

Análisis

de alternativas institucionales
de coordinación regional



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.



GOBIERNO DE LA CIUDAD

SECRETARÍA DE PLANEACIÓN

Análisis

de alternativas institucionales
de coordinación regional

Samuel Moreno Rojas
Alcalde Mayor de Bogotá

Clara López Obregón
Alcaldesa Mayor de Bogotá (D)

Cristina Arango Olaya
Secretaria Distrital de Planeación

Jorge Enrique León Tellez
Subsecretario de Planeación Socioeconómica

Dirección General
Carolina Franco Lasso
Directora de Integración Regional, Nacional e Internacional

Coordinación Técnica
Gustavo Adolfo Carrión Barrero

Apoyo Técnico
Sandra Beltrán

Septiembre de 2011
(Versión inicial diciembre de 2010)
Bogotá, D.C.

INTRODUCCIÓN.....	3
1. PANORAMA GENERAL DE LA INSTITUCIONALIDAD REGIONAL EN EL PAÍS CON ÉNFASIS EN ASUNTOS DE GRANDES AGLOMERACIONES URBANAS	7
1.1. Balance general.....	7
1.2. La debilidad del nivel regional en el marco legislativo colombiano	10
1.3. Los modelos o arreglos institucionales internacionales relevantes para el ejercicio que adelanta el distrito.....	14
1.4. Las regiones urbanas como fenómeno actual en Colombia.....	17
1.5. Los arreglos institucionales para el manejo de asuntos de regiones urbanas en Colombia.....	22
2. LOS ÁMBITOS DE TRABAJO Y LAS ESCALAS DE LAS OPCIONES CONSTITUCIONALES PARA LA INTEGRACIÓN REGIONAL	26
2.1. Ámbitos regionales de trabajo	26
2.2. Las opciones constitucionales: entre la región administrativa y la apuesta metropolitana	32
2.3. Supuestos de escogencia de las opciones institucionales regionales y sub - regionales.....	33
3. LA REGIÓN ADMINISTRATIVA Y DE PLANIFICACIÓN	34
4. LAS OPCIONES DE ESCALA SUB REGIONAL: METODOLOGÍA DE ANALISIS Y SELECCIÓN DE OPCIÓN INSTITUCIONAL.....	40
4.1. Metodología de análisis para las opciones subregionales.....	42
4.1.1. <i>Objetivo de la metodología de análisis:</i>	42
4.1.2. <i>Fundamentos básicos de la metodología</i>	42
4.2. Opción de Distrito para la subregión de Bogotá	44
4.3. Opción de provincia para la sub- región de Bogotá Sabana	48
4.4. Opción de un área metropolitana para la subregión de Bogotá	51
4.5. Opción de figura agencia de desarrollo regional	56
4.6. Opción de un Comité de Integración Territorial para la sub región de Bogotá	59
4.7. Opción de una asociación de municipios para la subregión de Bogotá	62
4.8. Opción de convenio regional para la subregión de Bogotá	63
4.9. Resultados.....	66
5. TEMAS A ATENDER POR PARTE DE LA INSTANCIA SUB-REGIONAL SELECCIONADA.....	69
5.1. Aclaraciones sobre la figura de Comité de integración Territorial	69
5.2. Temas de los que se debe ocupar la instancia comité	70
5.3. Integrantes del Comité	73
5.4. Esquema de funcionamiento de la instancia de integración regional.....	75
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	76
BIBLIOGRAFÍA	79
ANEXO	82
ESTADO ACTUAL DE INICIATIVAS PARA LA CREACIÓN DE COMITÉS DE INTEGRACIÓN TERRITORIAL	82

INTRODUCCIÓN

La Región¹ Capital conformada por la Gobernación de Cundinamarca, los 116 municipios del Departamento, y el Distrito Capital de Bogotá, es la primera y más dinámica de las economías del país. Bogotá y Cundinamarca en conjunto aportan el 31,7% del PIB nacional, superando a departamentos como Antioquia, Valle y Santander². En la región también se cuenta con la presencia de un gran número de empresas (en 2008 se ubicaron más de 286 mil empresas y se crearon cerca de 61 mil empresas nuevas), además es la octava economía en tamaño de Latinoamérica (PIB U\$ 41.000 millones)³

La construcción y el fortalecimiento institucional de Bogotá y su región cuenta con hitos importantes, tales como: la institución de la Mesa de Planificación Regional Bogotá – Cundinamarca (2001-2008), la creación del Consejo Regional de Competitividad (2002), el Acuerdo de Voluntades para la conformación de la Región Central (2005) y recientemente la protocolización de convenio interadministrativo entre Bogotá y Cundinamarca para la creación de la Región Capital (2008). En ese sentido, desde hace algunos años se viene proponiendo la creación de una instancia de integración regional que refleje el interés de las entidades territoriales involucradas en este proceso, frente a una serie de problemáticas regionales que se vienen manifestando, con impactos frente al logro de objetivos de desarrollo y mejoramiento de calidad de vida.

A pesar que Bogotá es el principal centro de poder metropolitano, regional y nacional, la ciudad y la región aun no cuentan con un arreglo institucional sólido que permita atender problemáticas de esta escala, como si ocurre en otras ciudades y regiones en Colombia⁴ y el mundo⁵.

1 Aunque lo regional es un término que abarca una variada gama de posibilidades o significados dependiendo de la aplicación buscada, y puede llegar a entenderse e interpretarse desde enfoques geográficos, económico - funcionales, político administrativos, ambientales y culturales, para efectos de este documento se va asumir la región como un espacio geográfico y económico que vincula entidades territoriales de base, y que por criterios de homogeneidad, complementariedad, relaciones funcionales y/o integralidad de sus relaciones, favorece la formulación de acciones estratégicas en diferentes escalas, con el fin de potenciar procesos de desarrollo socioeconómico y territorial, en el marco de una nueva forma de configuración territorial que se da en el mundo.

2 Fuente: DANE. Cuentas Económicas

3 Por su parte, Bogotá es la cuarta ciudad más grande de Sur América y sexta en toda América Latina (7,3 millones de habitantes) con una densidad de 210 habitantes/hectárea.

4 Región Caribe, Ecorregión del Eje Cafetero

5 Región Parisiense île de France, Área Metropolitana de Portland, Comunidad Autónoma de Madrid y Región Centro Occidente de México.

De otra parte, son evidentes los conflictos entre Bogotá y sus municipios vecinos en relación con asuntos ambientales y territoriales, los cuales requieren de manera urgente acciones de coordinación, gestión y planificación regional que permitan atender la problemática. Mientras Bogotá ha buscado un modelo de ciudad compacta y densificada, muchos municipios vecinos vienen desarrollando un modelo de ciudad dispersa caracterizado por procesos de suburbanización (urbanización de baja densidad y alto consumo de suelo, principalmente en suelo rural y suburbano). Esta situación ha sido el resultado de políticas y estrategias regionales que buscan atraer industrias, bodegas y población de estratos medios y altos⁶, y que requieren de marcos institucionales eficaces que permitan promover y/o controlar esta situación.

Aunado con lo anterior, en la Región existen problemas asociados a la creciente falta de suelo para desarrollos urbanos de vivienda; congestión vehicular en un contexto de dificultades para la expansión y el mantenimiento de la malla vial; flujos de pasajeros entre Bogotá y la Sabana que demandan interconexiones de transporte; peajes en los accesos sin transferencias de recursos para la malla vial de la ciudad; conectividad con la región a bajo costo para la provisión de bienes; problemas para la provisión de bienes esenciales como el agua y los alimentos, y la indefinición de una Estructura Ecológica regional entre otros⁷.

Por otro lado, la baja coordinación y concertación interinstitucional tiene impactos importantes en asuntos como la persistencia de grandes desequilibrios territoriales en términos de calidad de vida (NBI), y dificultades para dar cumplimiento a las metas del milenio en Bogotá y la región.

En ese sentido, y aunque Bogotá y la Región han avanzado en la construcción de agendas regionales y procesos de integración territorial interesantes en los últimos años, se requiere avanzar en la definición de una institucionalidad que de viabilidad a los proyectos que se han venido identificando en el ámbito regional favoreciendo espacios de discusión, concertación y toma de decisiones para la solución de algunos de los problemas mencionados atrás⁸.

6 Universidad Nacional de Colombia, Secretaría Distrital de Planeación. Contrato Interadministrativo 458 de 2008. Revisión al modelo desconcentrado. Producto 8. Julio 19 de 2009.

7 Secretaría Distrital de Planeación. Síntesis ejecutiva del diagnóstico POT por viñetas 2009

8 Para mayor información sobre el avance en dichas agendas y proyectos, se recomienda consultar Alcaldía Mayor de Bogotá - Universidad Nacional de Colombia. *Bogotá: ¿Es posible un modelo regional desconcentrado?* Colección integración regional. Panamericana Formas e impresos S.A. Bogotá. Año 2009, y UNCRD (Centro de las Naciones Unidas para el Desarrollo Regional). *De las ciudades a las regiones: Desarrollo Regional Integrado en Bogotá – Cundinamarca*, vol. I, II y III, Bogotá, Panamericana Formas e Impresos, 2005.

En consecuencia, el Programa Región Capital previsto en el actual Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas 2008-2012 *“Bogotá Positiva: Para Vivir Mejor”*, aborda como uno de sus principales proyectos el *“Desarrollo Institucional de la Región Capital”*, y en el marco de dicho proyecto se incluye como meta del cuatrienio *“Poner en funcionamiento una instancia regional de coordinación para la planeación, gestión y operación de los proyectos de la Región Capital”*.

Por lo anterior, la Dirección de Integración Regional, Nacional e Internacional de la Secretaría Distrital de Planeación ha elaborado el documento *“Análisis de alternativas institucionales para posibles figuras de integración y coordinación regional como instancia para Bogotá y su área de influencia inmediata”*, dentro del cual se hace un balance general de las opciones legales más relevantes en cuanto a instancias regionales con arreglos institucionales, y con capacidad de establecer decisiones vinculantes frente a los problemas territoriales comunes entre Bogotá y los municipios del borde urbano de la ciudad⁹.

El primer capítulo aborda balances normativos y de política general de la institucionalidad regional al igual que la condición urbano-regional del país. Se aborda también – desde la experiencia internacional – la existencia de 3 tipos de arreglos institucionales para el manejo de grandes aglomeraciones urbanas presentes en todos los continentes, que aportan a la discusión sobre posibles propuestas institucionales en Colombia.

En los siguientes capítulos se aborda de manera específica el estudio de las opciones institucionales para Bogotá y su área de influencia. De esta forma, en el segundo capítulo se señalan las escalas y ámbitos de trabajo en el contexto de Región Capital, señalando la existencia de diferentes aproximaciones a la problemática regional de la región, al igual que las dos principales apuestas de integración regional que trae la Constitución Política para Bogotá y su área de influencia cercana las cuales hacen referencia a: La Región Administrativa y de Planificación y al área metropolitana.

El tercer capítulo presenta la actual y más importante apuesta del Distrito Capital, la Gobernación y los municipios de Cundinamarca, la cual se refiere a constituir la “Región Capital” como Región Administrativa y de Planificación Especial; propuesta que incluye a Cundinamarca, los 116 municipios del departamento y el Distrito Capital. Se proponen desde este tercer capítulo las principales funciones a abordar por parte de dicha figura.

9 Un diagnóstico más detallado sobre la principales problemáticas de integración regional de interés para Bogotá y su región se puede ver en el documento de *“Lineamientos para la Formulación de la Política de Integración Regional de Bogotá”*, elaborado por la Dirección de Integración Regional, Nacional e Internacional, junio de 2011.

El cuarto capítulo se centra en el estudio de las propuestas sub regionales más factibles para la realidad de Bogotá y su área de influencia metropolitana, apostando finalmente por la figura de Comité de Integración Territorial prevista en la Ley 614 de 2000, para lo cual se aborda un quinto y último capítulo, en donde se plantean las principales acciones que deberían ser adelantadas por dicho Comité, incluyendo su esquema de funcionamiento institucional.

1. PANORAMA GENERAL DE LA INSTITUCIONALIDAD REGIONAL EN EL PAÍS CON ÉNFASIS EN ASUNTOS DE GRANDES AGLOMERACIONES URBANAS

1.1. Balance general

Las principales discusiones institucionales en torno a aspectos institucionales de integración y desarrollo regional se dan en el país desde mediados de los años 50, asociadas al surgimiento de la planeación del desarrollo y, posteriormente, a otras subdisciplinas de la planeación como la ambiental, la urbanística, y discusiones frente a la descentralización y la autonomía territorial.

En cuanto a instituciones de desarrollo e integración regional, en el año 1954 se introduce el concepto de *“Ordenamiento y Desarrollo Integral de Cuencas”*¹⁰, creándose, desde entonces, la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca (CVC) y en años posteriores otras corporaciones en todo el país, muchas de las cuales ya no se enmarcarían en el concepto de ordenamiento y desarrollo integral de cuencas hidrográficas. Dichas Corporaciones cambiaron en su esencia radicalmente con la promulgación de la Ley 99 de 1993, dejando a un lado sus competencias en materia de planificación del desarrollo regional y centrándose en aspectos de protección, conservación y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales.

Posteriormente, durante los años 60 del siglo XX el Gobierno Nacional adelantó varios estudios sobre modelos de regionalización del país, entre los que se destacan el *“Estudio sobre las condiciones de desarrollo en Colombia”* (1958), otra serie de Modelos de Regionalización del DNP (1969 y 1976), y estudios académicos a cargo de reconocidos profesionales y sociólogos como Miguel Fornaguerra y Orlando Fals Borda a comienzo de la década de los años 80.

Paralelo a lo anterior, hacia los años 60 y 70 se empezaron a promover las primeras figuras de integración regional entre municipios del país, con el fin de controlar el desbordado crecimiento urbano que ya empezaba a presentarse en diferentes zonas de Colombia. Así, derivadas de la reforma constitucional de 1968 se empiezan a promover las áreas metropolitanas y asociaciones de municipios en varias aglomeraciones urbanas

¹⁰ Cuyo origen proviene de la Tennessee Valley Authority –TVA–, en Estados Unidos

del país, con el fin de atender problemas de manejo compartido de proyectos regionales, y de prestación de servicios públicos entre varios municipios.

Ya en los años 70 y 80 del siglo pasado, la planificación territorial se centró en el desarrollo de un solo instrumento: El Plan Integral de Desarrollo, el cual, aunque disponía acciones en temas territoriales, persistía en enfoques sectoriales de desarrollo que marginaron las problemáticas propias del desarrollo territorial y la mirada regional. El objetivo central de este instrumento era replicar a escala local la experiencia del Plan Nacional de Desarrollo, con lo cual, se dio un desvanecimiento de la planeación regional desarrollada hasta entonces. (Salazar, 2007. pp. 211)

En 1986, y en el marco de las discusiones sobre mayor autonomía administrativa y territorial que se empieza a dar en el país, se da pie a la creación de los Consejos Regionales de Planeación Económica y Social (CORPES) para cinco regiones en las cuales fue dividido el país¹¹. Este fue un nuevo intento por dotar al país de un espacio de planeación y ejecución “intermedio” que contribuyera con experiencias de trabajo regional concertado entre los entes territoriales y la Nación. Los CORPES funcionaron hasta el año 2001 sobre la expectativa de que para esa época, las Regiones Administrativas y de Planificación de que habla el artículo 306 de la Constitución Política de 1991 ya se encontraran en funcionamiento y operación; asunto que no se pudo dar por razones que se explican más adelante.

A inicios de la última década del siglo XX se empiezan a dar una serie de recomposiciones institucionales, políticas y económicas en el país, las cuales se manifestaron en aspectos como el cambio hacia un modelo neoliberal en un contexto de globalización económica¹², el fortalecimiento del proceso de descentralización desde perspectivas fiscales, políticas y administrativas, y la promulgación de la Constitución Política de 1991, que finalmente recogió muchas de estas discusiones.

11 Los criterios para dividir estas 5 regiones (Costa Atlántica, Occidente, Centro-oriente, Amazonía y Orinoquia) se basaron en modelos de regionalización para la descentralización administrativa que el Departamento Nacional de Planeación venía impulsando desde mediados de los años 70. La metodología estaba basada en la identificación de entidades del sector público nacional que operaban a nivel regional y la frecuencia de combinación de los departamentos en sus regionalizaciones. De acuerdo con esto, se definieron factores como la población y área, al igual que la necesidad de ajustar la regionalización a los límites departamentales y a las divisiones utilizadas por las entidades que operaban regionalmente, siendo esta la base fundamental para la demarcación de los CORPES (Borja, 2000. pp. 68 – 72).

12 El cambio de modelo económico se dio además en un momento en el cual los problemas surgidos a raíz de la sustitución de importaciones incentivaron el empleo de tecnologías contaminantes, uso ineficiente de recursos naturales, procesos de colonización, uso de fertilizantes y aumento de aguas residuales, expansión de sistemas agropecuarios y aumento de contaminación, lo cual trajo consigo el desarrollo de industrias en centros urbanos lejanos a puertos marítimos y fluviales y una escasa capacidad de asimilación por parte de las fuentes hídricas existentes. En este contexto, se empieza a dar una transformación global en relación con las preocupaciones ambientales, sobretudo, en lo relacionado con la degradación ambiental del planeta.

De esta forma, la nueva Constitución Política fortaleció algunos instrumentos regionales, entre los que se pueden destacar:

- a) La responsabilidad dada a los municipios en cuanto a asuntos de ordenación del desarrollo de su territorio y de la regulación de los usos del suelo,
- b) La promoción de procesos asociativos entre los entes territoriales para la prestación de servicios (Art. 356) y la necesidad de revisar periódicamente los límites de las entidades territoriales (art. 290);
- c) La necesidad de promover el desarrollo armónico de las regiones, y para ello, constituir Provincias, Regiones Administrativas de Planificación y Regiones Territoriales Plenas (Artículo 334);
- d) La actualización de la figura de áreas metropolitanas a las nuevas realidades territoriales (Art. 319 y 325);
- e) La creación y funcionamiento de autoridades ambientales regionales como las Corporaciones Autónomas Regionales (Art. 150);
- f) La promoción de la constitución de Entidades Territoriales Indígenas y la titulación colectiva de tierras para comunidades afro colombianas, entre otros asuntos.

Algunas leyes reglamentarias complementaron este marco legal en asuntos de planificación local y regional: La ley 152 de 1994, Ley Orgánica del Plan de Desarrollo, estableció la obligatoriedad de formular Planes de Desarrollo por parte de las entidades territoriales, en los cuales se definirían las acciones en temas económicos y sociales de municipios y distritos durante el período de cada mandatario.

