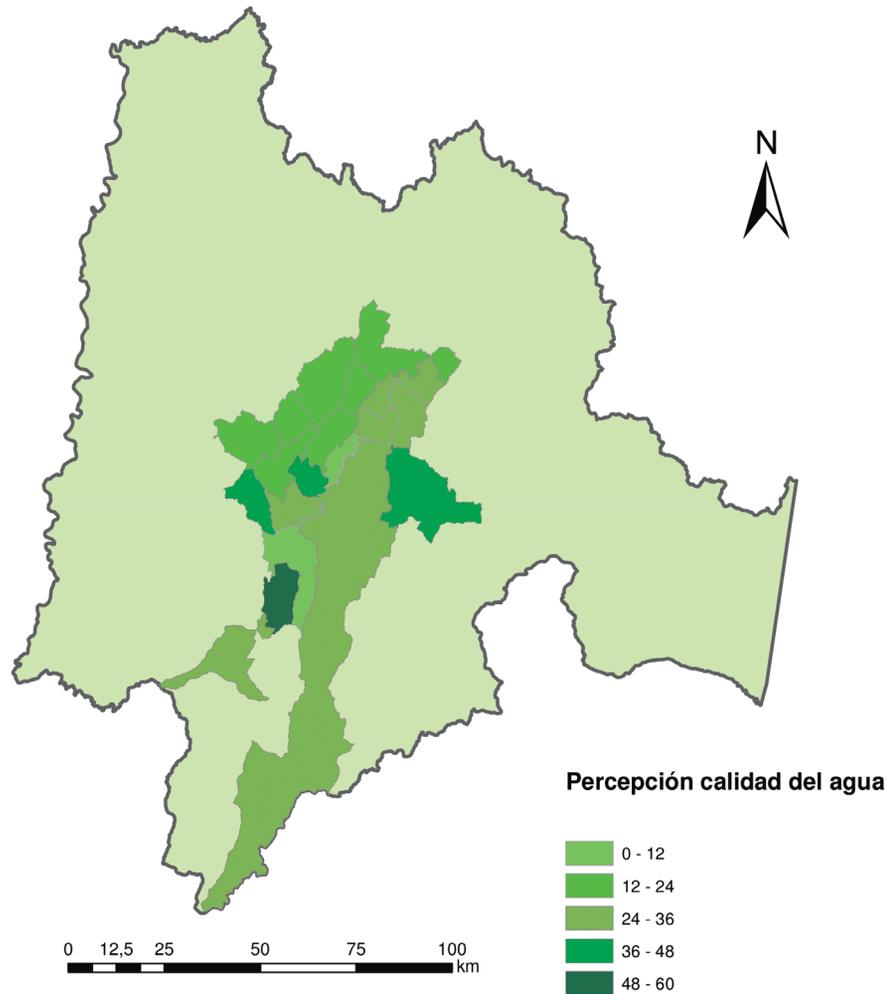


Fuente: DANE-SDP. Encuesta Multipropósito 2017. Cálculos Dirección de Estudios Macro-SDP

Así mismo, el nivel de cobertura dista del nivel de satisfacción y de calidad con que se presta el servicio, según la percepción que tienen los habitantes sobre la calidad del agua como aspecto complementario de la cobertura del servicio. En términos generales, los hogares que habitan en aquellos municipios que se abastecen del agua comprada en bloque a la EAAB reportan mejoras en la calidad del servicio de acueducto en 2017 frente a 2014. En dichos municipios, en promedio más de la quinta parte de los hogares manifestaron contar con una mejor calidad del líquido, destacando los casos de La Calera, Funza y Tocancipá, cuya proporción oscila entre 33 y 40%, mientras que en municipios autónomos o parcialmente autónomos como Facatativá, Zipaquirá, Tabio y Tenjo esta proporción es menor.

Frente a la recolección de residuos, 12 municipios cuentan con cobertura del 100%, y cuatro están por debajo del 99%, entre ellos Facatativá con 98,62% como único municipio de la Sabana en esta situación.

Mapa 8. Proporción de hogares que percibe una mejor calidad del agua entre 2014 y 2017



Fuente: DANE-SDP. Encuesta Multipropósito 2017. Cálculos Dirección de Estudios Macro-SDP

Sin embargo, si bien hay una cobertura alta, esta no tiene una garantía a futuro. Los principales rellenos sanitarios que atienden la región son dos: “Doña Juana” recibe el 87% de los residuos de la región y presta su servicio a la ciudad de Bogotá y los municipios de Choachí, Ubaque, Chipaque, Une y Gutiérrez, pero tiene una vida útil de 7,6 años¹⁰; y “Nuevo Mondoñedo” recibe el 13% de los residuos de la región y presta el servicio a 20 municipios, pero tiene una vida útil de 20 años. Como resultado de las dinámicas poblacionales y urbanísticas que se están evidenciando en la región, se espera que la vida útil de estos dos rellenos se reduzca, lo que requiere con urgencia alternativas, instrumentos y/o herramientas para que el territorio transite de manera coordinada hacia formas de manejo ambientalmente sostenibles de los residuos y una economía que tienda a la circularidad.

¹⁰ Resolución 1484 de 2018, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

2.6. Transporte y movilidad

Las aglomeraciones urbanas que se posicionan en cabeza de los índices de desarrollo económico y humano son, generalmente, aquellas que consiguen conformar un sistema de transporte y movilidad integrado, con base en el uso racional del espacio urbano y con un funcionamiento eficiente. Si se orienta este sistema hacia las tres vertientes de la sostenibilidad (economía, medio ambiente y sociedad), se obtiene un enfoque direccionado a conseguir ciudades más competitivas, más humanas y más habitables (IDOM et al., 2018, p. 1).

La movilidad como concepto va mucho más allá de los desplazamientos físicos entre un punto A y un destino B (Korstanje, 2013); sin este concepto no puede entenderse plenamente la realidad actual, pues es a la fecha el mayor desafío para la vida urbana contemporánea (Cabrera-Arana, Velásquez-Osorio, Orozco-Arbeláez, 2015).

Como se observó antes, la Bogotá Metropolitana ha experimentado cambios relevantes en su estructura socioeconómica y territorial que han aumentado proporcionalmente la demanda de viajes de personas y mercancías en todo el territorio, provocando una elevada presión en las redes e infraestructuras de transporte. El crecimiento y migración poblacional, en los últimos años, se ha visto reflejado en un aumento proporcional de la demanda de la red de transporte, generando congestión y detrimento de la calidad del servicio (IDOM et al., 2018, p. 2).

Si se tiene en cuenta, además, que la distribución de competencias vigente a nivel gubernamental concentra la administración del transporte metropolitano en el Ministerio de Transporte y dificulta la articulación de los entes territoriales en la toma de decisión, se obtiene un sistema con altas ineficiencias que repercute en todos los demás actores, y finalmente, en la competitividad y la calidad de vida de la población.

A continuación, se caracteriza el sistema de transporte de la Bogotá Metropolitana por cada uno de sus actores, con el objetivo de brindar una imagen clara de la situación actual que permita identificar los elementos estratégicos a tener en cuenta en una agenda futura de gobernabilidad de esta aglomeración urbana.

El peatón

El peatón se convierte en el primer actor vial y en el más relevante. La oferta regional para este actor se entiende constituida por redes y áreas peatonales, es decir, el conjunto de espacios públicos dedicados a esta actividad, que deben garantizar acceso a todos los usos existentes en la trama urbana (IDOM et al., 2018, p. 65).

La movilidad a pie tiene una limitación operativa en la distancia que puede recorrerse en un tiempo considerado razonable. Un desplazamiento de este tipo no debería superar el radio de dos o tres kilómetros, es decir, un recorrido de 20 a 30 minutos. Sin embargo, la Encuesta de Movilidad (2015) realizó estimaciones que superan estas distancias, con un tiempo promedio de viajes de 56,09 minutos, duplicando la distancia considerada como razonable. El promedio de viajes señalado es superado en mayor medida al observar a Soacha y a la localidad de Bosa, que cuentan con un promedio de recorrido de 70,38 minutos, mientras que los municipios localizados al norte, oriente y noroccidente cuentan con una duración promedio de 45 minutos, la cual, sin embargo, sigue siendo superior a las distancias señaladas como razonables. En los casos que requieren transbordo o cambio en el vehículo de transporte, se corresponde con recorridos de mayor tiempo, evidenciando la falta de conexión de los sistemas y redes de movilidad, en especial hacia el sur de la región (IDOM, 2018, p. 67).

En lo relacionado con los andenes o aceras, es importante recalcar que la amplitud, la vegetación y la presencia de actividades comerciales generan una mayor atracción de peatones, mientras que las aceras próximas a vías de alta velocidad cuentan con poca presencia peatonal. A partir de los análisis cartográficos, el estudio de huella urbana (IDOM, 2018) identificó poca claridad en las conexiones peatonales entre los principales municipios, debido a las largas distancias entre unos y otros; sin embargo, esta misma realidad se evidenció en los municipios conurbados, como son los casos de Bogotá D.C.-Soacha, Chía-Bogotá D.C. y Funza-Mosquera.

Para fomentar los espacios de este actor vial, se deben crear alamedas que se ajusten a los itinerarios de los peatones, ampliar las aceras, mejorar las condiciones de comodidad y seguridad de las intersecciones, y modificar el diseño para que así prosperen funciones urbanas no circulatorias, incluyendo mobiliario urbano y vegetación.

Biciusuario

La infraestructura urbana para la circulación exclusiva de bicicletas inició a finales del siglo XX en la región, ampliando el radio de circulación peatonal consigo y optimizando el tiempo de recorrido de los medios de transporte activos, lo cual aporta progresivamente a la sostenibilidad ecológica de la región. En el caso de Bogotá, la construcción continua de una red de cicloinfraestructura la ha posicionado como una de las ciudades con mayor inversión en este ámbito, mientras que en los municipios se puede observar la existencia de tramos discontinuos, sin mencionar los pocos trazados existentes que permitan la conexión entre unos y otros entes territoriales, como el caso de Zipaquirá-Cajicá-Chía, Funza-Mosquera y Madrid-Facatativá (IDOM, 2018, p. 68).

La carencia existente de cicloinfraestructura se da de manera similar en el interior de los municipios, entre unos y otros, y en las conexiones de estos con Bogotá D.C., evidenciando una elevada necesidad de inversión en esta materia. Por otra parte, es necesario señalar la importancia de buscar la articulación de este medio con el transporte público principalmente, por medio de intercambiadores modales. La existencia de un estacionamiento de bicicletas cómodo y seguro en el origen y destino de los desplazamientos es una condición primordial para el fortalecimiento de las estrategias de promoción de este medio de transporte (IDOM, 2018, p. 69).

Transporte público

El transporte público de la Bogotá Metropolitana inicia con su mayor hito: el Transmilenio. Este sistema masivo articula y complementa las líneas troncales existentes con las rutas especiales, complementarias y alimentadoras, generando un servicio y una cobertura amplia para la ciudad de Bogotá D.C. De forma complementaria, se presenta el Sistema Integrado de Transporte Público - SITP, que adecúa rutas de transporte que interconectan toda la ciudad en abierta competencia con las rutas de buses tradicionales, que han venido siendo relegadas por un nuevo sistema con mayores estándares de comodidad, eficiencia y pago electrónico unificado.

Según la Encuesta de Movilidad 2015, este servicio público consta de nueve terminales de integración de rutas alimentadoras (Portal 80, Portal Norte, Portal Usme, Portal Tunal, Portal Américas, Portal Suba, Portal Sur, Portal 20 de Julio, Portal Eldorado), ocho estaciones intermedias de integración de rutas alimentadoras (Granja-Carrera 77, Avenida Cali, Banderas, Molinos, Calle 40 Sur, General Santander y Bicentenario) y 125 estaciones. Cabe mencionar la existencia de cuatro estaciones en Soacha y del carril exclusivo existente en la carrera

Séptima. Según Transmilenio (2016), los abordajes diarios totales han pasado de 1,75 millones en 2012 a cerca de 4,2 millones en 2016, un crecimiento mayor al de la tasa de crecimiento poblacional, resultado del crecimiento migratorio a la ciudad y la región (IDOM, 2018, p. 70).

En el caso del transporte de escala metropolitana o intermunicipal, es el Ministerio de Transporte quien rige y controla las rutas de este radio de influencia; por tanto, este ente gubernamental cuenta con la información disponible en dicho ámbito. A partir de la información entregada al estudio de huella urbana (IDOM, 2018), se identificaron en total 538 rutas cuyo trazado incorpora el área de estudio, que considerando servicios de ida y vuelta representan 269 líneas de autobuses (IDOM, 2018, p. 72). Sin embargo, se deben filtrar de estas las líneas que prestan servicios de carácter nacional de conexión con Bogotá y líneas intermunicipales de larga distancia, que generan congestión sobre las vías existentes, pero no prestan un servicio propiamente dicho a la Bogotá Metropolitana.

Una vez segregadas estas líneas, se identificaron 129 rutas que interconectan dos de los municipios de la región, constituidas por 64 empresas que operan en este territorio. Dentro de la oferta de estas empresas, se identifican 22.283 viajes de autobús entre dos municipios de la metrópolis cada día, mientras que el total de servicios de todas las rutas facilitadas por el Ministerio de Transporte (538) asciende a 30.652. Esto expone que el 73% de los servicios presentes conectan dos entes territoriales de la región de alguna manera (IDOM, 2018, p. 73).

Al observar estas rutas en su trayecto, se definen siete corredores principales que intercomunican los diferentes municipios: Autopista Sur, calle 13, calle 80, La Calera, calle 170 (Cota) y Choachí. De estos, los que presentan mayor cantidad de servicios diariamente son la Autopista Sur, la Autopista Norte y la calle 13. Por su parte, la Autopista Norte es la que presenta mayor número de rutas, seguido por la calle 13 y la Autopista Sur, con un promedio para los corredores de 32 empresas (IDOM, 2018, p. 73).

Los corredores que tienen un mayor número de servicios al día son la Autopista Sur, la Autopista Norte y la calle 13. En lo que se refiere a número de rutas que transitan por dichos corredores, se ha identificado que la Autopista Norte es la que mayor número de rutas presenta, seguido a cierta distancia por la calle 13 y la Autopista Sur.

Tabla 12. Rutas regionales por corredor

Corredor	Servicios/día	Rutas	Empresas
Autopista Sur	9823	22	22
Autopista Norte	4653	44	27
Calle 13	4489	34	32
Calle 80	1851	10	6
La Calera	886	18	6
Calle 170	340	2	4
Choachí	240	6	4
Total	22.282	136	101

Fuente: Huella urbana, a partir de datos del Ministerio de Transporte (2018, p. 73)

Esta situación evidencia uno de los principales cuellos de botella para la articulación del sistema de transporte en la Bogotá Metropolitana: la atomización del servicio que dificulta su control y gestión.

Se estableció que la hora pico existente es similar en los diferentes corredores mencionados; en la mañana es a las 6:30 am, mientras que en la tarde se presentan dos momentos similares: a las 4:30 y a las 6:30 pm. Por su parte, los corredores de menor oferta presentan un patrón diferenciado. Se diferencia el corredor de la calle 80 con un patrón de oferta muy especial, plana en la mañana y pico en la tarde. La conexión entre Bogotá-Soacha es la que presenta una mayor concentración de servicios, teniendo el 37% de la oferta de transporte público intermunicipal, seguida de lejos por las conexiones de Zipaquirá y Facatativá (IDOM, 2018, pp. 75-76).

Infraestructura vial

La red vial estructurante ha influenciado claramente el carácter de los municipios que atraviesa, puesto que los localiza en corredores de transporte estratégicos para la capital, la región y el país, donde se moviliza y genera cerca de un tercio del producto interno bruto de la nación.

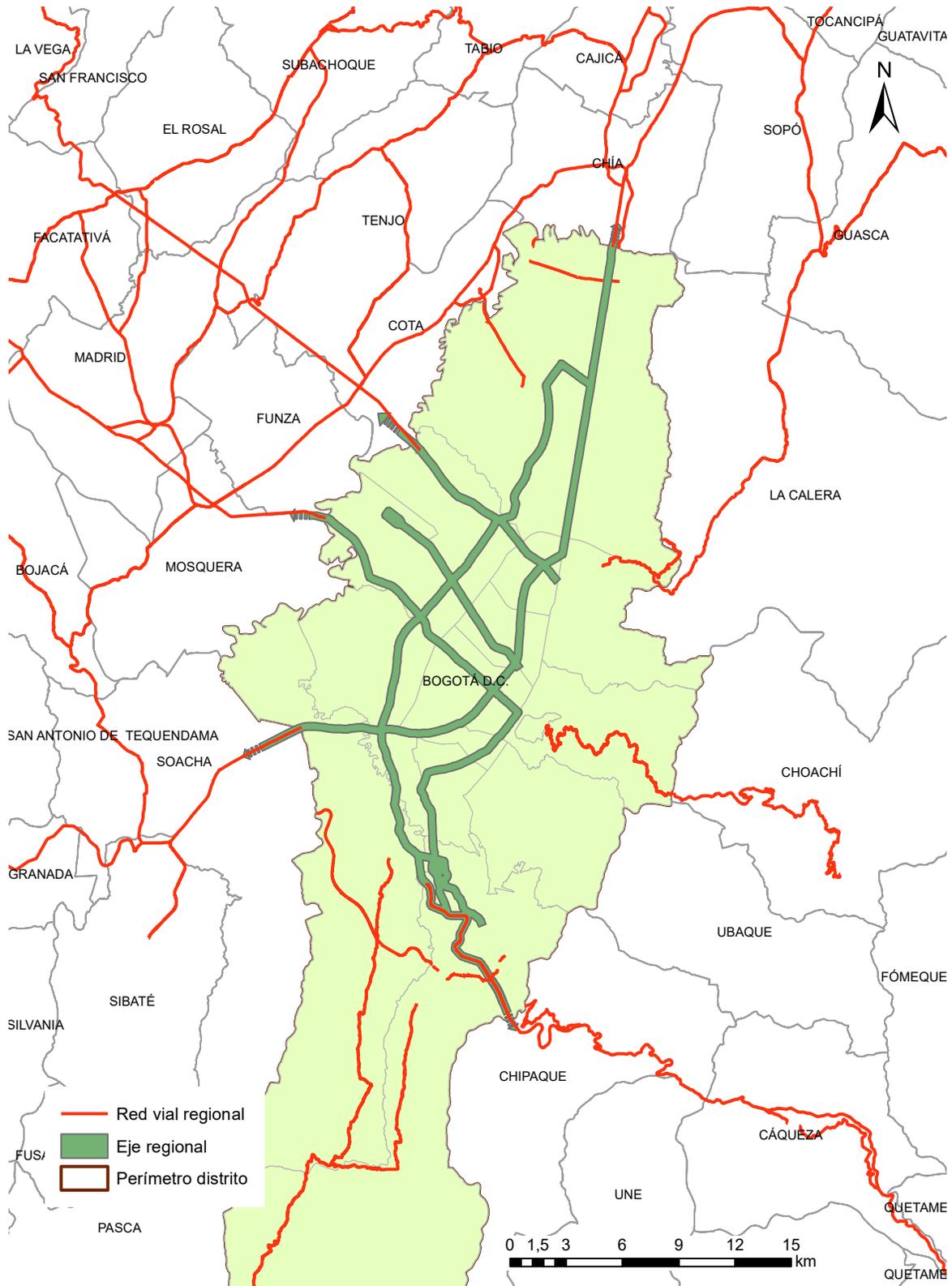
A partir de esta realidad, los corredores de la calle 80 y la calle 13 se han transformado en ejes de desarrollo industrial y logístico para los municipios de Cota, Funza, Mosquera, Madrid y Facatativá; situación homóloga a la de los municipios de Sopó, Tocancipá y Gachancipá al norte de la región. Por su parte, los municipios localizados al oriente de Bogotá D.C. presentan

una conexión con menor relevancia, debido a la topografía compleja de los cerros orientales, centrando su desarrollo sobre los corredores en usos residenciales y recreativos, principalmente (IDOM, 2018, p. 77).

En lo relativo a la administración y el mantenimiento de las vías, se presenta una situación compleja dado que involucra a los diferentes niveles gubernamentales, según cada caso. En general, las vías son administradas por el Distrito dentro de su jurisdicción, situación que cambia fuera de este. En el caso de las vías primarias, estas son administradas por concesiones con injerencia de la ANI y la Superintendencia de Puertos y Transporte o a través del Invías, debido a su elevada importancia para la conectividad nacional, con velocidades de diseño superiores a los 60 km/h en general.

En el caso de las vías secundarias, estas son administradas generalmente por el departamento o las concesiones realizadas por el ICCU, o en algunos casos por los mismos municipios. Estos corredores presentan, en general, velocidad de diseño menor a los 60 km/h.

Mapa 9. Red vial estructurante de la Bogotá metropolitana



Fuente: Huella urbana a partir de datos del IDECA (2018, p. 78)

Esta situación compleja en la administración de las vías se aumenta en el caso de los pasos viales, es decir, las vías primarias y secundarias que atraviesan los cascos urbanos de los municipios en donde no existen variantes, debido a que los intereses nacionales se encuentran con los intereses locales, presentando conflictos entre las necesidades de tránsito de la ciudadanía residente en el municipio y los automotores que utilizan este corredor en una escala regional o nacional. En la Bogotá Metropolitana, más del 75% de las vías son secundarias y menos del 15% se consideran primarias, aumentando los tiempos promedio de viaje sobre esta malla vial debido a sus características de diseño. Es relevante mencionar casos como el de Funza y Mosquera, donde la concesión Devisab atraviesa por ambos cascos urbanos, generando problemas de congestión y alta accidentalidad debido al conflicto entre el corredor primario y la malla vial secundaria y terciaria que atraviesa (IDOM, 2018, pp. 78-81).

Orígenes y destino

La mayor parte de los viajes nace en el Distrito como consecuencia de su mayor peso poblacional, especialmente en las localidades del occidente de la ciudad (Bosa, Kennedy, Fontibón, Engativá y Suba), la zona donde se concentra el mayor número de viviendas de toda la región. Mientras que al observar los municipios de la región sin la capital, resaltan los viajes generados por Soacha, Facatativá, Mosquera, Funza, Chía, Cajicá y Zipaquirá. En general, llama la atención que los mayores volúmenes de viajes tienen como destino la zona oriental de Bogotá D.C. (IDOM, 2018, p. 84)

En el caso de los vehículos de carga, resaltan los municipios de Mosquera y Cota en origen y destino. La mayoría de viajes de la región se produce entre la zona suroccidental y el Distrito, especialmente desde Soacha, sin invisibilizar el flujo existente entre el norte de la región y el Distrito. Se destaca el nodo formado por los municipios de Zipaquirá, Cajicá, Chía y Cota, seguidos por el eje Facatativá, Madrid, Mosquera y Funza (IDOM, 2018, p. 86).

En el ámbito modal, el modo de transporte de mayor peso en toda la Bogotá Metropolitana es el transporte público, con amplia diferencia frente a los demás, de forma tal que las tendencias de los desplazamientos totales se asemejan considerablemente a los del transporte público. En cuanto a las distancias, el promedio es de viajes menores a 30 km, con cerca del 50% entre 6 y 10 km; con una marcada excepción de la carga, debido a su carácter de transporte nacional de mercancías. Al observar la distribución de viajes por estrato socioeconómico, se puede observar cómo los estratos 1 y 2 son los que recorren mayores distancias, principalmente en transporte público (IDOM, 2018, pp. 88-93).

Tabla 13. Distancia media por viaje por estrato

Tipología de viaje	Distancia media por viaje
Viajes totales	9,5
Viajes totales en la región	8,04
Viajes estrato 1 y 2	11,2
Viajes estrato 3	8,7
Viajes estrato 4	8,2
Viajes estrato 5 y 6	8,3

Fuente: IDOM (2018, p. 93). Capítulo 3

Del análisis anterior se puede concluir que si se desea posicionar a la Bogotá Metropolitana como una región con calidad de vida, competitiva y habitable, el sector de movilidad es prioritario y debe ser intervenido de manera integral mediante acciones enmarcadas en estas tres vertientes de la sostenibilidad.

El crecimiento demográfico, migratorio y socioeconómico en el territorio ha producido una elevada presión sobre el sistema de movilidad, llevándolo a la situación ineficiente que se evidencia hoy en día, debido en gran medida a la alta cantidad de autoridades con competencias en torno a su gestión y regulación, lo que dificulta un actuar institucional ágil, que responda efectivamente a las diferentes demandas en auge de crecimiento.

En el caso del peatón, es prioritaria la construcción de infraestructura que conecte de mejor manera los diferentes sectores en el interior de los municipios y entre unos y otros, permitiendo el acceso de asentamientos periféricos al sistema de transporte, lo cual puede generar mayores beneficios si se articula con la bici infraestructura y con intercambiadores modales. La ampliación de aceras, el mejoramiento de intersecciones, la intervención con mobiliario urbano y vegetación, incentivan la circulación peatonal, generando dinámicas positivas en las actividades que colindan con estos corredores y la habitabilidad del sector. En el caso de TransMilenio, es necesaria la construcción de más troncales que interconecten en mejor medida la ciudad y respondan al aumento desproporcional en el número de viajes que se ha presentado en los últimos años. Se deben organizar y articular las líneas de transporte público de la región, que actualmente se caracterizan como altamente atomizadas.

Así mismo, es prioritaria la construcción de nuevas troncales que conecten a Bogotá con los municipios, generando nuevas opciones en los corredores con mayor congestión como son

la Autopista Sur, la Autopista Norte y la calle 13. A su vez, los corredores viales deberían contar con restricciones para el aprovechamiento de sus áreas inmediatas, evitando la urbanización excesiva que lleve a la conurbación y de forma complementaria, regulando adecuadamente los accesos a estas vías con medidas de mitigación a los efectos negativos que causan a la movilidad del corredor. En cuanto a los orígenes y destinos expuestos, la atención se debe centrar en la zona suroccidental de la región como mayor generadora de viajes y en la zona oriente de la capital como mayor receptora, en especial en el caso de la población de estratos 1 y 2, los mayores usuarios del transporte público, el modo de transporte con el mayor peso de la región.

Por lo tanto, en el ámbito local, es posible establecer que el diseño de un modelo de movilidad para un centro urbano específico debe considerar la integración de todos los elementos que la generan y configuran: las motivaciones de las personas, las tendencias de crecimiento urbano y del parque vehicular, la identificación de los espacios sociales del territorio, las características de la infraestructura física y su integración, la evaluación ambiental y realidad de desigualdades sociales, así como los costos involucrados, tanto privados como sociales o externalidades. A partir de ese análisis deben diseñarse políticas públicas que se traduzcan entre otras cosas, en planes de ordenamiento urbano que cuenten con los medios para su monitoreo y evaluación, dentro de lo cual la congestión es una variable fundamental. El objetivo final debe ser mejorar la calidad de vida, de modo que es necesario generar los elementos de medición que permitan establecer la correlación entre ésta y la movilidad. (Gerardo Alonso Romero y Lugo-Morín, 2018, p. 153)

Finalmente, se debe recalcar la necesidad de contar con un ente que articule los intereses y las necesidades de todo el territorio, evitando la atomización de la administración del servicio y respondiendo de manera efectiva a todos los retos que se evidenciaron antes. Es claro que bajo la tutela del Ministerio de Transporte en el radio metropolitano y de cada entidad local en su jurisdicción no se tiene una respuesta efectiva a las necesidades de actuación sobre la región de la Bogotá Metropolitana.

2.7. Desarrollo social y seguridad

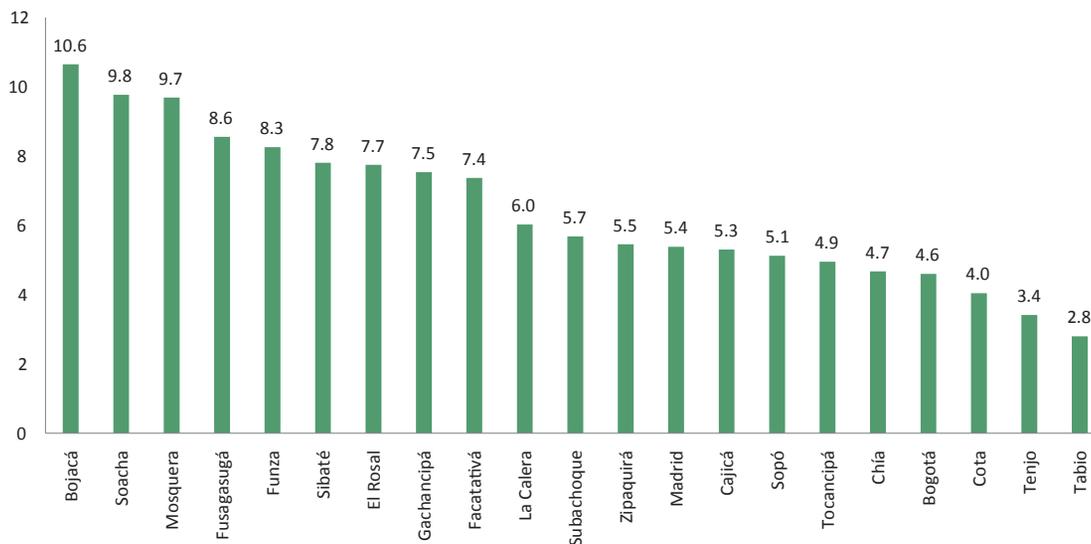
A continuación, se exponen datos de la Bogotá Metropolitana en cuanto al índice de pobreza multidimensional, en los que se muestra la capacidad de los hogares para el acceso a bienes y servicios; y datos de seguridad y convivencia extraídos de la Encuesta Multipropósito de Bogotá del año 2017.