Al Plan de Desarrollo se agregó otro importante instrumento de planificación: el Plan de Ordenamiento Territorial establecido por el artículo 41 de la Ley 152 de 1994 y reglamentado posteriormente por la Ley 388 de 1997, creando un nuevo esquema de planeación en el cual se relaciona el ordenamiento territorial con las demás prácticas de planeación del municipio. De hecho, los POT se constituyeron como uno de los pocos instrumentos de planificación del desarrollo territorial con horizontes de largo plazo, para superar la visión de 2 o 3 administraciones municipales.

La Ley 388 de 1997 planteaba responsabilidades para los diferentes niveles territoriales de la división territorial en el país, dando competencia a las áreas metropolitanas, departamentos y a la nación en temas de ordenación y planificación territorial en un ámbito regional. Desafortunadamente su alcance como instrumento de ordenamiento regional fue limitado mediante sentencias de la corte constitucional que evidenciaron los

problemas de reserva de ley orgánica de ordenamiento territorial que estaba asumiendo esta ley¹³

Junto a estos instrumentos, y con la promulgación de la ley 99 de 1993, se consolidó el Sistema Nacional ambiental mediante el cual se definió la institucionalidad del sector ambiental, dentro de la que se destaca la transformación de las Corporaciones Autónomas para el Desarrollo Regional en autoridades ambientales regionales, denominadas ahora Corporaciones Autónomas Regionales.

1.2. La debilidad del nivel regional en el marco legislativo colombiano

Gran parte de la dificultad de contar con instrumentos de planificación regional radica en la falta de desarrollo de disposiciones constitucionales y el mismo proceso de reforma descentralizadora del país.

En el primer caso, la falta de desarrollo de disposiciones constitucionales se ha demostrado en los últimos años en la ausencia de normas que definan las competencias¹⁴ que los diferentes niveles territoriales deben cumplir. Lo anterior es un aspecto sobre el cual la reciente Ley 1454 de 2011 *“por la cual se dictan normas orgánicas sobre Ordenamiento Territorial y se modifican otras disposiciones”*, avanza al aclarar algunas de dichas competencias para entes territoriales y otras personas jurídicas o entidades administrativas de derecho público.

Para explicar lo anterior, la división territorial del país propuesta desde la Constitución Política (CP) de 1991 plantea una diferenciación entre entes territoriales y otras personas jurídicas o entidades administrativas de derecho público, diferentes a las entidades territoriales. Los primeros serían las bases fundamentales de la división política interna del país, con derechos y deberes plenamente establecidos (Artículos 286 y 287, CP de 1991). Los segundos se refieren a divisiones administrativas territoriales diferentes a los entes territoriales, las cuales se establecen por la ley para el cumplimiento de algunas funciones y servicios a cargo del Estado (Art. 285, CP de 1991). Estas últimas figuras cumplen funciones administrativas en muchos temas dados por delegación desde la nación, y en ocasiones se establecen para administrar asuntos especiales en un nivel

13 El Artículo 7 de la Ley 388 de 1997 señalaba competencias en materia de ordenamiento territorial a municipios, distritos, departamentos, áreas metropolitanas y a la Nación. Estas normas fueron declaradas inconstitucionales mediante la Sentencia C 795 de 2000 de la Corte Constitucional de Colombia, no por ser secundarios, sino por ser este un tema con reserva exclusiva para la LOOT, es decir: por problemas de procedimiento.

14 De acuerdo con el artículo 26 de la ley 1454 de 2011, se entiende por competencia la facultad o poder jurídico que tienen la Nación, las entidades territoriales y las figuras de integración territorial para atender de manera general responsabilidades estatales.

regional; entre otras podemos mencionar: las corporaciones autónomas regionales, las asociaciones de municipios, los resguardos indígenas (en el marco de los fueros especiales que les da la ley), las áreas metropolitanas y otras figuras asociativas promovidas en los últimos años.

La ley 1454 de 2011 plantea como objeto principal el dictar las normas orgánicas para la organización político administrativa del territorio colombiano; enmarcar en las mismas el ejercicio de la actividad legislativa en materia de normas y disposiciones de carácter orgánico relativas a la organización político administrativa del Estado en el territorio; establecer los principios rectores del ordenamiento; definir el marco institucional e instrumentos para el desarrollo territorial; definir competencias en materia de ordenamiento territorial entre la Nación, las entidades territoriales y las áreas metropolitanas y establecer las normas generales para la organización territorial.

Sobre la base de este propósito, la ley desarrolla algunas competencias para la Nación y para las entidades territoriales en materia de ordenamiento del territorio, centrándose en las entidades territoriales existentes (departamentos, distritos y municipios), sin definir claramente competencias para otras figuras diferentes a las entidades territoriales. Lo que sí plantea la Ley es la promoción de la asociatividad y el desarrollo general de algunas figuras de integración regional, que involucran a entidades territoriales y otras entidades administrativas de derecho público, sin avanzar mucho en asuntos de autonomía y desarrollo regional.

En ese sentido, y aunque ya existe un marco jurídico orgánico, la creación de entes territoriales como las regiones territoriales plenas (agrupaciones de departamentos), provincias plenas (agrupaciones de municipios) y entes territoriales indígenas, que también son objeto de la Legislación Orgánica de Ordenamiento Territorial, no se han podido establecer y tampoco se regulan en la Ley 1454 de 2011. Este asunto se ha venido aplazando constantemente, debido a que esta legislación especial implicaría el desarrollo de reformas internas con las cuales se daría piso jurídico a muchas figuras regionales, lo cual podría llegar a tocar circunscripciones territoriales y reestructuración de espacios políticos territoriales.

Adicionalmente, la falta de desarrollo de disposiciones constitucionales ha tenido impactos frente al debilitamiento de muchas figuras de integración regional que existen en la actualidad. Por ejemplo: las áreas metropolitanas, con una vasta experiencia de más de 20 años en algunas regiones del país, se vienen debilitando financieramente, presentan desarticulaciones con el sistema de planificación nacional y no se han podido volver a crear, no obstante contar con marcos jurídicos claros para su constitución (Carrión, 2009). Otras figuras como las corporaciones autónomas regionales, con gran conocimiento de la

dimensión regional del ordenamiento territorial, centran sus funciones única y exclusivamente en temáticas ambientales, en consonancia con el papel que les encomendó la Constitución y las leyes.

Por lo anterior, el desarrollo de instrumentos de integración territorial, en relación con temas político-administrativos, técnicos y jurídicos han presentado diversos obstáculos por el hasta ahora poco desarrollo de disposiciones constitucionales asociadas a la expedición de normas orgánicas, y por el debilitamiento de las figuras existentes.

En relación con aspectos propios del proceso de descentralización, las políticas públicas del país han oscilado entre el fortalecimiento del municipio (dotándolo de derechos y deberes especiales), o procesos recientes de re-centralización que han venido aumentando tensiones históricas entre el gobierno nacional y los gobiernos territoriales¹⁵, mientras que la descentralización en su nivel regional ha sido un tema sobre el cual se ha avanzado muy poco, sin profundizar mucho en las figuras regionales previstas desde la Constitución Política de 1991¹⁶.

En ese sentido, lo que sí se ha visto durante los últimos años ha sido la orientación hacia la delegación de algunas funciones a los departamentos¹⁷, el impulso a instancias de articulación de políticas sectoriales con los mismos departamentos con mínima desconcentración de algunos sectores, y la promoción de acuerdos de voluntades entre diferentes niveles territoriales, con muy poca atención a asuntos que impliquen reformas administrativas que puedan ocasionar gastos adicionales.

Por todo lo anterior, el panorama de la institucionalidad regional está dado hoy en día en Colombia por la necesidad de desarrollar de manera completa las normas orgánicas territoriales relacionadas con el nivel regional, y por la debilidad de las funciones ejercidas por las pocas instituciones regionales existentes.

De otra parte, las discusiones sobre la necesidad de una institucionalidad para la integración regional en Colombia se han movido tradicionalmente hacia el desarrollo de figuras supra-departamentales¹⁸, más que hacia figuras sub regionales, con muy pocas

15 Entre otros temas se puede mencionar la figura de Macroproyectos de Interés Social Nacional, y el actual debate sobre la reforma del sistema de repartición de las regalías por explotación de recursos naturales no renovables.

16 Al respecto, se puede ver: Carrión (2008; pp 152); y Fals (2000)

17 Este hecho se observa en estrategias de política específica para el fortalecimiento departamental (Documento CONPES 3238 de 2003) y expedición de leyes con claro énfasis en el fortalecimiento departamental en términos administrativos y financieros para la prestación de servicios públicos (Ley 1176 de 2007).

18 Este mayor énfasis en figuras supradepartamentales se ve en la mayor discusión que ha tenido en los últimos 20 Proyectos de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, figuras como las Regiones Administrativas y de Planificación, frente a otras como las provincias o las mismas áreas metropolitanas. Al respecto, autores como Fals (2000), y Borja

normas vinculantes y muchas veces con base en acuerdos entre diversos territorios; es decir, asuntos como la definición de Regiones Administrativas y de Planificación, cuya escala es superior al departamento, han sido mucho más discutidas (aunque sin resultados concretos), frente a aquellas apuestas institucionales del nivel metropolitano o subregional¹⁹, como pueden ser las provincias, las asociaciones de municipios o las mismas áreas metropolitanas. De acuerdo a esto se observa que el nivel sub-regional no ha sido formalizado con capacidad ejecutiva, generando diferentes problemas para una adecuada planificación regional.

No obstante lo anterior, la Ley 1454 de 2011 *“por la cual se dictan normas orgánicas sobre Ordenamiento Territorial y se modifican otras disposiciones”*, se encarga de algunos asuntos como la promoción de la asociatividad y el desarrollo general de algunas figuras de integración regional, tales como la Regiones Administrativas y de Planificación, las Regiones de Planeación y gestión, las asociaciones de departamentos, las áreas metropolitanas, las asociaciones de distritos especiales, las provincias administrativas y de planificación y las asociaciones de municipios.

En ese sentido, la misma ley establece la necesidad de desarrollar incentivos por parte del Gobierno nacional para promover a las regiones administrativas y de planificación, las regiones de planeación gestión, las provincias administrativas y de planificación, las áreas metropolitanas y las entidades territoriales económicamente desarrolladas, con el fin de que esta se asocien con las más débiles, y así hacer efectivos los principios de solidaridad, equidad territorial, equidad social sostenibilidad ambiental y equilibrio territorial (artículo 9, Ley 1454 de 2011).

Sin embargo, la Ley 1454 de 2011 deja de desarrollar plenamente algunos asuntos propios de una Legislación Orgánica de Ordenamiento Territorial tales como los contenidos, funciones y estatutos de funcionamiento de las Regiones Territoriales Plenas (RET), las provincias y las Entidades Territoriales Indígenas, no desarrolla nuevas competencias específicas para las instancias intermedias, y no establece claramente las fuentes de financiamiento de dichas instancias.

(2000) señalan que las unidades espaciales medulares de un nuevo reordenamiento político están representadas por figuras asociativas como las provincias, las áreas metropolitanas y las mismas asociaciones de municipios.

19 Algunas de las limitaciones para el desarrollo de estas figuras sub-regionales, frente a las figuras regionales relacionadas con agrupaciones de departamentos tiene que ver con el énfasis funcional del ordenamiento territorial que entidades como el DNP y ministerios sectoriales, han trabajado durante los últimos años, en donde no se observa interés en afectar la realidad geográfica y mucho menos la organización territorial. En ese sentido las políticas territoriales que se plantean desde los planes nacionales de desarrollo han hecho énfasis en el departamento como la única figura con posibilidades de modernización para la planeación, sin tener en cuenta una mirada sub. – departamental, que complementaría esta visión con la revisión del papel de provincia, áreas metropolitanas y asociaciones de municipios, entre otras.

En ese sentido, se puede decir que las pocas instancias intermedias existentes²⁰ se caracterizan por la carencia de presupuestos y competencias específicas, por lo cual, muchas veces sus acciones se restringen al desarrollo de mesas de diálogo a instancias municipales, en donde reside esencialmente la responsabilidad y autonomía de los procesos de ordenamiento del uso del suelo y la planificación del desarrollo (Ortiz, 2009).

Los ejercicios de regionalización con algún grado de éxito cuentan con la participación no sólo de las administraciones territoriales, sino que además cuentan con el apoyo de los niveles territoriales superiores (cantones, provincias, estados, departamentos, y de la misma nación). Lo anterior obliga a repensar las formas de integración que se han venido presentando en el país para contar con una participación más activa de niveles territoriales suprarregionales y nacionales, sobretodo en el caso de la integración de Bogotá con el nivel nacional, departamental y regional.

1.3. Los modelos o arreglos institucionales internacionales relevantes para el ejercicio que adelanta el distrito

Las miradas internacionales frente a la planificación regional se caracterizan por ser multiniveles y conservar un criterio de flexibilidad. Aunque existen experiencias exitosas que revelan temas interesantes para el manejo de asuntos metropolitanos en distintas parte del mundo, no existe una forma institucional única que pueda ser extrapolable a una realidad como la de Bogotá y su área de influencia.

Lo que se observa en países de Europa como Alemania, España, Inglaterra y Suiza, con gran tradición en asuntos de ordenamiento territorial y desarrollo regional, es la existencia de figuras que se complementan en los diferentes niveles (cantones, provincias, regiones, Lander, comunidades autónomas, áreas metropolitanas, consejos metropolitanos, etc), con funciones y competencias claras y tendencias hacia la cooperación transnacional a nivel local, regional y nacional con el fin de enfrentar los fuertes cambios políticos, económicos y sociales de la actualidad.

En años recientes se ha venido dando un resurgimiento de las discusiones sobre la necesidad de nuevos arreglos institucionales metropolitanos que hace algunos años parecían desaparecer por razones políticas y económicas, y que hoy vuelven a retomarse con base en otras lógicas y apuestas²¹. Este hecho se demuestra en el renacimiento de

20 Sobre las instancias intermedias existentes, se recomienda revisar los numerales 1.5 y los capítulos 3 y 4 de este documento

21 Algunas razones por las que empiezan a renacer las figuras metropolitanas en todo el mundo se pueden ver de manera detallada en Hildenbrand (2008) o Informe GOLD (2008). Podemos decir, basados en estos estudios, que el resurgimiento se asocia con la puesta en marcha de políticas de cohesión territorial, redes de ciudades y nuevos pactos

figuras como las áreas metropolitanas en Inglaterra, los Lander en Alemania y las comunidades autónomas en España, al igual que la creación de áreas metropolitanas en países de Latinoamérica como Brasil²².

En ese sentido, el desarrollo de las regiones metropolitanas, también denominadas *“regiones urbanas”* se están convirtiendo en una de las formas predominantes de asentamiento humano en el planeta, asociado al hecho de que *“crecimiento urbano implica aumento de la población de las ciudades y extensión geográfica de las mismas, en detrimento del mundo rural”, y que gran parte de dicho crecimiento será mucho mayor en los próximos años en regiones urbanas del sur, o en países en vía de desarrollo*” (alrededor de un 90% del total mundial entre 2005 y 2030). (Informe GOLD, 2008. pp. 267).

La predominancia de este tipo de figuras en todo el mundo – pero sobre todo en países del sur –, viene planteando la necesidad de discutir la eficiencia o la posibilidad de innovar algunos arreglos institucionales para el manejo de zonas metropolitanas (Informe GOLD, 2008. pp. 268).

Así, y teniendo en cuenta la perspectiva de la gobernanza metropolitana²³, se revela que las regiones urbanas en todo el mundo presentan problemas de fragmentación geopolítica, que se manifiestan en una paradoja: mientras un mayor número de personas elige vivir en las localidades más alejadas de la ciudad central, mayor es el número de municipios implicados en la resolución de los problemas comunes de las grandes áreas metropolitanas, lo cual representa el mayor reto geopolítico para la adecuada administración de las consabidas regiones urbanas (Informe GOLD, 2008. pp. 271).

Lo anterior se analiza teniendo presente los problemas de diversidad territorial entre regiones urbanas de países del norte y países del sur, la discusión sobre la real pertinencia de los conceptos clásicos de lo urbano y lo rural frente a las nuevas formas espaciales, y la consideración generalizada de las áreas metropolitanas como territorios claves en las estrategias nacionales de estímulo al desarrollo económico.

para la gobernanza territorial (en el caso de Europa), necesidad de plantear mecanismos de solución a problemáticas territoriales regionales como la vivienda, movilidad y prestación de servicios (en el caso de América Latina), e importancia de contar con instituciones sólidas que implementen las políticas y reformas territoriales estructurales dictadas desde el nivel central y regional (caso de muchos países de Asia).

22 Muchas de estas figuras representan formulas institucionales de segunda generación que se viene dando desde los años 90, frente a aquellos arreglos metropolitanos de primera generación que se dieron en los años 70, con esquemas más flexibles acordes a características económicas y políticas del ámbito en que se mueven. Un caso especial de esta situación es la creación de la *Greater London Authority* (GLA), que constituye el renacimiento de la iniciativa de una única autoridad para el “Gran Londres”, teniendo en cuenta que el Greater London Council (figura metropolitana predecesora) fue abolido por el gobierno de Margaret Thatcher.

23 De acuerdo con el Informe GOLD (2008), la gobernanza metropolitana se puede entender como las acciones y las instituciones que regulan, o imponen, condiciones para una economía política de las regiones urbanas. (Pág. 267).

En ese sentido, este último reto se ha asumido a través de diferentes modelos o arreglos para la consistencia institucional metropolitana, dentro de los cuales se destacan tres:

- a) La **ciudad metropolitana**, en donde una sola autoridad ejerce competencias generales sobre el conjunto del territorio metropolitano, lo cual ocurre cuando se realiza una fusión de los municipios que componen un área metropolitana o una región urbana. Entre otros casos de esta figura se tienen en la actualidad: La administración metropolitana de Bangkok, que es el resultado de la fusión de Thonburi y Bangkok; el gobierno metropolitano de Seúl, dirigido por un alcalde y asamblea de elección popular con jurisdicción en 25 distritos; las fusiones de municipios en algunas provincias canadienses a comienzos del siglo XXI; y el caso reciente de Sudáfrica, en donde la abolición del régimen de apartheid permitió en los años 90 la creación de ciudades y gobiernos metropolitanos, como fórmulas para realizar reformas territoriales necesarias para la reducción de disparidades socio-económicas . (Informe GOLD, 2008. pp. 281).
- b) La **coexistencia de municipios y una estructura metropolitana** o supramunicipal, que permite mantener una proximidad entre los gobiernos locales y la población, mientras la resolución de algunos o varios problemas metropolitanos se encarga a una entidad creada para este fin, Estructuras como Metro Manila, Sao Paulo, Lima, Río de Janeiro, o Bombay responden a esta realidad, en donde el nivel metropolitano puede llegar a adoptar la forma de consejo de desarrollo, de autoridad metropolitana, o de verdadero gobierno metropolitano.
- c) La **cooperación intermunicipal**, entendida como el establecimiento de acuerdos voluntarios interinstitucionales entre autoridades locales de una misma región urbana, sin que necesariamente exista una estructura o autoridad metropolitana o supramunicipal, como lo que ocurre en Sydney, Santiago de Chile, o las que se dan en Estados Unidos entre condados vecinos.

Se puede afirmar que estos 3 modelos abarcan la naturaleza y fundamentos de los arreglos institucionales metropolitanos en el mundo, variando en aspectos como: a) la cobertura real de las áreas metropolitanas, b) el ejercicio de democracia metropolitana para elección directa o indirecta de autoridades regionales, y c) los aspectos sobre los cuales interviene directamente la región metropolitana institucionalizada. (Informe GOLD, 2008. pp. 279).

Frente a este último punto, la mayoría de experiencias internacionales tiene en común el hecho de que las instituciones para el manejo de asuntos regionales se centran en pocas

cosas y, no pretenden abarcar la totalidad de temas relacionados con ordenamiento territorial y planificación del desarrollo regional. De hecho, asuntos como el transporte, los servicios públicos y la armonización de algunas actividades de uso del suelo, parecen ser lugares comunes en muchos procesos de integración regional en Asia, Europa y América.

1.4. Las regiones urbanas como fenómeno actual en Colombia

La importancia de las regiones urbanas en un contexto de políticas de integración regional radica en distintos procesos, que en conjunto conforman un nuevo marco de actuación para las ciudades y otras formas urbanas. Estos procesos, en principio, hacen referencia a 3 temas: el primero trata fenómenos como la globalización, el auge de las políticas neoliberales y la internacionalización de la economía, que han llevado a la revisión del papel de las ciudades y a la reapreciación de sus roles regionales, nacionales e internacionales; el segundo se refiere a las nuevas relaciones entre el Estado y sus territorios con relación a las autonomías políticas, administrativas y fiscales dadas a los últimos, lo que implica concebir a la ciudad como un nuevo actor del desarrollo; y el tercero tiene en cuenta el avance en el proceso de integración regional en el ámbito local y mundial, que obliga a que las políticas urbanas tengan que contemplar una mirada claramente regional en sus acciones, más allá de sus fronteras jurisdiccionales²⁴.

Según datos internacionales²⁵ las diferencias fundamentales que existen entre las regiones metropolitanas de países desarrollados y aquellos en vía de desarrollo, tienen que ver con generalidades del proceso de aglomeración urbana, y se visibilizan en los siguientes temas:

a) Población: Mientras que las regiones urbanas o metropolitanas desarrolladas (Europa, Estados Unidos) están perdiendo población, las regiones metropolitanas en vías de desarrollo (Latinoamérica, Sudáfrica y otros países de Asia) están aumentando su población, y el mayor crecimiento de dicha población se está dando en municipios periféricos de las mismas regiones urbanas.

b) Movilidad de las formas de aglomeración: Mientras que en las regiones urbanas de países desarrollados la mayoría de clases altas y medias se han venido moviendo hacia la periferia por temas asociados a calidad de vida y entorno, en las regiones urbanas de los países en vía de desarrollo los centros urbanos siguen siendo muy poblados y la periferia se viene llenando de pobres constantemente.

²⁴ Para profundizar en estos temas se puede ver: BORJA, (1997).

²⁵ Ver: Informe GOLD (2008).

c) Pobreza: Se observa que los pobres de las regiones urbanas de países desarrollados se han venido localizando tradicionalmente en los barrios espontáneos y aquellos mal planificados. En las regiones urbanas de los países en vía de desarrollo se da el mismo problema, pero se refuerza con el hecho de que la pobreza es un fenómeno generalizado y que la informalidad es un asunto muy grande y difícil de atacar.

d) Herramientas normativas: Mientras las regiones urbanas de países desarrollados cuentan con funciones claras para los gobiernos locales y regionales y leyes de propiedad que aseguran el manejo de los asentamientos poblacionales en escalas locales y regionales, la mayoría de regiones urbanas de países en vía de desarrollo cuentan con muy pocas herramientas para atender estos asuntos.

No obstante lo anterior, también se deben señalar algunas generalidades de las regiones urbanas y áreas metropolitanas en el mundo, frente a visiones clásicas de este mismo fenómeno. Dichas generalidades se pueden sintetizar en algunos hechos como la mayor rapidez de crecimiento en los municipios situados en el primer anillo de las regiones, y el incremento de la diversidad social en el medio urbano, asociada a migraciones nacionales e internacionales con acciones de segregación social en países desarrollados, o a temas de pobreza urbana en países en vía de desarrollo (Informe GOLD, 2008. pp. 270- 271)

En relación con las condiciones de aglomeración urbana en Colombia, nuestro país hace parte de las veinticinco naciones del mundo que comprendían el 75% de la población urbana en el año 2007, localizándose en el puesto veintiuno con un aporte del 1% sobre el porcentaje de la población urbana mundial²⁶. Esto, aunado a que la mayoría de población del país se encuentra localizada sobre 2 grandes macro - regiones: los Andes y la Región Caribe y que el país presenta una particular distribución entre grandes, pequeñas y medianas ciudades con distribución mayoritaria de población en algunas regiones urbanas o áreas metropolitanas, revela un primer panorama de la situación urbano - regional en el país.

26 Consejo Económico y Social de la Organización Mundial de las Naciones Unidas (2008).

Distribución de la población total y urbana en Colombia, Censo 2005, por cantidad de municipios

Municipios, según población total	Población Urbana < 25% del total	Población Urbana entre 25 y 50% del total	Población Urbana entre 50 y 75% del total	Población Urbana > 75% del total
<10k	196	185	50	13
10k < N < 20k	90	151	69	16
20k < N < 50k	48	86	68	33
50k < N < 100k	2	9	18	29
100k < N < 200k	1	2	6	21
200k < N < 500k	0	0	0	19
500k < N < 1 M	0	0	0	3
> 1 M	0	0	0	4

Fuente: Tomado de CARRIÓN Gustavo. Orientaciones generales para una planificación urbana más sostenible en Colombia, en un contexto de cambio climático. EN: Revista Cuadernos de Administración Ambiental. Proyecto Curricular Administración Ambiental. Facultad de Medio Ambiente y Recursos Naturales. Universidad Distrital Francisco José de Caldas. Bogotá. Semestre II de 2010 (en proceso de edición y publicación)

Según el Censo de Población del año 2005, la mayoría de población del país se concentra en zonas urbanas, con 56 ciudades cuya población supera los 100.000 habitantes de las cuales solo 7 superan el medio millón. Existen además muchas ciudades pequeñas con vocaciones rurales, que corresponden a 770 municipios con menos de 20.000 habitantes, los cuales agrupan una muy baja población en su cabecera urbana²⁷. Esta estructura poblacional y municipal señala la existencia de una red urbana para una porción importante del territorio nacional, la cual se integra por varios centros urbanos con diferentes centralidades que proveen bienes y servicios a la población, y señala además la consolidación de procesos fuertes de integración urbano-regional, como el caso de Cali, Bogotá y la Sabana, y el Eje Cafetero, junto con otros polos industriales en donde se establecen espacios estratégicos que delimitan regiones urbanas y corredores urbano-regionales²⁸ (Ministerio del Medio Ambiente, 2002).

Estas regiones urbanas se pueden considerar como aquellos espacios territoriales constituidos por los principales centros urbanos del país y los municipios incluidos en su

27 Esta información es calculada, con base en datos tomados del Sistema de Consulta de Información Censal CENSO 2005, REDATAM_SP-Censo Básico. <http://www.dane.gov.co/censo/>, según las proyecciones municipales para el año 2005.

28 Los corredores urbano-regionales corresponden a tendencias del desarrollo urbano reciente en el mundo, en donde se evidencia un caso particular de conurbación, en el cual varios centros de ciudades de distintas dimensiones se conectan entre sí a través de rutas de transporte (por lo regular terrestre), en ejes de desarrollo lineal, a menudo conectadas con ciudades principales (ONU Hábitat. Estado de las Ciudades del Mundo 2010/2011: Reducir la Brecha Urbana)

área de influencia, que por razones de conurbación, metropolización, integración funcional, suburbanización y crecimiento poblacional se constituyen en una sola figura supra municipal, la cual debe ser tomada en cuenta dentro de las políticas urbanas formuladas por el país. Las 6 áreas metropolitanas legalmente constituidas²⁹, otros procesos fuertes de integración urbano-regional como el caso de Cali, Bogotá, y Eje Cafetero, junto con otros polos industriales, señalan los espacios estratégicos para efectos de identificación de regiones urbanas y la definición de acciones para la armonización de la planificación regional (MAVDT, 2007).

El avance de estas formas urbanas sobre el territorio colombiano es un tema de interés nacional, tal y como lo dejan ver varios estudios sobre conformación y consolidación de corredores urbanos, áreas metropolitanas y regiones urbanas durante la última mitad del siglo XX en Colombia (Carrión, 2009; Cuervo y González, 1997; Dureau, y otros 2000; UNCRD, 2005) generándose así serios impactos sobre precios del suelo y provisión de servicios públicos.

De igual forma documentos de política nacional señalan que los problemas ambientales urbano - regionales más importantes de dichas aglomeraciones urbanas están relacionados con la expansión incontrolada de ciudades, el deterioro y destrucción de ecosistemas estratégicos, exceso de consumo de energía y recursos naturales como el agua, inseguridad alimentaria, contaminación del aire y de las fuentes hídricas, producción y disposición de residuos sólidos en los centros urbanos y deterioro del espacio público y zonas verdes (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 2008; Ministerio de Medio Ambiente, 2002).

Concomitante con las lógicas de ocupación urbano - regional, se viene dando un fuerte proceso de suburbanización en muchas áreas metropolitanas del país, entendido como la organización territorial dispersa que es resultado de la ocupación progresiva de suelos rurales en municipios que conforman muchas de las aglomeraciones urbanas. Dicha suburbanización, o modelo de ciudad difusa³⁰, responde generalmente a un esquema de

29 *Área metropolitana de Barranquilla* (Barranquilla, Soledad, Malambo y Puerto Colombia, Galapa), *Área Metropolitana de Bucaramanga* (Bucaramanga, Girón y Florida Blanca, Piedecuestas), *Área metropolitana de Cúcuta* (Cúcuta, El Zulia, Los Patios, San Cayetano y Villa del Rosario), *Área metropolitana del Valle de Aburrá* (Medellín, Barbosa, Bello, Caldas, Copacabana, Girardota, Itaguí, La Estrella, Sabaneta), y *Área metropolitana de Pereira* (Pereira, Dos Quebradas, La Virginia).

30 El modelo de ciudad difusa hace referencia a un modelo de ocupación territorial en baja densidad con alto consumo de suelo rural, propiciado fundamentalmente por grupos de altos ingresos, generando un tipo de “ciudades sin centro” o “ciudades dispersas”, que van en contravía de las actuales ciudades concentradas, características de la tradición hispánica y mediterránea, pareciendo ser el producto de la libertad de localización de actividades inherente a las nuevas tecnologías, a la aparición de nuevas necesidades en cuanto a equipamientos y servicios asociados al mejoramiento en la calidad de vida de sus habitantes, al aumento en su bienestar económico, y otras tantas variables. Para mayor información, ver: Alcaldía Mayor de Bogotá (2009. pp 26)

localización de zonas unifuncionales y especializadas, vinculadas a sistemas de transporte motorizado, que se viene dando en distintas partes del mundo, con la aparición además de dos tipos de configuraciones espaciales: a) Las urbanizaciones cerradas para familias con muy buenos ingresos económicos y b) la aparición de asentamientos precarios o barrios excluidos donde empiezan a localizarse los más pobres de la ciudad.

El asunto además de tener impactos frente a la segregación socioespacial de amplios grupos poblacionales que este tipo de fenómenos trae, plantea desde un punto de vista de la sustentabilidad del desarrollo urbano la aparición de un modelo insostenible de urbanización en vista de que la dispersión impone necesidades de transporte, materia y energía por la sobreutilización de vehículos particulares en el caso de los sectores más acomodados, y el uso intensivo de medios de transporte masivo en el caso de los sectores económicos más vulnerables, y por ello el consumo de mayores recursos financieros por las necesidades humanas de desplazamiento, que conllevan a mayores inversiones para el desarrollo de infraestructura física (Rueda, 2010. pp. 4 - 7).

Un ejemplo de este tipo de problemáticas ya se observa en regiones urbanas de Colombia como la Sabana de Bogotá y sus municipios circunvecinos. Se han identificado fenómenos de suburbanización en la Sabana de Bogotá por la existencia de una profusión de edificaciones aisladas, ordenadas a partir de un proceso acelerado de subdivisión de predios rurales con la pérdida de límites de asentamientos históricos, la ocupación de zonas de montaña y bosques, y la mezcla con corredores industriales, viviendas campestres y condominios, lo cual evidencia un proceso de crecimiento desbordado de Bogotá sobre municipios vecinos en forma de “mancha de aceite”.

Estas lógicas de ocupación territorial obligan a pensar la capital del país más allá de sus fronteras, en forma coordinada institucionalmente con los demás municipios, con el fin de lograr un modelo de desarrollo territorial desconcentrado que de solución a problemas relacionados con el crecimiento desequilibrado, en donde suburbanización, periferias pobres en los bordes urbanos, y modelo en mancha de aceite sean reorientados³¹.

Frente a dichas lógicas de ocupación, el plan de ordenamiento territorial de Bogotá (Decreto 190 de 2004), propone un modelo de ocupación territorial que encauza las estrategias de ordenamiento territorial hacia una ciudad densa, compacta e integrada a la Región, con un sistema de movilidad que da prioridad al transporte público sobre el privado y al peatón sobre el vehículo, que valora el espacio público como lugar de todos

31 Para una discusión sobre la reorientación en el desarrollo de este u otro modelo, se recomienda ver: Alcaldía Mayor de Bogotá - Universidad Nacional de Colombia. Bogotá: ¿Es posible un modelo regional desconcentrado? Colección integración regional. Panamericana Formas e impresos S.A. Bogotá. Año 2009. Págs. 40- 50

los ciudadanos; y con una estructura ecológica diversa y bien conservada que genera calidad ambiental en el medio urbano y rural.

En ese sentido, el Decreto 190 de 2004 le apuesta a un “Modelo Desconcentrado”, lo cual además coincide con la necesidad de hacer frente a las tendencias de concentración de Bogotá y de suburbanización en la región. Aún así, dicho modelo no ha sido implementado en el nivel regional, debido, entre otras cosas, a la carencia de acuerdos conjuntos entre entes territoriales de la Región en temas estratégicos, a la inexistencia de acuerdos regionales vinculantes, y a la ausencia de arreglos institucionales que favorezcan acciones conjuntas para el control de estas lógicas de ocupación urbano - regional.

1.5. Los arreglos institucionales para el manejo de asuntos de regiones urbanas en Colombia

En cuanto al manejo institucional de las regiones urbanas la tradición en el país ha sido muy pobre, lo cual concuerda con el panorama de debilidad del nivel regional mostrado hasta el momento. Sin embargo, algunos arreglos supra-municipales para este tipo de fenómenos, los cuales se reseñan de manera general a continuación, revelan algunos elementos interesantes para Bogotá y su área de influencia.

En relación específica con arreglos institucionales para realidades metropolitanas, los tres modelos internacionales presentados atrás representan además momentos claros en la misma evolución de los arreglos dados en Bogotá - y en general en Colombia - para el manejo de asuntos metropolitanos. De esta forma, las políticas de creación de **Ciudades metropolitanas**, se materializan en los inicios de los años 50 del siglo pasado con la creación del Distrito Especial de Bogotá, que se da por la fusión de algunas municipalidades periféricas (Usaquén, Engativa, Usme, Suba) y la región de Sumapaz. Desde esa época hasta la fecha, esta ha sido la única política de amalgamamiento de municipios en Colombia, durante más de 50 años de desarrollo institucional del país³². Así, el Distrito Capital funciona en la actualidad como una entidad territorial con autonomía relativa, que se divide en 20 localidades.

En cuanto a **autoridades metropolitanas**, u otras entidades regionales creadas para atender específicamente asuntos metropolitanos, se puede mencionar la constitución de cinco autoridades metropolitanas entre las décadas de los años 80 y 90 del siglo pasado, respondiendo a una clara tendencia en la promoción de estructuras supramunicipales, las

32 Si bien se han creado nuevos distritos en el país, su lógica ya no responde a la idea de *ciudad metropolitana*, sino al reconocimiento de facultades políticas y administrativas de un solo municipio, como “municipio especial”. Ver: Carrión, 2009, Págs. 234 – 236

cuales serían elevadas a un rango constitucional en el año de 1991 y reguladas con la Ley 128 de 1994. Estas figuras, que aún hoy funcionan, afrontan serias restricciones institucionales, financieras y de planificación que dificultan su gestión (Carrión, 2009), lo cual puede llevar a su desmantelamiento por efectos de la prevalencia de principios de autonomía municipal frente a aquellos que abogan por la integración regional. Bogotá, a pesar de ser la metrópolis nacional principal, no cuenta con un área metropolitana legalmente constituida, y de allí derivan muchas problemáticas y tensiones territoriales.

Se han venido promoviendo otra clase de instituciones regionales en Colombia desde los años 80 del siglo pasado, respondiendo también al modelo de **autoridades metropolitanas**, pero esta vez ligadas a instituciones con manejo sobre algunos temas que por lo regular se centran en la prestación de algún tipo de servicio público. Entre estas se incluyen: las empresas de servicios públicos domiciliarios relacionados con el agua potable, con coberturas en varios municipios, siendo un caso representativo el de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado que presta sus servicios en más de 15 municipios de la Sabana; o el caso de autoridades regionales de transporte público con el fin de atender la implementación y ejercer como autoridades regionales frente a la política de sistemas integrados de transporte masivo que se vienen desarrollando en las principales aglomeraciones urbanas del país.