Pobreza multidimensional

La pobreza multidimensional hace referencia al índice sintético que da cuenta no solamente de la disponibilidad de ingresos, sino también de la satisfacción de una serie de necesidades en diferentes dimensiones que hacen posible la vida digna, la garantía de los derechos y el desarrollo de las capacidades de los ciudadanos.

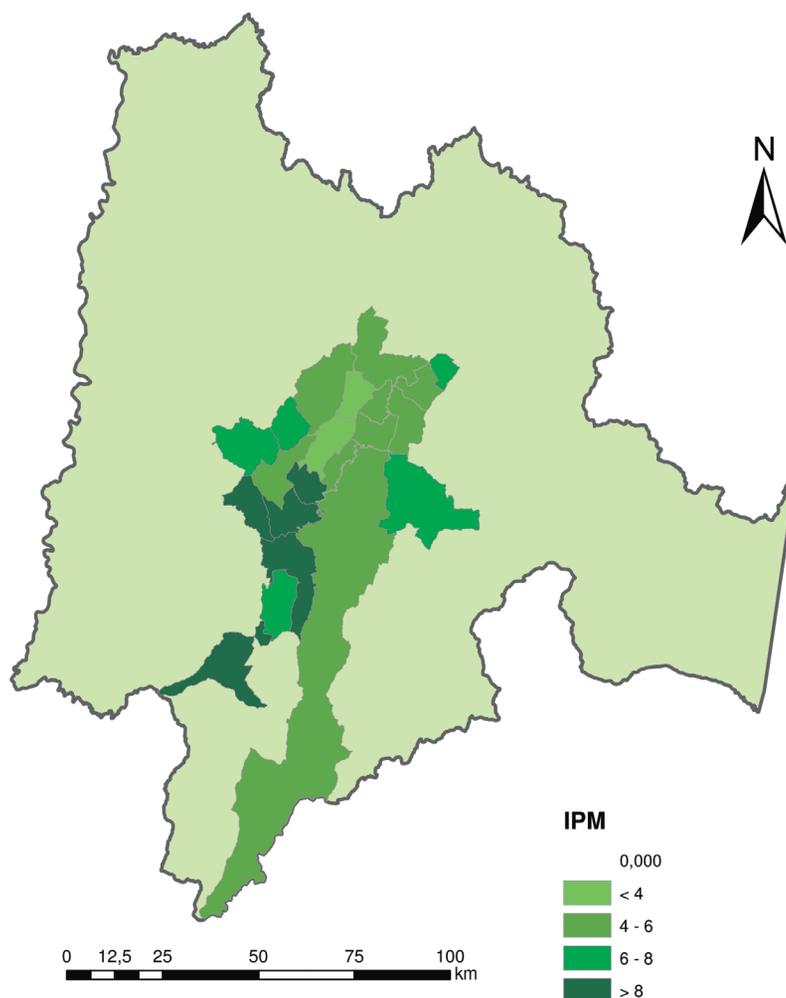
En 2017, el 4,6% de los hogares de la capital del país se clasificaron como pobres de acuerdo con el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM), mientras que para los 21 municipios de la Sabana el índice ascendía a 6,5%. No obstante, en términos espaciales, se evidencia un mayor nivel de pobreza en aquellos municipios más distantes de la capital, excepto Soacha y Mosquera cuyos niveles de pobreza son cercanos al 10% del total de la población. Igualmente, llama la atención que las localidades de Usme (10,9) y Ciudad Bolívar (8,9), en el sur de Bogotá, ostentan niveles de pobreza similares a los de los municipios más pobres de la Sabana. La primera se ubica por encima de Bojacá, Soacha y Mosquera, mientras que la segunda supera los niveles de Fusagasugá y Funza.

Gráfico 19. Índice de Pobreza Multidimensional (% de hogares) 2017



Fuente: DANE-SDP. Encuesta Multipropósito 2017. Cálculos Dirección de Estudios Macro-SDP

Mapa 11. Índice de Pobreza Multidimensional 2017 (% de hogares)

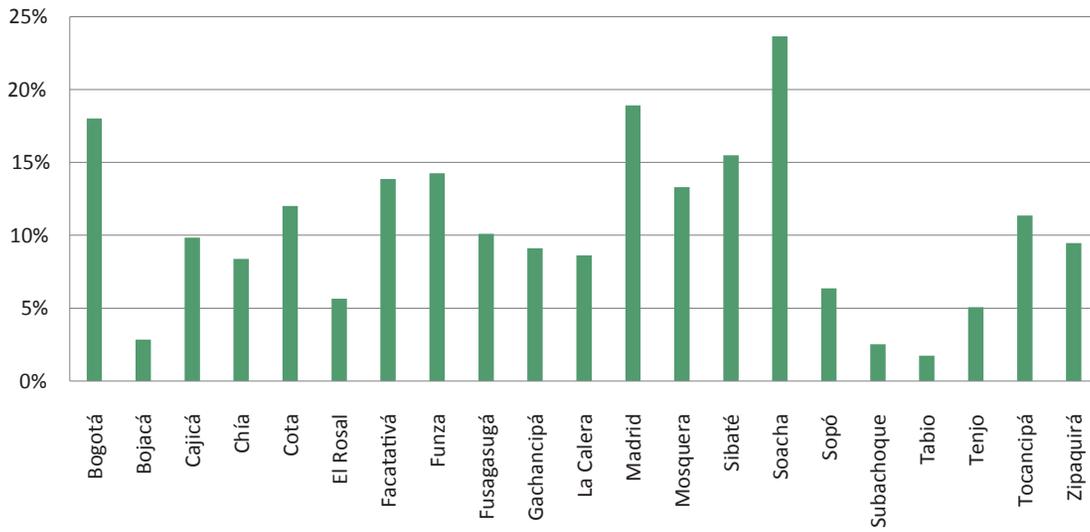


Fuente: DANE-SDP. Encuesta Multipropósito 2017. Cálculos Dirección de Estudios Macro-SDP

Seguridad y convivencia

En materia de seguridad y convivencia ciudadana, y de acuerdo con los datos obtenidos en la Encuesta Multipropósito de Bogotá del año 2017, de los hogares encuestados en el municipio de Soacha, en 276 hogares (el 24%) algún miembro fue víctima de robo en el último año, seguido de Madrid con el 19% de los hogares encuestados, y Bogotá con cerca del 18% (13.871 hogares).

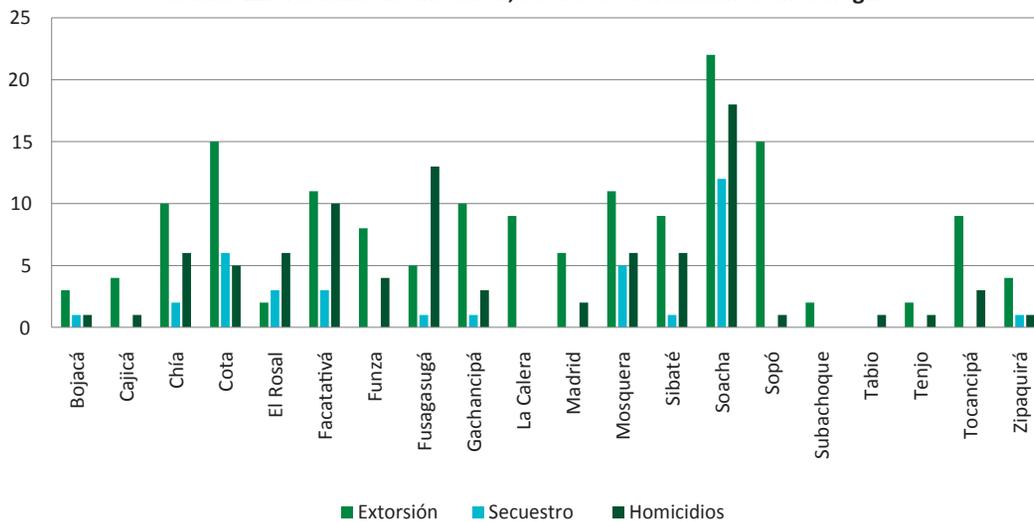
Gráfico 20. Víctimas de robo en el hogar



Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta Multipropósito 2017

En cuanto a otros flagelos causados por la violencia y la inseguridad, como la extorsión, el secuestro y los homicidios, en los 12 meses anteriores a la realización de la encuesta multipropósito el municipio de la Bogotá Metropolitana que más casos presenta —después de Bogotá con 557 eventos extorsivos en los hogares entrevistados— es Soacha con 22 casos, seguido de Sopó y Cota, con 15 casos. Respecto a homicidios, Bogotá puntea con 704 incidentes, le sigue Soacha con 18, Fusagasugá con 13 y Facatativá con diez hechos en los hogares encuestados. Finalmente, frente al secuestro, Bogotá presenta 195 y Soacha, 12 eventos.

Gráfico 21. Víctimas de extorsión, secuestro u homicidios en el hogar



Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta Multipropósito 2017

Sin embargo, cabe destacar que los municipios de Tabio, Tenjo y Subachoque, ubicados en el extremo noroccidental de la Sabana de Bogotá, no presentan casos de secuestro y muy pocos de homicidios y extorsión.

Si bien es cierto que en Bogotá suceden la mayoría de sucesos de inseguridad, municipios como Soacha, Cota, Fusagasugá y Facatativá presentan altos indicadores de robos, extorsión, secuestros y homicidios. Por otra parte, es reiterativo que las bandas criminales se localicen y actúen en diferentes jurisdicciones territoriales, dificultando la labor policial debido a sus competencias sobre uno u otro territorio, complejizando las acciones de seguimiento y control a los diferentes hechos delictivos. Por lo anterior, es necesario contar con una entidad o con una instancia de seguridad a nivel metropolitano, donde se atiendan y se controlen este tipo de hechos delictivos en forma tal que se pueda trascender las fronteras político-administrativas que dificultan su acción.



3. ANÁLISIS DE ACTORES, COMPETENCIAS, FUNCIONES Y ACCIONES A DESARROLLAR POR SECTORES

Las relaciones de interdependencia antes descritas requieren de la articulación de diferentes actores regionales, así como del desarrollo coordinado de competencias entre las administraciones municipales. A continuación, se presenta un análisis por sectores de los actores involucrados, así como de las competencias o funciones que de alguna u otra forma se tendrían que desarrollar de manera conjunta entre los municipios de la Bogotá Metropolitana para dar solución a temas de índole metropolitana.

3.1. Ambiente

Como ya explicamos ampliamente, la estructura ecológica no reconoce límites administrativos; por ende, su delimitación, regulación y manejo debe efectuarse de manera articulada en el territorio. La Bogotá Metropolitana está regulada en materia ambiental por la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca - CAR, y pertenece casi integralmente a la cuenca media y alta del río Bogotá, cubierta por una sentencia del Consejo de Estado, que ordena la descontaminación de la fuente hídrica y la actualización del Plan de Ordenamiento y Manejo de su cuenca.

Esa especial connotación lleva a priorizar la atención en el recurso hídrico como el principal tema ambiental regional (sin desconocer la importancia de otras materias relevantes¹¹). Sin embargo, hay un ámbito netamente urbano que implica un foco más detallado hacia temas como la calidad del aire y el ruido, la contaminación visual, la forestería urbana, la adaptación al cambio climático, el manejo de los residuos sólidos, etc., que harían perfectamente posible la especialización de la CAR y del Área Metropolitana como dos autoridades complementarias y la integración adecuada de su gestión en el marco del respeto y la definición de competencias.

¹¹

Al revisar las funciones de las Corporaciones Autónomas Regionales, es evidente que hay algunas netamente urbanas, pero aquellas relacionadas con la recuperación de la cuenca hidrográfica, la administración de recursos naturales, la estructura ecológica regional, la protección de la fauna y flora nativas y otras tantas de ámbito regional, deben ser atendidas por la autoridad regional competente.

Ahora bien, también es necesario —como se propone más adelante— que el ejecutor de obras y proyectos que generan impacto ambiental regional y que se derivan esencialmente de la actividad urbana no sea la misma autoridad ambiental regional, sino que esta última pueda ejercer sus funciones de control y vigilancia de manera independiente sobre otro ejecutor calificado.

Sin embargo, esta discusión técnica regularmente se ve afectada por la eventual dificultad de distribuir los recursos que hoy genera el gravamen ambiental sobre la propiedad inmueble, y que recaudan los municipios a favor de las autoridades ambientales. Este gravamen tiene origen en el inciso segundo del artículo 317 de la Constitución Política, el cual establece: “La ley destinará un porcentaje de estos tributos, que no podrá exceder del promedio de las sobretasas existentes, a las entidades **encargadas del manejo y conservación del ambiente y de los recursos naturales renovables**, de acuerdo con los planes de desarrollo de los municipios del área de su jurisdicción” (Comillas y resaltado propios).

La Ley 99 de 1993 reglamentó el tributo estableciendo límites mínimos y máximos para su aplicación, y otorgando dos alternativas sobre las cuales deberían escoger los Concejos Municipales: (i) un porcentaje del recaudo anual del impuesto predial entre el 15% y el 25%; (ii) una sobretasa de los avalúos catastrales entre 1,5 y 2,5%. En el caso de las áreas metropolitanas, según sentencias del Consejo de Estado, cuando estas ejercen la función ambiental regulada por la Ley 99 de 1993 en su artículo 66, denominando a los grandes centros urbanos como autoridades ambientales en su territorio con similares funciones a las de la CAR, la sobretasa metropolitana reemplaza la sobretasa ambiental y solo ha de entenderse que aplica una de ellas.

En el caso del territorio de Bogotá, el Distrito ejerce funciones de autoridad ambiental conforme a sus competencias como “gran centro urbano”; no obstante, no recibe los recursos de la sobretasa ambiental (por no estar previstos en el patrimonio de los distritos en la Ley 1617 de 2013) y la totalidad del recaudo es transferido a la CAR. En ese sentido, será necesario establecer una figura de orden supramunicipal que esté facultada para ejercer la autoridad ambiental desde el ámbito urbano, mientras que la CAR se encarga de otras materias igualmente importantes como:

- Ejercer una condición de autoridad supralocal y dar cuenta de las acciones de protección de ecosistemas estratégicos, zonas de recarga hídrica, protección de la fauna y la flora, conectividad ecosistémica, etc.

- Garantizar que las relaciones funcionales de la cuenca no sean “subsumidas” por los problemas y demandas técnicas puntuales que se derivan de la acción local (en muchas ocasiones complejas).
- Desarrollar, además del ejercicio de la autoridad en materia de aprovechamiento de recursos naturales, todas las funciones establecidas en el artículo 31 de la Ley 99 de 1993, en el área rural de los municipios, especialmente la ejecución de políticas, planes y programas nacionales en materia ambiental definidos por la ley aprobatoria del Plan Nacional de Desarrollo y del Plan Nacional de Inversiones o por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, así como los del orden regional que le hayan sido confiados conforme a la ley, dentro del ámbito de su jurisdicción.

De este modo, las dos autoridades ambientales, la urbana y la rural, pueden coexistir y coordinar adecuadamente sus labores, ganando la región con especialización y complementariedad.

3.2. Planeación y ordenamiento territorial

Los municipios de borde y el Distrito Capital han desarrollado —cada uno en su territorio— diferentes modelos de ocupación que en conjunto resultan dispares, no cuentan con objetivos o criterios comunes sobre los usos del suelo y desconocen la realidad metropolitana del territorio.

Las diferencias normativas y la falta de continuidad de las políticas sobre el territorio han generado problemas para definir estructuras regionales tanto en el ámbito ambiental como de infraestructura y otros, lo cual también es resultado de la ausencia de instrumentos de gestión del suelo desarrollados y coordinados efectivamente.

La desarticulación en los procesos de ordenamiento territorial ha tenido efectos negativos en la distribución y provisión equitativa de vivienda, la localización industrial, la definición de la estructura ecológica, la provisión de servicios públicos, la movilidad y el ordenamiento rural y de borde.

De lo anterior surge la necesidad de contar con una autoridad metropolitana que defina los objetivos y criterios a los que deben acogerse los municipios al adoptar los planes de

ordenamiento territorial metropolitano como lo señala la legislación vigente¹², que además dispone la obligatoriedad de las normas generales que se establezcan.

El surgimiento de un mecanismo metropolitano que se haga cargo de la planeación territorial y del desarrollo regional implica que los municipios y el Distrito compartan dichas competencias, a fin de contar con la posibilidad de converger en un espacio de concertación donde se desarrolle la dinámica territorial y se establezcan las categorías del suelo en el ámbito metropolitano. De tal manera, quedan claramente establecidas las normas bajo las cuales los municipios, en uso de su autonomía y acogidos a los resultados del proceso de concertación, definen la ubicación de la infraestructura para la conectividad y la movilidad, los suelos de protección ambiental, la expansión urbana, la ubicación de vivienda e industria, etc.

Para el caso puntual de Bogotá, por disposición del Decreto Distrital 016 de 2013, la Secretaría Distrital de Planeación tiene entre sus funciones la labor de articulación del Distrito Capital con el ámbito regional en cuanto a la formulación de políticas y planes de desarrollo conjuntos. La instancia supramunicipal de índole metropolitana suplirá esta función para el territorio que finalmente se consolide dentro de la misma, sin dejar de lado las demás escalas de intervención de la estrategia de integración regional que se ha venido desarrollando desde la Dirección de Integración Regional, Nacional e Internacional.

Por otro lado, se encuentran las funciones puntuales respecto al ordenamiento territorial y al desarrollo socioeconómico del Distrito y su articulación e interacción con el ámbito regional, las cuales quedarán recogidas en el plan metropolitano que se establezca y que será la base para los nuevos planteamientos normativos y de los mecanismos de planificación, gestión y financiación del desarrollo urbano y rural, a partir del principio del reparto equitativo de las cargas y beneficios.

En general, la competencia sobre el ordenamiento físico y territorial para el caso de los municipios y del Distrito aumentará adquiriendo alcance metropolitano, con el propósito de contar con un modelo de ocupación regional plasmado en un único instrumento de planeación, que además incluya el componente socioeconómico, que tenga un horizonte a largo plazo y que sea producto de un proceso de concertación en el que intervengan como actores principales los municipios con la Gobernación y las Corporaciones Autónomas Regionales.

.....
¹² Ley 128 de 1994, "Por la cual se expide la Ley Orgánica de las Áreas Metropolitanas"; Ley 1454 de 2011, "Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones".

3.3. Infraestructura y obras públicas

Las relaciones de interdependencia de índole metropolitana presentadas en la Bogotá Metropolitana demandan como solución el desarrollo de proyectos u obras públicas cuyo alcance no se limite únicamente a la jurisdicción de cada municipio, sino que por el contrario permita a las entidades territoriales invertir sus recursos fuera de su territorio, en torno a proyectos estratégicos para sus intereses.

En materia de obras públicas e infraestructura, será necesario contar con un mecanismo o un esquema asociativo que permita desarrollar obras públicas en materia de transporte e infraestructura vial, servicios públicos, equipamientos, espacios públicos y proyectos de interés social de escala metropolitana, entre otros.

En el Distrito Capital, el diseño, la ejecución y la construcción de los planes, programas y proyectos de infraestructura de los sistemas de movilidad y de espacio público están a cargo del Instituto de Desarrollo Urbano - IDU¹³. No obstante, y aunque estas funciones tendrían que desarrollarse en un alcance metropolitano, no sería el IDU la entidad encargada de realizarlas; por el contrario, será necesario constituir una instancia de orden supramunicipal que se encargue de ello, y en ese sentido las funciones no se cederían por parte del IDU, sino que se crearían para el ámbito metropolitano en otra entidad.

El capital privado también constituye una fuente para el diseño, la ejecución, la construcción y la financiación de obras públicas de alcance metropolitano, por lo que será necesario facultar a la institucionalidad creada a desarrollar estas funciones a través de agencias público-privadas.

Los beneficios económicos asociados a las obras públicas del ámbito metropolitano se podrán constituir como fuente de recursos para la entidad que se cree, y por lo tanto, su cálculo y liquidación tendrán que estar a cargo de la misma entidad. Actualmente, en el Distrito Capital las operaciones administrativas asociadas al cálculo, liquidación, distribución, asignación y cobro de la contribución a la valorización (Consejo Directivo del Instituto de Desarrollo Urbano, 2009, Artículo 8) están a cargo del IDU, mientras que el cálculo y la determinación del efecto plusvalía lo realiza la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital¹⁴. Sin embargo, estas funciones no se trasladarían, pues se seguirían desarrollando en el ámbito

¹³ Acuerdo 001 de 2009, "Por el cual se expiden los Estatutos del Instituto de Desarrollo Urbano".

¹⁴ Acuerdo 001 de 2009, "Por el cual se expiden los Estatutos del Instituto de Desarrollo Urbano".

distrital, pero la integración de sus criterios catastrales sería benéfico para todos los entes territoriales miembros.

Dado que se esperaría vincular al sector privado para la ejecución de obras públicas mediante alianzas público-privadas, otra fuente de recursos que se podría obtener para la entidad creada son los peajes, cuya definición estaría a cargo de la entidad creada.

En el sector de obras públicas e infraestructura, los actores que estarían involucrados con las decisiones que se tomen en una instancia superior de carácter metropolitano en esta materia son: el Instituto Distrital de Desarrollo Urbano —o quien haga sus veces en los municipios de la Bogotá Metropolitana—, la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital, el Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público, la Agencia Nacional de Infraestructura y el Instituto de Infraestructura y Concesiones de Cundinamarca.

En cuanto a la estructura de los municipios, en este sector no se cederían competencias o funciones; por el contrario, las Secretarías de Infraestructura —o quien haga sus veces en cada municipio— serían beneficiadas con el apoyo técnico y administrativo de una entidad en la que también tendrán la oportunidad de participar en la toma de decisiones.

3.4. Hábitat, servicios públicos y vivienda

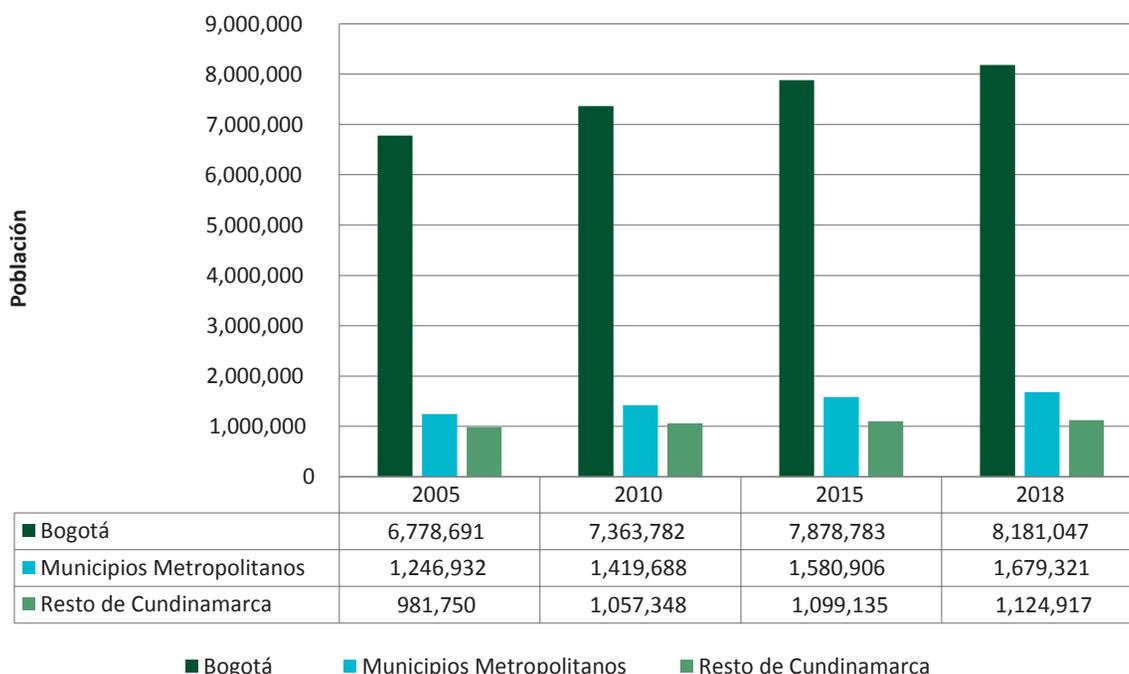
La planeación y el desarrollo inmobiliario en la región tienen una combinación especial de actores:

- a. Están los actores públicos, que son los encargados de planear y garantizar los desarrollos habitacionales que atiendan la demanda de vivienda y las proyecciones de crecimiento poblacional de sus territorios (Secretarías de Planeación Distrital y municipales, Secretaría de Hábitat y quien haga sus veces en los municipios, Ministerio de Vivienda, fondos públicos que aportan o intervienen en la viabilización de subsidios de vivienda);
- b. Los actores privados, que no solo son los encargados de la construcción del mobiliario, también tienen a cargo movilizar y/o dinamizar el mercado y las “preferencias” habitacionales de los ciudadanos, que en algunos casos distan de las necesidades reales de los ciudadanos y de los territorios.

En el caso de Bogotá, está el Sector Hábitat, en cabeza de la Secretaría Distrital del Hábitat - SDHT, y el Sector Planeación, en cabeza de la Secretaría Distrital de Planeación - SDP, los cuales tienen a cargo la tarea de generar el suelo para los desarrollos inmobiliarios, atendiendo también al contexto social, político y económico de la ciudad, de la región y del país, todo en conjunto. Bogotá y la región son un polo de atracción para migrantes de diferentes regiones del país y también de otros países, que por motivos de violencia, crisis económicas y la búsqueda de nuevas oportunidades, ven en este territorio el mejor lugar para asentarse y mejorar así su calidad de vida.

Las necesidades habitacionales de la ciudad y la región, como ya se puntualizó, han respondido a contextos y urgencias externas, producto de migraciones a la región. La oferta habitacional en Bogotá no atiende la demanda que se ha generado, por lo que esta se ha trasladado a los municipios cercanos, dando entrada a las administraciones municipales como actores y autoridades encargadas de atender las necesidades habitacionales que la Bogotá Metropolitana está demandando.

Gráfico 22. Crecimiento poblacional Bogotá, municipios metropolitanos y resto de Cundinamarca 2005-2018



Fuente: Elaboración propia con base en censos poblacionales DANE. DIRNI 2018

Proveer vivienda para la región incluye también procesos de legalización de asentamientos informales (producto de la informalidad, mafias, invasiones, y ausencia de oferta de vivienda y de instrumentos que permitan un acceso fácil para los ciudadanos), el mejoramiento de barrios y la provisión de servicios públicos domiciliarios. Todo esto requiere de la entrada en escena de entidades del Distrito como la Caja de Vivienda Popular - CVP, la Empresa de Renovación Urbana, la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos - UAESP, las empresas de servicios públicos del Distrito —o quien haga sus veces en los municipios— y otros actores relacionados de carácter privado.

Para la coordinación de cada uno de los actores, será necesario tener una autoridad que facilite la articulación de sus acciones y que organice el territorio para atender las necesidades de vivienda que la población de la región demanda.

Servicios públicos domiciliarios

La prestación de los servicios públicos domiciliarios está regulada por la Ley 142 de 1994 (Congreso de la República de Colombia, 11 de julio de 1994), a partir de la cual son definidos como servicios públicos domiciliarios esenciales el acueducto y alcantarillado, el aseo, la energía eléctrica, la distribución de gas combustible, la telefonía fija pública básica conmutada y la telefonía local móvil en el sector rural.

Si bien la prestación de servicios públicos está sujeta al crecimiento de la ciudad, al mobiliario construido y proyectado, en el que intervienen actores del proceso de generación de vivienda y de planeación de los municipios, es importante tener en cuenta que hay también otros actores que intervienen y que cumplen funciones públicas, privadas y sociales, en el marco de la necesidad de conservación del agua.

En materia de servicios públicos, los principales actores según la relevancia de los servicios que se prestan son: la Empresa de Acueducto, Agua y Alcantarillado de Bogotá - EAAB (como uno de los principales proveedores de agua directa y en bloque a municipios de la región); las empresas municipales que prestan este mismo servicio¹⁵; y las secretarías de Planeación y de Ambiente del Distrito y quien haga sus veces en los municipios.

¹⁵ Empresa de Aseo y Alcantarillado de Zipaquirá S.A. E.S.P., Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Madrid S.A. E.S.P., Empresa Municipal de Acueducto, Alcantarillado y Aseo de Funza EMAAF E.S.P., entre otras.