En relación con las figuras de **cooperación intermunicipal** en una escala sub regional, estas son al parecer el modelo más extendido en todo el mundo (Informe GOLD, 2008. pp. 282-284), asociadas en muchas ocasiones con conceptos como el “nuevo regionalismo”³³ y centradas en la promoción de la integración y la cooperación entre diferentes niveles y figuras territoriales. En Colombia se destacan una serie de ejercicios que desde finales del siglo XX y comienzos del siglo XXI se vienen dando en las principales regiones urbanas del país: Bogotá y Medellín, con *acuerdos de voluntades*, o compromisos multi-nivel para el logro de propósitos comunes y la promoción de desarrollo regional, bajo principios económicos, ambientales y sociales; o el caso de Pereira y Manizales con la instalación de *Comités de Integración Territorial* para hacer seguimiento a temas de planificación territorial regional.

En línea con el enfoque de compromisos multi-nivel, desde comienzos del siglo XXI Bogotá y Cundinamarca iniciaron un proceso de integración regional, que ha evolucionado de manera interesante. En 2001 se constituyó la Mesa de Planificación Regional Bogotá-Cundinamarca (Acuerdo de Voluntades del 8 de febrero de 2001), como

³³ El nuevo regionalismo hace referencia a una tendencia norteamericana hacia un gobierno más ligero y policéntrico, conectada con el proceso global de descentralización que refuerza las unidades locales de base en detrimento de las grandes organizaciones supramunicipales, especialmente de las regiones y zonas del mundo en vías de democratización. Ver Hildenbrand (2007), Informe Gold (2008; pp 278); UNCRD (2005)

instancia de cooperación interinstitucional pública entre la Alcaldía Mayor del Distrito Capital, la Gobernación de Cundinamarca, la Corporación Autónoma Regional (CAR) y el Gobierno Nacional representado en el Departamento Nacional de Planeación (DNP). La mesa tenía como objeto *“promover conjuntamente el desarrollo económico y social del territorio”*, a través de la construcción de una visión conjunta del futuro de la región y el desarrollo de acciones y proyectos regionales. Este mismo año se constituyó el Consejo Regional de Competitividad Bogotá-Cundinamarca (Acuerdo de Voluntades del 24 abril de 2001, hoy Comisión de Competitividad Regional), desde una perspectiva para la integración público-privada con el fin de promover y orientar la competitividad de la región.

Posteriormente, el proceso de integración regional adquirió un nuevo matiz, con la firma de la agenda común firmada entre los entonces mandatarios electos Samuel Moreno Rojas, Alcalde de Bogotá y Andrés González, Gobernador de Cundinamarca (Noviembre de 2007) que contempla 23 temas y proyectos y el Convenio Interinstitucional para la creación de la Región Capital (Diciembre 3 de 2008), en donde se definieron unos propósitos comunes, entre ellos la creación de una institucionalidad que de soporte al proceso.

Otras figuras como las agendas internas departamentales para la competitividad, las alianzas estratégicas público – privadas y las agencias de desarrollo local y regional, promovidas desde documentos oficiales de política durante la última década³⁴, se constituyen en instrumentos que favorecerían el desarrollo económico y la gestión territorial, desde un claro enfoque de cooperación y sin contar necesariamente con nuevas autoridades regionales.

Como se observa hasta aquí, la mayoría de opciones de institucionalización en Bogotá se han dado mediante mecanismos de cooperación, sin atreverse a definir autoridades regionales blandas, con coexistencia de municipios y estructuras subregionales; o duras en donde se podría presentar autoridades metropolitanas fuertes con elementos vinculantes.

Esto aplica no sólo para Bogotá, sino para otras grandes aglomeraciones urbanas como Cali y Manizales que no han podido definir arreglos institucionales, ya sea mediante *ciudades metropolitanas, autoridades metropolitanas o cooperación intermunicipal*. En varias partes del país sí existen autoridades metropolitanas legalmente constituidas (Medellín, Barranquilla, Pereira, Bucaramanga y Barranquilla) y en otros lugares se viene discutiendo la posibilidad de constituir distritos especiales (como es el caso de la reciente

34 Ver Documento CONPES 3297 de 2004 y Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2006 – 2010, capítulo 6 “Dimensión regional del desarrollo”.

discusión en Bucaramanga), comités de integración territorial (caso de Pereira y su área de influencia), asociaciones de municipios y agencias regionales.

Muchas de las figuras presentadas en este aparte se retoman en la Ley 1454 de 2011 *“por la cual se dictan normas orgánicas sobre Ordenamiento Territorial y se modifican otras disposiciones”*, entre las que se destacan: las asociaciones de departamentos, las asociaciones de distritos especiales, las asociaciones de municipios, las áreas metropolitanas y las provincias, las cuales deben ser revisadas con el fin de seleccionar la opción institucional más conveniente para la realidad de Bogotá y su región urbana.

2. LOS ÁMBITOS DE TRABAJO Y LAS ESCALAS DE LAS OPCIONES CONSTITUCIONALES PARA LA INTEGRACIÓN REGIONAL

Pese a las evidentes necesidades que poseen tanto Bogotá como su área de influencia, de profundizar y materializar la articulación de su accionar, este panorama requiere de la definición ámbitos de planificación conjunta que faciliten e identifiquen problemáticas comunes y favorezcan el desarrollo de acciones entre actores regionales. Atendiendo a esta necesidad, se cuenta hoy en día con una propuesta de ámbitos de planificación conjunta, elaborada por la Secretaría Distrital de Planeación, la cual se basa en las estrechas dinámicas económicas y sociales imperantes en la región.

2.1. Ámbitos regionales de trabajo

Bogotá y su primer anillo de influencia metropolitana (municipios de borde urbano): En este se involucran seis municipios (La Calera, Chía, Cota, Funza, Mosquera y Soacha) denominados de “borde urbano”, con los que el distrito tiene una dinámica de movimientos de población diaria por servicios. Estos municipios concentran el 31.6% de la población del departamento³⁵, tienen una extensión territorial de 799.8 Km² (3.6% del total departamental) y aportan el 27.6 % del PIB departamental.



La delimitación de esta área responde a variables relacionadas con la estrecha relación funcional y la proximidad geográfica, situación que se ha traducido en una extensión de las problemáticas territorial reinantes, tales como conurbación entre Bogotá y los municipios al sur, occidente y al norte, especulación de precios del suelo, déficits de vivienda y equipamientos e impactos ambientales generados por la contaminación y la degradación ambiental. Sobre esta área, el Distrito debe establecer proyectos conjuntos y concertados sobre las actividades que se generan en sus áreas limítrofes. Los principales problemas de este nivel territorial se asocian con asuntos como la movilidad poblacional por asuntos laborales, la gestión de suelo para atender demandas de vivienda y equipamientos, y los impactos ambientales asociados a fenómenos como la conurbación y expansión de Bogotá sobre municipios colindantes.

³⁵ Censo poblacional 2005

En ese sentido, su justificación está dada por la necesidad de que Bogotá encuentre soluciones a los problemas mencionados, en primer término con sus vecinos más próximos y con la Sabana, y en segundo término con el resto de Cundinamarca y los demás vecinos, con miras a delinear el futuro económico, político y social conjunto, superar el crecimiento caótico y ordenar el uso del territorio³⁶.

Segundo anillo de influencia para Bogotá:

Conformado por 26 municipios (Chía, Cajicá, Cota, Cogua, Gachancipá, Nemocón, Sopó, Tocancipá, Tabio, Tenjo, Zipaquirá, Funza, Madrid, Mosquera, Facatativá, Subachoque, El Rosal, Bojacá, Zipacón, Soacha, Sibaté, Fusagasuga, Silvania, Granada, La Calera y Cárquez).



Este territorio es considerado como estratégico para el desarrollo regional en el Modelo de Ocupación Territorial (MOT) formulado por la Gobernación de Cundinamarca. La justificación de este ámbito está dada por las relaciones entre Bogotá y la Sabana, las cuales se han profundizado durante los últimos años, por lo cual, se considera a esta como una región de gran influencia sobre el resto de Cundinamarca y del país.

De hecho, se establece que Bogotá y la sabana conforman una región estrecha y complementaria, en un espacio social complejo cuya principal tendencia es la modernización, siendo una de sus expresiones más evidentes la urbanización física, cultural y social. A nivel regional, este proceso urbanizador se realiza en forma diferenciada, dependiendo de diversos factores, entre los cuales vale destacar la distancia a la capital, la accesibilidad vial, el carácter de los centros urbanos, la localización de industrias, la presencia de cultivos de exportación, las políticas municipales y regionales de ordenamiento territorial, los costos de la tierra y el comportamiento de urbanizadores y demás especuladores de la tierra³⁷.

Esta área está dada por un radio no mayor de 64 Km. representa el 18,1% de los municipios del departamento, el 60,2% del total de la población (1.327.780 habitantes), el 13,2% del territorio (2.966 km²) y aportan el 61,6% del PIB de Cundinamarca. La

³⁶ Luis Jorge Garay-Humberto Molina. De Bogotá a la región : apuntes para un modelo de desarrollo regional

³⁷ Montañez, Arcila y Pacheco. "Hacia dónde va la Sabana?". Universidad Nacional - SENA, 1992

relación entre Bogotá y este segundo anillo, se basa en actividades como industria, suministro de alimentos³⁸ y materias primas. Los principales problemas de esta subregión están asociados a la indefinición de una Estructura Ecológica Regional de soporte, y a la existencia de un modelo de distribución espacial disperso, asociado a problemas de suburbanización e impactos ambientales por localización de industria en zonas rurales. En ese sentido, son tres los asuntos prioritarios a tenerse en cuenta en cualquier política que aborde este anillo de influencia:

- a) El modelo espacial de desarrollo
- b) La indefinición de la Estructura Ecológica Principal Regional
- c) La localización de industrias en las zonas rurales

Tercer anillo de influencia para Bogotá:

Teniendo en cuenta que los municipios identificados anteriormente presentan una estrecha dinámica urbana con Bogotá, se señala un tercer anillo de influencia que corresponde al área de 33 municipios en los que se incluyen además de 24 de los 26 municipios del primer anillo³⁹ a los municipios de la Provincia de Oriente con el propósito de proveer un fortalecimiento en sus estructuras territoriales.

Parte de la sostenibilidad de la capital está dada por el suministro de agua y alimentos que esta región le brinda. De tal forma, los municipios correspondientes a este anillo son los municipios de Chía, Cajicá, Cota, Cogua, Gachancipá, Nemocón, Sopó, Tocancipá, Tabio, Tenjo, Zipaquirá, Funza, Madrid, Mosquera, Facatativá, Subachoque, El Rosal, Bojacá, Zipacón, Soacha, Sibaté, Fusagasuga, La Calera, Cáqueza, Fómeque, Chipaque, Une, Gutiérrez, Choachí, Fosca, Guayabetal, Quetame y Ubaque. Las razones fundamentales para tener en cuenta los municipios de la Provincia de Oriente además del suministro de agua y alimentos hacia la capital, se da por razones de seguridad y migración de la población. Este territorio es un reconocimiento a la interdependencia que existe entre la capital y los municipios productores de alimentos y materias primas de la región.



38 El Plan Maestro de Abastecimiento y Seguridad Alimentaria de Bogotá identifica a los 19 municipios que integran las Provincias de Sabana Centro y Occidente como el 1er anillo de abastecimiento de alimentos para Bogotá. Estos aportan el 33% del consumo capitalino.

39 Exceptuando los municipios de Silvania y Granada.

Región Capital

La Región Capital se ubica como el centro económico y funcional más importante del país y a su vez uno de los más importantes de América Latina. En el año 2009 la Región se posiciona como la sexta economía más competitiva y la octava más grande de Latinoamérica⁴⁰. Además, Bogotá y Cundinamarca aportan el 31% del total del PIB nacional y representan el 21% de los ingresos totales de la nación⁴¹.

No obstante lo anterior, en los últimos años se ha venido planteando la conveniencia de que la ciudad de Bogotá no siga creciendo indefinidamente, y sin embargo, los municipios vecinos a la capital vienen absorbiendo las dinámicas de crecimiento poblacional de la Región, con lo que se ha empezado a acentuar la conurbación y las problemáticas ambientales, de movilidad y de calidad de vida para sus habitantes. En 2005 Bogotá contaba con una población total de 6´840.116 habitantes y Cundinamarca de 2´280.037 habitantes. En 2010 Región Capital cuenta con 9´840.818 habitantes. Esta situación se ha traducido en constantes apuros para las administraciones territoriales que se ven obligadas a suplir las nuevas demandas de equipamientos y servicios básicos para la población migrante.

El mercado laboral en la Región Capital presenta contrastes entre las oportunidades y las problemáticas que se encuentran en la estructura de dicho mercado. La región por ejemplo posee el 25% de la población ocupada de todo el país. De igual forma, en Bogotá y Cundinamarca de cada 100 personas 65 hacen parte de la población económicamente activa. Además, en 2009 las tasas de desempleo anual para Bogotá (11.5%) y Cundinamarca (10.6%) se ubicaron por debajo de la tasa de desempleo nacional (12%)⁴².

Sin embargo, y pese a que la Región Capital presenta cifras positivas en materia de empleo en comparación con otras regiones del país, estas se ven opacadas por los altos niveles de subempleo. En 2009 en la región existían cerca de 1,5 millones de subempleados, correspondiente al 22.5% de los subempleados del país⁴³. A lo anterior se suman altos índices de informalidad en la población ocupada, por ejemplo para 2009 en Bogotá la tasa de informalidad laboral ascendía al 54%⁴⁴.

En el tema económico se observan grandes diferencias en la vocación de los municipios y la capital. Los municipios más próximos a Bogotá sustentan sus economías en el desarrollo

40, SDP, Diagnóstico Región Capital Bogotá-Cundinamarca, 2010

41 Dane, Cuentas Regionales, 2007

42 Dane, Gran Encuesta Integrada de Hogares, 2009

43 Ibídem

44 Índice de Gestión Urbana, 2010

industrial y los demás presentan una vocación más agropecuaria y de prestación de servicios (financieros y sociales).

Bogotá - Cundinamarca es considerado como el principal centro empresarial del país, en el que se encuentran concentradas una gran cantidad de empresas permitiendo conectividad entre clientes y donde se centra el 70% de la inversión extranjera directa. Las actividades empresarial y financiera son entonces de gran importancia para la región. En 2008 en el segundo anillo de influencia para Bogotá (25 municipios) se ubicaron 286.066 empresas. Este mismo año se crearon 60.855 empresas, de las cuales el 82% se crearon en Bogotá con un capital de \$ 6.2 billones. Existe una alta concentración de la actividad financiera en Bogotá y los municipios más próximos. En 2009 las captaciones del país fueron de 136 billones de pesos. Bogotá aportó 84.4 billones y Cundinamarca 2.3 billones. Entre 2005 y 2009 Bogotá aumentó sus captaciones en un 90.1% y Cundinamarca en 48.5%⁴⁵. Además, Bogotá y Cundinamarca poseen el 25% del total de las Zonas Francas del país.

A pesar de lo anterior, se deben afrontar retos en temas de movilidad, infraestructura del transporte, formalización empresarial, formación del recurso humano acorde con las exigencias del mercado laboral y acceso a crédito para las empresas.

En materia de movilidad regional, se advierte que debido al alto flujo de transporte de bienes y personas de la región hacia Bogotá – en 2008 llegaban diariamente a Bogotá 177.235 personas – se han generado demandas adicionales de infraestructura que no se han podido satisfacer, lo que tiene por consecuencia un detrimento en la movilidad regional. Además, el transporte de carga que ingresa a la ciudad (aproximadamente 12.500 camiones) ocupa cerca del 25% de la capacidad de algunas vías arterias de la ciudad con lo que se genera un aumento del 30% en los tiempos de viaje para los usuarios de la malla vial⁴⁶.

En el tema de recurso humano, y no obstante las ventajas de la región en el tema educativo debido a la diversidad de oferta de programas y a que el 41% de las instituciones de educación superior del país se ubican en Bogotá – Cundinamarca⁴⁷, se evidencian deficiencias en el porcentaje de la población con estudios superiores por problemas de acceso y continuidad de los estudiantes, y bajos niveles en la calidad de la educación técnica y superior.

45 SDP, Diagnóstico Región Capital Bogotá-Cundinamarca, 2010

46 SDP, Documento Técnico de Soporte: Modificación al Plan de Ordenamiento Territorial, 2010

47 SDP, Diagnóstico Región Capital Bogotá-Cundinamarca, 2010

Otra de las principales problemáticas que aqueja a la población de la región es el déficit de vivienda. En 2005 Bogotá tenía un 19% de hogares en déficit de vivienda, con un crecimiento del 53% en sus hogares desde el año 1993. De la misma forma para el 2005 Cundinamarca tiene un 35% de hogares con déficit de vivienda, y presenta un crecimiento del 54% en sus hogares desde 1993. En los municipios más próximos a Bogotá se observa que los hogares con déficit de vivienda representaban el 50% del total de hogares deficitarios del departamento para el año 2005. Relacionado con lo anterior, se está produciendo un aumento acelerado en los precios del suelo de los municipios más próximos a Bogotá. En 2008 Chía presentaba el valor del suelo por m² más alto del departamento con 196.313 pesos/m², seguido de Cota y Funza con 95.596 pesos/m² y 90.668 pesos/m² respectivamente.

Las situaciones expuestas llevan a la generación de desventajas ambientales y de calidad de vida para sus habitantes, lo cual se evidencia en el agotamiento de recursos naturales y problemas en el manejo del recurso hídrico. El 72% del agua que consumen los bogotanos proviene del Páramo de Chingaza (ubicado en los límites entre Cundinamarca y Meta), el 25% de municipios de Cundinamarca y el restante 3% de la cuenca del Río Tunjuelo⁴⁸. Por otra parte, se presentan contrastes significativos en cuanto a escasez y disponibilidad de agua (22 de los 116 municipios del departamento consumen en promedio el 50% de su oferta hídrica). Así mismo para el 2006 un alto número de municipios (72 de los 116 municipios) presentan un índice de escasez y vulnerabilidad medio, donde la demanda de agua de su población oscila entre el 11% y 20%)⁴⁹.

En los últimos años se viene dando una competencia ruinosa entre algunos de los municipios cercanos a Bogotá para incentivar la movilidad de los contribuyentes. En promedio para el año 2000 los ingresos tributarios de los municipios más próximos a Bogotá⁵⁰, representaban el 38.5% de sus ingresos totales en 2008 este porcentaje aumentó al 43%. Cota y La Calera presentaron incrementos en este periodo del 149.6% y 34.6% respectivamente, mientras Bogotá del 14,2%.

Se debe señalar que existe un problema de no correspondencia entre el origen y destino de esos tributos. De hecho, de muchos de los servicios sociales que presta la capital, sobretudo en materia de salud, se benefician los municipios vecinos. En el año 2000 para los municipios de la sabana la participación de ICA era del 26%. En 2008, a excepción de Tabio y Zipacón en todos los municipios la participación del recaudo en ICA creció con respecto al 2000 con una tasa promedio del 38%.

48 Empresa de Acueducto y alcantarillado de Bogotá, Plan Maestro de Acueducto y Alcantarillado - Documento Técnico de Soporte, 2006

49 IDEAM, Estudio Nacional del Agua: Relaciones de Demanda de Agua y Oferta Hídrica, 2008

50 Los municipios son Soacha, Funza, Mosquera, Chía, Cota y la Calera

2.2. Las opciones constitucionales: entre la región administrativa y la apuesta metropolitana

De acuerdo a las experiencias nacionales e internacionales revisadas, existen diferentes opciones de institucionalidad regional en el mundo y varios ámbitos territoriales para la definición de una estructura institucional regional, que pueden llegar a extrapolarse a la realidad de la Capital del país. Por lo tanto, es necesario estudiar cada una de estas alternativas legales con el fin de seleccionar la figura más adecuada a las necesidades de Bogotá y su área de influencia.

En ese sentido, lo primero que debemos precisar es que desde el artículo 325 de la Constitución Política de 1991 se establecen claramente las posibilidades legales para la definición de instituciones regionales que vinculen a Bogotá. Al respecto, se señala que el Distrito Capital puede conformar un área metropolitana con los municipios circunvecinos, con el fin de dar solución a problemáticas propias de un primer anillo metropolitano (movilidad poblacional, gestión de suelo, vivienda y equipamientos, impactos ambientales, conurbación y expansión sobre municipios colindantes) y una región con otras entidades territoriales de carácter departamental, para atender problemáticas de esta escala. Teniendo en cuenta lo anterior, es claro el mandato de contar con dos ámbitos de integración regional: uno de escala regional y otro de escala subregional o metropolitana.

Sobre la primera opción, debemos decir que lo regional es un término que abarca una variada gama de posibilidades o significados dependiendo de la aplicación buscada, y puede llegar a entenderse e interpretarse desde enfoques geográficos, económico - funcionales, político administrativos, ambientales y culturales. Para efectos de la opción institucional que buscamos, cuando se hace referencia a la escala regional se está haciendo alusión a la agregación de territorios a una escala territorial igual o superior a la departamental, pero inferior a la nacional. En ese sentido, la principal apuesta regional de este gobierno ha sido la creación y consolidación de la Región Capital entre el Distrito y la Gobernación de Cundinamarca.

Por otra parte, la referencia a una escala subregional se relaciona con la agregación de territorios, sin considerar necesariamente sus límites político-administrativos, y cuya escala geográfica es superior al nivel municipal pero inferior a la departamental, en donde los temas de control, seguimiento, y coordinación a procesos de conurbación, suburbanización, y metropolización son los elementos fundamentales. En relación con lo anterior, la figura subregional de interés para el Distrito Capital se centraría en atender

asuntos como la articulación de los usos de suelo, la armonización tributaria y algunas problemáticas ambientales prioritarias (agua, estructura ecológica principal, etc.).

2.3. Supuestos de escogencia de las opciones institucionales regionales y sub-regionales

- 1) La selección de una opción institucional responde a la necesidad sentida de contar con un espacio de discusión, concertación y decisión frente a problemáticas regionales comunes que agobian a Bogotá y los municipios de su área de influencia.
- 2) Todas las opciones están inscritas dentro de la realidad jurídica, política y técnica del país. Es decir, no responden a experiencias exitosas dadas en otras partes, que no pueden adelantarse en el marco del contexto constitucional, jurídico y político del país.
- 3) Desde un modelo teórico, todas las opciones tienen viabilidad de realizarse y concretarse. Lo importante es valorar y definir criterios para establecer pesos en cada uno de los aspectos, los cuales se precisan más adelante en el aparte de metodología.
- 4) Las opciones incluyen fundamentalmente dos escalas: La regional, en donde se apunta a fortalecer el proceso de Región Capital Bogotá - Cundinamarca; y la sub regional, en donde se estudiaran diferentes opciones institucionales de integración metropolitana.
- 5) Las opciones a definir en ambas escalas deben ser complementarias y no suplementarias, en el entendido de que estas instancias deben cumplir con principios rectores en el ejercicio de competencias, tales como la coordinación, la concurrencia, la subsidiariedad y la complementariedad⁵¹, sin generar estructuras burocráticas.
- 6) En relación con el anterior punto, en la elección de una figura de integración regional entre Bogotá y su área e influencia inmediata, reviste de gran valor aspectos como la experiencia en la aplicación de la figura a la realidad colombiana, los soportes jurídicos, la viabilidad política y la factibilidad institucional.

⁵¹ Ver artículo 27 de la Ley 1454 de 2011.

3. LA REGIÓN ADMINISTRATIVA Y DE PLANIFICACIÓN

El Distrito y la Gobernación vienen promoviendo desde hace algunos años la creación de una Región Administrativa y de Planificación (RAP), con base en lo establecido por los artículos 306 y 325 de la Constitución Política de 1991.

De acuerdo con el artículo 306, *“dos o más departamentos podrán constituirse en regiones administrativas y de planificación, con personería jurídica, autonomía y patrimonio propio, y su objeto principal será el desarrollo económico y social del respectivo territorio”*. Concomitante con lo anterior, el artículo 325 de la Constitución Política de 1991, abre la posibilidad de incluir al Distrito Capital de Bogotá con los mismos derechos y deberes de los departamentos, para efectos de su asociación con otros departamentos. De igual forma, el artículo 7 del Decreto Ley 1421 de 1993 “Por el cual se dicta el régimen especial para el Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá” determina que *“las atribuciones administrativas que la Constitución y las leyes confieren a los departamentos se entienden otorgadas al Distrito Capital, en lo que fuere compatible con el régimen especial de este último, y sin perjuicio de las prerrogativas políticas, fiscales y administrativas que el ordenamiento jurídico concede al departamento de Cundinamarca (...)”*.

Bajo esta perspectiva, la Región Capital conformada por Bogotá y Cundinamarca con sus 116 municipios, se ha posicionado en el contexto nacional como un territorio de gran importancia para el país. Este territorio posee una estrecha relación social, económica, cultural, política y ecológica que se evidencia en el intercambio de materias primas, alimentos, así como el movimiento de población diaria.

Desde hace aproximadamente una década, se ha venido trabajando de manera articulada en la construcción y el fortalecimiento de la Región Bogotá - Cundinamarca mediante un proceso que inició en 2001 con la creación de la Mesa de Planificación Regional Bogotá-Cundinamarca (2001-2008), el Consejo Regional de Competitividad (2002) y la firma del “Convenio Interadministrativo entre el Distrito Capital de Bogotá y el Departamento de Cundinamarca para la conformación de la Región Capital” con el objetivo de “garantizar la ejecución de planes y programas de desarrollo integral y la prestación oportuna y eficiente de los servicios a su cargo” (2008).

Los planes de desarrollo departamental y distrital plantean importantes acciones para la consolidación y creación de la Región Capital. En ese sentido, la Ordenanza 009 del 11 de junio de 2008 *“por la cual se adopta el plan departamental de desarrollo 2008-2012*

<Cundinamarca corazón de Colombia>” plantea acciones tendientes al establecimiento de base legales, institucionales y organizacionales para la conformación de la Región capital (Art. 6, Ordenanza 009 de 2008), fortalecimiento de relaciones político administrativas entre Cundinamarca y Bogotá (Art. 7, Ordenanza 009 de 2008) y conformación de institucionalidad formal e instancias jurídicas de la Región Capital (Arts. 9, y 16 Ordenanza 009 de 2008), entre otros asuntos.

Por su parte, el Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas 2008-2012 *“Bogotá Positiva: Para Vivir Mejor”*, desarrolla metas y estrategias específicas encaminadas hacia la creación de la Región Capital, entre las que se puede mencionar: el Objetivo Estructurante denominado *Ciudad Global*, en donde se incluyen propósitos y estrategias para consolidar el Programa *Región Capital* (Alcaldía Mayor de Bogotá; 2008. Pp. 37), la implementación de Proyectos de *“Desarrollo Institucional de la Región Capital”*, y *“Gestión para el Desarrollo de la Región Capital”*, y las propuestas de mecanismos de coordinación, a través de la institucionalización de una instancia común de ordenamiento territorial.

Sin embargo, esta “Región Capital” presenta una gran vulnerabilidad, que de no tomarse medidas concretas orientadas a consolidar su coordinación e institucionalización, puede llegar a ser desplazada rápidamente por otras regiones que han venido avanzando en temas de movilidad, educación, salud y servicios básicos⁵².

En términos generales, la figura de Región Administrativa y de Planificación ha presentado en los últimos años problemas jurídicos, por la necesidad de una Ley o reforma constitucional para ponerla en funcionamiento, sin que hasta el momento se haya logrado crear la primera Región Administrativa y de Planificación en el país. De hecho, otros procesos de integración territorial del país, que han apostado en los últimos años por la figura de Región Administrativa y de Planificación (v. eg. Eje cafetero y Región Caribe) han intentado desde hace varios años la creación de su propia institucionalidad sin contar con éxito, debido a la ausencia de normas orgánicas que regulen la materia. Frente a lo anterior, el 28 de junio de 2011 se sancionó la Ley 1454 de 2011 *“Por la cual se dictan normas orgánicas de ordenamiento territorial”*, la cual tiene impactos en lo referente a las

⁵² Por ejemplo, en relación con la movilidad, el porcentaje de vías primarias pavimentadas en nuestra Región llega al 84%, pero es superada por Valle, Tolima, Risaralda, Atlántico y Caldas, que alcanzan el 100%. En educación y servicios básicos, la Región cuenta con el mayor porcentaje de colegios con niveles altos, muy alto y superior (63.8%); sin embargo, las brechas con otros departamentos no son tan notorias. En cuanto al índice de logro educativo, otro de los indicadores del capital humano, la Región alcanza el primer lugar con el 91.8%, pero muy cerca se ubican Quindío (91.7), Antioquia (91%) y Valle (90.6%). En cubrimiento a personas afiliadas a un régimen de salud, la Región perdió el liderazgo, ya que cuenta con 85.4% de las personas afiliadas, siendo superada ampliamente por Antioquia (95.3%), Boyacá (92) y Caldas (90%).

acciones distritales y departamentales para la creación de la Región Administrativa y de Planificación Especial.

En ese sentido, el artículo 30 de la Ley 1454 de 2011 señala que las Regiones Administrativas y de Planificación (RAP) son entidades conformadas por dos o más departamentos, con personería jurídica, autonomía financiera y patrimonio propio, cuya finalidad está orientada al desarrollo regional, la inversión y la competitividad, en los términos previstos en el artículo 306 de la Constitución Política y en el marco de los principios previstos en dicha ley (gradualidad, flexibilidad y responsabilidad fiscal). Los parágrafos 1 y 3 de este mismo artículo admiten que los Distritos Especiales cuyo territorio esté inmerso en una Región Administrativa y de Planificación tendrán las mismas prerrogativas que estas les otorguen a los Departamentos, y que el Distrito Capital de Bogotá, el Departamento de Cundinamarca y los departamentos contiguos a este podrán asociarse en una Región Administrativa de Planeación Especial (RAPE), con personería jurídica, autonomía y patrimonio propio cuyo objeto principal será el desarrollo económico y social de la respectiva región, conservando su identidad política y territorial, dándose así soporte jurídicos.

De acuerdo con lo anterior existen fundamentos jurídicos y técnicos que favorecerían la creación de una Región Administrativa y de Planificación Especial entre Bogotá y el Departamento de Cundinamarca, siendo claro que existe interés por parte de ambas entidades en constituir la Región Capital como Región Administrativa y de Planificación Especial, tal y como se expresa en sus respectivos planes de desarrollo, razón por la cual es necesario empezar a estudiar los requisitos y pasos para la creación de dicha Región, al igual que los mecanismos para dar sostenibilidad a esta iniciativa, teniendo en cuenta el prerequisite que da el párrafo 3 del artículo 30 de la ley 1454 de 2011 sobre la necesidad de contar con un convenio.

A su vez, frente a criterios políticos y técnicos de la figura de Región Administrativa y de Planificación, se puede decir que se cuenta con gran viabilidad entre Bogotá y Cundinamarca, en vista de que es la principal apuesta de ambos entes territoriales, y que cuenta con el apoyo del distrito y muchos municipios.

En lo atinente con la sostenibilidad financiera de la Región Administrativa y de Planificación, el artículo 32 de la Ley 1454 de 2011 establece que estas figuras se financiarán con cargo a los recursos o aportes que las respectivas entidades territoriales que la conformen destinen para ello y, a los incentivos que defina el gobierno nacional de conformidad con los indicadores de sostenibilidad fiscal de la ley 617 de 2000 para los departamentos que las conformen. A su vez se establece que las Regiones Administrativas y de Planificación no generarán gastos del Presupuesto General de la Nación, ni del

Sistema General de Participaciones, ni del Sistema General de Regalías, con lo cual se podrían limitar las posibilidades de sostenibilidad y funcionamiento de dichas figuras.

Finalmente, en cuanto a funciones y competencias a asumir por parte de la Región Administrativa y de Planificación, estas tendrían que ver en principio con aspectos ya establecidos en el artículo 47 de la Ley 152 de 1994⁵³, y en relación con las finalidades de las mismas Regiones Administrativas y de Planificación, que según el artículo 30 de la Ley 1454 de 2011 deben estar orientadas al desarrollo regional, la inversión y la competitividad, en los términos previstos en el artículo 306 de la Constitución Política y en el marco de principios como la gradualidad, flexibilidad y responsabilidad fiscal.

Aunque la Ley 1454 de 2011 no establece competencias específicas para este tipo de figuras, algunas han sido propuestas por la Sala de Consulta y Servicio del Consejo de Estado en el concepto número 906 de 1996, así:

- a) Garantizar una planificación equilibrada del desarrollo de las regiones
- b) Propiciar y fortalecer la integración económica y social de las entidades territoriales que conforman cada región
- c) Dotar a las regiones de instrumentos suficientes y eficaces a fin de que cuenten con mayor capacidad y autonomía en la administración
- d) Establecer lazos permanentes de coordinación interinstitucional entre los niveles administrativos nacional, departamental y municipal, especialmente en lo relativo a la planificación
- e) Asegurar la participación de las regiones en la preparación de los planes regionales que deben incluirse como parte del Plan Nacional de desarrollo económico y social, y
- f) Permitir la participación de las regiones en la elaboración del presupuesto de inversión anual de la Nación y en las actividades de evaluación y ejecución.

⁵³ La ley 152 de 1994, referente a la orgánica del Plan de Desarrollo, contiene varias disposiciones normativas atinentes a las entidades territoriales, conforme a lo previsto en los artículos 339 inciso 2°, 340 inciso 3°, 342 y 344 de la Constitución Política. Más específicamente, en su artículo 2°, al definir el campo de acción señala que se aplicará a la Nación, las entidades territoriales y los organismos públicos de todo orden. Luego, en los artículos 31 y 32 establece el contenido de los planes de desarrollo de las entidades territoriales y fija el alcance de la planeación en las mismas, y en los capítulos IX y X regula las autoridades e instancias de planeación en las entidades territoriales y establece los procedimientos para los planes territoriales de desarrollo. Por último, en el capítulo XI dispone lo relativo a la planeación regional.

Para la Región Administrativa y de Planificación Especial *Región Capital* se proponen las siguientes competencias, muchas de las cuales se enmarcarían dentro de un proceso de delegación, en concordancia con lo dispuesto por el Gobierno Nacional y diferentes proyectos de legislación orgánica de ordenamiento territorial, frente a asuntos de asociatividad y delegación:

- a) Dictar normas de carácter general para el ordenamiento de su territorio o de parte del mismo que deberán seguir los municipios en la elaboración de sus planes y esquemas de ordenamiento territorial;
- b) Formular y concertar con la Nación y con las entidades territoriales involucradas, los lineamientos y principales instrumentos del plan de desarrollo regional;
- c) Ejercer en el nivel regional, las funciones de planeación que dispone la Ley Orgánica de Planeación;
- d) Articular y orientar desde la perspectiva regional, la ejecución de los proyectos de inversión pública en la Región;
- e) Participar en las sesiones de CONPES, el CONPES Social y el Consejo Nacional de Planeación y las discusiones del Plan nacional de desarrollo;
- f) Participar en la elaboración del presupuesto general de la Nación y dar concepto al DNP y al Ministerio de Hacienda sobre los proyectos ubicados en la región o con especial incidencia sobre ella, que pueden ser incorporados al proyecto de presupuesto de inversiones nacionales o puedan ser sujetos de financiamiento por entidades nacionales.
- g) Proteger, conservar y promover la diversidad e integridad del ambiente, los recursos naturales y las áreas de especial importancia ecológica;
- h) Estructurar, financiar y gestionar negocios ambientales, con énfasis en la producción limpia y pago por servicios ambientales
- i) Promover y gestionar planes y proyectos prioritarios en materia de movilidad regional, equipamientos e infraestructura, conjuntamente con la Nación, las entidades territoriales involucradas y el sector privado.
- j) Formular y ejecutar iniciativas que fomenten las inversiones y el empleo y crear mecanismos e instrumentos financieros que cumplan los mismos fines,

- k) Cumplir las funciones que le sean asignadas, transferidas, delegadas, convenidas o concertadas por la Nación, los departamentos que las conforman y sus respectivas entidades descentralizadas y prestar los servicios correspondientes;
- l) Promover el fortalecimiento institucional de los Departamentos, corporaciones autónomas regionales, distritos y áreas metropolitanas de su área de jurisdicción,
- m) Administrar el Banco Regional de Programas y Proyectos de inversión pública, integrante de la red nacional, y apoyar la operación de un banco de proyectos de inversión privada
- n) Crear el Consejo Regional Administrativo y de Planificación como instancia técnica y asesora de la Región Administrativa y de Planificación, en los términos previstos por el artículo 31 de la Ley 1454 de 2011.
- o) Promover la creación de Comisiones Departamentales y municipales de Ordenamiento Territorial que dentro de su jurisdicción se establezcan, en los términos previstos por el artículo 8 de la ley 1454 de 2011⁵⁴.
- p) Acceder a los recursos de cofinanciación que defina el gobierno nacional para proyectos estratégicos de la Región (Artículo 30, Ley 1454 de 2011).

⁵⁴ Estas comisiones, cumplen funciones de asesoría y revisión, por lo cual no han sido tenidas en cuenta dentro de este documento, al no tener capacidad de ejecución.