La prestación del servicio de acueducto es un tema fundamental para la región. La necesidad de contar con el aprovisionamiento de agua, y contar con la infraestructura necesaria que garantice el suministro de una forma continua y sin interrupciones, es una tarea que todos los municipios buscan alcanzar y mantener.

Si bien el nivel de cobertura es alto en la región, preocupa el impacto en el uso de este recurso en relación con el crecimiento habitacional que se viene presentando y que se proyecta para la región, producto en buena parte de la migración de personas que llegan a la ciudad en busca de mejores oportunidades, pero que debido al alto costo de vida de Bogotá, a la ausencia de suelo y a los elevados precios en la vivienda, optan por ubicarse en los municipios aledaños. Con ello, tiene lugar un incremento en la demanda de vivienda y una presión en el servicio del acueducto y el abastecimiento de agua.

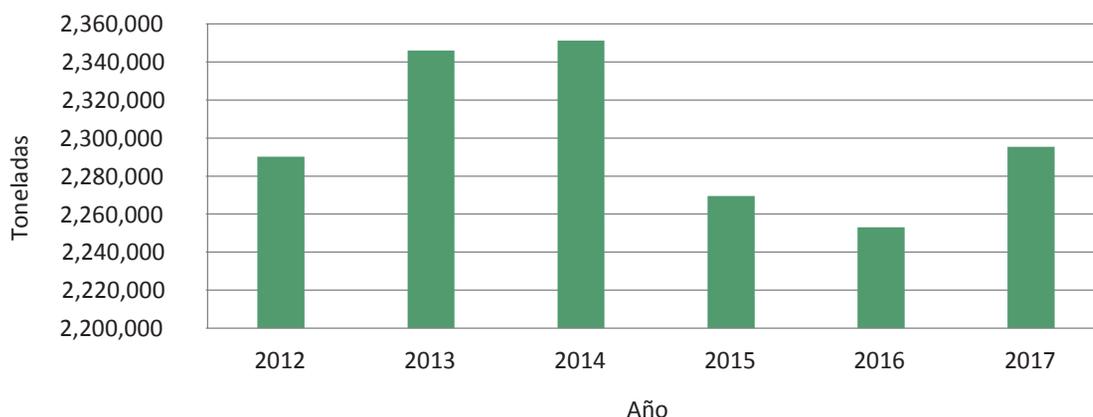
Garantizar la prestación de este servicio depende de la coordinación entre los diferentes actores de la región¹⁶ frente a la forma y el lugar donde establecer lineamientos que puedan formularse de manera coordinada y organizada, únicamente desde una figura supramunicipal, en la que participen los territorios de la Bogotá Metropolitana. Tal y como se observó antes, esta labor podría delegarse a la EAAB, la cual cuenta con la suficiencia técnica y financiera para aumentar la cobertura actual y futura, suministrando un servicio público de acueducto con elevados estándares de calidad, facilitando así la coordinación del sector en la Bogotá Metropolitana. Por tanto, se podría proponer la adhesión progresiva de los demás prestadores del servicio a la EAAB y su consolidación como el único prestador del servicio en la zona.

Por su parte, la provisión del servicio de acueducto no solo se reduce a contar con la infraestructura o el planeamiento habitacional, también es necesario garantizar el tratamiento y la reutilización del recurso vital, un tema importante en el que la Bogotá Metropolitana debe trabajar asociadamente. Así, se define la forma en la que hará buen uso de los afluentes y garantizará la adecuación y descontaminación de aquellos que por su estado lo ameriten, esto atendiendo no solo a las indicaciones que defina el Plan de Ordenamiento y Manejo de la Cuenca - POMCA del río Bogotá, sino que además será necesario contar con lineamientos y/o directrices de alcance metropolitano que definan cómo cuidar y mantener adecuadamente los afluentes de la Bogotá Metropolitana. “El ambiente es patrimonio común. El Estado y los particulares deben participar en su preservación y manejo, que son de utilidad pública e interés social” (Presidencia de la República de Colombia, 1974).

¹⁶ Las empresas prestadoras del servicio, las autoridades municipales y distritales, las Corporaciones Autónomas Regionales, y quien haga las veces de control sobre los principales cuerpos de agua de la región.

También será necesario —en materia de residuos sólidos— contar con una política regional que dicte los lineamientos y las alternativas para la disposición y el aprovechamiento de los residuos que se producen en la región. Lo anterior versus el corto plazo de vida útil con que cuentan los rellenos “Doña Juana” y “Nuevo Mondoñedo”, y la urgencia de aplicar métodos y tecnologías alternativas que permitan un mejor aprovechamiento de lo que se genera, además de una política clara frente a la reducción de residuos desde la fuente, que promueva y facilite el reciclaje, sin contar el aprovechamiento y la reutilización de los residuos que se producen en la región.

Gráfico 23. Disposición de residuos sólidos relleno sanitario Doña Juana



*Fuente: Observatorio Ambiental de Bogotá y Secretaría Distrital de Ambiente
(<http://oab2.ambientebogota.gov.co/es/indicadores?id=37&v=l#>)*

Al respecto, será necesario contar con una figura que regule y organice la prestación de los servicios públicos domiciliarios en línea con un modelo de ordenamiento territorial-metropolitano, es decir, una instancia (autoridad metropolitana) que sea responsable de brindar el apoyo técnico y tecnológico a la Bogotá Metropolitana en la prestación eficiente y eficaz de los servicios públicos de agua, alcantarillado y de disposición de residuos sólidos.

Los servicios no analizados responden esencialmente a dinámicas del mercado, y su prestación o consumo no son vitales en el desarrollo o garantía de derechos fundamentales; es el caso de los servicios de energía, gas y telecomunicaciones, sobre los cuales ya existe una regulación especial para su prestación en el territorio.

3.5. Transporte y movilidad

Las diferentes interdependencias de Bogotá y los municipios de su área de influencia, denominados “hechos metropolitanos”, se materializan a través de la movilidad de personas, bienes y servicios entre entes territoriales.

Sin embargo, en el caso del Servicio Público de Transporte Terrestre Automotor Colectivo de radio de acción metropolitano, específicamente para Bogotá y su área de influencia, esta actividad es regulada directamente por el Ministerio de Transporte, siguiendo con lo que determina el Decreto Único Reglamentario del sector en su artículo 2.2.1.1.8.1 sobre el servicio en el radio de acción metropolitano, el cual se define como:

[...] aquella que comunica municipios contiguos sujetos a una influencia recíproca del orden poblacional, social y económico, que no hacen parte de un área metropolitana definida por la ley, requiriendo que las características de prestación del servicio, los equipos y las tarifas sean semejantes a los del servicio urbano.

Su determinación estará a cargo del Ministerio de Transporte, previa solicitud conjunta de las autoridades locales en materia de transporte de los municipios involucrados, quienes propondrán una decisión integral de transporte en cuanto a las características de prestación del servicio, de los equipos y el esquema para la fijación de tarifas. (Subrayado fuera de texto. Decreto 1079 de 2015, art. 2.2.1.1.8.1)

Esta norma plantea una regulación del territorio de la Bogotá Metropolitana, en la que no solo actúa el Ministerio de Transporte como la cabeza del sector, sino que además se le designan funciones de control y trámite, al ser la autoridad competente de este territorio cuya escala metropolitana no está reglamentada por la ley, ni tiene autoridades propias. En el caso de las áreas metropolitanas del país, la autoridad metropolitana se compone por la autoridad única de transporte metropolitano y/o por los alcaldes respectivos en forma conjunta, coordinada y concertada (Decreto 1079 de 2015, Artículo 2.2.1.1.2.1), haciéndola mucho más cercana a las dinámicas de carácter endógeno y agilizando los trámites que facilitan y hacen adaptable la oferta a la demanda de este servicio en el territorio.

Tener una autoridad metropolitana de transporte es una oportunidad única para los municipios y el Distrito de regular conjuntamente y asumir el rol de autoridad competente, con todas las funciones y capacidades que esta trae consigo. Cabe señalar que en caso de que el Distrito u otro municipio autorice cualquier servicio por fuera de su jurisdicción sin un área

metropolitana constituida, incurriría inmediatamente en causal de mala conducta (Decreto 170 de 2001, artículo 10; Decreto 1079 de 2015, art. 2.2.1.1.2.1).

De esta forma, el pasajero, el conductor, el propietario del vehículo, la empresa y/o las agremiaciones que tienen alguna relación con el servicio en la escala metropolitana de Bogotá, deben entablar un proceso directo con el Ministerio de Transporte para ser habilitados, licitar, obtener permiso, celebrar un contrato de concesión o de operación, y prorrogar su permiso cada cinco años, entre otros trámites necesarios para su adecuado funcionamiento (Decreto 1079 de 2015, artículos 2.2.1.1.1.2. y 2.2.1.1.8.1).

Por su parte, el Ministerio de Transporte, como autoridad competente de esta escala territorial, debe tomar las medidas conducentes a satisfacer las necesidades insatisfechas de movilización, realizando —en el momento que considere— la reestructuración del servicio para así adelantar los estudios que determinen la demanda de movilización, elaborar los términos de referencia, abrir licitación, evaluar y adjudicar los mismos según su criterio (Decreto 1079 de 2015, Art. 2.2.1.1.).

Actualmente, esta relación Estado-Sociedad adolece de trámites extensos y lejanía entre sus actores implicados, dejando a los municipios y al Distrito como intermediadores de los intereses de las empresas sin una capacidad real de toma de decisión ante la cartera nacional, tanto para el servicio básico como para el de lujo. Por ejemplo, una tarea como velar por que se cumpla el retiro al cumplirse la vida útil determinada por la ley para los vehículos prestadores del servicio, a esta escala intermunicipal, requiere de la labor del Gobierno nacional como la autoridad competente, lo que facilita el incumplimiento de esta norma, entre otras que apuntan a la prestación eficiente del servicio (Decreto 1079 de 2015, artículo 2.2.1.1.8.1.).

Ahora bien, al observar las dinámicas actuales del transporte automotor colectivo en la escala metropolitana, se puede evidenciar un rezago de la oferta existente frente a la demanda por el servicio, debido al elevado crecimiento poblacional y de las interdependencias entre los entes territoriales mencionados, los cuales han superado todas las estimaciones previstas. Además de la inflexibilidad del sistema que dificulta la adaptación de los prestadores del servicio a un mercado muy dinámico.

Así mismo, las funciones y competencias de las entidades territoriales en materia de transporte tienen un abordaje heterogéneo, debido a la facultad de adoptar las reformas que consideren indispensables en sus estructuras administrativas y plantas de personal, lo que les brinda la

libertad, incluso, de no contar con una secretaría cuyo objeto único sea el abordaje del sector movilidad, o de que los departamentos deleguen en los municipios parte de sus funciones (art. 38 Ley 105 de 1993), dejando a la voluntad política la adecuada regulación de un sector estratégico y transversal a los demás.

3.6. Seguridad

Las Alcaldías Municipales tienen la función —de acuerdo con la Ley 62 de 1993, “Por la cual se expiden normas sobre la Policía Nacional, se crea un establecimiento público de seguridad social y bienestar para la Policía Nacional, se crea la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada y se reviste de facultades extraordinarias al Presidente de la República”— de poner medidas de seguridad en conjunto con los comandantes de Policía de su jurisdicción, así como presidir el consejo de seguridad municipal y desarrollar los planes de seguridad ciudadana y orden público. Estas funciones, para el caso de Bogotá, están a cargo de la Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia, entre las cuales se encuentran: “Formular y liderar la implementación de la política pública distrital para el mejoramiento de la seguridad, convivencia y acceso a la justicia en Bogotá; y tomar decisiones con base en información de altos estándares de calidad, en materia de política y gestión de Seguridad, Convivencia y Acceso a la Justicia”, entre otras. Por su parte, los municipios de la región confían estas funciones en las Secretarías de Gobierno.

En cuanto a la Policía Metropolitana, la Resolución 00912 de 2009 de la Policía Nacional establece que esta tiene jurisdicción en áreas metropolitanas o distritos establecidos por la ley o a la integración de dos o más municipios que sumen una población superior al millón de habitantes, con características políticas, económicas, sociales, culturales, delincuenciales y físicas similares (Grupo de Doctrina y Servicio de Policía [ASPOL], 2008).

Teniendo en cuenta lo anterior, se propone la creación del **Consejo Metropolitano de Seguridad**, el cual será el encargado de coordinar y armonizar las políticas y acciones a implantar en los municipios y el Distrito Capital para garantizar las condiciones adecuadas de seguridad ciudadana y prevención del delito con la Policía Metropolitana, conforme a la Resolución 0912 de 2009 de la Policía Nacional. El Consejo Metropolitano de Seguridad estará conformado por los alcaldes municipales y el alcalde mayor del Distrito, o por los secretarios de Seguridad en el caso de Bogotá y los de Gobierno para los municipios.

4. PRESENTACIÓN DE SUSTENTOS

Como se ha descrito en los apartados anteriores, es necesario contar con una institucionalidad metropolitana lo suficientemente robusta para ofrecer soluciones a largo plazo y satisfacer las necesidades del territorio y la población. A fin de desarrollar una propuesta concreta que responda efectivamente a expectativas de gobernanza, a continuación se presentan los antecedentes legales y constitucionales, así como los casos internacionales de referencia sobre esquemas asociativos que brindan el panorama general de lo que podría llegar a configurarse en la Bogotá Metropolitana.

4.1. Normativos

A continuación, se realiza un recuento histórico de las normas que han desarrollado las áreas metropolitanas en el país, y se hace énfasis en aquellas que son aplicables al Distrito Capital, con el fin de exponer los elementos normativos que diferencian el área metropolitana del Distrito Capital de las demás áreas.

La primera vez que se mencionó el área metropolitana en la normatividad nacional se dio en la reforma constitucional de 1968, contenida en el Acto Legislativo N.º 1 (Congreso de la República de Colombia, 1968), que en su artículo 63 modificó el artículo 198 de la Constitución de 1886, incorporando en su inciso segundo la posibilidad de crear o constituir las denominadas áreas metropolitanas, en los siguientes términos:

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

La ley establecerá las condiciones y las normas bajo las cuales los municipios puedan asociarse entre sí para la prestación de los servicios públicos. Las Asambleas, a iniciativa del Gobernador, podrán hacer obligatoria la Asociación, conforme a la ley citada, cuando la más eficiente y económica prestación de los servicios así lo requieran. (Congreso de la República de Colombia, 1968. Art. 63: Inciso segundo)

El tratadista Jaime Vidal Perdomo (1970, citado en Rodríguez, 2008, pp. 208-209) señaló que el área metropolitana es fundamentalmente una entidad geográfica y sociológica a la cual la reforma de 1968 quiso reconocerle y darle vida jurídica, indicando al respecto las circunstancias que determinaron su creación:

Se dice geográfica porque es la vecindad de municipios, dentro de los cuales uno tiene las características de gran ciudad o metrópoli y la expansión de ésta, lo que va integrando una unidad territorial que genera otros nexos y hace necesario un especial tratamiento jurídico administrativo.

[...] Es una entidad sociológica el área metropolitana porque esa proximidad territorial va espontáneamente produciendo relaciones más estrechas o vínculos de dependencia entre las diferentes comunidades.

Una década después, el Congreso de la República expidió la Ley 61 de diciembre 15 de 1978, o Ley Orgánica del Desarrollo Urbano, teniendo como propósito orientar la intervención del Estado para mejorar las condiciones económicas, sociales, culturales y ecológicas de las ciudades y sus áreas de influencia. En tal sentido, determinó la necesidad de establecer las características y los procedimientos de organización y administración de las áreas metropolitanas, otorgando facultades al Ejecutivo para reglamentarlas.

En consecuencia, el presidente de la República expidió el Decreto Ley 3104 de diciembre 14 de 1979, “Por el cual se dictan normas para la organización y funcionamiento de las áreas metropolitanas”. Dicho decreto definió a las áreas metropolitanas como “entidades autorizadas por la Constitución y organizadas por la ley, para la más adecuada promoción, planificación y coordinación del desarrollo conjunto y la prestación de servicios de dos o más municipios de un mismo departamento, dotadas de personería jurídica, autoridades y régimen especiales, autonomía administrativa y patrimonio independiente”.

Además, el citado decreto desarrolló ampliamente lo concerniente a los requisitos para su constitución, acuerdos y decretos metropolitanos, gobierno y administración (Junta Metropolitana y Alcalde Metropolitano), funciones, patrimonio y rentas, control fiscal, control jurisdiccional y prestación de servicios públicos.

El artículo 198 de la Constitución de 1886, la Ley 61 de 1978 y el Decreto Ley 3104 de 1979 constituyeron el anterior régimen jurídico de las áreas metropolitanas en Colombia. A este régimen jurídico se sumó el bloque de disposiciones contenidas en el Título XVII del Decreto Ley 1333 de 1986 - Código de Régimen Municipal, marco normativo en el cual nacieron las siguientes áreas metropolitanas:

Tabla 14. Marco normativo de creación de las áreas metropolitanas vigentes en Colombia

Nombre	Acto	Integrantes
Área Metropolitana del Valle de Aburrá	Ordenanza N.° 34 del 27 de noviembre de 1980	Medellín, Barbosa, Girardota, Bello, Copacabana, Itagüí, La Estrella, ¹⁷ Sabaneta, Caldas, Envigado
Área Metropolitana de Barranquilla	Ordenanza N.° 28 del 11 de 1981.	Barranquilla, Soledad, Puerto Colombia, Soledad, Malambo
Área Metropolitana del Centro Occidente	Ordenanza N.° 001 del 15 de diciembre de 1981. Modificada por Ordenanza N.° 14 del 26 de marzo de 1991.	Pereira, Dosquebradas, La Virginia
Área Metropolitana de Bucaramanga	Ordenanzas N.° 20 del 15 de diciembre de 1981 y N.° 46 de 1984.	Bucaramanga, Floridablanca, Girón, Piedecuesta
Área Metropolitana de Cúcuta	Ordenanza N.° 40 del 3 de enero de 1991. Decreto N.° 00508 del 3 de julio de 1991.	Cúcuta, Villa del Rosario, Los Patios, El Zulia, San Cayetano, Puerto Santander

Fuente: Secretaría Distrital de Planeación

Posteriormente, en la Constitución Política de 1991 se incluyeron tres artículos de gran importancia, el 319, el 322 y el 325, los cuales —al encontrarse en la norma de normas— constituyen el eje central del análisis normativo de un área metropolitana para el Distrito Capital.

¹⁷ El municipio de Envigado se unió al Área Metropolitana mediante consulta popular realizada el 10 de julio de 2016, la consulta superó el umbral del 5% con 40.395 votantes, la votación fue de 24.507 votos por el sí, 15.364 por el no, 366 nulos y 158 no marcados.

El artículo 319 de la Constitución define para las áreas metropolitanas del país su objeto, su función y sus requisitos de constitución:

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

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

Cumplida la consulta popular, los respectivos alcaldes y los concejos municipales protocolizarán la conformación del área y definirán sus atribuciones, financiación y autoridades, de acuerdo con la ley. Las áreas metropolitanas podrán convertirse en Distritos conforme a la ley.

A partir de este artículo, se puede concluir que las áreas metropolitanas a lo largo del país tienen como mínimo las siguientes características:

1. Son entidad administrativa.
2. Están conformadas por dos o más municipios que tengan relaciones económicas, sociales y físicas entre sí.
3. Para su constitución, es necesario que las consultas populares, hechas en los municipios, decidan a favor de su vinculación al área.
4. Deben tener como objeto programar y coordinar el desarrollo armónico e integrado del territorio que se encuentra bajo su autoridad, racionalizar o prestar servicios públicos y ejecutar obras de su interés.
5. Están reglamentadas por un régimen administrativo y fiscal especial.

Por otra parte, en los artículos 322 y 325 la Constitución se plantea una nueva aproximación en lo que respecta a las áreas metropolitanas, partiendo del hecho de que Bogotá, como Distrito Capital, tiene un régimen político, fiscal y administrativo especial:

Artículo 322. Modificado por el Acto Legislativo No. 01 de 2000. El nuevo texto es el siguiente: Bogotá, Capital de la República y el Departamento de Cundinamarca, se organiza como Distrito Capital. Su régimen político, fiscal y administrativo será el que determinen la Constitución, las leyes especiales que para el mismo se dicten y las disposiciones vigentes para los municipios.

[...] Artículo 325. Con el fin de garantizar la ejecución de planes y programas de desarrollo integral y la prestación oportuna y eficiente de los servicios a su cargo, dentro de las condiciones que fijen la Constitución y la ley, el Distrito Capital podrá conformar un área metropolitana con los municipios circunvecinos y una región con otras entidades territoriales de carácter departamental.

Con base en el artículo 325 de la Constitución, se puede observar que el área metropolitana de la capital tiene las siguientes características:

1. Tiene como fin garantizar la ejecución de planes y programas de desarrollo integral del Distrito Capital, junto con la prestación oportuna y eficiente de los servicios a su cargo.
2. Debe estar conformada por el Distrito Capital con los municipios circunvecinos.

En relación con la necesidad de una regulación especial para el Distrito Capital (artículo 322) y su Área Metropolitana (artículo 325), la Asamblea Constituyente expuso que:

[...] el Distrito debe hacer frente a problemas que hoy, infortunadamente, lo desbordan: planeación y programación de su desarrollo integral, manejo de la Sabana de Bogotá como ecosistema, prestación de servicios básicos a municipios que se encuentran en su área de influencia, relaciones con la provincia de la que toma los recursos que requiere y los devuelve deteriorados. Con tal fin la Constitución debe prever expresamente que el Distrito Capital podrá asociarse con otros municipios o entidades territoriales y conformar áreas metropolitanas o regiones de planificación. Y que las personas jurídicas y organizaciones que surjan de tales uniones se regirán por la ley y los convenios que las hayan creado. Expresamente debe quedar consignado que la figura del Distrito Capital no es contraria a

ninguna de las formas de coordinación e integración que sea necesario convenir con otras entidades territoriales. Antes que entenderse como instituciones opuestas o antagónicas, deben considerarse como fórmulas complementarias que faciliten el desarrollo integral de toda una región, en el amplio sentido de la palabra. (Ponencia: Bogotá, Distrito Capital. Ponente: Jaime Castro. Gaceta Constitucional n.º 40 página 13)

Teniendo en cuenta la intención del constituyente, se puede inferir que la principal razón por la cual el área metropolitana de la capital requiere un régimen especial es justamente para que faciliten la planeación y programación de su desarrollo integral, junto con el desarrollo de la región. Lo anterior implica que el Área Metropolitana del Distrito Capital tiene como fines: i) la planeación y programación del desarrollo integral de la capital; ii) el manejo de la Sabana de Bogotá como ecosistema; iii) la prestación de servicios básicos a municipios que se encuentran en el área de influencia del Distrito Capital; y iv) las relaciones con la provincia de la cual la capital se provee de recursos.

Considerando las diferencias sustanciales entre el Área Metropolitana del Distrito Capital y las áreas metropolitanas del país —entre otras, que tienen un objeto diferente—, se puede evidenciar la necesidad de una regulación especial para a primera.

Posterior a la Constitución de 1991, se expidió la Ley 128 de 1994, “Por la cual se expide la Ley Orgánica de las Áreas Metropolitanas”, que reglamentó las áreas metropolitanas de la Nación, regulando su objeto, naturaleza, sede, funciones, constitución, relaciones con los municipios integrantes, órganos de dirección y administración, patrimonio y rentas, actos y contratos, entre otros elementos. En esta ley, las áreas metropolitanas se describen como:

[...] entidades administrativas formadas por un conjunto de dos o más municipios integrados alrededor de un municipio núcleo o metrópoli, vinculados entre sí por estrechas relaciones de orden físico, económico y social que para la programación y coordinación de su desarrollo y para la racional prestación de sus servicios públicos requiere una administración coordinada (Art. 1).

Así mismo, esta ley limitó las competencias de las áreas metropolitanas a la regulación de los hechos metropolitanos relacionados directamente con el fenómeno de la conurbación (Art. 6); de modo que a las áreas metropolitanas les fueron asignadas básicamente las siguientes funciones (Art. 4):

- Programar y coordinar el desarrollo armónico e integrado del territorio bajo su jurisdicción.
- Racionalizar la prestación de los servicios públicos a cargo de los municipios que la integran, y si es el caso, prestar en común alguno de ellos.
- Ejecutar obras de interés metropolitano.

En el marco de la Ley 128 de 1994, fue creada en el 2002 el Área Metropolitana del Valle del Cacique de Upar, cuya consulta popular para aprobación se realizó el 8 de marzo de 1998, la cual procedió con 67.649 votos por el Sí y 5.429 por el No (Registraduría Nacional del Estado Civil, 2018, p. 16).

Tabla 15. Normativa de creación del Área Metropolitana del Valle del Cacique de Upar

Nombre	Acto	Integrantes
Área Metropolitana del Valle del Cacique de Upar	<ul style="list-style-type: none"> - Resolución 018 de mayo de 1997 y Resolución 088 de abril de 1994 del Concejo Municipal de Valledupar (se acoge el municipio de Agustín Codazzi). - Resolución 001 del 7 de abril de 1994 del Concejo Municipal de la Paz. - Resolución 001 del 24 de mayo de 1994 del Concejo Municipal de San Diego. - Resolución 021 del 28 de septiembre de 1994 del Concejo de Manaure Balcón del Cesar. - Resolución 01 del 8 de agosto de 1994 del Concejo Municipal de Manaure. 	Valledupar, La Paz, Manaure, Balcón de Cesar, Agustín Codazzi, San Diego.

Fuente: Portal web Área Metropolitana del Valle del Cacique de Upar

Por otra parte, la Ley 388 de 1997 —o Ley de Ordenamiento Territorial—, en su artículo 5, integró a las áreas metropolitanas como sujeto activo del nuevo proceso de ordenamiento urbano. En esta ley se reglamentan: i) los componentes y el procedimiento para la elaboración de los planes integrales de desarrollo metropolitano y su vinculatoriedad con los planes de ordenamiento territorial de los municipios que integran las áreas metropolitanas; ii) la prevalencia de los objetivos y criterios definidos por la Junta Metropolitana respecto a normas urbanísticas sobre aquellos objetivos y criterios municipales; iii) las actuaciones urbanísticas en que deban o quieran participar las áreas metropolitanas; iv) la competencia de las áreas metropolitanas para expropiar o adquirir por enajenación voluntaria.

Sobre su ámbito de aplicación, la citada ley, en su artículo 136, indica que: “Las normas contenidas en la presente ley, son aplicables a los municipios, distritos especiales, Distrito Capital y al departamento especial de San Andrés y Providencia”.

Con base en lo anterior, se puede observar que no hay una distinción entre el Distrito Capital y el resto del país en esta reglamentación particular, sino que expresamente establece que le aplica junto con los demás municipios y distritos especiales. Esta ley no ha sido derogada, y, por lo tanto, está vigente y es vinculante para el Distrito Capital, incluso en lo que corresponde a áreas metropolitanas.

La Ley 1454 de 2011, o Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, por su parte contempló a las áreas metropolitanas dentro de los esquemas asociativos territoriales (Art. 10), abriendo la posibilidad de asociación entre áreas “para organizar conjuntamente la prestación de servicios públicos, la ejecución de obras de ámbito regional y el cumplimiento de funciones administrativas propias [...]” (art. 15). Así mismo, estableció la posibilidad de que la Nación o los diferentes órganos del nivel central puedan delegar a las áreas atribuciones propias de los organismos y entidades públicas de la Nación (art. 20); y determinó tanto el Régimen Fiscal Especial para las áreas metropolitanas (art. 25), como la distribución de sus competencias en materia del ordenamiento del territorio (art. 29).

Finalmente, el 29 de abril de 2013 se expidió la Ley 1625, “Por la cual se deroga la Ley Orgánica 128 de 1994 y se expide el régimen para las áreas metropolitanas”. En esta ley, las áreas metropolitanas fueron definidas en su artículo 2 como:

[...] entidades administrativas de derecho público, formadas por un conjunto de dos o más municipios integrados alrededor de un municipio núcleo, vinculados entre sí por dinámicas e interrelaciones territoriales, ambientales, económicas, sociales, demográficas, culturales y tecnológicas que para la programación y coordinación de su desarrollo sustentable, desarrollo humano, ordenamiento territorial y racional prestación de servicios públicos requieren una administración coordinada. (El texto subrayado corresponde a las diferencias con la Ley 128 de 1994)

Allí se amplía la definición de los hechos metropolitanos, precisándolos como “aquellos fenómenos económicos, sociales, tecnológicos, ambientales, físicos, culturales, territoriales, políticos o administrativos, [que] afecten o impacten simultáneamente a dos o más de los municipios que conforman el Área Metropolitana” (art. 10).

Ahora bien, en su ámbito de aplicación, la ley expresamente excluye al Distrito Capital y su área metropolitana: “Artículo 1. [...] Parágrafo. La presente ley no aplicará para el caso de Bogotá, Distrito Capital y sus municipios conurbados, los cuales tendrán una ley especial”.