4. LAS OPCIONES DE ESCALA SUB REGIONAL: METODOLOGÍA DE ANALISIS Y SELECCIÓN DE OPCIÓN INSTITUCIONAL

El aspecto subregional responde al menos a las siguientes justificaciones, frente a la realidad territorial y política de Bogotá y su área de influencia inmediata:

- 1) Las problemáticas regionales identificadas en el tercer capítulo, señalan la necesidad de una instancia subregional. Estos problemas hacen referencia a: i) Concentración de población en la zona urbana de Bogotá y municipios próximos con impactos en temas de movilidad, infraestructura, equipamientos y aumento en los precios del suelo de los municipios más próximos a Bogotá, ii) agotamiento de recursos regionales con impactos frente a ventajas económicas de aglomeración en relación con desventajas ambientales y calidad de vida para los habitantes; y iii) competencia entre municipios cercanos a Bogotá para incentivar la movilidad de contribuyentes industriales, vía tarifa o exenciones y problemas de no correspondencia entre el origen y destino de tributos locales. En ese sentido, los principales temas de interés del distrito tienen que ver con problemáticas como la suburbanización, la movilización de industrias, la gestión de cuencas, la expansión urbana y la vivienda, los cuales están muy relacionados con elementos propios de la discusión nacional e internacional en una escala subregional.
- 2) Frente a la condición de región urbana de Bogotá y los municipios vecinos se ha avanzado en la construcción de agendas regionales y procesos de integración regional interesantes en los últimos años⁵⁵, que requieren avanzar en la definición de una institucionalidad que de viabilidad a los proyectos identificados.
- 3) Existen muchos estudios adelantados por diferentes instituciones y entidades territoriales y administrativas los cuales han mostrado que es urgente y necesario organizar regionalmente a las entidades que ejercen autoridad en la Región Capital, tanto en el sector público como en el privado. Sin embargo, la mayoría de estos

⁵⁵ Mesa de Planificación Regional Bogotá-Cundinamarca (2003), Región Central (2005), Región Capital (2008), entre otras.

estudios han centrado sus preocupaciones en las problemáticas económicas, ambientales y físico - espaciales de la región, con precario avance en aspectos institucionales y jurídicos.

- 4) En términos de ordenamiento territorial solo se cuenta con la figura de Planes de ordenamiento territorial (en el nivel municipal y distrital) y algunas acciones adelantadas por las áreas metropolitanas, o el tema ambiental de las CAR. No hay normas o acciones vinculantes claras en temas de ordenamiento territorial para otros niveles como el departamental y el regional, lo que justifica una instancia coordinadora del tema entre Bogotá y sus municipios vecinos.
- 5) La Constitución Política de 1991, en su artículo 325, establece la posibilidad de que el Distrito Capital conforme dos tipos de figuras de integración regional. Por un lado, se señala la conformación de una figura sub-regional como el área metropolitana con los municipios circunvecinos, y por otro se abre la posibilidad de crear una región con otras entidades territoriales de carácter departamental. Esta última opción es la que más discusiones ha generado en los últimos años, en el marco del proyecto de Región Capital y frente a la posibilidad de constituir una Región Administrativa y de Planificación entre Bogotá, Cundinamarca que incluya a los municipios del Departamento. Es necesario avanzar en el mandato constitucional y por lo tanto revisar también las opciones sub regionales existentes para el manejo de las problemáticas antes mencionadas.
- 6) El nivel y escala de las problemáticas no puede atenderse por el Gobierno nacional a través de ministerios, departamentos administrativos, institutos o empresas, debido a su potencialidad centralista, y porque a la Nación y al Gobierno no les interesa asumir funciones que entidades como los Distritos, el Departamento, los municipios u otras figuras subregionales podrían asumir (PNUD, 2006. pp. 8).
- 7) En ese sentido, las opciones que a continuación se estudian abarcan un amplio abanico de posibilidades y no se reducen solo a la creación de una nueva entidad territorial (caso del distrito o de la provincia), teniendo en cuenta la necesidad de conocer claramente las ventajas y desventajas de cada figura frente a un panorama político complejo como lo es el de Bogotá y su área de influencia, y el exiguo avance institucional que ha tenido este asunto en los últimos 50 años, más allá de la creación del distrito capital en la mitad del siglo pasado.
- 8) Teniendo en cuenta lo anterior, las alternativas de institucionalidad para atender las problemáticas sub regionales de Bogotá y su área de influencia más cercana, van desde visiones de ciudad metropolitana (como es el caso de los distritos), hasta

perspectivas de cooperación municipal, en sintonía con los debates actuales. En consecuencia, las alternativas sub-regionales a analizar son las siguientes:

CIUDAD METROPOLITANA	Distrito
	Provincia
AUTORIDADES METROPOLITANAS	Área metropolitana
	Agencia de desarrollo regional
COOPERACIÓN MUNICIPAL	Comité de Integración Territorial
	Asociación de municipios
	Convenios interadministrativos

- 9) La organización de estas figuras responde además a la misma lógica de arreglos institucionales para grandes aglomeraciones urbanas que se dan en todo el mundo. Las primeras opciones de la lista responden a figuras más verticales, y por lo tanto mucho más vinculantes, pero que pueden llegar a presentar problemas por falta de flexibilidad organizativa. Las últimas figuras responden más a acuerdos de voluntades con normas no tan vinculantes, pero con pactos de cooperación y confianza entre las instituciones.

4.1. Metodología de análisis para las opciones subregionales

4.1.1. Objetivo de la metodología de análisis:

Identificar la opción más viable para Bogotá, y su área de influencia, dentro del abanico de posibles instituciones subregionales, teniendo en cuenta aspectos institucionales, políticos, jurídicos, técnicos y económicos.

4.1.2. Fundamentos básicos de la metodología

- 1) Como aspectos mínimos a valorar dentro de las alternativas institucionales se establecen los siguientes:
 - a) Institucionales: Hacen referencia a la factibilidad de contar con una institución para atender asuntos supramunicipales, lo cual implica que dicha institución se pueda crear, que cuente con acuerdos o reglas de juego claras y que garantice la articulación con otros niveles de decisión.

- b) **Políticos:** Hace referencia a la viabilidad política de la figura a proponer, lo cual implica necesariamente que la alternativa seleccionada debería garantizar la minimización de conflictos con otras figuras territoriales, ya sea porque se están asumiendo funciones de otras entidades, o porque se reducen autonomías de municipios departamentos u otras figuras existentes.
 - c) **Jurídicos:** Están relacionados con la existencia de soportes jurídicos claros y precisos, en donde se definan las competencias de la entidad a crear, y que dichos soportes sean lo más vinculantes posibles.
 - d) **Técnicos:** Se refiere a la existencia de una institución que cumpla algún fin que sea de interés para el Distrito Capital. En ese sentido, asuntos como la planificación socioeconómica, o la armonización del ordenamiento territorial y de la movilidad regional revisten de gran interés al momento de seleccionar la figura.
 - e) **Económicos y fiscales:** Hacen alusión a que la opción institucional a seleccionar tenga la posibilidad de ser autosostenible por la generación de rentas propias, de regular o armonizar los cobros y financiamiento, o de otra parte, que no genere gastos adicionales de funcionamiento.
- 2) Para efectos de la selección de alternativas se optó por dar pesos iguales a cada una de estos elementos, debido a la importancia que tiene cada factor para el distrito.
- 3) Cada variable (institucional, política, jurídica, técnica y económica) se califica en una escala cualitativa del 1 al 10 bajo un “Proceso Analítico Jerárquico”, de acuerdo con los valores previstos en la siguiente tabla. Se tienen en cuenta los aspectos clave de cada opción, explicados atrás:

Ponderación	Explicación cualitativa
9-10	Mejor (o más viable)
7-8	Bueno
5-6	Regular
3-4	Malo
1-2	Inviabile

- 4) La ponderación parcial de cada opción institucional, con sus respectivas variables se presenta al final del análisis de cada una de las opciones que se muestran a continuación.

4.2. Opción de Distrito para la subregión de Bogotá

Los distritos, junto con departamentos y municipios, son las entidades territoriales establecidas por la Constitución Política de 1991, y se caracterizan por la autonomía para la gestión de sus asuntos y el derecho a gobernarse por autoridades propias, ejercer las competencias que le correspondan, administrar los recursos, establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones y participar en las rentas nacionales (artículo 287, CP de 1991).

En la actualidad existen 5 distritos especiales legalmente constituidos en todo el país⁵⁶ y, como entes territoriales, los distritos se pueden entender como figuras del nivel local o subregional que cuentan con facultades especiales diferentes a las definidas para el régimen de municipios y otras entidades territoriales como los departamentos, teniendo claro que poseen las mismas competencias de municipios y departamentos para efectos de la distribución del Sistema General de Participaciones, en temas de salud y educación (Artículo 356, CP de 1991).

La Constitución Colombiana establece dos formas para crear distritos especiales, y señala una tercera posibilidad para el caso de Bogotá y su área de influencia. La primera forma es mediante reforma constitucional promovida ante el Congreso por el municipio, el departamento o el gobierno nacional. Este es el caso de la creación del Distrito Especial, Industrial, Portuario, Biodiverso y Ecoturístico de Buenaventura, que se dio con el Acto legislativo 02 de 2007, y que aún está pendiente de reglamentación especial⁵⁷. Para el caso de Bogotá - Sabana, este camino representa una incertidumbre política, debido a la importancia que este asunto pueda tener en estos momentos en el Congreso de la República, y por las discusiones y problemáticas intra-territoriales que este tipo de propuesta generaría.

La segunda forma de creación de distritos es mediante la transformación de un área metropolitana en Distrito, previo cumplimiento de ciertos requisitos consagrados en la ley 128 de 1994 (Ley orgánica de Áreas metropolitanas). Ello implicaría que en el caso de acogerse a esta alternativa, Bogotá-Sabana debería agotar la primera etapa de ser área metropolitana, y luego sí decidir con participación democrática si realmente quiere ser Distrito. A ello hay que agregar que ninguna de las áreas metropolitanas creadas hasta el

⁵⁶ Los distritos especiales legalmente constituidos son: Distrito Capital de Bogotá (regulado por el Decreto Ley 1421 de 1993), Distritos Portuario e Industrial de Barranquilla, Turístico y Cultural de Cartagena de Indias y Turístico, y Cultural e Histórico de Santa Marta (regulados por la Ley 768 de 2002), y Distrito Especial, Industrial, Portuario, Biodiverso y Ecoturístico de Buenaventura (creado con el Acto Legislativo 2 de 2007, y pendiente de regulación especial).

⁵⁷ A través de este mismo acto legislativo se creaban otros 5 distritos especiales (Tumaco, Tunja, Turbo, Popayán y Cúcuta). Mediante Sentencia C- 033 de 2009 de la Corte Constitucional de la República de Colombia, se declararon inexecutable estos distritos, por problemas de procedimiento en su aprobación.

momento se ha convertido en Distrito Especial, y las propuestas han sido mínimas al respecto⁵⁸.

La última forma se refiere a lo establecido en el artículo 325 de la Constitución Política de 1991, desde donde se señala que *“Los municipios circunvecinos podrán incorporarse al Distrito Capital si así lo determinan los ciudadanos que residan en ellos mediante votación que tendrá lugar cuando el concejo distrital haya manifestado su acuerdo con esta vinculación. Si esto ocurre, al antiguo municipio se le aplicarán las normas constitucionales y legales vigentes para las demás localidades que conformen el Distrito Capital”*.

En relación con lo anterior, Bogotá cuenta con una gran experiencia histórica frente al manejo de una estructura administrativa distrital. En ese sentido, la nueva alternativa de distrito permitiría vincular esta institucionalidad con el resto de municipios. Algunas ventajas de esta situación estarían relacionadas con el hecho de que la región de Bogotá y su área de influencia podría regular de manera integral los usos del suelo de su territorio, de acuerdo con lo establecido en los artículos 311 y 313 de la Constitución Política de 1991, y por lo tanto, podría establecer sus propios planes de desarrollo y de ordenamiento territorial en los términos previstos por las leyes 152 de 1994 y 388 de 1997.

Otro aspecto a tener en cuenta tiene que ver con la posibilidad de contar con fuentes claras de inversión para planes, programas y proyectos de desarrollo de su territorio. En ese sentido, si se extiende el Distrito Capital a otros municipios, se pueden establecer tributos para la totalidad del área territorial cubierta por éste, teniendo en cuenta el hecho que se constituiría como un ente territorial. De igual forma, una sola administración permitiría la reducción de conflictos administrativos entre diferentes municipalidades.

Sin embargo, son mayores las debilidades, riesgos y amenazas que presenta esta figura, en cuanto a aspectos políticos, económicos, territoriales y administrativos de la región, como se argumenta a continuación.

La figura de distrito es una figura con poca flexibilidad. Su creación implicaría necesariamente que los municipios circunvecinos a Bogotá sean eliminados y pasen a convertirse en localidades distritales, de manera similar a lo ocurrido con los municipios de Usme, Suba, Fontibón, Engativá y Usaquén en los años 50 del siglo XX. Es decir,

⁵⁸ Se tiene conocimiento de una propuesta de Distrito Metropolitano hecha por la Cámara de Comercio de Bucaramanga para su área metropolitana en el año 2008, la cual no se estructuró adecuadamente, y tampoco tuvo ambiente político para su discusión.

perderían autonomía política y fiscal y pasarían a ser parte de la estructura administrativa de la nueva entidad distrital.

En ese sentido, y frente a los procesos de integración regional que pueda adelantar la capital de la república en la actualidad, la creación del Distrito en los años 50 representó una condición particular debido a que en muchos de los municipios de la Sabana de Bogotá aún está presente esta situación como un temor de ser anexados al Distrito Capital, limitando las autonomías territoriales. Así, la figura de distrito no cuenta con respaldo político regional de los municipios y del departamento de Cundinamarca.

Ahora, frente a la opción de creación de distrito a través de área metropolitana, esta última figura no goza de simpatía entre muchos habitantes de la región, por lo cual, la creación de un Distrito implica claramente un camino tortuoso y difícil de asumir. En consecuencia, frente a una decisión de crear un Distrito para solucionar las problemáticas regionales, se observa que su creación implica un proceso largo, difícil e incierto.

De otra parte, a pesar que existe una ley que se conoce como Ley de Distritos (Ley 768 de 2002), ésta solo da reglamentaciones sobre los distritos ya existentes en la Costa Caribe⁵⁹, pero no otorga claridad sobre las funciones y competencias que deben tener los nuevos distritos que se creen, y en este caso, el panorama de la funciones a asumir es incierto, sabiendo además de la “pereza legislativa” que ha tenido el Congreso para legislar en temas relacionados con Bogotá⁶⁰.

Adicionalmente el artículo 13 de la Ley 1454 de 2011 crea la figura de asociaciones de distritos especiales⁶¹, la cual podría llegar a convertirse en una oportunidad de mayores beneficios por asociatividad territorial, en caso de que se cree el distrito especial con municipios vecinos. Sin embargo, la misma figura de asociación de distritos especiales no cuenta con ninguna función adicional a lo que ya se encuentra definido por otras leyes para el Distrito Capital de Bogotá, ya que territorialmente los únicos distritos colindantes son los distritos del Caribe. En ese sentido, no es clara la pertinencia de una asociación con el resto de distritos del país, con los cuales no existe cercanía geográfica.

⁵⁹ Santa Marta, Barranquilla y Cartagena.

⁶⁰ El término “pereza legislativa” es del ex - alcalde de Bogotá: Jaime Castro, con el cual se refiere al poco interés que ha demostrado el Congreso de la República de Colombia en legislar sobre asuntos territoriales para Bogotá, los cuales, desde los años 50 cuando se creó el Distrito Especial, se han dado por parte del Gobierno nacional, en la mayoría de ocasiones (PNUD, 2006).

⁶¹ Según este artículo, una asociación de distritos se da cuando dos o más Distritos especiales se asocian política y administrativamente para organizar conjuntamente la prestación de servicios o la ejecución de obras públicas de interés común mediante convenio, siempre y cuando no se alteren las características esenciales de cada uno de ellos.

Otro asunto a tener en cuenta se refleja en la generación de conflictos con otras instituciones presentes en la región por el manejo de algunas rentas locales. Este es el caso del problema que se presentaría con la Corporación Autónoma Regional en caso de crear la figura distrital, teniendo en cuenta que de acuerdo con lo establecido en el artículo 66 de la Ley 99 de 1993, la nueva figura pasaría a ser automáticamente autoridad ambiental en los mismos términos de las corporaciones autónomas regionales dentro del perímetro urbano⁶². Esto implicaría necesariamente la apropiación de rentas para la gestión ambiental por parte de la entidad distrital, las cuales en estos momentos son el sustento de funcionamiento de la Corporación Autónoma Regional, por lo cual, es claro que la institucionalidad ambiental no estaría de acuerdo con dicha propuesta⁶³.

Por lo anterior, teniendo en cuenta que la delimitación de competencias normativas para los distritos no se encuentra claramente establecida y que la creación de nuevos distritos implica una modificación de la división político-administrativa del país, es pertinente reflexionar sobre el funcionamiento y limitación de competencias que un distrito tendría frente a los intereses de otras instituciones como los municipios y la Corporación Autónoma Regional en la Sabana de Bogotá.

Finalmente desde una perspectiva financiera el nuevo distrito al constituirse como entidad territorial, tendría la capacidad de establecer tributos sobre la propiedad inmueble, tal y como ocurre en el caso de los municipios del país.

Con base en estos argumentos, se presenta en la siguiente tabla la ponderación parcial de la opción institucional de distrito, de acuerdo con lo explicado atrás en el aparte de metodología:

62 Competencias de Grandes Centros Urbanos. Los municipios, distritos o áreas metropolitanas cuya población urbana fuere igual o superior a un millón (1'000.000) de habitantes ejercerán dentro del perímetro urbano las mismas funciones atribuidas a las Corporaciones Autónomas Regionales, en lo que fuere aplicable al medio ambiente urbano. Además de las licencias ambientales, concesiones, permisos y autorizaciones que les corresponda otorgar para el ejercicio de actividades o la ejecución de obras dentro del territorio de su jurisdicción las autoridades municipales, distritales o metropolitanas tendrán la responsabilidad de efectuar el control de vertimientos y emisiones contaminantes, disposición de desechos sólidos y de residuos tóxicos y peligrosos, dictar las medidas de corrección o mitigación de daños ambientales y adelantar proyectos de saneamiento y descontaminación. (artículo 66, Ley 99 de 1993).

63 El artículo 317 de la Constitución Política de 1991 establece que “Sólo los municipios podrán gravar la propiedad inmueble. (...)” y que “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”. Con base en esta disposición, la Ley 99 de 1993 establece en su artículo 44 el porcentaje ambiental de los gravámenes a la propiedad inmueble, como un porcentaje sobre el total del recaudo por concepto de impuesto predial, que no podrá ser inferior al 15% ni superior al 25.9%, y que van con destino a las autoridades ambientales.

Ponderación parcial de la opción de distrito

<u>INSTITUCIONAL</u>	<ul style="list-style-type: none"> • Eliminación de municipios y conversión en localidades • No hay participación de otros niveles regionales o nacionales • Su creación es un proceso largo, dispendioso e incierto • Poca flexibilidad
<u>CALIFICACIÓN: 3</u>	
<u>POLÍTICA</u>	<ul style="list-style-type: none"> • No cuenta con respaldo regional – Su creación daría conflictos innecesarios • Atenta contra autonomías municipales • Aumenta tensiones históricas y culturales • Posibles conflictos por recursos con la CAR
<u>CALIFICACIÓN: 1</u>	
<u>JURÍDICA</u>	<ul style="list-style-type: none"> • Arts. 286, 322 – 328, 356 de 1991 - • Decreto Ley 1421 /93 Ley 768 /02 • Aunque no están claras las funciones hoy, y sólo hay generalidades en la CP 1991 Bogotá tiene larga experiencia administrativa • Requiere de ley especial para su funcionamiento • Decisiones plenamente vinculantes
<u>CALIFICACIÓN: 9</u>	
<u>TÉCNICA</u>	<ul style="list-style-type: none"> • Favorecería desarrollo de instrumentos de ordenamiento (un solo POT) • Es un ente territorial con autonomía política, administrativa y fiscal • Una sola administración, permitiría reducción de conflictos administrativos
<u>CALIFICACIÓN: 10</u>	
<u>ECONOMICA Y FISCAL</u>	<ul style="list-style-type: none"> • Definición clara de fuentes de inversión para todo el territorio • Los distritos tienen capacidad de establecer tributos – Son entes territoriales • Puede llegar a generar gastos adicionales para el mismo distrito y para la nación
<u>CALIFICACIÓN: 8</u>	

4.3. Opción de provincia para la sub- región de Bogotá Sabana

La Constitución Política de 1991 establece en su artículo 286 que aparte de los municipios, distritos y departamentos, la ley podrá dar el carácter de entidades territoriales a las provincias que se constituyan en los términos de la Constitución y de la ley.

De acuerdo con algunos investigadores (Fals, 2000; Borja, 2000), esta figura de nivel “subregional” representa uno de los retos más importantes en lógica de planificación de usos de suelo y de promoción de políticas de desarrollo territorial, teniendo en cuenta elementos de desarrollo territorial en donde este es cada vez mas un asunto estrechamente ligado al municipio como unidad territorial de base, y a las interacciones que ese municipio crea, desarrolla, o mantiene con otros municipios con los cuales comparte un espacio ambiental, geográfico, cultural, funcional, económico e histórico.

Sin embargo, después de 19 años de expedida la Constitución Política de 1991 no se ha podido reglamentar lo concerniente a las provincias como entes territoriales, por ser este uno de los asuntos especiales con reserva de legislación orgánica de ordenamiento territorial que aún no se ha podido expedir en el país, por lo cual, aunque es una opción importante como figura de integración subregional para Bogotá y su área de influencia, su viabilidad es muy baja desde aspectos institucionales y jurídicos.

No obstante lo anterior, lo que si ha tenido algún avance reciente es el marco jurídico general sobre la naturaleza de las provincias como entidades administrativas y de planificación. Al respecto, la Constitución Política de 1991 establece algunos elementos a tener en cuenta en el momento de constituir las provincias, señalando que estas figuras se constituyen con municipios o territorios indígenas circunvecinos pertenecientes a un mismo departamento y que los estatutos básicos y el régimen administrativo de las provincias deberán darse por ley (artículo 321, CP de 1991). También se plantea 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, lo cual, en caso de que existiera la regulación específica sobre provincias, haría de esta figura una opción importante para Bogotá y su área de influencia.

A su vez, el artículo 16 de la Ley 1454 de 2011 señala frente a las provincias administrativas y de planificación que *“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”*.

De acuerdo con la misma Ley las provincias deben ser creadas por las asambleas departamentales previa autorización de los consejos municipales (artículo 16, Ley 1454 de 2011), a iniciativa del gobernador, de alcaldes de los respectivos municipios o del número de ciudadanos que determine la ley, y para el ingreso a una provincia ya constituida deberá realizarse una consulta popular dentro de los municipios interesados (artículo 321, CP de 1991).

No obstante lo anterior, hasta el momento no se ha constituido en el país ninguna provincia como ente territorial. Lo que si se ha dado es el uso del término provincia para definir divisiones administrativas al interior de los departamentos, pero sin llegar a ser

entes territoriales, tal y como ocurre con la división por provincias que tiene la Gobernación de Cundinamarca en la actualidad.

A su vez, aunque la figura de provincias administrativas y de planificación se da en cumplimiento de lo establecido por el artículo 321 de la Constitución Política de 1991, se presentan confusiones frente a las funciones a asumir por parte de las asociaciones de municipios, que se establecen en el artículo 14 de la Ley 1454 de 2011.

Tampoco es claro el financiamiento y sostenibilidad económica de estas figuras. Si se asumen como entidades territoriales, las provincias tendrían la posibilidad de establecer tributos, tal y como lo pueden hacer los otros entes territoriales⁶⁴. Sin embargo, frente a este punto lo único que está previsto al respecto es lo señalado en el artículo 321 de la Constitución, en cuanto a que el departamento y los municipios aportarán a las provincias el porcentaje de los ingresos corrientes que determinen la asamblea y los concejos respectivos.

Por otra parte, si se asumen las provincias como figuras administrativas y de planificación, las rentas para su sostenimiento serían exiguas, teniendo en cuenta que para su financiamiento no existen recursos fijos, y no se generarían cargos ni al Presupuesto General de la Nación, ni al Sistema General de Participaciones, ni al Sistema General de Regalías, según lo previsto por el parágrafo del artículo 16 de la Ley 1454 de 2011.

Con base en lo expuesto, se presenta en la siguiente tabla la ponderación parcial de la opción institucional de provincia, de acuerdo con los criterios metodológicos:

Ponderación parcial de la opción de provincia

INSTITUCIONAL	<ul style="list-style-type: none"> • Reto geopolítico interesante para Bogotá Sabana • No se sabe como funcionaría. Existen figuras de provincias en Cundinamarca, pero su lógica es administrativa y no de ente territorial
CALIFICACIÓN: 3	<ul style="list-style-type: none"> • No habría participación de otros niveles regionales o nacionales • Administrativamente, podrían coexistir con municipios, pero eso aún no es claro
POLÍTICA	<ul style="list-style-type: none"> • En el ambiente político no hay ánimo de discusión
CALIFICACIÓN: 6	

64 De acuerdo con el artículo 287 de la CP de 1991, uno de los derechos de la entidades territoriales es el de "(...) Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones. (...) "

JURÍDICA CALIFICACIÓN: 5	<ul style="list-style-type: none"> • Arts. 286 y 321 de la CP de 1991 • Se estableció desde la CP de 1991, pero requiere aprobación de LOOT • No hay respaldo jurídico en la actualidad • Decisiones plenamente vinculantes
TÉCNICA CALIFICACIÓN: 5	<ul style="list-style-type: none"> • Es la llamada a ser el espacio subregional por excelencia, y por lo tanto, coordinar y armonizar • Su creación no se puede dar en las actuales circunstancias normativas • No es claro aún que tipo de instrumento de planeación podría desarrollar
ECONOMICA Y FISCAL CALIFICACIÓN: 6	<ul style="list-style-type: none"> • Las provincias podrían llegar a tener capacidad de establecer tributos

4.4. Opción de un área metropolitana para la subregión de Bogotá

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

Desde aquí se señala que las áreas metropolitanas cumplen un papel multi-jurisdiccional, en donde los municipios integrantes no pierden autonomía política, económica o administrativa, sino que se organizan para administrar en conjunto algunos servicios que requieren acuerdos e instituciones administrativas supramunicipales. Es decir, son figuras en las cuales se establece una autoridad regional para atender temas que superan la mera mirada municipal, pero sin eliminar los municipios o distritos que la integran (Carrión, 2009).

En la actualidad el país cuenta con 5 áreas metropolitanas legalmente constituidas⁶⁵, y se cuenta con varios procesos de metropolización y conurbación que se vienen dando en varias regiones del país, como lo muestra el caso de Bogotá y su región circundante. Esta última se puede considerar como área metropolitana de hecho, pero sin institucionalidad a cargo de los temas metropolitanos.

65 Área metropolitana de Barranquilla (Ordenanza 28 de 1981); Área metropolitana de Bucaramanga (Ordenanzas 20 de 1981 y 46 de 1984); Área metropolitana de Cúcuta (Ordenanza 49 de 1990 y Decreto 0508 de 1991); Área metropolitana del Valle de Aburrá (Ordenanza 34 de 1981); y Área metropolitana de Centro-Occidente (Ordenanzas 1 de 1981 y 14 de 1991).

A diferencia de muchas otras figuras de integración en la escala subregional, las áreas metropolitanas cuentan con un marco normativo específico dado desde el artículo 319 de la Constitución Política de 1991 y la Ley 128 de 1994 (o ley orgánica de las áreas metropolitanas en Colombia), en la cual se establecen las funciones, órganos de dirección, y fuentes de financiamiento. Así mismo, el artículo 325 de la Constitución Política de 1991 señala de forma explícita que *“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 (...)”*

En cuanto a organización de instancias en las áreas metropolitanas, la misma Ley 128 de 1994 define las tres principales figuras de decisión de las áreas. Estas son: La junta metropolitana, el alcalde metropolitano y el gerente metropolitano.

La Junta Metropolitana es la principal figura de administración y dirección, con el derecho de tomar decisiones que considere convenientes sobre los “hechos metropolitanos”. Los integrantes de dichas juntas son los alcaldes de cada uno de los municipios metropolitanos, el gobernador del departamento en que se encuentre el área, un representante del Concejo del municipio que constituya el núcleo principal y un representante de los Concejos de los municipios distintos al núcleo. Entre otras cosas, la junta metropolitana es la responsable de adoptar su plan integral de desarrollo metropolitano, dar dictamen sobre normas metropolitanas para el uso del suelo urbano y rural en los municipios de su jurisdicción, y definir algunas obras públicas y de vivienda.

El alcalde metropolitano es el mismo alcalde del municipio núcleo o metrópoli, y se constituye en el jefe de la administración metropolitana. Sus atribuciones están relacionadas con expedición de decretos metropolitanos, presentación de proyectos de acuerdos metropolitanos, convocatoria a sesiones extraordinarias y delegación de funciones al gerente metropolitano cuando la Junta Metropolitana así lo permita.

Esta figura ha presentado grandes problemas de tipo político en las áreas metropolitanas legalmente constituidas, ya que al no existir una rotación territorial del poder, el municipio núcleo siempre tiene mayor representación política a través de su alcalde, lo cual genera resistencias, reclamos y conflictos entre los municipios integrantes en el momento de tomar decisiones con impacto regional (Carrión, 2009). En ningún caso en Colombia los habitantes de áreas Metropolitanas tienen la capacidad de elegir Alcaldes Metropolitanos o Consejos Metropolitanos directamente, y las áreas tienen escasas fuentes de financiamiento, como se explica más adelante.

Por su parte, el gerente metropolitano se constituye en el representante legal del área. Sus funciones están relacionadas con la vigilancia del cumplimiento del Plan Integral de Desarrollo Metropolitano, la dirección de la acción administrativa del área, la celebración de contratos para la administración de servicios y ejecución de obras metropolitanas, la presentación de proyectos relativos a presupuesto y plan de inversiones del área, y la presentación de proyectos de acuerdo que considere necesarios.

Similar a lo que ocurre con la figura de Distrito, el área metropolitana no goza de buena aceptación dentro de los municipios de la Sabana ni tampoco en la Gobernación. Ésta figura se asume muchas veces como el primer paso para constituirse en Distrito, sin tener en cuenta que ello requeriría de una participación y decisión electoral con la mayoría de votos en cada uno de los municipios que las conforman, siempre que participe en las mismas al menos la cuarta parte de los ciudadanos inscritos en el censo electoral (Artículo 28, Ley 128 de 1994).

Las áreas metropolitanas pueden definir elementos vinculantes para los municipios que la integran a través de lo dispuesto en sus respectivos planes integrales de desarrollo metropolitano, los cuales se encuentran regulados con el artículo 14 de la Ley 128 de 1994. Adicionalmente y para efectos de armonización de usos de suelo, los componentes de ordenamiento territorial de los planes integrales de desarrollo metropolitano, en lo que se refiere a hechos metropolitanos, y las normas generales que establecen objetivos y criterios de las áreas metropolitanas en asuntos de ordenamiento del territorio municipal, se constituyen en normas de superior jerarquía o determinantes para la elaboración de los planes de ordenamiento territorial por parte de municipios y distritos que pertenecen al área. Es decir, en temas de ordenamiento y planificación, las áreas metropolitanas presentan normas mucho más vinculantes que otras figuras.

Complementario con lo anterior, el parágrafo 2 del artículo 29 de la ley 1454 de 2011 señala competencias específicas para las áreas metropolitanas en términos de ordenamiento territorial, al establecerse que *“Al nivel metropolitano le corresponde la elaboración de planes integrales de desarrollo metropolitano con perspectiva de largo plazo, incluyendo el componente de ordenamiento físico territorial y el señalamiento de las normas obligatoriamente generales que definan los objetivos y criterios a los que deben acogerse los municipios al adoptar los planes de ordenamiento territorial en relación con las materias referidas a los hechos metropolitanos, de acuerdo con lo previsto en la Ley de Áreas Metropolitanas”*.

A su vez, la creación de un área metropolitana daría la posibilidad de asociarse con otras áreas metropolitanas del país para organizar conjuntamente la prestación de servicios públicos, la ejecución de obras de ámbito regional y el cumplimiento de funciones

administrativas, mediante convenio o contrato-plan suscrito por los Directores de las áreas metropolitanas respectivas, previamente autorizados por sus juntas Metropolitanas (artículo 15, Ley 1454 de 2011)

Por otra parte, en relación con recursos económicos para la sostenibilidad financiera de las áreas metropolitanas, se debe mencionar que estos no son fuentes dinámicas teniendo en cuenta que no hay bases fiscales exclusivamente metropolitanas, y que la mayoría de recursos no son permanentes y están sujetos a la definición de partidas presupuestales por parte de otros niveles territoriales. Al no ser entes territoriales, las áreas no cuentan con la capacidad de establecer tributos.

Las áreas cuentan con recursos de valorización y sobretasa a gasolina, y en el caso de Bogotá, se llegaría a tener recursos para la gestión ambiental, de acuerdo con lo previsto en el artículo 66 de la Ley 99 de 1993⁶⁶. Sin embargo, la garantía de recursos como la sobretasa a la gasolina para las áreas metropolitanas no es totalmente clara⁶⁷ y la captación de rentas para la gestión ambiental generaría necesariamente un conflicto con la Corporación Autónoma Regional (CAR), como el que ya se explicó atrás para el caso de la creación de un nuevo Distrito⁶⁸.

De otra parte, y en el caso de Bogotá Sabana, la figura de área metropolitana se ha visto como una potencial competidora, tanto para los municipios, en cuestiones de ordenación de los usos del suelo, como para los departamentos, en asuntos de coordinación y complementariedad de las acciones municipales, lo cual la hace poco viable desde una perspectiva política e institucional. De hecho, desde la Alcaldía Mayor de Bogotá se adelantó una propuesta para la conformación del Área Metropolitana en el año 2001, que pese a contar con el respaldo legal para su constitución, no tuvo el respaldo de los municipios vinculados a la propuesta, por lo cual, nunca se pudo materializar.

Finalmente, el artículo 37 de la Ley 1454 de 2011 establece la obligatoriedad al Gobierno nacional de presentar una reforma a la legislación en materia de áreas metropolitanas, con lo cual se podrían abordar algunas de las problemáticas previstas en este aparte para la gestión metropolitana en Colombia. En ese sentido, se ha venido planteando por parte de algunos gremios regionales la necesidad de modificar la Ley 128 de 1994, en asuntos como la rotación del ejercicio de alcalde metropolitano entre todos los municipios

66 Ver nota al pie No 62.

67 Sobre este punto, la Ley 1454 de 2011, avanza en la definición de fuentes permanentes para la gestión de las áreas metropolitanas, al señalarse que *“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(...)”* (Artículo 25, Ley 1454 de 2011)

68 Ver Sentencia C-1175 de 2001.

integrantes del área, la generación de nuevas rentas para su funcionamiento y, una mayor participación en la definición de asuntos regionales del ordenamiento territorial. Lo anterior podría significar oportunidades interesantes hacia futuro frente al proceso de integración regional de Bogotá y su área de influencia⁶⁹.

Con base en lo expuesto hasta aquí, se presenta en la siguiente tabla la ponderación parcial de la opción institucional de área metropolitana, de acuerdo con lo explicado atrás en el aparte de metodología:

Ponderación parcial de la opción de área metropolitana

INSTITUCIONAL CALIFICACIÓN: 4	<ul style="list-style-type: none"> • Claras las funciones de cada instancia metropolitana (alcalde metropolitano, junta metropolitana y director) • Generaría conflictos con autoridades ambientales regionales y con la misma Secretaría de Ambiente • No habría participación de otros niveles regionales o nacionales • Proceso de creación dispendioso (art. 5 Ley 128/94)
POLÍTICA CALIFICACIÓN: 2	<ul style="list-style-type: none"> • No existe rotación territorial del poder. Alcalde metropolitano es el alcalde del municipio núcleo • Relaciones desiguales por primacía de ciudad núcleo • Actualmente no hay respaldo regional
JURÍDICA CALIFICACIÓN: 10	<ul style="list-style-type: none"> • Art 319 y 325 de la CP de 1991 - Ley 128 de 1994 (Ley Orgánica de AM) • Cuenta con soportes jurídicos claros y precisos • Decisiones plenamente vinculantes en cuanto a hechos metropolitanos • Formula Plan Integral de Desarrollo Metropolitano
TÉCNICA CALIFICACIÓN: 9	<ul style="list-style-type: none"> • Funciones específicas en coordinación y ejecución de obras metropolitanas • Solo puede regir aquellos aspectos que la Junta Metropolitana haya definido como hechos metropolitanos • Lineamientos metropolitanos a los cuales se deben acoger los municipios del área • Cuenta con un Consejo Metropolitano de Planificación
ECONOMICA Y FISCAL CALIFICACIÓN: 7	<ul style="list-style-type: none"> • Cuenta con recursos de valorización y sobretasa a gasolina, y tendría fuentes para la gestión ambiental • Conflicto con recursos de la CAR (Porcentaje de Impuesto Predial) • Las áreas no tienen capacidad de establecer tributos • Las fuentes de recursos se han recortado en los últimos años

69 La Cámara de Comercio del Oriente Antioqueño, con el apoyo de la Asociación de áreas metropolitanas y el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, cuenta con un borrador de proyecto de ley de modificación de la ley 128 de 1994, el cual viene trabajando desde el año 2008 y que espera presentar ante el Congreso de la República en la legislatura de 2011.