Es así como en la actualidad no hay un régimen para el área metropolitana de la capital de la Nación. No obstante, la misma Ley 1625 incorpora una disposición al respecto, en la que establece la necesidad de un régimen especial: “Artículo 39. Régimen Especial para Bogotá y Cundinamarca. La ley definirá las reglas especiales a las que se sujetaría la conformación de un Área Metropolitana entre Bogotá y los municipios colindantes del departamento de Cundinamarca”.

Al respecto, la Corte Constitucional, mediante Sentencia C-179 de 2014, declaró exequibles el artículo 39 y el parágrafo del artículo 1, considerando que estos artículos buscan acatar una distinción constitucional legislativa que hasta el momento había sido ignorada (la necesidad de un régimen especial para el Distrito Capital):

[...] los enunciados normativos contenidos en el parágrafo del artículo 1 y el artículo 39 de la Ley 1625 de 2013 [...], no vulneran la Constitución Política en sus artículos 13, 325 y 326 CP y no configuran una Omisión Legislativa Relativa, por cuanto es legítimo desde el punto de vista constitucional que las disposiciones acusadas determinen que la Ley 1625 de 2013 no aplica para el caso de Bogotá Distrito Capital y sus municipios conurbanos, los cuales tendrán una ley especial, un régimen especial, el cual definirá las reglas con enfoque diferencial a las que se sujetará la conformación de un Área Metropolitana entre Bogotá y los municipios colindantes del departamento de Cundinamarca, de conformidad con una interpretación sistemática de lo dispuesto por los artículos 322 y 325 CP.

Finalmente, la Corte considera que:

[...] teniendo en cuenta los mandatos constitucionales contenidos en los artículos 322 y 325 de la Constitución Política, así como la disposición contenida en el parágrafo del artículo 1 y el artículo 39 de la Ley 1625 de 2013, la Corte considera necesario requerir al Congreso para que en cumplimiento de estos deberes constitucionales y legales, regule en el menor tiempo posible el régimen especial para la constitución del Área Metropolitana que será conformada por el Distrito Capital y sus municipios circunvecinos de Cundinamarca.

En el marco de la Ley 1625 de 2013, se procedió a impulsar la creación del Área Metropolitana del Sol, iniciativa liderada por las administraciones de los municipios de Flandes, Carmen de Apicalá, Suárez, Coello (Tolima), Guataquí, Nariño, Girardot y Tocaima (Cundinamarca). Siguiendo el procedimiento establecido en esta ley, en junio de 2014 fue radicado el proyecto de constitución de esta área metropolitana en la Registraduría Nacional del Estado Civil, la cual convocó a consulta popular el 23 de noviembre de 2014. Dicha consulta no procedió debido a que no se alcanzó el umbral de participación requerido, y aunque en todos los municipios el Sí obtuvo la mayor votación, solo en Suárez se alcanzó el umbral.

Finalmente, es importante precisar que en caso de que el Distrito Capital quisiera conformar un área metropolitana no es necesario realizar una consulta popular, pues si bien el artículo 319 de la Constitución Política, sobre las áreas metropolitanas, establece como requisito para su constitución la realización de una consulta popular en los municipios que la conformarán, el artículo 325 sobre el Área Metropolitana del Distrito Capital en ningún momento hace referencia a este requisito.

4.2. Análisis de esquemas de asociatividad

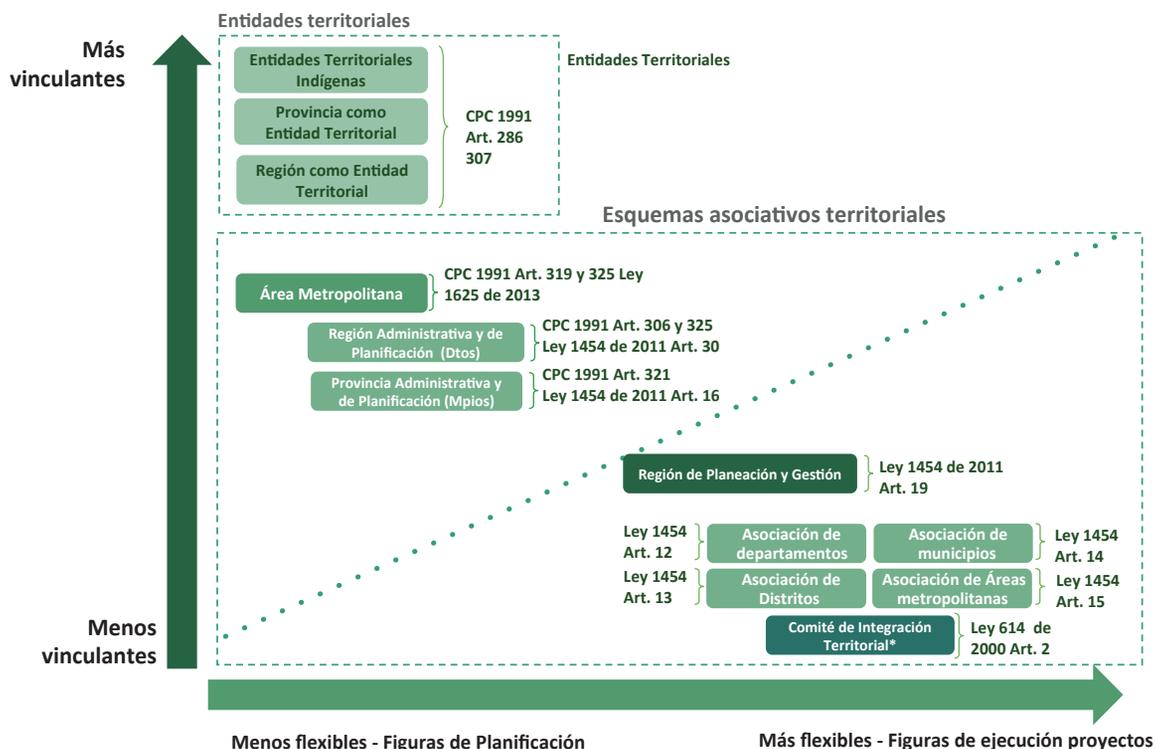
La Constitución Política de Colombia de 1991, en sus artículos 306, 307, 319, 321 y 325, posibilita la conformación de una serie de figuras de gestión del desarrollo regional que no son consideradas propiamente entidades territoriales, sino esquemas asociativos territoriales que a su vez están reglamentados por la Ley 1454 de 2011 (Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial), la Ley 1625 de 2013 y la Ley 614 de 2000. Esto en respuesta a la necesidad de articular las soluciones a problemáticas que sobrepasan los límites jurisdiccionales de los entes territoriales existentes.

Es así como la norma colombiana 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 (Congreso de la República, Ley 1454 de 2011, Art. 9). Con este propósito, existe un amplio catálogo de formas de asociación para 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 tienen características particulares, comparten la de ser figuras administrativas que no cuentan con autonomía política. A continuación, se presenta

una breve descripción de las figuras de gestión territorial contempladas en la legislación nacional, cuyo alcance es metropolitano, y se hace un análisis comparativo de las mismas.

Gráfico 24. Esquemas asociativos territoriales



* Constituye un cuerpo colegiado de planificación territorial

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

En ese sentido, se analiza el área metropolitana, la Provincia Administrativa y de Planificación, la Región de Planeación y Gestión, la Asociación de Municipios y el Comité de Integración Territorial.

4.2.1. Área metropolitana

Tabla 16. Resumen Esquema Asociativo Área Metropolitana

Norma	Para el país: CPC Art. 319, Ley 1625 de 2013 Para Bogotá: CPC Art. 325
Entidades que se asocian	Para el país: municipios de un mismo departamento o municipios pertenecientes a varios departamentos en torno a un municipio definido como núcleo. Para Bogotá: Distrito Capital y municipios circunvecinos.

Objeto	<p>Para el país: programar y coordinar el desarrollo armónico e integrado del territorio colocado bajo su autoridad; racionalizar la prestación de los servicios públicos a cargo de quienes la integran y, si es el caso, prestar en común algunos de ellos; y ejecutar obras de interés metropolitano.</p> <p>Para Bogotá: garantizar la ejecución de planes y programas de desarrollo integral y la prestación oportuna y eficiente de los servicios a su cargo.</p>
Forma de creación	<p>Para el país: lo reglamenta la Ley 1625 de 2013.</p> <p>Para Bogotá: se debe expedir una ley especial.</p>
Ventajas	<ul style="list-style-type: none"> • Es vinculante. • Permanente en el tiempo. • Cumple sus funciones y quita cargas a los municipios. • Reduce ineficiencias administrativas. • Redistribuye la riqueza en el territorio. • Coordina el cómo y dónde crecer. • Ha mostrado resultados. • Permite el ejercicio de autoridades. • Permite la prestación de servicios públicos.
Desventajas	<ul style="list-style-type: none"> • Su constitución requiere trámite legislativo. • Se han creado imaginarios falsos alrededor de su constitución. • Para el país: requiere consulta popular.

Fuente: SDP, elaboración propia

Un área metropolitana surge de facto cuando la población de un conjunto de municipios establece vínculos cotidianos y duraderos con un municipio núcleo y entre sí. Los mercados principales (el de trabajo y el de vivienda) tienden a operar como uno solo y los bienes públicos producidos en un municipio son demandados y consumidos por los otros municipios. Así mismo, los bienes ambientales y la estructura ecológica principal conforman un mismo sistema que trasciende los límites jurisdiccionales de estos municipios. (Alfonso, 2012)

Con el fin de institucionalizar estas relaciones, 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.

La Constitución Política, en su artículo 325, concibió la creación de un Área Metropolitana entre el Distrito Capital y sus municipios circunvecinos con el fin de garantizar la ejecución de planes y programas de desarrollo integral y la prestación oportuna y eficiente de servicios. En ese marco, el Área Metropolitana para Bogotá y sus municipios circunvecinos busca facilitar la planeación y programación del desarrollo integral del Distrito junto con el de la región, el cual se encuentra altamente influenciado por esta. Y tiene como fines: i) la planeación y programación del desarrollo integral de la capital y la región; ii) la prestación de servicios básicos a municipios que se encuentran en el área de influencia del Distrito Capital; y iii) la gestión conjunta de recursos y el manejo de la Sabana de Bogotá como un ecosistema (Castro, s. f., p. 13).

Actualmente, la Ley 1625 de 2013 presenta el régimen para áreas metropolitanas, excluye expresamente al Distrito Capital y su área metropolitana de su ámbito de aplicación, y establece la necesidad de un régimen especial que defina las reglas a las que se sujetará para su conformación.

El área metropolitana como esquema asociativo entrega una serie de ventajas que hacen que sea la figura más adecuada para Bogotá y los municipios vecinos, a fin de atender temas de índole metropolitana, porque:

i. Garantiza la autonomía territorial:

Los municipios que integren el área metropolitana conservan su autonomía para la gestión de los asuntos que no son de carácter metropolitano, y así mismo no podrán por separado realizar obras, prestar servicios, ni ejercer las funciones que asuma el área en forma exclusiva.

ii. Cumple sus funciones y quita cargas a los municipios:

En los asuntos atribuidos al área metropolitana, los actos administrativos de las autoridades metropolitanas son de superior jerarquía respecto a los actos administrativos municipales dentro de su jurisdicción. Por lo tanto, las decisiones metropolitanas tomadas de manera conjunta por los entes territoriales pertenecientes son vinculantes a la totalidad del territorio. Esto permite el desarrollo articulado desde una visión supramunicipal consensuada sobre los diferentes sectores y áreas temáticas que se asuman, liberando a los municipios de las labores, obligaciones y costos que superan su jurisdicción para centrar sus esfuerzos en las problemáticas y potencialidades específicas de su entidad territorial.

iii. Permite el ejercicio de autoridades

Es el único esquema asociativo facultado para ejercer autoridad metropolitana en materia ambiental, de transporte y ordenamiento territorial. Las seis áreas metropolitanas que existen actualmente (Barranquilla, Valle de Aburrá, Centro Occidente, Valle del Cacique Upar, Cúcuta y Bucaramanga): están facultadas como autoridad de transporte de pasajeros; en materia de planeación ejercen la labor de coordinación y expedición del Plan Integral de Desarrollo Metropolitano y el Plan Estratégico

Metropolitano de Ordenamiento Territorial¹⁸; y en el caso específico del Área Metropolitana del Valle de Aburrá, esta ejerce también funciones y competencias de autoridad ambiental¹⁹.

iv. Permite la prestación conjunta y eficiente de servicios públicos:

La existencia de un área metropolitana permite la regulación y gestión estandarizada para la prestación de servicios públicos domiciliarios. Muchos de estos servicios constituyen monopolios naturales, donde la competencia es difícilmente constituyente y suele representar ineficiencias en su prestación. En este sentido, la existencia de un ente coordinador que tome decisiones vinculantes que lleven a mejorar las condiciones de gestión y prestación de servicios es un paso hacia adelante para la calidad de vida y la competitividad de la Bogotá Metropolitana.

v. Redistribuye la riqueza:

El área metropolitana sirve como mecanismo para generar equidad y reducción de la pobreza en los entes territoriales miembros, pues permite la inversión de recursos por parte de los municipios con ingresos más altos en los municipios con menores recursos.

Ejemplo de lo anterior sucede en las actuales áreas metropolitanas del país, en donde un municipio núcleo como Medellín aporta alrededor del 85% de los recursos por aportes que recibe el Área Metropolitana del Valle de Aburrá (AMVA). Además, de estos recursos se invierte un porcentaje más elevado fuera de Medellín, en los otros municipios del AMVA, en obras de infraestructura y proyectos estratégicos que permiten el progreso y mejoran la calidad de vida en la región. Solamente cerca del 30% de la inversión del AMVA se realiza en Medellín²⁰.

vi. Cuenta con un soporte constitucional y legal e impulso judicial:

Existe una orden expresa de la Corte Constitucional al Congreso de regular en el menor tiempo posible el régimen especial para la constitución del Área Metropolitana que será conformada por el Distrito Capital y sus municipios circunvecinos de Cundinamarca.

¹⁸ Aún en formulación en alguna de las áreas metropolitanas.

¹⁹ El Área I AM de Bucaramanga también ejerció autoridad ambiental, pero un fallo del Consejo de Estado determinó la nulidad del Acuerdo Metropolitano que así lo establecía por falta de un censo oficial (adoptado por ley) que certificara que la población urbana supera el millón de habitantes. Aunque las certificaciones del DANE así lo indican, la ausencia del requisito legal definió a criterio del Consejo de Estado la nulidad del Área Metropolitana.

²⁰ Palabras de Víctor Piedrahita, subdirector de Planificación Integral del AMVA en el evento realizado por ProBogotá-Región el 14 de marzo del 2018.

vii. Una ley hecha a la medida:

Bogotá y sus municipios vecinos podrán contar con un Área Metropolitana acorde a sus necesidades y características, fuerte y consecuente, que sea vinculante en materias como el ordenamiento territorial, y con la capacidad y la flexibilidad para trabajar según las prioridades que se definan en diferentes administraciones.

En conclusión, un área metropolitana permite generar un arreglo institucional con un alto grado vinculatorio que hace que al menos dos administraciones, aun cuando conserven su autonomía jurídica y política, tengan autoridades administrativas que coordinan el desarrollo de las entidades territoriales en aspectos específicos que estas decidan.

Es decir, las áreas metropolitanas en Colombia cumplen un papel multijurisdiccional, en el que 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 (Carrión, 2009, p. 7).

Por otra parte, es importante mencionar que el hecho de no contar con una ley especial que regule la constitución del Área Metropolitana para el Distrito Capital también se convierte en una desventaja, debido al proceso complejo que la expedición de esta ley implica. Adicional a ello, con el tiempo se han ido generando una serie de falsos imaginarios sobre esta figura que han impartido temor en los municipios respecto a su constitución, motivo por el cual será necesario sensibilizar y dar a conocer las ventajas que tiene crear este esquema de gobernanza.

4.2.2. Provincias Administrativas y de Planificación - PAP

Tabla 17. Resumen Esquema Asociativo Provincias Administrativas y de Planificación - PAP

Norma	CPC Arts. 286 y 321 - Ley 1454 de 2011, Art. 16
Entidades que se asocian	Dos o más municipios geográficamente contiguos de un mismo departamento.
Objeto	Organizar conjuntamente la prestación de servicios, la ejecución de obras públicas, la ejecución de proyectos de desarrollo integral y la gestión ambiental.
Forma de creación	Las crean la Asambleas Departamentales mediante ordenanza previa autorización de los respectivos Concejos Municipales, por solicitud de los alcaldes municipales, gobernadores o el 10% de ciudadanos del censo electoral.

Ventajas	<ul style="list-style-type: none"> • Organiza conjuntamente la prestación de servicios públicos. • Ejecuta obras de ámbito regional y proyectos de desarrollo regional. • Permite la gestión ambiental.
Desventajas	<ul style="list-style-type: none"> • La normatividad no es clara con la presencia del Distrito. • No permite crear autoridades metropolitanas. • No genera cargos al presupuesto nacional, ni al Sistema General de Participaciones, ni al Sistema General de Regalías.

Fuente: SDP, elaboración propia

La Constitución Política de Colombia (Asamblea Nacional Constituyente, 1991), en su artículo 321, faculta la creación de provincias entre municipios de un mismo territorio, con el fin de que estos se organicen para el cumplimiento de las funciones que deleguen sus municipios miembros, el departamento y la Nación:

Artículo 321. Las provincias se constituyen con municipios o territorios indígenas circunvecinos, pertenecientes a un mismo departamento. La ley dictará el estatuto básico y fijará el régimen administrativo de las provincias que podrán organizarse para el cumplimiento de las funciones que les deleguen entidades nacionales o departamentales y que les asignen la ley y los municipios que las integran. Las provincias serán creadas por ordenanza, a iniciativa del gobernador, de los alcaldes de los respectivos municipios o del número de ciudadanos que determine la ley. Para el ingreso a una provincia ya constituida deberá realizarse una consulta popular en los municipios interesados. El departamento y los municipios aportarán a las provincias el porcentaje de sus ingresos corrientes que determinen la asamblea y los concejos respectivos.

Posteriormente, la Ley 1454 de 2011, en su artículo 16, dispone las condiciones para la creación de Provincias Administrativas y de Planificación - PAP, estableciendo que estas únicamente podrán crearse entre municipios contiguos pertenecientes a un mismo departamento:

Artículo 16. Dos o más municipios geográficamente contiguos de un mismo departamento podrán constituirse mediante ordenanza en una provincia administrativa y de planificación por solicitud de los alcaldes municipales, los gobernadores o del diez por ciento (10%) de los ciudadanos que componen el censo electoral de los respectivos municipios, con el propósito de organizar conjuntamente la prestación de servicios públicos, la ejecución de obras de ámbito regional y la ejecución de proyectos de desarrollo integral, así como la gestión ambiental.

Lo anterior no implicará que municipios que no guarden continuidad geográfica y que pertenezcan a diferentes departamentos puedan desarrollar alianzas estratégicas de orden económico con el fin de comercializar sus bienes y servicios a nivel nacional e internacional. (Congreso de la República, 2011, Art. 16)

Así mismo, en el citado artículo 16 se establece como objeto de las PAP organizar la prestación conjunta de servicios públicos, la ejecución de obras de ámbito regional, la ejecución de proyectos de desarrollo integral y la gestión ambiental. 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. No obstante, en la Ley no es claro cómo sería la vinculación del Distrito Capital.

Las PAP están concebidas como un paso previo a la conformación de una provincia como entidad territorial, tal como se establece en la Constitución en su artículo 286.

4.2.3. Regiones de Planeación y Gestión - RPG

Tabla 18. Resumen Esquema Asociativo Regiones de Planeación y Gestión - RPG

Norma	Ley 1454 de 2011, Art. 19
Entidades que se asocian	Entidades territoriales afines
Objeto	Promover y aplicar de manera armónica y sostenible los principios de complementariedad, concurrencia y subsidiariedad en el desarrollo y ejecución de las competencias asignadas a las entidades territoriales por la Constitución y la Ley.
Forma de creación	Se conforman libremente.
Ventajas	<ul style="list-style-type: none"> • Es flexible en su creación. • Tienen acceso a los Fondos de Desarrollo Regional.
Desventajas	<ul style="list-style-type: none"> • No es vinculante. • No tiene autoridades.

Fuente: SDP, elaboración propia

La Ley 1454, en su artículo 19, faculta la creación de las Regiones de Planeación y Gestión - RPG, las cuales pueden ser creadas por entidades territoriales afines, y según la interpretación, podrían implicar también una asociación de departamentos con municipios.

Conforme lo establece el mismo artículo, esta figura podrá actuar como banco de proyectos de inversión estratégicos de impacto regional durante su tiempo de desarrollo y ejecución. Así mismo, las RPG serán los mecanismos encargados de planear y ejecutar la designación de los recursos del Fondo de Desarrollo Regional del Sistema General de Regalías - SGR.

Si bien las RPG son flexibles en su creación, carecen de vinculatoriedad y continuidad en sus decisiones en la medida en que pueden cambiar entre gobiernos. Así mismo, las RPG no están facultadas para ejercer autoridades, lo que las convierte en una entidad gestora o ejecutora de proyectos únicamente.

4.2.4. Asociación de Municipios

Tabla 19. Resumen Esquema Asociación de Municipios

Norma	Ley 1454 de 2011, Art. 14 y Ley 136 de 1994, Arts. 148 al 153
Entidades que se asocian	Dos o más municipios de un mismo departamento o de varios departamentos.
Objeto	Prestación de servicios, ejecución de obras de ámbito regional y cumplimiento de funciones administrativas propias.
Forma de creación	Mediante convenio o contrato plan suscrito por alcaldes respectivos, previa autorización de Concejos Municipales o Distritales.
Ventajas	<ul style="list-style-type: none"> • Es de fácil constitución.
Desventajas	<ul style="list-style-type: none"> • Se establece en un tiempo finito. • No permite el ejercicio de autoridades.

Fuente: SDP, elaboración propia

La Asociación de Municipios es una figura administrativa del ordenamiento territorial, regulada por la Ley 136 de 1994²¹ en los artículos 148 a 153 y por la Ley 1454 de 2011 en el artículo 14. Se compone por dos o más entidades municipales que se asocian administrativa y políticamente para organizar conjuntamente la prestación de servicios públicos, la ejecución de obras de ámbito regional, el cumplimiento de funciones administrativas propias y el ejercicio de competencias concertadas en el marco de un modelo de planificación conjunto.

Si bien la Asociación de Municipios es de fácil constitución, en el convenio de constitución debe especificarse el tiempo de duración. Por otra parte, mediante una Asociación de Municipios no es posible ejercer autoridades.

4.2.5. Comité de Integración Territorial - CIT

Tabla 20. Resumen Esquema Comité de Integración Territorial - CIT

Norma	Ley 614 de 2000, Arts. 2 y 3
Entidades que se asocian	Conformación obligatoria en los municipios y distritos que tengan área de influencia donde habite un número superior a 500.000 habitantes.
Objeto	Concertar la implementación de los planes de ordenamiento territorial y la presentación de la visión estratégica de desarrollo futuro.
Forma de creación	Acta de constitución.
Ventajas	<ul style="list-style-type: none"> • Llama y fomenta la integración de los territorios. • Es escuela de evolución a una instancia de gobernanza. • Promueve la gestión de iniciativas y aliados.
Desventajas	<ul style="list-style-type: none"> • No es vinculante. • Su desarrollo depende de la voluntad política. • No cuenta con recursos para la promoción de iniciativas regionales.

Fuente: SDP, elaboración propia

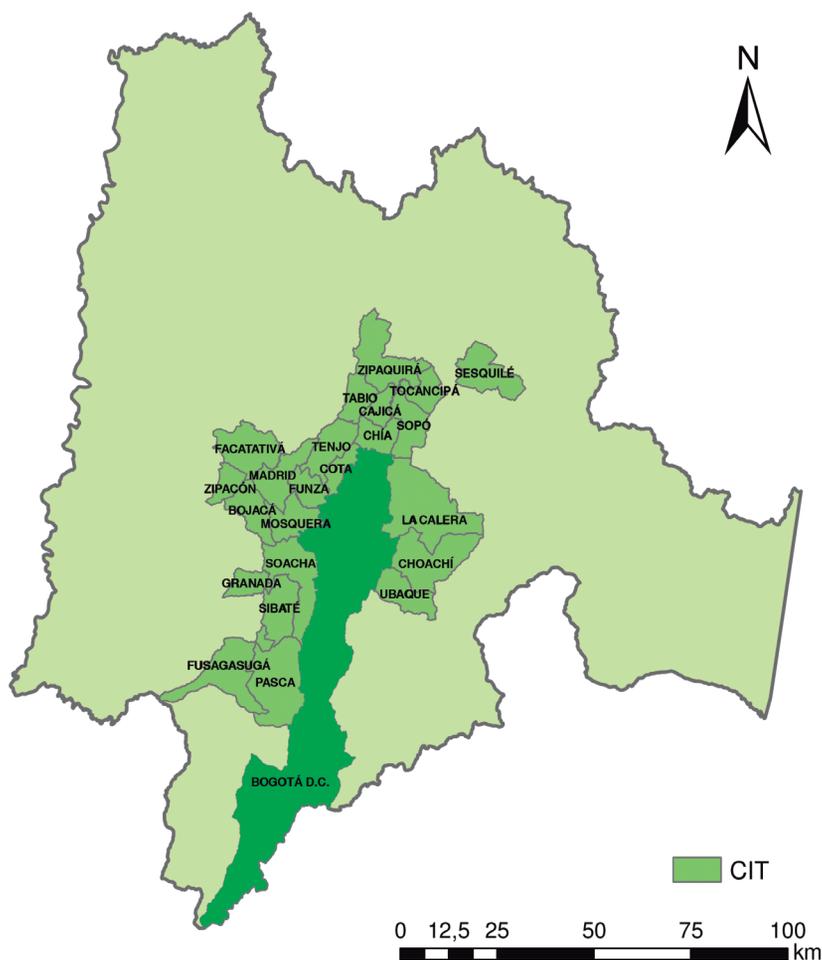
De conformidad con lo dispuesto en la Ley 614 del 2000 (Congreso de la República), los Comités de Integración Territorial - CIT son cuerpos colegiados donde las autoridades competentes

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

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. Según lo establecido en el artículo 3 de esta norma, para Bogotá D.C. y los municipios de su área de influencia la conformación de este comité es obligatoria, por cuanto señala que tal conformación: “[...] 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 (500.000) habitantes” (Congreso de la República, 2000, Art. 3)

En 2015, el Distrito Capital constituyó un CIT con los municipios de Chía, Cota, Fusagasugá, La Calera, Mosquera, Sibaté, Soacha y Sopó. Posteriormente, y una vez inició su operación, se adhirieron los municipios de Bojacá, Cajicá, Choachí, Facatativá, Funza, Granada, Madrid, Pasca, Sesquilé, Tabio, Tenjo, Tocancipá, Ubaque, Zipacón y Zipaquirá.

Mapa 12. Comité de Integración Territorial



*Fuente: Elaboración propia Secretaría Distrital de Planeación (2018).
Dirección de Integración Regional, Nacional e Internacional*

Sin perjuicio de lo anterior, el CIT podrá ampliarse o reducirse de manera consensuada cuando se concluya que se presentan o se han dejado de presentar los hechos que según la ley hacen indispensable la implementación conjunta de los planes de ordenamiento territorial de los municipios objeto de análisis (fenómenos de conurbación, relaciones estrechas en el uso del suelo o relaciones estrechas en la prestación de servicios públicos).

Si bien el CIT no es propiamente un esquema asociativo, constituye un espacio que fomenta la integración de los territorios para la gestión de iniciativas conjuntas y que permite evolucionar hacia una instancia de gobernanza metropolitana. Por otra parte, el CIT no es vinculante en sus decisiones y su progreso depende de la voluntad política de los municipios que lo conforman.

A continuación, se presenta un cuadro comparativo de los esquemas asociativos expuestos, ubicándolos según nivel de dificultad y fines.

Tabla 21. Cuadro comparativo esquemas asociativos

Nivel de dificultad	Ley					Área Metropolitana
	Convenio de asociación con autorización de Concejos					Asociación de Municipios
	Ordenanza				Provincias de administración y planificación	
	Acta	Comité de Integración Territorial				Regiones de Planeación y Gestión
		Desarrollo económico y social	Prestación de servicios públicos	Ejecución de obras públicas de utilidad	Planes y programas de desarrollo	Funciones administrativas
	Fines					

*Fuente: Secretaría Distrital de Planeación (2018).
Dirección de Integración Regional, Nacional e Internacional. Dr. Charry Mosquera*

Como puede observarse, el mayor nivel de dificultad se encuentra en el área metropolitana, pues su constitución requiere la expedición de una ley especial. No obstante, es el esquema asociativo más completo, pues a diferencia de los demás, el área es la única que tiene la facultad para tener autoridades metropolitanas y cumple todos los demás fines relacionados en la Tabla 21.

En ese sentido, y dadas sus características, el Distrito considera que el Área Metropolitana es el esquema propicio para coordinar los asuntos de índole metropolitana. Es la figura facultada normativamente para dar solución a las problemáticas y retos conjuntos que se presentan entre Bogotá y los municipios circunvecinos, y es una institución reconocida dentro del ordenamiento territorial que tiene todas las bases sentadas para adelantar su configuración.

4.3. Antecedentes en la constitución de un área metropolitana para el Distrito Capital

En 2012, siguiendo el procedimiento establecido por la Ley 128 de 1994 —entonces vigente—, se inició el proceso para la constitución de un Área Metropolitana entre Bogotá y Soacha, de modo que se radicó el proyecto de constitución ante la Registraduría Nacional del Estado Civil y se quedó a espera por parte de esta entidad de la asignación de fecha para la consulta popular. 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 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.

Frente a dicha situación, el 4 de septiembre de 2013 se presentó ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca una acción de tutela contra la decisión de los registradores distritales de Bogotá, exclamando la vulneración a los derechos de igualdad y a la conformación de un Área Metropolitana. Esta acción fue declarada improcedente.

A su vez, se presentaron dos acciones públicas de inconstitucionalidad contra el párrafo del artículo 1 y el artículo 39 de la Ley 1625 de 2013, ante las cuales la Corte Constitucional se pronunció declarando exequible el párrafo y el artículo demandados a través de la Sentencia C-179 de 2014, cuyo demandante fue Guillermo Francisco Reyes González, y de la Sentencia C-226 de 2014, cuyos demandantes fueron el alcalde mayor de Bogotá, Gustavo Francisco Petro Urrego, y el alcalde municipal de Soacha, Juan Carlos Nemocón.

Dada la inexistencia de un marco normativo con el cual crear esta figura asociativa, el proceso de constitución del Área Metropolitana entre Bogotá y Soacha se suspendió.

Posteriormente, el 21 de octubre de 2014 fue radicado por el entonces ministro del Interior, Juan Fernando Cristo Bustos, en la Comisión Primera del Senado de la República, el Proyecto

de Ley 110 de 2014: “Por medio de la 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”, proyecto que tuvo un alcance limitado al solo contemplar al municipio de Soacha. Finalmente, este proyecto fue archivado.

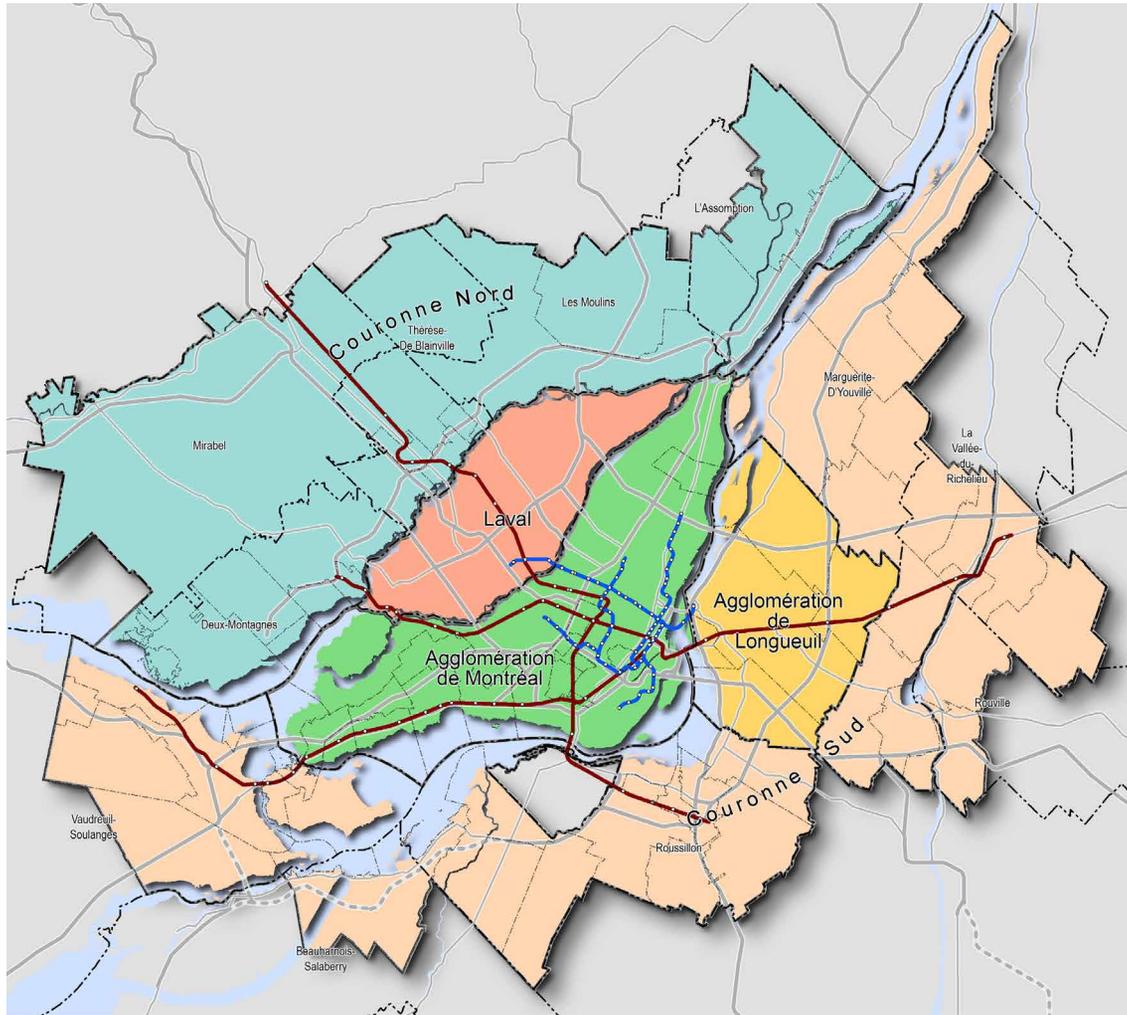
4.4. Casos internacionales de áreas metropolitanas

El diseño de una estrategia de gobernanza para Bogotá Metropolitana es un proceso que debe partir de la definición de principios que configuren premisas como insumos de política pública para dar forma técnica y política a la propuesta. Este documento presenta un acercamiento en dicho sentido partiendo de un diagnóstico comparativo con la revisión de organizaciones y entidades. A continuación, se presentan casos de modelos de organización en los procesos seleccionados de Montreal y Barcelona.

4.4.1. Comunidad Metropolitana de Montreal

La Comunidad Metropolitana de Montreal (CMM) es una entidad territorial que aglomera 82 municipios y abarca 4.360 kilómetros cuadrados. Cuenta con una población 3.950.000 habitantes a 2017. Su núcleo es la aglomeración de Montreal, con 1.950.000 habitantes. Se ubica en el estado de Québec, Canadá.

Mapa 13. Comunidad Metropolitana de Montreal y sus cinco regiones geográficas



Fuente: Plan Métropolitain d'aménagement et de développement [PMAD] (2011)

Es una entidad que agrupa municipios, los cuales también están agrupados en Municipios Regionales de Condado (MRC) y en la Aglomeración Urbana de Montreal. Estas entidades cumplen las funciones básicas de cualquier entidad municipal, mientras que la CMM se encarga de tratar temáticas en un espectro territorial más amplio. La entidad fue creada por medio de una ley de la Asamblea Nacional de Québec y funciona con una entidad central que es el Consejo de la CMM, conformado por 28 miembros electos entre los municipios miembros por diferentes mecanismos. El alcalde de Montreal siempre es el presidente y las decisiones se toman por mayoría simple. Del Consejo se desprenden el Comité Ejecutivo, conformado por ocho personas y presidido por el mismo presidente del Consejo. En materia operativa, se encuentran las comisiones de la CMM, que tratan las temáticas que les sean encargadas por el Consejo y de las cuáles actualmente existen las siguientes:

- a. Ambiente
- b. Transporte
- c. Vivienda social
- d. Planificación territorial
- e. Desarrollo económico, de equipamientos metropolitanos y finanzas
- f. Comité de consulta agrícola

Cada comisión cuenta con ocho miembros del Consejo, con excepción del Comité de Consulta Agrícola (diez miembros). Adicionalmente, debe existir una estructura administrativa para realizar la operación de los planes de la entidad. La ley define que habrá un director, un secretario y un tesorero, mientras que el resto de la planta puede ser modificada por el Consejo. En estos momentos, tiene direcciones de: i) desarrollo económico, ii) ambiente, iii) planeación, iv) transporte y v) políticas e intervenciones de desarrollo.

La CMM cumple funciones en cinco temáticas:

- a. Planeación del territorio
- b. Desarrollo económico
- c. Ambiente
- d. Transporte
- e. Vivienda social
- f. Equipamientos metropolitanos

Ninguna de estas funciones lleva a constituir a la CMM como autoridad; por el contrario, la ley establece que la CMM puede servir como intermediario para la captura y traslado de recursos a la autoridad de transporte metropolitano. Sus funciones están circunscritas a la planeación, estructuración y gestión de proyectos en sus líneas de acción, articulándose con actores de diferentes niveles. Por ejemplo, la CMM es uno de los ejecutores de proyectos de vivienda social del Ministerio de Vivienda.

La estructura financiera de ingresos de la CMM está fundamentada en 65,8% en las cuotas-partes. El resto corresponde a transferencias y servicios de deuda. La aglomeración de Montreal aporta el 53,4% de las cuotas-partes. Sus principales gastos son en vivienda social (37,4%); promoción, prospección, concertación y fondos de desarrollo metropolitano (23,7%); y equipamientos metropolitanos (19,8%). Los otros gastos son: saneamiento a la atmósfera (2,4%), administración y servicios de la comunidad (13,3%) y servicios de la deuda (3.5%).

Como elemento aclaratorio, vale la pena mencionar que las cuotas-partes son definidas de acuerdo con las necesidades presupuestales de las entidades y con un ejercicio derivado del cálculo de la riqueza predial unificada y el potencial fiscal de los municipios.

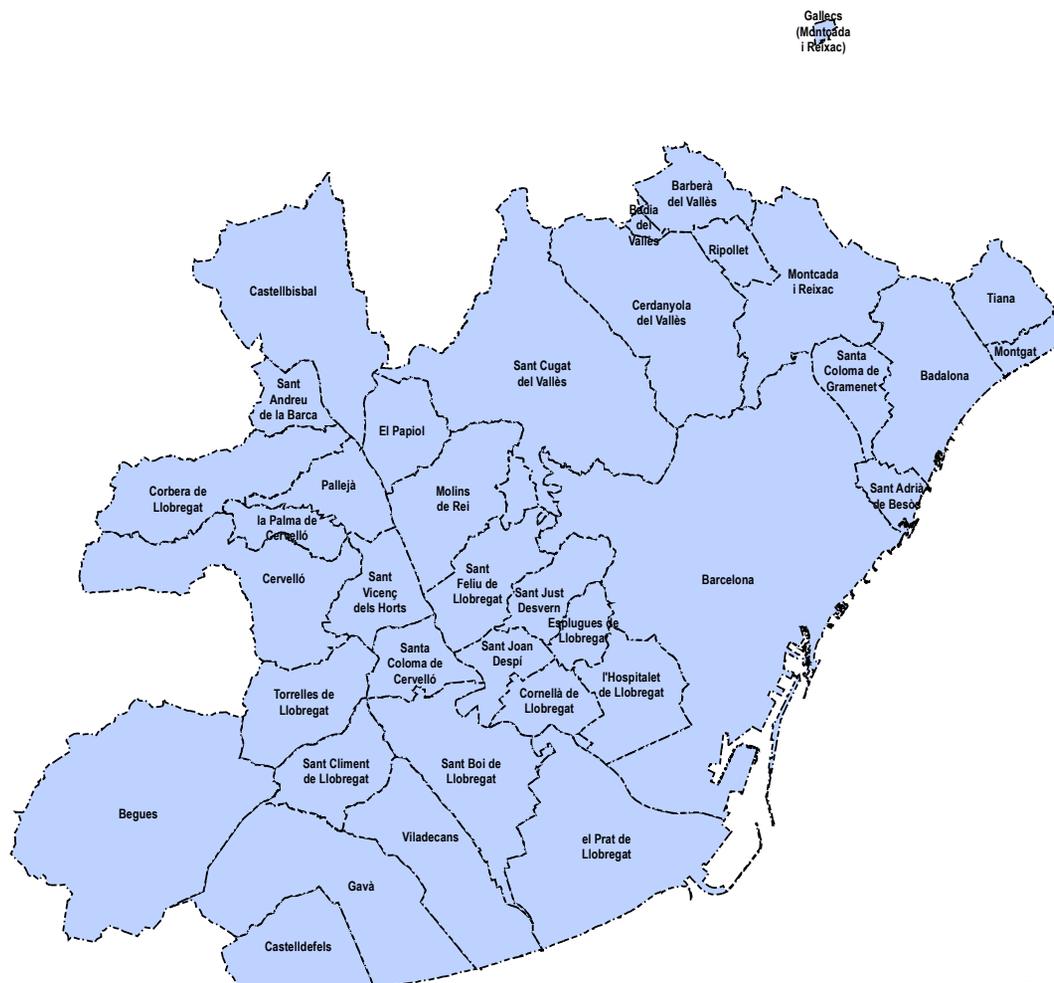
Su normatividad básica está fundada en el Chapitre C-37.01, que es el acto normativo mediante el cual fue creada la entidad en 2001. Es una norma del estado de Québec emitida por la Asamblea Nacional.

Adicionalmente, la CMM ha formulado diversos instrumentos de planeación como: el Plan Metropolitano de Planificación y Desarrollo (PMAD), con el que se orientan las acciones sobre la planificación, el transporte y el medio ambiente que influyen en la estructuración de la urbanización en la región metropolitana; el Plan de Desarrollo Económico Metropolitano (MPED) 2015-2020, que establece orientaciones estratégicas para el desarrollo económico del área metropolitana; el Plan Maestro para la Red Metropolitana de Bicicletas; el Plan de Acción Metropolitano para el Desarrollo del Territorio y Actividades Agrícolas 2016-2020; el Plan de Gestión de Residuos Metropolitanos 2015-2020; y el Plan de Acción Metropolitano para Viviendas Asequibles y Sociales 2015-2020 (Comunidad Metropolitana de Montreal, 2018)

4.4.2. Área Metropolitana de Barcelona

El Área Metropolitana de Barcelona (AMB) es una entidad territorial que aglomera 36 municipios y abarca 3.297 kilómetros cuadrados. Cuenta con una población de 3'239.337 habitantes a 2017. Su núcleo es Barcelona con 1'600.000 habitantes. Se ubica en la comunidad autónoma de Cataluña en España.

Mapa 14. Área Metropolitana de Barcelona



Fuente: Área Metropolitana de Barcelona (2018)

Es una entidad que agrupa municipios, fue creada por medio de una Ley Autonómica de la Generalitat de Catalunya en 2010, con base en el Estatuto Autonómico de Catalunya. Funciona con una entidad central que es el Consejo del Área Metropolitana, conformado por alcaldes electos entre los municipios miembros. El alcalde de Barcelona es el presidente y las decisiones se toman por mayoría simple. La ley, además, establece que existirá una junta de gobierno y una comisión especial de cuentas, otorgándole el poder al Consejo Metropolitano de crear cualquier otro órgano complementario. El AMB cumple funciones en las siguientes temáticas:

- i. Territorio: Planeamiento urbanístico, Infraestructuras metropolitanas, Espacio público/urbanismo
- ii. Transporte y movilidad: Infraestructuras de movilidad, Servicio de transporte público, Información y estudios de movilidad

- iii. Medioambiente y sostenibilidad: Agua, Saneamiento básico, Residuos
- iv. Vivienda: Promoción de viviendas, Gestión patrimonial
- v. Desarrollo económico: Empleo, Industria, Programa de promoción Marca Barcelona”, Promoción económica
- vi. Cohesión social: Programas de cohesión, Apoyo a ayuntamientos

A diferencia de la CMM, el AMB se constituye como autoridad desde sus funciones en materia de: i) transporte y movilidad, y ii) territorio. En ambos casos, se encarga de aprobar planes y de brindar acompañamiento a los procesos de gestión urbanística por medio de los planes de desarrollo y ordenamiento urbano metropolitano, así como el Plan Metropolitano de Movilidad Urbana, del cual además es cogestor. En otros, se configura como prestador de servicios (agua, saneamiento y gestión de residuos, entre otros).

La estructura financiera del AMB es la siguiente:

Tabla 22. Estructura financiera del Área Metropolitana de Barcelona

Estructura financiera			
Fuentes de ingresos		Recursos de capital	
Impuestos directos	103.870.863,04 €	Administración y territorio	302.105.880,53 €
Tasas, precios y otros	171.535.825,60 €	Presidencia	- €
Transferencias corrientes	359.749.332,48 €	Movilidad y transporte	144.422.481,98 €
Ingresos patrimoniales	38.331.089,31 €	Medioambiente	237.683.177,40 €
Transferencias de capital	11.159.429,48 €	Planificación estratégica	- €
		Agencia de transparencia	- €
		Desarrollo social y económico	435.000,00 €
		Cooperación internacional	- €
Total	684.646.539,91 €		

Fuente: Elaboración propia con base en el presupuesto aprobado para la vigencia 2018 del Área Metropolitana de Barcelona. Recurso en línea

Como se puede observar, el AMB cuenta con la capacidad de cobrar impuestos de forma directa, y el monto que percibe por concepto de tasas, precios y otros servicios susceptibles de ser tranzados con consumidores son un elemento importante en su estructura de ingresos. Sin embargo, la mayor parte de sus ingresos aún está derivada de las transferencias corrientes que realizan sus miembros, los municipios.

Su normatividad básica está fundada en las Leyes 7 de 1987 y 31 de 2010, las cuales son las encargadas de establecer su estructura orgánica y son aquellas que le dan pie a su existencia. También, vale la pena resaltar que su existencia nace del ejercicio de autonomía catalana y comparte funciones con la Generalitat de Catalunya en la gestión del sistema habitacional para los municipios de la región de Barcelona. Su presupuesto es cercano a los 2,5 billones de pesos colombianos (Área Metropolitana de Barcelona, 2018).

Organismos y empresas

El AMB desarrolla su propia actividad y muchos proyectos directamente, pero también impulsa otros a través de entidades de diversa naturaleza jurídica en las que participa institucionalmente o tiene representación, como consorcios, fundaciones, asociaciones, empresas de capital mixto, empresas públicas del AMB, etc. (Área Metropolitana de Barcelona, 2018).

Agua

Cuenta con entidades abastecedoras de agua a los municipios del AMB y organizaciones que estudian y gestionan el ciclo del agua; en estas últimas se encuentra la Agencia Catalana del Agua, donde el AMB tiene representación en órganos colegiados de esta empresa pública encargada de planificar y gestionar el ciclo integral del agua en la comunidad autónoma de Cataluña (Área Metropolitana de Barcelona, 2018)

Economía

El AMB cuenta con acciones en sociedades que desarrollan actividades en temas de TIC, zonas francas, recintos feriales, proyectos empresariales y competitividad (Área Metropolitana de Barcelona, 2018).

Estudios e investigación

Diferentes instituciones académicas están aliadas con el AMB para investigar y promover espacios de conocimiento en los campos de derecho público, política, urbanismo, relaciones internacionales, derechos humanos, desarrollo sostenible y temas metropolitanos (Área Metropolitana de Barcelona, 2018).

Vivienda y urbanismo

El AMB está asociada con institutos y consorcios para el desarrollo urbanístico de regiones específicas, además del impulso de servicios públicos y políticas de vivienda.

De manera específica, el AMB es accionista de Barcelona Regional, establecida como una agencia pública de planeamiento estratégico, urbanismo e infraestructuras. Es una sociedad anónima, pluripersonal, de accionariado público, que se configura como empresa en común y órgano de gestión directa de sus accionistas, cuyo objeto es la prestación de servicios a sus socios y los demás agentes públicos, vinculados o dependientes en materia de intervenciones urbanísticas, medioambientales e infraestructurales de todo tipo. Esto mediante la realización de estudios, análisis y prospecciones de contenido urbanístico, territorial y medioambiental, y la promoción, gestión, dirección, asesoramiento, contratación, ejecución y explotación de todo tipo de proyectos, obras, edificaciones, infraestructuras y sistemas urbanos (Barcelona Regional, 2018).

Movilidad y transporte público

En temas de transporte público y movilidad, el AMB es dueña de Transports Metropolitans de Barcelona (TMB), que agrupa las empresas Ferrocarril Metropolità de Barcelona S.A., y Transports de Barcelona S.A., que gestionan la red de metro y autobús. También, incluye las empresas: Projectes i Serveis de Mobilitat S.A., que gestiona el teleférico de Montjuïc y hace asesoramiento técnico de movilidad; Transports Metropolitans de Barcelona S.L., que gestiona productos tarifarios a través de la plataforma de comercio electrónico Hola Barcelona y otros servicios de transporte; así como la Fundación TMB, que vela por el patrimonio histórico de TMB y promueve los valores del transporte público a través de actividades sociales y culturales (Transports Metropolitans de Barcelona [TMB], 2018).

Así mismo, tiene representación en la Autoritat del Transport Metropolità, que articula la cooperación entre las administraciones públicas titulares de los servicios y de las infraestructuras del transporte público colectivo; administra y gestiona el servicio de taxi a través del Instituto Metropolitano del Taxi (IMET), ostenta la presidencia de la Junta Directiva de la Red de Ciudades por la Bicicleta; y hace parte de organismos de participación en los diferentes municipios que la conforman (Área Metropolitana de Barcelona, 2018).

Residuos

La gestión de servicios medioambientales relacionados con la economía circular, la valorización de residuos municipales, la generación y comercialización de energías renovables, y la promoción del compromiso de la ciudadanía por la sostenibilidad están a cargo del Tratamiento y Selección de Residuos S.A. (TERSA), cuyo capital social está distribuido entre Barcelona Serveis Municipals (B:SM) y el AMB (Tratamiento y Selección de Residuos, S.A. (TERSA), 2018).

Sostenibilidad y energía

En cuanto a sostenibilidad y energía, el AMB integra: la Agencia de Ecología Urbana de Barcelona, que realiza proyectos destinados a instituciones públicas, fundaciones, organizaciones y empresas (Agencia de Ecología Urbana de Barcelona, 2018); y la Agencia Local de l'Energia de Barcelona, que orienta su trabajo en la mejora de la calidad ambiental y al desarrollo sostenible de la ciudad a partir del fomento del ahorro de energía, la eficiencia energética, el uso y el conocimiento de las energías renovables (Ajuntament de Barcelona, 2018).

Los casos internacionales estudiados evidencian desde hace varios años que los ejercicios de establecer áreas metropolitanas contribuyen al desarrollo ordenado de las ciudades.

5. PROPUESTA

En apartados anteriores, se presentó una caracterización y análisis de las principales interrelaciones entre Bogotá y sus municipios vecinos; luego se identificó para cada una de estas los sectores involucrados y los temas a desarrollar en caso de contar con una figura de gobernanza supramunicipal de índole metropolitana; posteriormente, con base en los sustentos normativos desarrollados, se identificó como la figura más óptima para la región el Área Metropolitana Especial. A continuación, se presenta una propuesta de este esquema de gobernanza, sus funciones, competencias y autoridades, estructura administrativa, las fuentes de financiamiento que permitirían su operación y las acciones a desarrollarse para su materialización.

5.1. Modelo de intervención integral

La gobernanza metropolitana se refiere al conjunto de actores locales que colaboran y gestionan las políticas dentro de un territorio determinado. Las dinámicas que guían la composición de estos territorios metropolitanos son: el rápido crecimiento poblacional, la migración del campo a la ciudad y una serie de demandas estructurales derivadas de estas tendencias. Es importante enfatizar que la competencia ya no se da entre ciudades, sino entre regiones.

Sin lugar a dudas, el marco institucional ha conllevado una serie de discusiones sobre su composición y el poli-centrismo que se presenta; existen algunos referentes internacionales como el de América del Norte, en donde se incitaba a la creación de un gobierno metropolitano con una administración monocéntrica que tomara las decisiones (Sellers y Hoffmann-Martinot, 2008). Otras tendencias no suponen un gobierno formal de las zonas metropolitanas, sino instancias como agencias metropolitanas o institutos de planeación y cooperación (Ramírez de la Cruz, 2012).

A fin de avanzar con una arquitectura institucional adecuada, se propone la conformación de una entidad que, además de representar la respuesta técnica a los problemas ya identificados y expuestos en este documento para la Bogotá Metropolitana, disponga de una instancia de toma de decisiones que garantice la participación de los representantes políticos de los distintos niveles de gobierno, donde es necesaria y procedente su “voz

y voto”, para garantizar el esquema de “gobernanza colaborativa” que hace posible la validación política de este esfuerzo.

En ese contexto y partiendo del análisis de esquemas de asociatividad realizado, se propone para la Bogotá Metropolitana crear un Área Metropolitana Especial, cuyo máximo órgano de dirección estratégica sea la Junta Metropolitana y cuya atención se centre en las siguientes temáticas:

1. Movilidad y transporte.
2. Planeación del uso y oferta de suelo para actividades urbanas.
3. Planeación ambiental, protección de recursos naturales y consolidación de una estructura ecológica regional.
4. Provisión adecuada de servicios públicos, especialmente los de agua potable y saneamiento básico.
5. Construcción de obras y ejecución de proyectos de interés supramunicipal.
6. Seguridad y convivencia ciudadana.

La atención de estas temáticas en un Área Metropolitana Especial traería como consecuencia el traslado de funciones de otras escalas gubernamentales, así como de recursos para atenderlas en algunos de los temas, tal como operan muchos ejemplos exitosos de metropolización vigentes en el mundo expuestos antes.

Por otra parte, la constitución de un Área Metropolitana Especial para la Bogotá Metropolitana será necesaria en la búsqueda del concepto de “equidad territorial”, permitiendo obtener niveles de calidad de vida capaces de atraer y retener población calificada que garantice la competitividad y sostenibilidad de la región. Por lo tanto, se propone un desarrollo desconcentrado en la región, con las siguientes prioridades:

- Fortalecer y potencializar las interdependencias y los intercambios económicos, sociales, ambientales y culturales para el logro de la cohesión territorial regional.
- Disminuir las brechas y las inequidades territoriales para garantizar la convergencia regional.
- Garantizar la conectividad y funcionalidad territorial mediante una infraestructura de movilidad eficiente, que impulse la productividad y la competitividad regional y nacional.

- Contribuir en el cierre de brechas urbano-rurales mediante la planificación y la gestión del territorio como un continuo entre los bordes rurales de Bogotá con los suelos rurales de los municipios vecinos.
- Conservar y proteger la infraestructura ambiental que soporta el desarrollo territorial regional, mediante el reconocimiento y gestión de la estructura ecológica regional para la prestación de servicios ecosistémicos y la definición de esquemas de pago por servicios ambientales.

Siendo así, es necesario establecer un modelo de administración para el Área Metropolitana Especial de la Bogotá Metropolitana, que permita que los municipios integrantes de la nueva estructura administrativa encuentren más beneficios que sacrificios en esta arquitectura institucional y se clarifiquen las competencias y los mecanismos de toma de decisiones. La preeminencia de una Junta Metropolitana, como organismo de superior jerarquía, con participación de todos los entes territoriales vinculados y un gobierno corporativo transparente y equitativo, se presenta como solución.

5.1.1. Estructura administrativa del Área Metropolitana Especial

La estructura administrativa inicial propuesta para el Área Metropolitana Especial es la siguiente:

Gobierno corporativo

- *Junta Metropolitana*

La Junta Metropolitana será la máxima autoridad del Área Metropolitana, estará conformada por los alcaldes de los municipios participantes de la Bogotá Metropolitana y el alcalde mayor del Distrito Capital, quien la presidirá. También serán miembros dos representantes del Concejo Distrital y dos representantes seleccionados por los Concejos Municipales, en votación nominal. Para la toma de decisiones, tendrá un manual de gobierno corporativo.

- *Consejos Metropolitanos*

El Área Metropolitana Especial tendrá cuatro Consejos Metropolitanos, tal y como se describen a continuación:

- i. **Consejo Metropolitano de Planeación Territorial.** Compuesto por: los secretarios de Planeación de cada entidad territorial (Distrito y municipios), la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca y un delegado del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, o quien haga sus veces en materia de ordenamiento territorial. Así mismo, a través de este Consejo se debe coordinar la racionalización, expansión de cobertura y optimización en la prestación de los servicios públicos, para lo cual tendrá la facultad de invitar a los actores relacionados en este tema, es decir, a los gerentes o jefes de planeación de las empresas de servicios públicos que operan en la región, al delegado del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio o quien haga sus veces en materia de agua potable y saneamiento básico y/o al delegado del Ministerio de Minas y Energía o Tecnologías de la Información, según sea el caso.
- ii. **Consejo Metropolitano de Movilidad y Transporte.** Compuesto por: los secretarios de Movilidad o quien haga sus veces en cada entidad territorial (Distrito y municipios), los gerentes de los sistemas de transporte masivo que operen en la región, un representante de las empresas por cada medio de transporte público presente y el delegado del Ministerio de Transporte o quien haga sus veces en materia de planificación y control del servicio intermunicipal, junto con un representante de la Agencia Nacional de Seguridad Vial.
- iii. **Consejo Metropolitano de Ambiente y Desarrollo Sostenible.** Compuesto por: los secretarios de Ambiente o quien haga sus veces en cada entidad territorial (Distrito y municipios), la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca y un delegado del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Este Consejo Metropolitano actuará para la regulación, control y administración de los ecosistemas o cuencas compartidas con la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca.
- iv. **Consejo Metropolitano de Seguridad.** Compuesto por los representantes de cada entidad territorial que tengan a su cargo los temas de seguridad y convivencia ciudadana, y por el director de la Policía Metropolitana del área metropolitana. Dependiendo del tema a abordar, se invitarán los actores relacionados con el mismo.

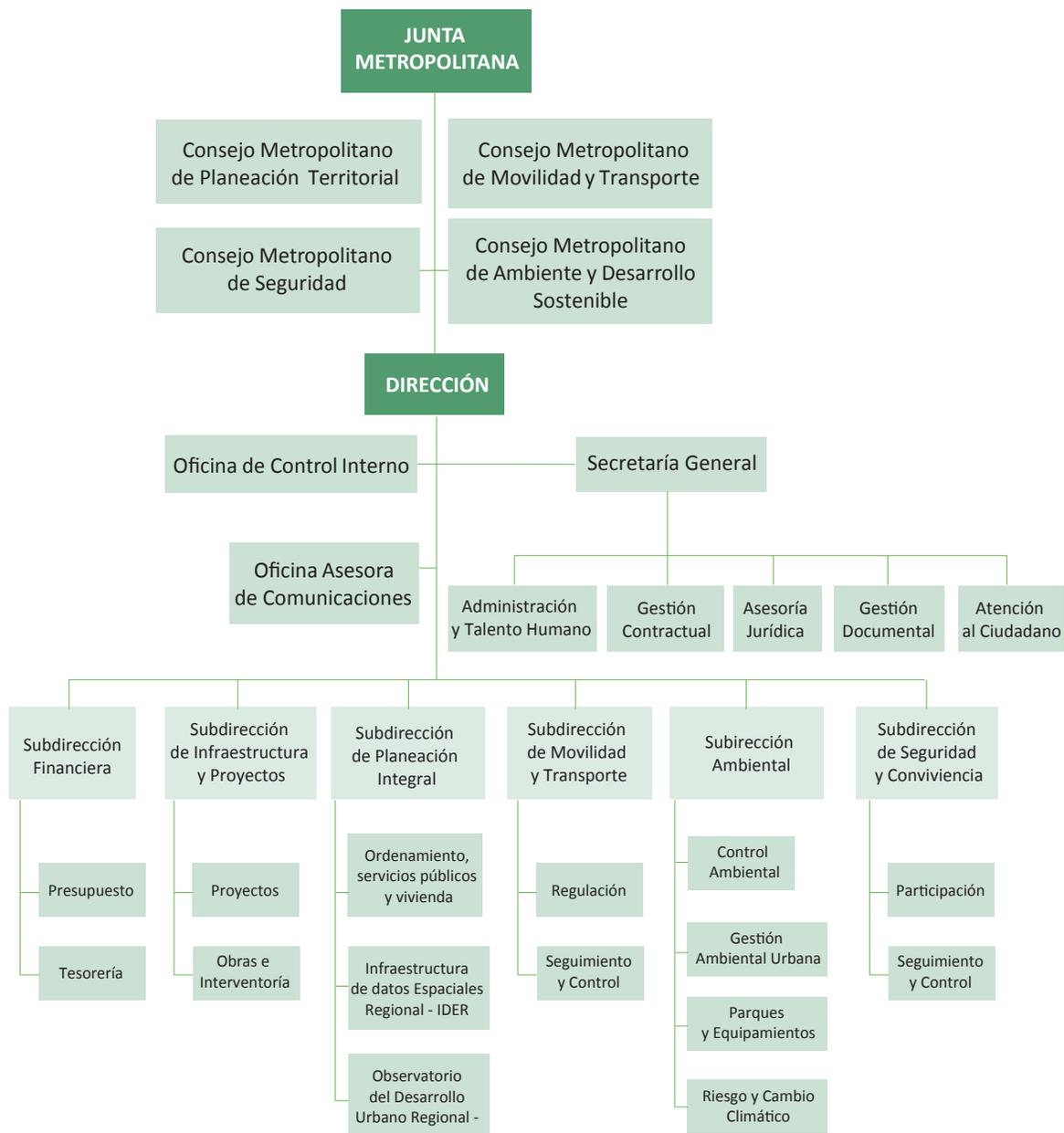
Estos Consejos Metropolitanos deberán ser coordinados por los funcionarios competentes del Área Metropolitana, quienes ejercerán la secretaría técnica y podrán invitar a expertos o funcionarios de otras entidades que puedan aportar en las soluciones.

Las decisiones de estos consejos tendrán carácter de asesoría al área y no tendrán un carácter vinculante, siendo la Junta Metropolitana la única facultada para tomar las decisiones ejecutivas del área. Adicional a los consejos descritos, la Junta Metropolitana podrá conformar otros consejos conforme lo considere pertinente.

- *Dirección*

El Área Metropolitana tendrá un director ejecutivo que será elegido por la Junta Metropolitana del Área Metropolitana, a partir de una terna de candidatos que proponga el presidente de la misma. El director será un empleado público, de libre nombramiento y remoción, que tendrá a su cargo la representación legal del área y la ejecución de las decisiones de la Junta Metropolitana. Para cumplir con su labor, el Director contará con el siguiente organigrama propuesto para la entidad, en términos generales:

Gráfico 25. Organigrama propuesto para el Área Metropolitana Especial



Fuente: Elaboración propia DIRNI/ODUR-SDP, 2019

5.2. Funciones, competencias y autoridades

Bogotá Metropolitana podrá contar con un Área Metropolitana Especial acorde a sus necesidades y características, fuerte y consecuente, que sea vinculante en materias como el ordenamiento territorial y con la capacidad y la flexibilidad para trabajar según las prioridades que se definan en diferentes administraciones. A continuación, se presentan las funciones que para ello tendría a cargo el área.

5.2.1. Protección del medio ambiente

Partiendo del hecho de que el Área Metropolitana Especial de la Bogotá Metropolitana ejercería la autoridad ambiental urbana y que la sobretasa ambiental se encuentra hoy parcialmente comprometida para financiar la descontaminación del río Bogotá, se propone que la CAR ejerza una condición de autoridad supralocal y dé cuenta de las acciones de protección de ecosistemas estratégicos, zonas de recarga hídrica, protección de la fauna y la flora, conectividad ecosistémica, etc.

Así mismo, la CAR deberá garantizar que las relaciones funcionales de la cuenca no sean “subsumidas” por los problemas y demandas técnicas puntuales que se derivan de la acción local (en muchas ocasiones complejas). También deberá desarrollar, además del ejercicio de la autoridad en materia de aprovechamiento de recursos naturales, todas las funciones establecidas en el artículo 31 de la Ley 99 de 1993 (Congreso de la República) en el área rural de los municipios, especialmente la ejecución de políticas, planes y programas nacionales en materia ambiental definidos por la ley aprobatoria del Plan Nacional de Desarrollo y del Plan Nacional de Inversiones o por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, así como los del orden regional que le hayan sido confiados conforme a la ley, dentro del ámbito de su jurisdicción.

Lo que se busca es que las dos autoridades ambientales propuestas tengan la suficiente independencia y complementariedad, y que la gestión ambiental sea integral y eficiente, de tal forma que la Bogotá Metropolitana gane con especialización y complementariedad.

En cuanto a las funciones, el Área Metropolitana Especial en materia ambiental tendría a cargo lo siguiente:

- Ejercer las funciones y competencias de autoridad ambiental urbana, de conformidad con la Ley 99 de 1993.
- Coordinar con otras autoridades del Sistema Nacional Ambiental a través del Consejo Metropolitano Ambiental, las acciones y proyectos de protección y manejo de recursos naturales y recuperación integral de la cuenca hidrográfica del río Bogotá.
- Proteger los cauces, riberas y zonas aledañas a fuentes hídricas que discurren en áreas urbanas y desarrollar las obras de protección ambiental, mitigación de riesgos, reubicación de viviendas informales o ilegales,

incorporación al espacio público, y en general las obras y acciones necesarias para el adecuado ordenamiento de las cuencas en áreas urbanas.

- Construir, recuperar y/o administrar parques y zonas verdes de interés metropolitano, que permitan la protección de los recursos naturales renovables, la investigación y educación ambiental, y su utilización racional como zonas de recreación pasiva.
- Ejecutar obras de descontaminación, aprovechamiento y tratamiento de residuos sólidos y/o vertimientos, en coordinación con empresas de servicios públicos domiciliarios; y entregarlas a estas para su operación, cuando sea procedente.

Cuando la ejecución de obras o proyectos por parte del Área Metropolitana Especial requiera de licencias ambientales o permisos de aprovechamiento de recursos naturales, la competencia para otorgar estas autorizaciones corresponderá a la Agencia Nacional de Licencias Ambientales o quien haga sus veces.

5.2.2. Seguridad

En materia de seguridad, se propone que el Área Metropolitana Especial para la Bogotá Metropolitana tenga las siguientes funciones:

- Coordinar y armonizar, a través del Consejo Metropolitano de Seguridad, las políticas y acciones a implantar en los municipios y el Distrito Capital para garantizar las condiciones adecuadas de seguridad ciudadana y prevención del delito, con la Policía Metropolitana conforme a la Resolución 0912 de 2009 de la Policía Nacional.
- Activar la Policía Metropolitana, permitiendo la labor conjunta y articulada del cuerpo de Policía en todos los municipios de su jurisdicción.

5.2.3. Vivienda

Es fundamental que la Bogotá Metropolitana tenga clara su proyección de crecimiento poblacional, así como la definición estratégica, y la forma y el lugar en donde crecer y ubicar sus unidades habitacionales. Para ello, se propone que el Área Metropolitana Especial tenga las siguientes funciones a su cargo:

- Formular los planes y proyectos de promoción y gestión de mejoramiento integral de los asentamientos y reasentamientos humanos, mejoramiento de vivienda y construcción de vivienda de interés social.
- Formular la estrategia y los instrumentos para la cofinanciación entre municipios del área, con el nivel nacional e inversionistas privados, para la construcción de vivienda y vivienda de interés social.
- Adelantar las acciones necesarias para la aplicación de los instrumentos de gestión del suelo necesarios para la viabilización de los programas, proyectos y actuaciones integrales urbanísticas, macroproyectos y demás operaciones integrales definidas en el Plan Estratégico Metropolitano Especial.
- Establecer lineamientos y parámetros urbanísticos que cualifiquen los desarrollos futuros, en términos de ocupación, accesibilidad, higiene, bioclimática, etc.

5.2.4. Racionalización de la prestación de los servicios públicos domiciliarios

De acuerdo con la Constitución Política de Colombia en su artículo 325, el Área Metropolitana Especial para Bogotá y sus municipios será creada con el fin de garantizar la prestación oportuna y eficiente de los servicios a su cargo. En ese sentido, se proponen las siguientes funciones para el Área Metropolitana Especial, en el marco de una estrategia de sostenibilidad ambiental:

- Coordinar, a través del Consejo Metropolitano de Planeación, la racionalización, expansión de cobertura y optimización en la prestación de servicios públicos de carácter metropolitano, y, si es el caso, prestar algunos de ellos en forma principal o subsidiaria, según lo previsto en el régimen legal correspondiente.
- Formular, coordinar y realizar seguimiento y la evaluación al Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos Metropolitano - PGIRSM y a los planes maestros de acueducto y alcantarillado urbanos.
- Participar en la constitución de entidades públicas o mixtas destinadas a la prestación de servicios públicos cuando las necesidades del área lo ameriten.
- Prestar el servicio público de acueducto a los municipios del área a través de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá.

5.2.5. Planeación territorial

Se plantea contar con un Plan Estratégico Metropolitano Especial (PEME), que aborde los aspectos económicos, sociales, ambientales y de ordenamiento territorial que faciliten la articulación de los instrumentos de planeación de las entidades que conforman el Área Metropolitana. Se identificarán los usos y las normativas más apropiados para garantizar la disponibilidad ordenada de áreas para la vivienda y el desarrollo industrial, con criterios de sostenibilidad ambiental y económica, de tal forma que la ocupación del territorio contribuya a la calidad de vida y a la racionalidad de los desplazamientos y las intervenciones. En concordancia con este plan, la autoridad de planificación metropolitana tendrá las siguientes funciones:

1. Formular y adoptar el PEME, en el que se establecerán las normas y los criterios a los que deben acogerse obligatoriamente los municipios y el Distrito en relación con los hechos metropolitanos, al adoptar sus planes o esquemas de desarrollo y ordenamiento territorial. Este plan debe formularse de manera tal que garantice la ejecución armónica entre los planes del Distrito Capital y los municipios.

Su formulación corresponderá a un proceso concertado en el Consejo Metropolitano de Planeación, con base en objetivos de desarrollo socioeconómico metropolitano a largo plazo, e incluirá:

- a. Estrategias de estructuración territorial metropolitana que conduzcan a un modelo de ordenamiento territorial concertado.
- b. Identificación de las infraestructuras, redes de comunicación, equipamientos y servicios de impacto metropolitano a ejecutar a corto, a mediano y a largo plazo.
- c. Ubicación de las áreas de reserva para la protección del medio ambiente y los recursos naturales y defensa del paisaje y la definición de las directrices para su ejecución u operación.
- d. Definición de áreas de expansión, políticas, estrategias y directrices para la localización de programas de vivienda de interés social en los diferentes municipios, estableciendo las compensaciones del caso en favor de los municipios donde se localicen.
- e. Normas urbanísticas, estructurales, generales y complementarias que contribuyan en el cierre de brechas urbano-rurales como un continuo entre los bordes rurales de Bogotá con los suelos rurales de los municipios vecinos.

2. Apoyar a los municipios y al Distrito en la formulación de los instrumentos de planeación correspondientes, a fin de garantizar que dichos planes se acojan integralmente al PEME.

Las competencias de las entidades públicas, en cumplimiento de la función del ordenamiento, tendrán que desarrollarse dentro de los límites de la Constitución y las leyes, y atendiendo los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad. La autonomía municipal estará determinada por el carácter prevaleciente de las disposiciones dictadas por entidades de mayor ámbito en la comprensión territorial de sus competencias o de mayor jerarquía en materia de interés supramunicipal.

Así mismo, el PEME incluirá sus correspondientes programas de ejecución y deberá armonizar sus vigencias a las establecidas para los planes de desarrollo y ordenamiento territorial de los municipios y el Distrito Capital.

Los municipios que integren el Área Metropolitana conservarán su autonomía para la gestión de los asuntos que no sean de carácter metropolitano. Cada municipio conservará la competencia de expedir su propio plan de ordenamiento, pero dicho instrumento deberá ser concordante con lo establecido en el PEME en los temas de ámbito metropolitano.

Lo que se pretende con el PEME es diseñar un modelo de ocupación concertado concordante con la clasificación del suelo que tenga continuidad entre los municipios y el Distrito, que recoja la visión y los usos de cada municipio para armonizarlos con la vocación y generar normas que desarrollen dicho modelo. Lo anterior permitirá estabilizar la oferta de vivienda, servicios, industria y mejorar la infraestructura de conectividad en un contexto en el que se ha venido consolidando la ocupación del territorio de manera desequilibrada e inequitativa.

5.2.6. Transporte y movilidad

Para los entes territoriales presentes en el territorio, las facultades de reestructurar el servicio de transporte, modificar rutas, frecuencias, horarios, crear nuevos niveles del servicio, entre otras; les permitiría como tomadores de decisión directos, tener una mayor influencia y capacidad de mejora sobre un servicio público estructural para el desarrollo de sus relaciones de interdependencia económicas, culturales, ente otras. Sin mencionar que la inspección, vigilancia y control de la prestación del servicio les generaría una mayor capacidad de garantizar su cumplimiento, eficiencia y competitividad.

Al obtener estas facultades como autoridad metropolitana de movilidad y/o transporte, se abre así mismo un espacio de interlocución directa y permanente entre las autoridades municipales de transporte, facilitando la labor mancomunada y la articulación de los sistemas de transporte municipales/distritales con los metropolitanos.

Actualmente, la Ley 1625 de 2013, que regula las áreas metropolitanas en el país, con excepción de la de Bogotá, en su artículo 7, le otorga a la autoridad metropolitana las siguientes funciones en materia de movilidad:

- Formular la política de movilidad regional, en el marco del Plan Estratégico Metropolitano de Ordenamiento Territorial, de conformidad con la jurisdicción de los hechos metropolitanos;
- Ejercer la función de autoridad de transporte público en el área de su jurisdicción de acuerdo con la ley, las autorizaciones y aprobaciones otorgadas conforme a ella;
- Formular y adoptar instrumentos para la planificación y desarrollo del transporte metropolitano, en el marco del Plan Estratégico Metropolitano de Ordenamiento Territorial;
- Planificar la prestación del servicio de transporte público urbano de pasajeros en lo que sea de su competencia, para la integración física, operacional y tarifaria de los distintos modos de transporte, en coordinación con los diferentes Sistemas de Transporte Masivo, los Sistemas Integrados de Transporte y los Sistemas Estratégicos de Transporte, donde existan.

Estas funciones podrían ser replicadas en el caso específico abordado, puesto que además de descentralizar las competencias de la nación entorno a la regulación, le permiten planificar y estructurar de forma articulada un sistema de transporte visto desde el conjunto de los entes territoriales que lo componen. Se le da a esta autoridad no solo capacidades que fortalecen la descentralización administrativa, sino también la coordinación y articulación de la región más productiva del país.

Para abordar este sector de manera integral, es por tanto necesario la constitución de una autoridad metropolitana que cuanto menos tenga facultades para:

- Formular y adoptar la política de movilidad del Área Metropolitana Especial, de conformidad con los planes y programas metropolitanos.
- Ejercer la función de autoridad de transporte público en todas sus modalidades en el área de su jurisdicción de acuerdo con la ley, las autorizaciones y aprobaciones otorgadas conforme a ella.
- Planificar la prestación del servicio de transporte público urbano de pasajeros en lo que sea de su competencia, para la integración física, operacional y tarifaria de los distintos modos de transporte en coordinación con los diferentes sistemas de transporte masivo, integrado y estratégico.
- Participar en la constitución de entidades públicas o mixtas destinadas a la prestación del servicio de transporte cuando las necesidades del área lo ameriten.
- Coordinar con las entidades nacionales, distrital y municipales, a través del Consejo Metropolitano de Movilidad, la organización del transporte público de pasajeros de radio de acción municipal y nacional, el transporte especial y el transporte de carga que ingrese al territorio metropolitano.
- Las demás que sean atribuidas por disposición legal o delegadas por parte de otras autoridades, con la respectiva asignación de recursos para el adecuado cumplimiento de los fines de la administración pública.
- Diseñar e implementar un Plan Metropolitano de Seguridad Vial.

Si se crea una autoridad de transporte metropolitana como parte del Área Metropolitana Especial, con una reglamentación a medida, se podrían asumir progresivamente otras competencias como las relacionadas con otros modos de transporte: férreo, de carga, transporte terrestre automotor individual, transporte masivo; y servicios conexos como los terminales, paraderos y la articulación entre los mismos, propiciando la intermodalidad y mayores estándares de seguridad, comodidad, accesibilidad y competitividad.

5.2.7. Obras de interés metropolitano

Para facilitar la ejecución de las obras de interés metropolitano, convocando el esfuerzo directo de los involucrados, redistribuyendo con equidad los recursos propios o aportes de niveles superiores de Gobierno²², y administrando eficientemente los recursos de financiación, el Área Metropolitana especial podrá contratar y ejecutar obras de infraestructura vial o de transporte, y generar recursos adicionales mediante convenios con los municipios o establecimiento de peajes, sistemas de valorización, plusvalías y cobros por congestión, entre otros mecanismos. Otros proyectos de impacto social o económico podrán ser ejecutados por el Área Metropolitana especial, siempre que la Junta Metropolitana identifique y apruebe su relación costo eficiente, y la posibilidad de garantizar su sostenibilidad en el tiempo a través de la transferencia de recursos o la disponibilidad de rentas garantizadas para su adecuada operación o control. Tal sería el caso, a título de ejemplo, de los centros de bienestar animal o los centros de atención al menor infractor de la ley penal, que corresponden a responsabilidades municipales pero que pueden ser ejecutadas y operadas con impacto regional.

Así mismo, el Área Metropolitana especial puede ejercer como ejecutora de los proyectos que conduzcan a la descontaminación del río Bogotá, habiendo valorado con la CAR, la empresa de acueducto de Bogotá y las empresas de servicios públicos municipales, la mejor distribución de recursos y competencias. Como ya se indicó antes, la CAR ha de fungir como autoridad ambiental regional, mediante el control y la vigilancia de la calidad del río, lo cual implicará la expansión y modernización de redes de monitoreo que permitan medir el cumplimiento de las inversiones y su impacto sobre la calidad del agua, y regular todo lo correspondiente a caudales ecológicos, usos con fines agropecuarios y otras materias complementarias a la descontaminación de las aguas urbanas.

En relación con otros temas de carácter regional, de similar importancia, es necesario establecer un ejecutor de proyectos de manejo integral de residuos sólidos, que permitan minimizar la cantidad de materiales que llegan a los sitios de disposición final de desechos en tecnología de relleno sanitario. Incluso, que además de promover una cultura ciudadana de reducción en el origen, pueda garantizar el aprovechamiento y la transformación del mayor porcentaje posible de materiales mediante reuso, reciclaje e implantación de tecnologías apropiadas.

.....
²² En la estructura financiera se incluyen aportes del gobierno departamental y nacional, como fuentes complementarias que garanticen la distribución equitativa de beneficios para municipios que generen menores aportes de recursos propios u obras de gran impacto metropolitano.

Para tal efecto, debe adoptarse un Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos Metropolitano que acoja los existentes, garantizando la ejecución de los proyectos allí incluidos, algunos de los cuales deberán ser ejecutados por empresas de servicios públicos domiciliarios. Para estos propósitos, tanto en materia de residuos líquidos y vertimientos, la entidad metropolitana tendrá la facultad de ejecutar proyectos directamente y, de ser necesario, constituir o hacer parte de empresas de servicios públicos domiciliarios que puedan cumplir los objetivos mencionados.

En síntesis, el Área Metropolitana Especial tendría a su cargo las siguientes funciones en materia de obras públicas e infraestructura:

- Ejecutar obras públicas de interés del Área Metropolitana Especial, previa determinación de la Junta Metropolitana.
- Empezar las acciones a que haya lugar para disponer de los predios necesarios para la ejecución de obras de interés metropolitano.
- Suscribir contratos o convenios y/o contratos-plan con la Nación, el Distrito Capital, los municipios y demás entidades públicas, para el desarrollo de las obras públicas de interés metropolitano.
- Recibir, estructurar, evaluar y otorgar la ejecución de obras públicas de interés metropolitano a través de alianzas público-privadas.
- Establecer los mecanismos de financiación necesarios para la ejecución de obras públicas de interés metropolitano, tales como contribución de valorización, participación en plusvalía, TIFS, cargas urbanísticas o peajes, entre otros.

5.2.8. Otras que se le asignen

Adicional a las funciones propuestas en los temas priorizados para el Área Metropolitana Especial de la Bogotá Metropolitana, se proponen las siguientes funciones:

- Ejercer autoridad catastral y realizar los trámites de amojonamiento y alinderamiento a los que se vean abocados los municipios que hagan parte del Área Metropolitana Especial.
- Desarrollar las funciones del Catastro Multipropósito para los municipios que integren el Área Metropolitana Especial e integrar los criterios catastrales
- Administrar la Infraestructura de Datos Espaciales Regionales - IDER del Área Metropolitana Especial.

- Suscribir contratos o convenios necesarios para el cumplimiento de sus funciones.
- Estructurar, presentar y ejecutar proyectos del Sistema General de Regalías.
- Apoyar a los municipios que la conforman, en el marco de sus competencias.
- Reservar, integrar y conformar un banco de tierras de interés estratégico para el desarrollo de proyectos e intervenciones que soporten la ejecución de las políticas públicas de orden metropolitano que así lo requieran, al igual que para garantizar la gestión de proyectos inmobiliarios.
- Las demás que sean atribuidas por disposición legal o delegadas por parte de otras autoridades, con la respectiva asignación de recursos para el adecuado cumplimiento de los fines de la administración pública.

Es necesario señalar que se podrían constituir otras funciones y competencias, al identificar nuevos hechos metropolitanos susceptibles a ser desarrollados por la Junta Metropolitana.

5.3. Fuentes de financiamiento, planeación y ambiente

Las áreas metropolitanas disponen de rentas, que en general son insuficientes para cumplir a cabalidad las labores que les asigna la ley. En ese orden de ideas, a continuación se presenta una propuesta de financiación a partir de la planeación y la gestión ambiental.

5.3.1. Planeación

Siendo quizás la función más importante, que justifica en primera instancia su existencia, las áreas metropolitanas disponen de recursos inciertos y escasos para desarrollarla. En general, se podrían asignar a esta tarea los aportes municipales o distritales de carácter “voluntario”, que hacen referencia a lo definido en la Ley 1454 de 2011²³, sin establecer de manera precisa la fuente, valores o porcentajes mínimos, lo que en la práctica ha llevado a mínimos aportes. También se incluirían otros aportes de entidades nacionales o regionales, que no han sido regulados a la fecha y que, por ende, no existen aún. Finalmente, donaciones o ingresos provenientes del

²³ Artículo 25. Del Régimen fiscal especial para las áreas metropolitanas. En desarrollo de lo previsto en el artículo 319 de la Constitución Política, además de los recursos que integran el patrimonio y la renta de las áreas metropolitanas, el proyecto de constitución debe precisar las fuentes de los aportes de las entidades territoriales que formarán parte de la misma, así como los porcentajes de tales aportes. [...] En las áreas metropolitanas que se encuentren constituidas a la fecha de entrada en vigencia la presente ley, cada Concejo Municipal a iniciativa de su alcalde expedirá un acuerdo en el que se señalen las fuentes de los aportes a los que se compromete el respectivo municipio con destino a la financiación de las funciones de la entidad, así como los porcentajes de dicha participación. [...] El acto administrativo que constituya un Área Metropolitana se considerará norma general de carácter obligatorio a la que tendrá que regirse cada Concejo Municipal al momento de aprobar el presupuesto anual de la respectiva entidad miembro. Cuando se produzca la anexión de nuevos municipios al área metropolitana, el acto que protocolice dicha anexión deberá contener los elementos, previstos en el presente artículo.

aprovechamiento patrimonial de la entidad serían otra fuente de financiación de estas funciones, pero además de inciertas, dependen de la existencia de dichos bienes o donaciones.

Ahora bien, en los casos en que la sobretasa metropolitana contribuye a la planificación ambiental del territorio, podría considerarse que esta renta contribuye al ejercicio integral de planificación, pero es necesario fortalecer otras fuentes para ejercer la labor con alto nivel técnico y capacidad de gestión, sin menguar los recursos que atienden las labores de autoridad ambiental y las obras que mejoren las condiciones ambientales del territorio.

De conformidad con la Ley 388 de 1997, el ordenamiento del territorio municipal y distrital comprende un conjunto de acciones político-administrativas y de planificación física concertadas, emprendidas por los municipios o distritos y áreas metropolitanas, en ejercicio de la función pública que les compete, dentro de los límites fijados por la Constitución y las leyes. Esto con el fin de disponer de instrumentos eficientes para orientar el desarrollo del territorio bajo su jurisdicción y regular la utilización, transformación y ocupación del espacio, de acuerdo con las estrategias de desarrollo socioeconómico y en armonía con el medio ambiente y las tradiciones históricas y culturales.

La misma Ley 388 de 1997 establece que al nivel metropolitano le corresponde la elaboración de los planes integrales de desarrollo metropolitano, 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.

A su vez, dicha ley indica que los planes integrales de desarrollo metropolitano, en su componente de ordenamiento físico-territorial, a partir de un proceso concentrado con las autoridades e instancias de planificación de los municipios que integran la correspondiente área metropolitana y con base en objetivos de desarrollo socioeconómico metropolitano a largo plazo, establecerán las estrategias de estructuración territorial metropolitana e identificarán las infraestructuras, redes de comunicación, equipamientos y servicios de impacto metropolitano a ejecutar a largo, a mediano y a corto plazo. En particular deberán contener, entre otras:

- Las directrices físico-territoriales relacionadas con los hechos metropolitanos;
- La determinación en planos de la estructura urbano-rural para horizontes a mediano y a largo plazo;

- La localización de la infraestructura para el transporte, los servicios públicos domiciliarios, los equipamientos y las partes de escala metropolitana, así como las áreas de reserva para la protección del medio ambiente y los recursos naturales y defensa del paisaje, y la definición de las directrices para su ejecución u operación cuando se definan como hechos metropolitanos.

5.3.1.1. Rentas destinadas a la gestión de planeación

Además de lo ya mencionado, respecto a la integración del componente ambiental en la gestión de planeación y del valor que aporten los municipios y el Distrito en desarrollo de la Ley 1454 de 2011, es necesario prever la suficiencia financiera para que el Área Metropolitana cuente con personal idóneo, tecnología y capacidad de proyección del territorio, planificando adecuadamente su desarrollo y generando fortaleza institucional para apoyar a los municipios y hacer seguimiento y monitoreo del desarrollo territorial.

Entre las rentas municipales directamente vinculadas al desarrollo territorial, además del impuesto predial que recibiría la sobretasa metropolitana sustituyendo la transferencia ambiental (según se explica detalladamente a continuación), se dispone del impuesto de delineación urbana, que es la declaración y pago que se realiza cuando existe una construcción nueva o una refacción de las existentes. El hecho generador del impuesto de delineación urbana lo constituye la ejecución de obras o construcciones con licencia de construcción o reconocimiento.

Ahora bien, a fin de disponer de la capacidad institucional necesaria para la planificación territorial, se propone una sobretasa del 20% sobre el valor del impuesto de delineación urbana, la cual se calcula según presupuestos municipales de 2018. Esta cifra aproximada de 30.000 millones permitiría generar una plataforma inicial para la realización de los estudios y soporte técnico necesarios para la institución.

Tabla 23. Sobretasa del 20% sobre el Impuesto de Delineación Urbana 2018

Municipio	Impuesto de Delineación Urbana 2018*
Bogotá	\$90.090.000.000,00
Chía	\$20.000.000.000,00
Funza	\$5.000.000.000,00
Madrid	\$9.900.000.000,00

Municipio	Impuesto de Delineación Urbana 2018*
Soacha	\$1.695.583.450,00
Cajicá	\$8.984.709.513,00
Facatativá	\$888.854.000,00
Fusagasugá	\$5.600.000.000,00
Mosquera	\$500.000.000,00
Zipaquirá	\$4.208.852.322,00
Total vigencia 2018	\$146.867.999.285,00
20%	\$29.373.599.857,00

*Valores obtenidos de los presupuestos municipales iniciales.

Fuente: SDP-ODUR. Elaboración Propia con base en Acuerdos de los Concejos Municipales

La sobretasa de delineación urbana metropolitana será recaudada por las Tesorerías Municipales y transferida mensualmente al Área Metropolitana Especial.

5.3.2. Gestión ambiental

De conformidad con la Ley 1625 de 2013 y la Ley 99 de 1993, las áreas metropolitanas tienen la competencia para ejercer funciones ambientales similares a las de las Corporaciones Autónomas Regionales²⁴ en lo que fuera aplicable al medio ambiente urbano. De cualquier manera, esa condición de autoridad ambiental le otorga el derecho a percibir la Sobretasa Metropolitana que se deriva del artículo 317 de la Constitución Política. En el caso del territorio de Bogotá y la región, aunque el Distrito ejerce funciones de autoridad ambiental conforme a sus competencias como “gran centro urbano”, no disfruta de los recursos de la sobretasa ambiental (por no estar previstos en la Ley 1617 de 2013), y la totalidad del recaudo es transferido a la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca - CAR.

²⁴ Artículo 66. Competencias de grandes centros urbanos. Los municipios, distritos o áreas metropolitanas cuya población urbana fuere igual o superior a un millón de habitantes (1.000.000) ejercerán dentro del perímetro urbano las mismas funciones atribuidas a las Corporaciones Autónomas Regionales, en lo que fuere aplicable al medio ambiente urbano. Además de las licencias ambientales, concesiones, permisos y autorizaciones que les corresponda otorgar para el ejercicio de actividades o la ejecución de obras dentro del territorio de su jurisdicción, las autoridades municipales, distritales o metropolitanas tendrán la responsabilidad de efectuar el control de vertimientos y emisiones contaminantes, disposición de desechos sólidos y de residuos tóxicos y peligrosos, dictar las medidas de corrección o mitigación de daños ambientales y adelantar proyectos de saneamiento y descontaminación. [...] Los municipios, distritos o áreas metropolitanas de que trata el presente artículo asumirán ante las Corporaciones Autónomas Regionales la obligación de transferir el 50% del recaudo de las tasas retributivas o compensatorias causadas dentro del perímetro urbano y de servicios, por el vertimiento de afluentes contaminantes conducidos por la red de servicios públicos y arrojados fuera de dicho perímetro, según el grado de materias contaminantes no eliminadas con que se haga el vertimiento.

Ahora bien, dado que la Ley 99 de 1993 estableció opciones que los municipios pueden adoptar para aplicar este gravamen, a continuación se indica cómo funciona su aplicación en la actualidad. En todos los casos, sea sobretasa o porcentaje de recaudo, todos los municipios aportan el límite inferior.

Tabla 24. Transferencia ambiental adoptada por municipio

Municipios	Transferencia Ambiental		Municipios	Transferencia Ambiental	
	Sobretasa 1,5 x mil del avalúo	15% sobre Recaudo Predial		Sobretasa 1,5 x mil del avalúo	15% sobre Recaudo Predial
Bogotá		X	Bojacá	X	
Cajicá		X	El Rosal		X
Chía	X		Facatativá		X
Cota		X	Gachancipá		X
Funza		X	Sibaté		X
La Calera		X	Sopó		X
Madrid		X	Subachoque		X
Mosquera	X		Tabio		X
Soacha		X	Tenjo		X
			Tocancipá		X
			Zipaquirá		X
			Zipacón	X	

Fuente: Información suministrada por la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca

Es importante resaltar que respondiendo a la sentencia ratificada por el Consejo de Estado que ordena el saneamiento del río Bogotá, la CAR adelanta el megaproyecto de recuperación ambiental del afluente, que da lugar a la firma del Convenio 171 de 2007 y se crea el Fondo para las Inversiones Ambientales de la cuenca del río Bogotá-FIAB de la CAR, que dispone del 50% de la transferencia ambiental del Distrito Capital y está a cargo de los trabajos, lo cual incluye la adecuación hidráulica y la ampliación y optimización de la Planta de Tratamiento de Aguas Residuales - PTAR El Salitre.

Esto obedece a lo establecido en la Ley 99 de 1993, que indica que cuando la población municipal, distrital o metropolitana, dentro del área urbana, sea superior a 1.000.000 habitantes, el 50% del producto correspondiente al recaudo del porcentaje o de la sobretasa del impuesto predial

y de otros gravámenes sobre la propiedad inmueble se destinará a la gestión ambiental dentro del perímetro urbano del municipio, distrito, o área metropolitana donde haya sido recaudado el impuesto. Estos recursos se destinarán exclusivamente a inversión.

En consecuencia, el FIAB está constituido como un sistema de manejo de cuentas presupuestales y contables de los recursos provenientes del porcentaje ambiental del impuesto predial de Bogotá, que deben invertirse en el perímetro urbano del Distrito Capital, conforme a lo previsto en el Acuerdo 28 de 2005 del Consejo Directivo de la CAR y las disposiciones reglamentarias respectivas.

También, es importante anotar que la Secretaría Distrital de Ambiente, la Empresa de Acueducto de Bogotá y la CAR han desarrollado en forma conjunta una serie de proyectos de común interés, tales como el Convenio 1771 de 2017, cuyo objeto es “aunar esfuerzos técnicos, administrativos y financieros para realizar acciones de adecuación y mantenimiento de senderos ecológicos, restauración y/o rehabilitación ecológica de la Estructura Ecológica Principal, en los cerros orientales y en la franja de adecuación del Distrito Capital”. En este caso, el proyecto tiene un valor superior a 6.000 millones de pesos, de los cuales Bogotá aporta recursos adicionales a la CAR superiores al 20% del convenio y la Empresa de Acueducto aporta cerca del 60%.

Con la apropiación antes indicada que corresponde a un presupuesto inicial para la vigencia 2018 de un billón de pesos que, adicionado con los recursos del balance y los convenios, asciende a más de 1,9 billones, se ha proyectado el presupuesto de gastos incluyendo nueve proyectos de inversión, siendo el más importante, por obvias razones, el megaproyecto del río Bogotá.

Estos recursos podrían redistribuirse para la gestión ambiental del Área Metropolitana, como quiera que igualmente ejercería la función ambiental urbana y podría responder parcialmente a lo indicado en la Ley 1454 de 2011 sobre el funcionamiento de la entidad.

5.3.2.1. **Sobretasa metropolitana vs. sobretasa ambiental**

Como ya se mencionó, la sobretasa metropolitana está regulada en la Ley 1625 de 2013 para las áreas metropolitanas²⁵, lo cual indica que el patrimonio y las rentas de las áreas metropolitanas estarán constituidos, entre otros factores, por el producto de la sobretasa del dos por mil (2 x

²⁵ Ley 1625 de 2013. Artículo 28. Literal a.

1.000) sobre el avalúo catastral de los inmuebles ubicados en la jurisdicción de la respectiva Área Metropolitana, de conformidad con el artículo 317 de la Constitución Política.

Esta fuente se mantiene desde la Ley 128 de 1994, sobre la cual la Corte Constitucional en Sentencia C-1096-01 definió que no se trata de una tasa adicional a la establecida por el artículo 44 de la Ley 99 de 1993, sino de una tasa diferente que responde a la competencia supletiva en protección de recursos naturales y defensa del ambiente que tienen las áreas metropolitanas sobre las Corporaciones Autónomas Regionales. Esto se debe a que las primeras están encargadas del manejo y conservación del ambiente y de los recursos naturales **en áreas urbanas con población mayor a un millón de habitantes**, en virtud del artículo 66 de la Ley 99 de 1993.

Sin embargo, por tratarse de una ley especial para la Bogotá Metropolitana y en aras de no generar mayores costos a los usuarios ni afectar el presupuesto de las entidades territoriales, se propone migrar a la sobretasa metropolitana, pero en cuantía similar a la transferencia actual, que podría estimarse entre el uno por mil y el dos por mil de los avalúos catastrales, lo cual implica modificar los estatutos tributarios municipales. Así las cosas, el área metropolitana queda facultada para recibir la sobretasa como destinataria del aludido tributo, y corresponderá a los municipios definir en este rango el valor de la tasa aplicable, acorde a la estructura predial de su jurisdicción.

En consecuencia, la disponibilidad global de recursos que otorga la sobretasa metropolitana para la gestión ambiental será presumiblemente superior a la que actualmente otorga la sobretasa ambiental a la CAR, pero el valor del 50% de esta última es inmodificable no solo por mandato legal, sino porque además ya se encuentra comprometido en las obras de descontaminación del río Bogotá.

Por lo tanto, al implantar la sobretasa metropolitana y conscientes de la necesidad de garantizar la disponibilidad de recursos para financiar eficientemente la gestión ambiental de la autoridad rural y de la jurisdicción de los demás municipios del territorio departamental, manteniendo los recursos necesarios para la financiación de la descontaminación del río Bogotá²⁶, se propone la distribución equitativa de esta renta (50% para descontaminación del río Bogotá, 25% para autoridad ambiental urbana y 25% para autoridad ambiental rural), generando la posibilidad de operación e inversión en las dos autoridades.

.....
²⁶ Aunque la obligatoriedad del 50% no aplica a las áreas metropolitanas, sí es pertinente mantener los recursos e incluso, de ser posible, incrementarlos.

5.4. Expedición de proyecto de ley especial y sus características

Para la constitución de un área metropolitana especial, será necesario impulsar el trámite de una Ley Especial Orgánica que reglamente la constitución, objetivo, competencias, funciones y demás aspectos del Área Metropolitana de la Bogotá Metropolitana.

Para la adopción del Área Metropolitana Especial, se necesitará que la Ley:

→ *Sea liderada por el Gobierno Nacional:*

Es necesario que el Gobierno Nacional adelante la promoción del proyecto de ley a través de su Ministerio del Interior, apoyándose en la bancada de Bogotá-Cundinamarca.

→ *Cree directamente el Área Metropolitana Especial por Ley Orgánica:*

El Área Metropolitana especial para la Bogotá Metropolitana, dado su carácter diferencial que le otorga la Constitución, no requiere consulta popular para su constitución, por lo que la ley podrá crear este esquema y definir los mecanismos para determinar la vinculación de los municipios a la misma.

→ *Flexibilice las formas de financiación:*

Es necesario garantizar la sostenibilidad y autonomía financiera del Área Metropolitana especial frente a sus miembros, garantizando su autonomía y su capacidad de acción en el territorio. Para esto, se requiere diversificar sus ingresos y aumentar su músculo financiero, por lo que la ley deberá:

- Establecer fuentes de financiación por parte del Gobierno Nacional

Se espera que el Gobierno Nacional incentive el fortalecimiento de las regiones, especialmente del Área Metropolitana de la Bogotá Metropolitana, por su gran incidencia en la competitividad del país, mediante la destinación de fuentes de financiación para el Área Metropolitana Especial.

- Definir instrumentos alternativos de financiación

Es necesario que el proyecto de Ley contemple la diversificación de las fuentes de financiación para el Área Metropolitana de la Bogotá Metropolitana, revisando el papel que puede cumplir en licencias de construcción y otros instrumentos flexibles de gestión y financiación del territorio.

→ *Faculte al Área Metropolitana para establecer autoridades administrativas:*

El área metropolitana debe estar facultada para la creación de autoridades administrativas, de acuerdo con sus competencias y los hechos metropolitanos que defina. Entre estos, deben existir atribuciones en materia de:

- **Autoridad ambiental metropolitana**

La estructura ecológica no reconoce límites administrativos; por ende, su delimitación, regulación y manejo debe efectuarse de manera articulada a través de una nueva autoridad ambiental metropolitana de alcance urbano que tenga una capacidad financiera que le permita interactuar de manera complementaria con la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca.

- **Autoridad de transporte**

En la Bogotá Metropolitana, a diario se presentan alrededor de 1.300.000 viajes intermunicipales con desplazamientos de hasta más de dos horas²⁷. Este y otros hechos en materia de movilidad deben abordarse de manera coordinada a través de una autoridad para el servicio de transporte público de carácter regional, es decir, sobre los modos de transporte con área de influencia en más de dos municipios. Al respecto, será necesario que la autoridad de transporte del Área Metropolitana de la Bogotá Metropolitana tenga como mínimo la facultad para:

- Planificar la prestación del servicio de transporte público de pasajeros metropolitano para la integración física, operacional y tarifaria de los distintos modos de transporte urbanos, en coordinación con los diferentes sistemas de transporte masivo.
- Administrar el servicio de transporte individual con un radio de acción metropolitano.
- Planificar y ejecutar obras de interés metropolitano como vías y equipamientos de transporte que faciliten la integración de los modos de transporte regional.

De la misma forma, para el caso específico del Área Metropolitana de la Bogotá Metropolitana, deben considerarse las posibilidades de definir un órgano rector frente al seguimiento y estudio de:

.....
²⁷ Secretaría Distrital de Movilidad. Encuesta de Movilidad 2015.

- Desarrollos urbanos ilegales e informales

Se espera que el Área Metropolitana de la Bogotá Metropolitana tenga la facultad para establecer y realizar monitoreo a polígonos de observación vulnerables a la urbanización ilegal en las zonas de borde de dos o más municipios en la jurisdicción del Área Metropolitana.

Así mismo, se espera que pueda brindar asesoría técnica, financiera y jurídica en materia de construcción, enajenación y arrendamiento, y monitoreo de desarrollos ilegales a sus entidades territoriales miembros.

- Autoridad catastral

Se espera que se defina la posibilidad de que el Área Metropolitana de la Bogotá Metropolitana pueda operar como un catastro multipropósito, en el que las entidades territoriales miembros deleguen en el área las competencias catastrales, generando la integración de los criterios catastrales en el territorio.

En todos los casos, la ley debe establecer los mecanismos requeridos para realizar las respectivas delegaciones de competencias al Área Metropolitana.

→ *Brinde herramientas vinculantes para la planeación socioeconómica y territorial de escala metropolitana:*

Para garantizar la vinculatoriedad de las estrategias y decisiones en materia de planeación socioeconómica y territorial de la escala metropolitana, es necesario:

- Fijar explícitamente la vinculatoriedad de las decisiones en materia de planeación socioeconómica y territorial del Área Metropolitana para sus miembros en aquellos temas de alcance metropolitano.
- Dotar de vinculatoriedad los instrumentos de planeación (Plan Estratégico Metropolitano Especial) con un alcance metropolitano.

→ *Faculte a la junta metropolitana para expedir acuerdos vinculantes para los municipios miembros:*

Aparte de las decisiones en materia de planeación socioeconómica y territorial, es necesario dotar de vinculatoriedad al Área Metropolitana frente a los hechos metropolitanos. El instrumento que debe estar incluido en este punto es:

- Brindar vinculatoriedad explícita a los Acuerdos Metropolitanos, emitidos por la junta metropolitana, frente a los temas vinculados con los hechos metropolitanos.

→ *Garantice el buen funcionamiento desde su organización administrativa:*

La organización administrativa del Área Metropolitana Especial de la Bogotá Metropolitana debe garantizar su autonomía frente a sus miembros, sin desconocerlos dentro de la toma de decisiones, pero con la capacidad de hacer prevalecer el interés general de la región sobre el particular de los miembros en todas las decisiones que se tomen. En este sentido, se debe definir una estructura que garantice la autonomía de la entidad.

→ *Fije condiciones armónicas para la relación con la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (CAR):*

La ley propuesta deberá revisar las condiciones en que se dan las relaciones entre el Área Metropolitana Especial de la Bogotá Metropolitana y la CAR como autoridades ambientales y, específicamente, en el financiamiento y la negociación.

En aras de asegurar la planificación ambiental del territorio metropolitano, será necesario que el Área Metropolitana Especial de la Bogotá Metropolitana establezca comisiones conjuntas para la regulación, control y administración de los ecosistemas o cuencas compartidas con otras autoridades ambientales (CAR).

6. CONCLUSIONES

El presente documento técnico propone, para la aglomeración urbana compuesta por Bogotá y sus municipios cercanos, la creación de un Área Metropolitana Especial por medio de una ley especial que la faculte, cuyo máximo órgano de dirección estratégica sea la Junta Metropolitana, como organismo de superior jerarquía, con participación de todos los entes territoriales vinculados y un gobierno corporativo transparente y equitativo que atienda las siguientes áreas temáticas:

1. Movilidad y transporte.
2. Planeación del uso y oferta de suelo para actividades urbanas.
3. Planeación ambiental, protección de recursos naturales y consolidación de una estructura ecológica regional.
4. Provisión adecuada de servicios públicos, especialmente los de agua potable y saneamiento básico.
5. Construcción de obras y ejecución de proyectos de interés supramunicipal.
6. Seguridad y convivencia ciudadana.

Para atender estos ámbitos en debida forma, se propuso el traslado de funciones y recursos de otras escalas gubernamentales, tal como se opera en muchos ejemplos exitosos de metropolización vigentes en el mundo. La materialización de esta propuesta dará varios pasos en la dirección acertada hacia la “equidad territorial”, permitiendo que los municipios integrantes de la nueva estructura administrativa encuentren más beneficios que sacrificios en esta arquitectura institucional, clarificando las competencias y los mecanismos de toma de decisiones.

Además, se propuso la conformación de cuatro Consejos Metropolitanos de carácter sectorial (Planificación, Movilidad, Ambiente y Seguridad), coordinados por los funcionarios del Área Metropolitana, que facilitarán la interlocución y concertación de los representantes de las entidades territoriales en cada tema, para la concreción de acuerdos que sustenten a nivel técnico la toma de decisiones ejecutivas realizadas por la Junta Metropolitana. A partir de estos cuatro consejos, se establece la posibilidad de creación de los demás que se consideren pertinentes por parte de esta entidad.

¿En qué se sustenta esta propuesta? Si se considera la tendencia global de crecimiento poblacional y urbanización, a darse principalmente en las grandes ciudades de países en vías de desarrollo, se entiende el deber de Bogotá como un actor estratégico en la construcción de un mejor planeta, para lo cual debe actuar mancomunadamente como Bogotá-Metropolitana, articulando sus acciones con los municipios de su entorno. Adicionalmente, varios de los principales retos para aumentar la competitividad de la capital traspasan las fronteras político-administrativas de la ciudad y se diluyen en su entorno metropolitano. Se suma a ello que las ineficiencias administrativas, funcionales, ambientales y socioeconómicas derivadas de administrar un único sistema territorial con muchos “micro-administradores” afectan el desarrollo de Bogotá, sus municipios vecinos y al país en general.

En términos de competitividad y eficiencia económica, la Bogotá Metropolitana se constituye como la zona más productiva del país con el 30,4% del valor agregado nacional. No obstante, si se trabajase de forma articulada y planificada, optimizando la relocalización empresarial en clúster de encadenamientos productivos que conjuguen servicios, comercio e industria manufacturera, con apoyo gubernamental desde la escala macro, se impulsaría una “convergencia económica” sin precedentes en el territorio metropolitano.

Si el eje logístico que configura el aeropuerto El Dorado junto con las zonas francas de la región y los sectores hoteleros contara con una planificación adecuada, se impulsaría aún más el clima de negocios para el inversionista extranjero, que podría jalonar los sectores clave identificados de la economía de la región: servicios de salud, farmacéuticos, dispositivos médicos, cosméticos, IT, PBO, industrias creativas e infraestructura en general. Debe considerarse, además, que la región cuenta con gran cantidad de talento humano calificado y se posiciona como el mayor centro de consumo del país con cerca del 20% de la población nacional, y se tienen varios elementos clave para la conformación e impulso de círculos virtuosos para el desarrollo económico y la inversión extranjera.

La riqueza que se lograra generar mediante esta labor, requiere así mismo de un mecanismo de redistribución territorial que promueva la convergencia entre los territorios, permitiendo su adecuada inversión para la atención de los municipios con mayores necesidades, como Soacha, superando las barreras existentes en lo relativo a las jurisdicciones político-administrativas. Por otra parte, la cooperación horizontal entre estos entes territoriales podría aumentar su capacidad y la autonomía fiscal. Este, sin lugar a dudas, debe ser un tema sobre la mesa una vez conformada el Área Metropolitana Especial.

Frente a la sostenibilidad ambiental, los ecosistemas que dan soporte al territorio son fundamentales para la preservación de la biodiversidad, articulándose principalmente en torno a los cuerpos de agua y al más importante de ellos: El río Bogotá. Es prioritaria la labor mancomunada de los municipios de la región y del Distrito para la recuperación de las microcuencas que componen el sistema hidrológico del río Bogotá. Estos cauces naturales, los diferentes meandros y humedales presentes, estructuran hábitats para el sostenimiento de la biodiversidad de la región de riqueza incalculable. En conjunto, se deben concentrar acciones sobre la estructura ecológica de soporte como medio para garantizar la satisfacción de las necesidades básicas de los habitantes y la perpetuación de la vida, sin importar el estado de intervención humana de un ecosistema, se debe garantizar el sostenimiento de sus procesos ecológicos fundamentales.

Bogotá y sus municipios vecinos pertenecen a un mismo territorio ecosistémico, por lo que su desarrollo y sostenibilidad demandan —sí o sí— una gestión coordinada y conjunta entre las entidades territoriales que lo integran. Para esto, se propuso la articulación y redistribución de competencias en este sector, creando la autoridad ambiental urbana de la Bogotá Metropolitana y liberando de ciertas competencias a la CAR en busca de una nueva redistribución de los recursos que esta percibe por la sobretasa metropolitana. Es así como las dos autoridades ambientales, la urbana y la rural, coordinarían adecuadamente sus labores, ganando la región con especialización y complementariedad.

Es claro cómo el desarrollo urbanístico y la configuración de la aglomeración urbana que conforman los municipios de la Bogotá Metropolitana han sido el resultado de un proceso histórico de interdependencia de sus actividades desde antes de la llegada de los españoles. Este proceso se ha venido robusteciendo progresivamente hasta la actualidad debido a la migración de habitantes de otras zonas del país en búsqueda de mejores condiciones de vida, aumentando —al igual que en el resto del país— la población urbana de la región y posicionando este territorio como el de mayor importancia para la economía nacional.

En las últimas décadas, la ocupación del suelo de Bogotá ha llegado a un proceso de saturación debido a la escasa oferta de suelo disponible, elevando su precio y ocasionando presión en los municipios cercanos. Este fenómeno ha generado una expansión de la mancha urbana sobre la región, caracterizada por la continuación de la segregación socioespacial, la ocupación en baja densidad de complejos de vivienda y el desarrollo de industria en suelo suburbano y rural, sin la planificación integral que complementa estos desarrollos con equipamientos, vías y espacio público que consolide un hábitat digno para la población de la Bogotá Metropolitana.

La subdivisión político-administrativa de este territorio ha llevado a la administración a la toma de decisiones desarticuladas, dejando con el tiempo varias problemáticas que afectan directamente la calidad de vida y competitividad no solo de sus habitantes, sino también del país en su conjunto. La red de ciudades que componen la Bogotá Metropolitana contiene un entramado complejo de relaciones culturales, ambientales, sociales y económicas, cuya importancia para el país es solamente equiparada con la complejidad de su administración.

El surgimiento de un mecanismo metropolitano que se haga cargo de la planeación territorial y del desarrollo regional, tal y como se ha propuesto, implica la cesión de dichas competencias por parte de los municipios y el Distrito, a fin de contar con la posibilidad de converger en un espacio de concertación, en el que se desarrolle la dinámica territorial y que permita establecer las categorías del suelo en el ámbito metropolitano. De tal manera, quedarán claramente establecidas las normas bajo las cuales los municipios, en uso de su autonomía y acogidos a los resultados del proceso de concertación, definan la ubicación de la infraestructura para la conectividad y la movilidad, los suelos de protección ambiental, la expansión urbana y la ubicación de vivienda e industria, entre otros factores.

En materia de obras públicas e infraestructura, se propuso contar con un mecanismo o un esquema asociativo que permita desarrollar las obras públicas a las que haya lugar en la escala metropolitana. El diseño, la ejecución y la construcción de los planes, programas y proyectos de infraestructura de los sistemas mencionados requerirá establecer una instancia de orden supramunicipal que se encargue de estas labores, que pueda llevarlas a cabo mediante diferentes esquemas de gestión que incluyan las Agencias Público-Privadas y que tenga la competencia para adelantar el cálculo y la liquidación de los beneficios económicos asociados a las obras públicas que realice, como una fuente de financiación estratégica para su labor. Los municipios no cederían competencias en este sector, sino que serían robustecidos con el apoyo técnico y administrativo de una entidad creada para atender necesidades de una escala mayor a estos.

En lo relativo al hábitat, es necesario resaltar que proveer vivienda para la región incluye también procesos de legalización de asentamientos informales, el mejoramiento de barrios y la provisión de servicios públicos domiciliarios, para lo cual se debe coordinar la acción de los actores involucrados en su construcción.

En materia de servicios públicos, los niveles de cobertura en la prestación del acueducto, alcantarillado sanitario, energía eléctrica y recolección de residuos sólidos tienen una incidencia

directa en la calidad de vida y las necesidades básicas de la población. Así mismo, se relacionan con la garantía de sus derechos fundamentales y evidencian desequilibrios territoriales, sobre los cuales es necesario tomar medidas para llegar a la cobertura total de la población, garantizando parámetros de calidad y eficiencia en su prestación. Especialmente, se debe ampliar la cobertura de acueducto y alcantarillado en Soacha y Sopó, cuyo crecimiento acelerado —y en ciertos casos informal— ha llevado a que la mancha urbana sobrepase el perímetro de prestación de los servicios, afectando la calidad de vida de la población en forma determinante.

Otro tema primordial es la disposición o el manejo adecuado de los residuos sólidos. Se requiere con urgencia de alternativas, instrumentos y/o herramientas para que el territorio transite de manera coordinada hacia formas de manejo ambientalmente sostenibles de los residuos y una economía que tienda a la circularidad. Para ello, se propuso la creación de un ente que tenga la capacidad de emitir lineamientos y/o directrices de alcance metropolitano, y cuyas actuaciones se centren en definir cómo cuidar y mantener adecuadamente los afluentes que se encuentran en la Bogotá Metropolitana, junto con la disposición y aprovechamiento de los residuos que se producen. Todo esto en línea con un modelo de ordenamiento territorial-metropolitano, una empresa o instancia (autoridad metropolitana) responsable de brindar el apoyo técnico y tecnológico a la Bogotá Metropolitana en la prestación eficiente y eficaz de los servicios públicos de agua, alcantarillado y disposición de residuos sólidos.

Frente al transporte y la movilidad, es claro que si se desea posicionar a la Bogotá Metropolitana como una región con calidad de vida, competitiva y habitable, el sector de movilidad es crucial y debe ser intervenido de manera integral. Estas acciones derivadas deben enmarcarse en las tres vertientes de la sostenibilidad para asegurar medidas integrales. El crecimiento demográfico, migratorio y socioeconómico en el territorio ha producido una elevada presión sobre el sistema de movilidad, llevándolo a la situación ineficiente que manifiesta actualmente.

A su vez, es prioritaria la construcción de infraestructura que conecte de mejor manera los diferentes sectores en el interior de los municipios y entre unos y otros, permitiendo el acceso de asentamientos periféricos al sistema de transporte, lo cual puede generar mayores beneficios si se articula con la cicloinfraestructura y con intercambiadores modales. La ampliación de aceras, el mejoramiento de intersecciones y la intervención con mobiliario urbano y vegetación incentivan la circulación peatonal, generando dinámicas positivas en las actividades que colindan con estos corredores y la habitabilidad del sector. Es necesario un sistema de transporte público masivo que supere la escala distrital y se articule a nivel regional de manera efectiva, con más rutas troncales, intercambiadores modales y mejor flota vehicular.

También, es urgente la construcción de nuevas troncales que conecten a Bogotá con los municipios, con restricciones para el aprovechamiento de sus áreas inmediatas, evitando la urbanización excesiva que lleve a la conurbación y de forma complementaria, regulando adecuadamente los accesos a estas vías con medidas de mitigación a los efectos negativos que causan a la movilidad del corredor. La atención se debe centrar en la zona suroccidental de la región como mayor generador de viajes y en la zona oriente de la capital como mayor receptor, en especial en el caso de la población de estrato 1 y 2, los mayores usuarios del transporte público, el modo de transporte con el mayor peso de la región.

Para llevar a cabo esta empresa, actualmente el Ministerio de Transporte, como cabeza del sector, tiene las funciones de regulación, control y trámite sobre la escala metropolitana, debido a la inexistencia del arreglo institucional para la gobernanza metropolitana de Bogotá y sus municipios inmediatos. Tener una autoridad metropolitana de transporte es una oportunidad única para los municipios y el Distrito de regular conjuntamente y asumir el rol de autoridad competente, con todas las funciones y capacidades que esta trae consigo, y con una administración cercana a las dinámicas de carácter endógeno y ágil ante los trámites, que facilite la adaptación continua de la oferta a la demanda de este servicio en el territorio.

En términos de seguridad social y convivencia, si bien es cierto que en Bogotá suceden la mayoría de sucesos de inseguridad, municipios como Soacha, Cota, Fusagasugá y Facatativá presentan altos indicadores de robos, extorsión, secuestros y homicidios. Por otra parte, es reiterativo que las bandas criminales se localizan y actúan en diferentes jurisdicciones territoriales, dificultando la labor policial debido a sus competencias sobre uno u otro territorio, complejizando las acciones de seguimiento y control a los diferentes hechos delictivos. Por lo anterior, es necesario contar con una entidad o con una instancia de seguridad a nivel metropolitano, en la que se atiendan y se controlen este tipo de hechos delictivos, en forma tal que se pueda trascender las fronteras político-administrativas que dificultan su acción.

Finalmente, se propone una autoridad de carácter metropolitano que, a partir del análisis y abordaje de todo el crecimiento de la región, consolide un modelo de ordenamiento territorial que anticipe las dinámicas del mercado y responda al déficit de vivienda y hábitat existentes, que determine las mejores áreas de expansión y regule los usos del suelo. A su vez, se propone que dicha autoridad planifique los diferentes sistemas estructurantes del territorio en su conjunto, a saber: la consolidación de una única estructura ecológica en toda la región, el trazado de corredores y malla vial, la administración de la sana convivencia y la seguridad, la proyección de sistemas de equipamiento y espacio público, junto con la

adecuada zonificación de usos del suelo que evite la generación de riesgos, disminuya las necesidades de viaje de la población y redunde en una mejor calidad de vida para todos los habitantes de la Bogotá Metropolitana.

La ventana para estructurar una solución adecuada está abierta. Si se formula una ley especial que defina los requisitos para constituir un área metropolitana entre Bogotá y sus municipios circunvecinos, innovadora y a la medida, tal y como disponen la Constitución Nacional y la Ley Orgánica de Áreas Metropolitanas (Ley 1625 de 2013) en su artículo 1, se materializará un arreglo institucional único que le permita a la capital colombiana posicionarse, junto con la región, como una ciudad competitiva en el ámbito global.



7. ANEXOS

Anexo 1. Propuesta de estructura inicial del Area Metropolitana Especial

Dependencias / cargos	Director	Jefe control interno	Secretario general	Subdirector	Asesor	Tesorero	Profesional especializado	Profesional universitario	Técnico operativo	Secretaria ejecutiva	Auxiliar administrativo	Conductor	Por dependencia
Dirección	1									1		1	
Subdirectores - Asesores					1								
Oficina de Control Interno		1					1	1	1		1		15
Oficina Asesora de Comunicaciones					1		1	2	1		1		
Secretaría General			1							1	1		
Dirección Administrativa y de Talento Humano							1				1		
Dirección de Gestión Contractual							1				1		
Dirección de Atención al Ciudadano							1				1		13
Dirección de Gestión Documental							1				1		
Dirección de Asesoría Jurídica							1				1		
Subdirección Administrativa y Financiera				1							1		
Presupuesto							1				2		8
Tesorería						1					2		

Dependencias / cargos	Director	Jefe control interno	Secretario general	Subdirector	Asesor	Tesorero	Profesional especializado	Profesional universitario	Técnico operativo	Secretaría ejecutiva	Auxiliar administrativo	Conductor	Por dependencia
Subdirección de Infraestructura y Proyectos				1				1			1		
Dirección de Proyectos							1	3	1				14
Dirección de Obras e Interventorías							1	5	1				
Subdirección de Planeación Integral				1							1		
Planeación del Ordenamiento Territorial, Servicios Públicos y Vivienda Metropolitanos							1	4	1				14
Infraestructura Metropolitana de Datos Espaciales							1	3					
Observatorio Metropolitano							1		1				
Subdirección de Movilidad y Transporte				1							1		
Dirección de regulación							1	5	1				20
Dirección de Seguimiento y control							1	5	5				

Dependencias / cargos	Director	Jefe control interno	Secretario general	Subdirector	Asesor	Tesorero	Profesional especializado	Profesional universitario	Técnico operativo	Secretaría ejecutiva	Auxiliar administrativo	Conductor	Por dependencia
Subdirección de Seguridad y Convivencia				1				1			1		
Dirección de Participación y Cultura Ciudadana							1	3	1				12
Dirección de Seguimiento y Control							1	3	1				12
Subdirección Ambiental				1							1		
Control Ambiental							1	5	10				
Gestión Ambiental Urbana							1	5	10				
Parques y Equipamientos de Interés Metropolitano							1	3	5				52
Gestión Integral del Riesgo y Cambio Climático							1	3	5				
	1	1	1	6	2	1	21	50	44	2	18	1	148

Fuente: Elaboración propia DIRNI/ODUR-SDP, 2019

8. BIBLIOGRAFÍA

Agencia de Ecología Urbana de Barcelona (2018). Sitio web oficial de la Agencia de Ecología Urbana de Barcelona. Recuperado de <http://www.bcnecologia.net/es>

Airports Council International (2017). World Airport Traffic Report 2017. ACI Media Releases. Recuperado de <https://aci.aero/news/2018/04/09/aci-world-releases-preliminary-2017-world-airport-traffic-rankings-passenger-traffic-indian-and-chinese-airports-major-contributors-to-growth-air-cargo-volumes-surge-at-major-hubs-as-trade-wars-thre/>

Ajuntament de Barcelona (2018). Área de Ecología, Urbanismo y Movilidad. Recuperado de <http://ajuntament.barcelona.cat/ecologiaurbana/es/quienes-somos/empresas-yorganismos-autonomos/agencia-local-energia>

Alcaldía Mayor de Bogotá. Decreto 064 de 2011, “Por el cual se formula la política Distrital de Productividad, Competitividad y Desarrollo Socioeconómico de Bogotá D.C.” (2011 feb 24).

Alcaldía Mayor de Bogotá. Decreto 16 de 2013, “Por el cual se se adopta la estructura interna de la Secretaría Distrital de Planeación y se dictan otras disposiciones” (2013 ene 10). Recuperado de <http://secretariageneral.gov.co/transparencia/marco-legal/normatividad/decreto-distrital-16-2013>

Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., y Secretaría Distrital de Planeación (2014). Región Metropolitana de Bogotá: una visión de la ocupación del suelo. Colección Integración Regional, Tomo 11. Bogotá: Exprecards S.A.S.

Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., y Secretaría Distrital de Planeación (2017). Resumen del Diagnóstico General del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá. Recuperado de http://www.sdp.gov.co/portal/page/portal/PortalSDP/POT_2016/diagnostico_general

Alfonso Roa, Ó. (2009). Profundización de las Relaciones de Metropolización de Bogotá con la Sabana. Ponencia presentada en VIII Seminario de Investigación Urbana y Regional Gobierno de Municipios y Aglomeraciones Urbanas. Asociación Colombiana de Investigación Urbana y Regional, ACIUR, Instituto de Estudios Urbanos, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá. Recuperado de <http://www.institutodeestudiosurbanos.info/descargasdocs/eventos-seminarios-de-investigacion-urbano-regional-aciur/memorias-viii-seminario-aciur-2009/>

mesas-tematicas/dinamicas-demograficas-y-configuracion/359-profundizacion-de-las-relaciones-de-metropolizacion-de-bogota-con-la-sabana-1/file

Alfonso Roa, Ó. (2012). Notas sobre Metropolización. Entregadas a la Dirección de Integración Regional, Nacional e Internacional - DIRNI de la Secretaría Distrital de Planeación, Bogotá [Mimeo].

Alfonso Roa, O., y Secretaría Distrital de Planeación (2013). Un modelo de armonización fiscal para Bogotá D.C. y los municipios de la Sabana. Recuperado de <http://www.sdp.gov.co/gestion-socioeconomica/integracion-regional-y-nacional/publicaciones/modelo-de-armonizacion-fiscal-bogota-dc-y-los-municipios-de-la-sabana>

Alonso Romero, G., y Lugo-Morín, D. R. (2018). “El estado del arte de la movilidad del transporte en la vida urbana en ciudades latinoamericanas”. Revista Transporte y Territorio, (19), 133-157.

América Economía Intelligence (2016). Ranking de las mejores ciudades para hacer negocios de América Latina 2016. Recuperado de <https://www.americaeconomia.com/negocios-industrias/conozca-el-ranking-2016-de-las-mejores-ciudades-para-hacer-negocios-de-america-l>

Andrade, G., Mesa, C., Ramírez, A., y Remolina, F. (2008). “Estructura Ecológica Principal y áreas protegidas de Bogotá. Oportunidad de integración de políticas para la construcción y el ordenamiento del territorio de la ciudad-región”. Foro Nacional Ambiental, Documento de Políticas Públicas N° 25.

Área Metropolitana de Barcelona (AMB) (2018). Sitio web oficial del Área Metropolitana de Barcelona. Recuperado de <http://www.amb.cat/es/web/area-metropolitana/>

Asamblea Nacional Constituyente (1991). Constitución Política de Colombia (2.ª ed.). Gaceta Constitucional N.º 116 del 20 de julio de 1991.

ATKearney (2018). Global Cities Report 2018. Recuperado de <https://www.atkearney.com/2018-global-cities-report>

Barcelona Regional (2018). Sitio web oficial de Barcelona Regional. Recuperado de <http://www.bcnregional.com/>

Banco Mundial, Departamento Nacional de Planeación, y Puntoaparte Bookvertising (2012). Sistema de ciudades. Una aproximación visual al caso colombiano. Recuperado de <https://www.dnp.gov.co/programas/vivienda-agua-y-desarrollo-urbano/desarrollo-urbano/Paginas/sistema-de-ciudades---libro.aspx>

Best Cities Global Alliance (2017). Best Cities Global Alliance Official Website. Recuperado de <http://www.bestcities.net/>

Cabrera-Arana, G., Velásquez-Osorio, N., y Orozco-Arbeláez, A. (2015). "Movilidad: aporte para su discusión". *Revista Facultad Nacional de Salud Pública*, 33(3), pp. 429-434.

Calderón Esteban, A. (2016). Territorios simultáneos formas de territorialización de la sabana de Bogotá (tesis doctoral, Universidad Politécnica de Cataluña, Barcelona, España). Recuperado de <https://www.tdx.cat/handle/10803/397719>

Cámara de Comercio de Bogotá (2017). Balance de Movilidad (2007-2016). Bogotá: Observatorio de Movilidad. Recuperado de <https://bibliotecadigital.ccb.org.co/handle/11520/19561>

Carrión Barrero, G. A. (2009). "Los avatares de la institucionalidad metropolitana en Colombia: una breve revisión a la aplicación de la Ley 128 de 1994". *Desafíos*, (20).

Castro, J. (s. f.). Ponencia: Bogotá, Distrito Capital. *Gaceta Constitucional* N.º 40.

Colombia, Congreso de la República. Acto Legislativo 01 de 1968, "Por el cual se reforma la constitución política de Colombia". D.O.: 32.673.

Colombia, Congreso de la República. Ley Orgánica de Desarrollo Urbano (1978 dic 15). D.O.: 35.173.

Colombia, Congreso de la República. Ley 62 de 1993, "Por la cual se expiden normas sobre la Policía Nacional, se crea un establecimiento público de seguridad social y bienestar para la Policía Nacional, se crea la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada y se reviste de facultades extraordinarias al Presidente de la República" (1993 ago 12). D.O.: 40.987.

Colombia, Congreso de la República. Ley 99 de 1993, Ley General Ambiental de Colombia, "Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA y se dictan otras disposiciones" (1993 dic 22). D.O.: 41.146.

Colombia, Congreso de la República. Ley 105 de 1993, "Por la cual se dictan disposiciones básicas sobre el transporte, se redistribuyen competencias y recursos entre la Nación y las Entidades Territoriales, se reglamenta la planeación en el sector transporte y se dictan otras disposiciones" (1993 dic 30). D.O.: 41.158.

Colombia, Congreso de la República. Ley de Áreas Metropolitanas, "Por la cual se expide la Ley Orgánica de las Áreas Metropolitanas" (1994 feb 23). D.O.: 41.236.

Colombia, Congreso de la República. Ley de Servicios Públicos Domiciliarios, “Por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones” (1994 jul 11). D.O.: 41.433.

Colombia, Congreso de la República. Ley de Ordenamiento Territorial, “Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones” (1997 jul 18). D.O.: 43.091.

Colombia, Congreso de la República. Ley 614 de 2000, “Por medio de la cual se adiciona la Ley 388 de 1997 y se crean los comités de integración territorial para la adopción de los planes de ordenamiento territorial” (2000 sep 21). D.O.: 44.169.

Colombia, Congreso de la República. Ley 154 de 2011, Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, “Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones” (2011 jun 28). D.O.: 48.115.

Colombia, Congreso de la República. Ley 1625 de 2013, Ley de Áreas Metropolitanas, “Por la cual se deroga la Ley Orgánica de 128 de 1994 y se expide el régimen para las Áreas Metropolitanas” (2013 abr 29). D.O.: 48.776.

Colombia, Corte Constitucional, Sala Plena. Sentencia C-179 de 2014 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; 2014 mar 26). Recuperado de http://legal.legis.com.codocument?obra=jurcol&document=jurcol_f6b60c92471b0222e0430a0101510222

Colombia, Presidencia de La República. Decreto 2663 de 1950, “Código Sustantivo del Trabajo” (1950 sep 09). D.O.: 27.407.

Colombia, Presidencia de La República. Decreto 2811 de 1974. Código Nacional de Recursos Naturales Renovables, “Por el cual se dicta el código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente” (1974 dic 18). D.O.: 34.243. Recuperado de <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=1551>

Colombia, Presidencia de La República. Decreto Ley 3104 de 1979, “Por el cual se dictan normas para la organización y funcionamiento de las áreas metropolitanas” (1979 dic 14). D.O.: 35.432. Recuperado de <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=30019023>

Colombia, Presidencia de la República. Decreto 1333 de 1986, “Por el cual se expide el Código de Régimen Municipal” (1986 abr 25). D.O.: 37.466. Recuperado de http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/decreto_1333_1986.html

Colombia, Presidencia de la República. Decreto 170 de 2001, “Por el cual se reglamenta el servicio público de transporte terrestre automotor colectivo metropolitano, distrital y municipal de pasajeros” (2001 feb 05). D.O.: 44.318.

Colombia, Presidencia de la República. Decreto 1079 de 2015, “Decreto Único Reglamentario del Sector Transporte” (2015 may 26). D.O: 49.523.

Comunidad Metropolitana de Montreal (2018). Sitio web oficial de la Comunidad Metropolitana de Montreal. Recuperado de <http://cmm.qc.ca/fr/accueil/>

Confecámaras (2018). Informe de dinámica empresarial en Colombia. Recuperado de http://www.confecamaras.org.co/phocadownload/Informe_de_Coyuntura/2018/Informe_de_Din%C3%A1mica_Empresarial_Sem_I_2018_rMML.pdf

Consejo Directivo del Catastro Distrital. Acuerdo 004 de 2012, “Por el cual se determina el objetivo, la estructura organizacional y las funciones de la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital y se dictan otras disposiciones” (2012 may 02). Recuperado de <https://www.catastrobogota.gov.co/sites/default/files/Acuerdo%20004%20de%202012.pdf>

Consejo de Bogotá. Acuerdo 645 de 2016, Plan de Desarrollo 2016-2019 “Bogotá Mejor para todos” (2016 jul 06). Recuperado de <http://www.shd.gov.co/shd/node/25507>

Consejo Directivo del Instituto de Desarrollo Urbano. Acuerdo 001 de 2009, “Por el cual se expiden los Estatutos del Instituto de Desarrollo Urbano - IDU” (2009 feb 03). Recuperado de <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=35758>

Consortio Huitaca (2018). Ajuste al Plan de Ordenación y Manejo de la Cuenca del río Bogotá - POMCA. Fase Diagnóstico: Volumen III Caracterización Socio Económica. Bogotá: Consortio Huitaca.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) (1964). XIII Censo Nacional de población y II de Vivienda. Tomo 1 y 2: Departamento de Cundinamarca. Bogotá: División de Edición del DANE.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) (1973). XIV Censo Nacional de población y III de Vivienda. Tomo 1 y 2: Departamento de Cundinamarca. Bogotá: División de Edición del DANE.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) (1985). La población de Colombia en 1985. Estudios de evaluación de la calidad y cobertura del XV censo nacional de población y IV de vivienda. Bogotá: División de Edición del DANE.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) (2016a). Distribución del Valor Agregado Departamental, entre los municipios que lo conforman. Cifras 2016 provisionales. Bogotá: DANE.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) (2016b). Indicador de importancia económica municipal. Bogotá: DANE.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) (2016c). Indicadores del Mercado Laboral. Gran Encuesta Integrada de Hogares. Bogotá: DANE.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) (2018a). Estadísticas de licencias de construcción (ELIC) históricos. Recuperado de <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/construccion/licencias-de-construccion/historicos-elic>

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) (2018b). Estimación de Población 1985-2005: proyecciones de población 2005-2020. Total municipal por área. Bogotá: DANE.

Departamento Nacional de Planeación (DNP), y Dirección de Descentralización y Desarrollo Regional (DDDR) (2018). Terridata. Recuperado de <https://terridata.dnp.gov.co/#/acercade>

Departamento Nacional de Planeación (DNP) (2018). Sistema de Información del Formulario Único Territorial - SISFUT. Ejecuciones Presupuestales 2016. Recuperado de <https://sisfut.dnp.gov.co/Sisfut/Home/Index>

Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá (EAAB) (2017). Sistema de distribución de agua potable a la ciudad de Bogotá y municipios vecinos. Presentación de la entidad. Bogotá: EAAB.

Financial Times fDi Intelligence (2017). fDi American Cities of the future 2017/2018. Recuperado de <https://www.fdiintelligence.com/Locations/Americas/fDi-American-Cities-of-the-Future-2017-18-New-York-triumphs-again>

FITCH. (2018). Fitch Ratings Colombia. Recuperado de <https://www.fitchratings.com/site/colombia>

Franco González, H. (2012). "Evolución de la planeación del desarrollo colombiano: una aproximación teórica". Revista Universidad EAFIT, 30(96), 45-53. Recuperado de <http://publicaciones.eafit.edu.co/index.php/revista-universidad-eafit/article/view/1382>

Global Entrepreneurship Research Association (2017). Global Entrepreneurship Monitor: Global Report 2016/17. Recuperado de <https://www.gemconsortium.org/report/49812>

Grupo de Doctrina y Servicio de Policía (ASPOL). Resolución 00912 de 2009. Reglamento del Servicio de Policía, "Por la cual se expide el Reglamento del Servicio de Policía" (2008 abril 01). Recuperado de <http://www.policia.edu.co/documentos/stp/013-reglamento%20del%20servicio%20de%20policia.pdf>

IDOM (2018). Estudio de crecimiento y evolución de la huella urbana para los municipios que conforman el área Bogotá-Región. Convenio Interadministrativo 376 de 2016. Bogotá: IDOM.

IDOM, Financiera de Desarrollo Nacional y Alcaldía Mayor de Bogotá (2018). Plan Estratégico del Sistema de Movilidad Ciudad-Región 2030. Bogotá: IDOM

Instituto de Estudios Urbanos (IEU) (2018). Bogotá en datos. Bogotá: IEU. Recuperado de <http://www.institutodeestudiosurbanos.info/endatos/0100/0140/01411.html>

Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (Ideam), y Biocolombia (2003). Estructura Ecológica Principal de Colombia. Primera aproximación. Bogotá: Ideam.

International Congress and Convention Association (ICCA) (2017). ICCA Statistics Report Country & City Rankings. Montevideo: ICCA.

International Monetary Fund (2018). World Economic Outlook: Cyclical Upswing, Structural Change. Washigton D.C: International Monetary Fund.

Invest In Bogotá (2018). Acceso a mercados de Colombia y Bogotá. Con base en información del DANE y FMI, World Economic Outlook (WEO). Recuperado de <https://es.investinbogota.org/por-que-bogota/acceso-mercados-de-colombia-y-bogota>

Jaramillo, S., y Cuervo, L. (1987). La configuración del espacio regional en Colombia. Bogotá: Universidad de los Andes.

Korstanje, M. (2013). "Homo Mobilis. La nueva era de la movilidad". *Alteridades*, 26(23), 138-140.

López-Ghio, R., Ramírez, J. M., Rojas, F., Salazar Echavarría, C., y Bateman, A. (2018). Interdependencia municipal en regiones metropolitanas: el caso de la Sabana de Bogotá. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo. Recuperado de <https://publications.iadb.org/handle/11319/8866>

Maldonado, T. (2005). "La noción de servicio público a partir de la concepción del Estado Social de Derecho". *Revista Actualidad Jurídica*, 59. Recuperado de <http://www.uninorte.edu.co/documents/4368250/0/La+noci%C3%B3n+servicio+publico+concepci%C3%B3n+Estado+Sociale+derecho/2456ba68-9191-4662-885f-c4c1dda75ac4?version=1.1>

MasterCard (2018). Global Destination Cities Index. Recuperado de <https://newsroom.mastercard.com/press-releases/big-cities-big-business-bangkok-london-and-paris-lead-the-way-in-mastercards-2018-global-destination-cities-index/>

Ministerio de Educación Nacional de Colombia (2018). Graduados Colombia: observatorio laboral. Recuperado de <http://bi.mineducacion.gov.co:8380/eportal/web/men-observatorio-laboral/ubicacion-geografica>

Bureau Van Dijk (2018). Fusiones y Adquisiciones en América Latina. Recuperado de <https://www.bvdinfo.com/en-uss/about-us/press-and-media-relations>

Ocampo, J. A. (1987). "La consolidación del capitalismo moderno". En: Historia Económica de Colombia. Bogotá: Planeta.

OCDE/CEPAL/CAF (2016). Perspectivas económicas de América Latina 2017: juventud, competencias y emprendimiento. París: OECD Publishing. Recuperado de <http://dx.doi.org/10.1787/leo-2017-es>

OPAIN (2018). Estadísticas Aeropuerto El Dorado. Recuperado de <https://eldorado.aero/aeropuerto/estadisticas/>

Plan Métropolitain d'aménagement et de développement (PMAD) (2011). Carte 1 La CMM et ses cinq secteurs géographiques. Recuperado de http://cmm.qc.ca/fileadmin/user_upload/pmad2012/carte/C01_PMAD_CMM5secteurs_2011-12.pdf

Poder Ejecutivo Nacional (1886). Constitución Política de la República de Colombia. D.O.: 6.758 a 6.759. Recuperado de <http://americo.usal.es/oir/legislatina/normasyreglamentos/constituciones/colombia1886.pdf>

QS (2018). World University Ranking. Recuperado de <https://www.topuniversities.com/university-rankings/world-university-rankings/2018>

Ramírez de la Cruz, E. (2012). "Instituciones y gobernanza metropolitana: una primera aproximación al caso de México". Estudios Demográficos y Urbanos, 27(2). Recuperado de <https://estudiosdemograficosyurbanos.colmex.mx/index.php/edu/article/view/1420/1905>

Real Academia Española (RAE) (2010). Diccionario de la lengua española (23.ª ed.). Madrid: Espasa.

Registraduría Nacional del Estado Civil (2018). "Consultas populares democracia local". Revista Nuestra Huella, (72), año VII.

Rey Hernández, P. A. (2010). "Bogotá 1890-1910: población y transformaciones urbanas". Territorios, (23), pp. 13-32.

Rodríguez, R. L. (2008). Derecho administrativo general y colombiano (16.a ed.). Bogotá: Editorial Temis.

- Santos, M. (2000). *La naturaleza del espacio*. Madrid: Ariel.
- Secretaría Distrital de Ambiente (s. f.). Observatorio Ambiental de Bogotá. Recuperado de <http://oab2.ambientebogota.gov.co/es/indicadores?id=37&v=l#>
- Secretaría Distrital de Planeación (SDP), y Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) (2017). *Encuesta Multipropósito 2017*. Bogotá: DANE.
- Sellers J. M., y Hoffmann-Martinot, V. (2008). *Metropolitan Governance. United Cities and Local Governments, World Report on Decentralization and Local Democracy*. Washington D.C.: World Bank.
- Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSDP) (2012). *Cartilla de Servicios Públicos para las Entidades Territoriales*. Bogotá, Colombia: Conceptos Generales de NIIF. Recuperado de <http://www.superservicios.gov.co/content/download/3485/36598>
- Swianiewicz, P. (2010). "If Territorial Fragmentation is a Problem, is Amalgamation a Solution? An East European Perspective". *Local Government Studies*, 36, 183-203.
- The World's 50 Best (2017). *Latin America's 50 Best Restaurants 2017: The List in Pictures*. Recuperado de <https://www.theworlds50best.com/blog/News/latin-americas-50-best-restaurants-2017-the-list-in-pictures.html>
- Transports Metropolitans de Barcelona (TMB) (2018). Sitio web oficial de Transports Metropolitans de Barcelona (TMB). Recuperado de <https://www.tmb.cat/es/home>
- Tratamiento y Selección de Residuos S.A. (TERSA). (2018). Sitio web oficial de Tratamiento y Selección de Residuos S.A. (TERSA). Recuperado de <http://www.teresa.cat/es>
- Unesco (2012). Bogotá, nueva Ciudad de la Música de la Unesco. Recuperado de http://www.unesco.org/new/es/media-services/single-view/news/bogota_designated_as_unesco_city_of_music/
- United Nations Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2018). *World Urbanization Prospects: The 2018 Revision, Online Edition*. Recuperado de <https://population.un.org/wup/Download/>
- Vásquez Santamaría, J. E. (2011). "Propiedad y ordenamiento territorial como antecedentes constitucionales en la Política Pública de Planeación Urbana". *Via Iuris*, (12), 31-47.
- Vásquez, T. (2002). "Análisis del conflicto armado en Cundinamarca y Bogotá 1995-2001". En: *Mesa de Planificación Regional Bogotá-Cundinamarca y United Nations Centre for Regional*

Development (UNCRD). De las ciudades a las regiones Desarrollo regional integrado en Bogotá Cundinamarca. Volumen 2: Estudios. Procesos. (pp. 79-120). Bogotá: El Malpensante.

Vidal Perdomo, J. (1970). La reforma constitucional de 1968 y sus alcances jurídicos. Bogotá: Editorial Presencia.

World Bank (2018). Doing Business 2018: Reforming to create Jobs. Washington D.C.: World Bank. Recuperado de <http://www.doingbusiness.org/content/dam/doingBusiness/media/Annual-Reports/English/DB2018-Full-Report.pdf>

World Economic Forum (2018). Global competitiveness Index 2017-2018. Recuperado de <https://www.weforum.org/reports/the-global-competitiveness-report-2018>