4.5. Opción de figura agencia de desarrollo regional

Durante los últimos años, el país ha visto la irrupción de algunos instrumentos para promover el desarrollo económico y mejorar la gestión territorial, impulsados muchas veces desde el sector privado, con el concurso de actores públicos, cuyo fin es constituir estructuras regionales blandas para promover acciones de desarrollo humano, sostenibilidad y competitividad territorial. Dentro de estas figuras se encuentran las alianzas estratégicas público-privadas y las agencias de desarrollo local y regional.

Las Alianzas Público-Privadas se pueden entender como la confluencia de actores estatales, privados, sociedad civil sobre una agenda compartida de interés público, que implica: a) Voluntariedad b) Optimización del empleo de recursos. c) Acuerdos explícitos sobre sus propósitos. d) Asunción compartida de riesgos. e) Establecimiento de incentivos. f) Construcción de confianza y legitimidad. g) Sostenibilidad. h) Obtención de mutuos beneficios para los sectores participantes, i) Participación dirigida a resolver un problema común sin delegar responsabilidad de cada actor⁷⁰.

Las Agencias de desarrollo local son organizaciones del nivel provincial o subregional, sin ánimo de lucro, de participación mixta (pública, privada y social), y naturaleza privada. Dentro de sus principales objetivos se tienen: a) la contribución a la articulación de sus actores, b) el apoyo a la planificación territorial, c) el apoyo como enlace con los diferentes niveles de organización pública y empresarial, nacional e internacional, y d) la operación de algunos proyectos de alto impacto económico y social para la región o subregión (Villegas. pp. 41). Estas agencias cuentan con apoyo de algunos programas de naciones unidas como el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo Regional (PNUD) con socios en otras agencias del Sistema de Naciones Unidas. En la actualidad existen ocho agencias apoyadas por PNUD en Colombia, y estas se localizan en Antioquia, Santander, Nariño, Boyacá, Cesar y Cauca.

Desde un punto de vista institucional, estas figuras pueden llegar a contar con la participación de otros niveles regionales o nacionales, además de la participación del sector privado, constituyéndose en una opción muy interesante por la confluencia de propósitos e intereses. Sin embargo, no existen lineamientos claros que permitan definir a priori la forma organizativa, el esquema de participación de los sectores público y privado, o los reglamentos de funcionamiento frente al tipo de institucionalidad esperada.

⁷⁰ Secretaría Distrital De Planeación. Manual de Alianzas público-privadas para el Distrito Capital, en el marco de la responsabilidad social. Centro Colombiano de Responsabilidad Empresarial (CCRE). Noviembre de 2009 pag 3.

Aunque algunas entidades como PNUD y agencias de cooperación internacional apoyan y prestan asistencia para la creación y conformación de estas figuras, el impulso principal viene muchas veces de los gremios económicos y no del sector público, y son muchas veces las Cámaras de Comercio regionales la que promueven su constitución, lo cual puede llegar a generar resistencia con otras instituciones públicas o entidades territoriales frente al papel de la nueva instancia en asuntos sensibles para los municipios de la región.

Sin embargo, se cuenta con el Programa “Art Gold Colombia”, concebido como una estrategia para el Desarrollo económico y social, en el marco de un Convenio entre el Gobierno Nacional, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional (ACCI) de septiembre 1 de 2005. Los resultados principales de este programa se ven en la implementación de este tipo de agencias en varios departamentos y regiones del país con el fin de contribuir a la planificación del territorio, el diseño, gestión y ejecución de proyectos productivos y de servicios, así como el enlace entre organizaciones regionales, nacionales e internacionales.

Es necesario precisar que las figuras de alianzas público-privadas y de agencias regionales no asumen funciones de otros niveles territoriales, por lo cual, presentan alguna debilidad frente a temas de control regional. Sin embargo, se pueden constituir como figuras de apoyo, colaboración, vocería y consultoría en temas de interés regional, y por lo tanto, pueden prestar un apoyo muy importante para la promoción del desarrollo regional. También, pueden llegar a servir como entidades gestoras de proyectos de interés distrital y regional, ante instancias nacionales.

En ese sentido, las figuras de agencias de desarrollo local y regional tienen fortalezas en temas de desarrollo sectorial y gestión, pero pueden llegar a dedicarse solo a asuntos de consultoría, o constituirse solo como órganos consultivos en el ámbito departamental y distrital.

Los fundamentos legales de estas figuras son mínimos. Más allá de su mención en algunos documentos de política económica y social (CONPES 3297 de 2004 y las Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2006 -2010), es muy poco lo que existe en términos normativos en estos momentos.

En relación con asuntos de sostenibilidad financiera y económica, las figuras aquí definidas no cuentan con capacidad de establecer tributos y tampoco participan directamente dentro de los recursos del presupuesto general de la nación. Las Agencias y las alianzas pueden llegar a generar gastos adicionales de funcionamiento, pero también

pueden generar algunas rentas adicionales, relacionadas con la producción de estudios o la realización de consultorías.

Finalmente, y de acuerdo con la experiencia en la aplicación de agencias de desarrollo local en Colombia, la dimensión apropiada para desarrollar estas figuras es la provincial y/o subregional debido a su homogeneidad económica y social (Villegas. pp. 102), lo cual apunta a la misma escala buscada en este estudio. No obstante lo anterior, y como ocurre con la figura de asociación de municipios, su aplicación se da más en municipios con claras vocaciones rurales o en dado caso agroindustriales, y por lo tanto, su aplicación a una realidad como la de Bogotá y su área de influencia no se ve pertinente⁷¹.

Con base en lo expuesto hasta aquí, se presenta en la siguiente tabla la ponderación parcial de la opción institucional de agencia regional, de acuerdo con lo explicado atrás en el aparte de metodología:

Ponderación parcial de la opción de agencia o alianza público-privada regional

INSTITUCIONAL	<ul style="list-style-type: none"> • Puede llegar a darse participación de otros niveles regionales o nacionales • No hay lineamientos claros en cuanto a su institucionalidad • Pueden ser entendidas como burocracia
CALIFICACIÓN: 4	
POLÍTICA	<ul style="list-style-type: none"> • La dinámica y el impulso viene muchas veces de las cámaras de Comercio en otras regiones del país • Son promovidas por gremios y esto puede dar resistencia con otras instituciones públicas • No quitan o asumen funciones de otros niveles territoriales
CALIFICACIÓN: 6	
JURÍDICA	<ul style="list-style-type: none"> • Documento CONPES 3297 de 2004 • Bases PND 2006 -2010, Ley 550 • No dan normas vinculantes
CALIFICACIÓN: 5	
TÉCNICA	<ul style="list-style-type: none"> • Pueden llegar a dedicarse a consultoría y dejar de lado asuntos de interés público • Fortalezas en desarrollo sectorial • Se orientan muchas veces a la gestión
CALIFICACIÓN: 6	
ECONOMICA Y FISCAL	<ul style="list-style-type: none"> • Sin capacidad de establecer tributos o tener recursos de presupuestos de la nación • Pueden generar gastos adicionales de funcionamiento • Se pueden sostener a punta de estudios y consultorías
CALIFICACIÓN: 5	

⁷¹ No obstante lo mencionado en este párrafo, la región Caribe se encuentra en estos momentos adelantando la constitución de una Agencia para el desarrollo regional del Caribe, en la cual municipios y distritos con claras vocaciones urbanas serían objeto de análisis y seguimiento.

4.6. Opción de un Comité de Integración Territorial para la sub región de Bogotá

Los comités de integración territorial se encuentran regulados por la Ley 614 de 2000, y funcionan como cuerpos colegiados encargados de coordinar asuntos como la implementación de Planes de Ordenamiento Territorial, la elaboración de la visión estratégica de desarrollo de su área de influencia territorial y la promoción de sistemas de información geográfica, para municipios de un mismo departamento que conformen un área metropolitana, o aquellos municipios que tengan un área de influencia donde habite un número superior a quinientos mil (500.00) habitantes.

De acuerdo a lo anterior, se señala la obligatoriedad de crear Comités de Integración Territorial entre los municipios que conformen aglomeraciones urbanas con población superior a quinientos mil (500.00) habitantes, según lo cual, los espacios privilegiados para la creación de dichos Comités de Integración Territorial hacen referencia a aquellas regiones urbanas o zonas del país constituidas por los principales centros urbanos y los municipios incluidos en su área de influencia, que por razones de conurbación, metropolización, integración funcional, suburbanización y crecimiento poblacional se constituyen en una sola figura supra-municipal. En ese sentido, procesos fuertes de integración urbano-regional, como Cali, Bogotá-Sabana y Eje Cafetero, señalan en principio los espacios estratégicos para efectos de definición de acciones para la armonización de acciones de la planificación regional en el marco de los Comités de Integración Territorial.

De la lectura dada a la Ley 614 de 2000 se concluye que los Comités de Integración Territorial deben dar atención a cuatro temas en particular:

- a) La implementación y armonización de Planes de Ordenamiento Territorial, que incluiría discusiones sobre armonización y articulación de acciones;
- b) La presentación y elaboración de la visión estratégica de desarrollo futuro del área de influencia territorial, en donde se podría discutir modelos prospectivos desarrollados por los diferentes entes territoriales;
- c) La promoción de la creación de un sistema de información geográfico integrado para el área de influencia, favoreciendo así la cultura de información; y
- d) La generación de escenarios de participación comunitaria en los términos previstos en el artículo 4° de la Ley 388 de 1997⁷².

⁷² De acuerdo con el artículo 4 de la Ley 388 de 1997, la participación ciudadana podrá desarrollarse mediante el derecho de petición, la celebración de audiencias públicas, el ejercicio de la acción de cumplimiento, la intervención en la formulación, discusión y ejecución de los planes de ordenamiento y en los procesos de otorgamiento, modificación, suspensión o revocatoria de las licencias urbanísticas, en los términos establecidos en la ley y sus reglamentos.

Cada uno de estos elementos es de gran interés para el Distrito Capital, teniendo en cuenta que favorecen la articulación entre nociones de planificación territorial y planificación socioeconómica en una escala subregional, y que responden a acciones que ya se vienen trabajando, pero que requieren de un espacio de discusión regional.

Los Comités de Integración Territorial deben estar constituidos por: a) el alcalde del municipio principal; b) los alcaldes de los municipios circunvecinos que hacen parte del área de influencia; c) el gobernador o gobernadores a los cuales pertenecen los municipios que hacen parte del área de influencia o sus delegados; d) el director o directores de la Corporación Autónoma Regional que tenga jurisdicción en el área de influencia; e) un delegado del Ministro de Ambiente, vivienda y Desarrollo Territorial, con voz y sin voto; f) un delegado del Ministro del Interior y Justicia, con voz y sin voto; g) dos (2) representantes de los gremios productivos y/o económicos de la región; y h) un (1) representante de las organizaciones no gubernamentales de la región.

A diferencia de otras figuras ya mencionadas, los Comités de Integración Territorial incluyen la participación de autoridades nacionales y de autoridades regionales como los gobernadores y los directores de la CAR, estableciéndose así una cooperación vertical entre diferentes niveles territoriales con el fin de armonizar la planificación territorial, ambiental y socioeconómica, lo mismo que una cooperación horizontal (entre municipios) en igualdad de condiciones, sin privilegios para ciertos municipios o departamentos con base en criterios de primacía urbana, como si ocurre en el caso de las áreas metropolitanas.

La participación de la nación está en cabeza de los Ministerios relacionados con temas de ordenamiento territorial, y dicha participación es con voz pero sin voto, lo cual reviste de altísima importancia para impedir el desarrollo de acciones inconsultas desde el nivel central, basándose más bien en discusiones y consensos entre las mismas autoridades locales y regionales en el seno del Comité. Los gremios productivos de la región, lo mismo que las ONG, pueden participar en el Comité de Integración Territorial, y en caso dado, se pueden invitar otras instituciones, siendo recomendable dar participación a universidades regionales y entidades de apoyo internacional en asuntos de desarrollo y planificación territorial.

Desafortunadamente estas figuras no han sido implementadas. Después de 10 años de ser sancionada la Ley 614 de 2000 solo se han creado dos comités de integración territorial, los cuales solo inician hasta el año 2008 en la región centro sur de Caldas (Manizales, Neira, Palestina, Chinchiná y Villamaría) y el Comité de Integración Territorial de Centro Occidente (que incluye al Área Metropolitana de Centro Occidente, y los municipios de

Pereira, Dosquebradas, La Virginia, Santa Rosa de Cabal, Marsella, Balboa y Belén de Umbría, Cartago, Ulloa y Alcalá).

Este último comité ha venido trabajando en asuntos interesantes para el fortalecimiento institucional, los cuales pueden servir como experiencias para la integración regional de Bogotá y su área de influencia. Estos aspectos hacen referencia a:

- a) Ejecución de macroproyectos con impacto regional,
- b) Establecimiento de lineamientos para el ordenamiento territorial
- c) Formación de capacidades para la planeación territorial para fortalecer el conocimiento sobre planeación territorial.
- d) Fortalecimiento de instrumentos SIG
- e) Gestión y ejecución de proyectos regionales

Con base en lo anterior, se presenta en la siguiente tabla la ponderación parcial de la opción institucional de Comité de Integración Territorial, de acuerdo con lo explicado atrás en el aparte de metodología:

Ponderación parcial de la opción de Comité de Integración Territorial

INSTITUCIONAL CALIFICACIÓN: 8	<ul style="list-style-type: none"> • Posibilidades de articulación vertical (nación y departamento) y horizontal (municipios) • Desarrollo y ejecución de proyectos nacionales a través del Comité • Hay participación de otros niveles regionales o nacionales – Nación con voz y sin voto
POLÍTICA CALIFICACIÓN: 9	<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollo de sus propias funciones en concertación con municipios • Participación horizontal y en igualdad de condiciones • Promoción de relaciones entre iguales (municipios y distrito)
JURÍDICA CALIFICACIÓN: 7	<ul style="list-style-type: none"> • Ley 489 de 1998 • Ley 614 de 2000 • Figura con amplia flexibilidad • Decisiones que no son vinculantes a menos que así se defina en los estatutos
TÉCNICA CALIFICACIÓN: 8	<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollo de funciones específicas de armonización territorial en POT • Promoción de visiones prospectivas conjuntas • Desarrollo de planes regionales conjuntos y SIG • Debilidades para controlar participación de actores involucrados

ECONOMICA Y FISCAL	<ul style="list-style-type: none"> • Debilidades frente a recursos financieros • Fuentes de recursos dependen de la voluntad de municipios integrantes • Los Comités no tienen capacidad de establecer tributos • No genera gastos adicionales por creación de nuevas instituciones
CALIFICACIÓN: 5	

4.7. Opción de una asociación de municipios para la subregión de Bogotá

Las asociaciones de municipios son figuras que se enmarcan en una lógica de cooperación horizontal. Estas figuras se establecen para organizar conjuntamente la prestación de servicios públicos, la ejecución de obras o el cumplimiento de funciones administrativas entre dos o más municipios y se encuentran reguladas por lo dispuesto en los artículos 148 al 153 de la Ley 136 de 1994, y por lo dispuesto en el artículo 14 de la Ley 1454 de 2011.

Una asociación de municipios se da cuando dos o más municipios de un mismo departamento o de varios departamentos, se asocian administrativa y políticamente para organizar conjuntamente la prestación de servicios públicos, la ejecución de obras de ámbito regional y el cumplimiento de funciones administrativas propias, mediante convenio o contrato-plan suscrito por los alcaldes respectivos previamente autorizados por los concejos municipales o distritales y para el ejercicio de competencias concertadas entre sí en un marco de acción que integre sus respectivos planes de desarrollo en un modelo de planificación integral conjunto (Artículo 14, Ley 1454 de 2011)

Estas figuras presentan grandes debilidades en su funcionamiento, ya que no tienen funciones específicas relacionadas con temas de ordenamiento territorial, y sus fuentes de financiamiento son nulas. Además, presentan confusiones frente a las funciones a asumir por parte de las provincias administrativas y de planificación de que trata el artículo 16 de la Ley 1454 de 2011

La Federación Colombiana de Municipios es quién apoya la constitución de iniciativas de este tipo en todo el país; el Distrito Capital no cuenta con ningún tipo de vinculación con dicha entidad, tampoco existen casos de asociaciones de municipios que incluyan a alguno de los 5 distritos legalmente constituidos. Según información de la Federación, el país cuenta hoy en día con aproximadamente 58 asociaciones.

Con base en lo expuesto hasta aquí, se presenta en la siguiente tabla la ponderación parcial de la opción institucional de asociación de municipios, de acuerdo con lo explicado atrás en el aparte de metodología:

Ponderación parcial de la opción de asociación de municipios

INSTITUCIONAL	<ul style="list-style-type: none"> No hay participación de otros niveles regionales o nacionales En los municipios de la sabana, existen experiencias en este manejo (ASOCENTRO, ASONORTE)
CALIFICACIÓN: 5	<ul style="list-style-type: none"> No hay experiencias de asociaciones con distritos
POLÍTICA	<ul style="list-style-type: none"> Su creación es relativamente fácil La Federación Colombiana de Municipios apoya estas iniciativas Distrito no tiene relación con Federación de Municipios Poder de negociación por asociatividad
CALIFICACIÓN: 4	
JURÍDICA	<ul style="list-style-type: none"> Ley 136 de 1994 Decisiones pueden ser o no vinculantes
CALIFICACIÓN: 6	
TÉCNICA	<ul style="list-style-type: none"> No contempla intervención en asuntos de OT Se centra en la prestación de algunos servicios Está mucho más dirigida a municipios con vocaciones rurales
CALIFICACIÓN: 4	
ECONOMICA Y FISCAL	<ul style="list-style-type: none"> Fuentes de recursos dependen de la voluntad de municipios integrantes Las asociaciones no tienen capacidad de establecer tributos (debilidades recursos financieros)
CALIFICACIÓN: 5	

4.8. Opción de convenio regional para la subregión de Bogotá

Adicional a otro tipo de figuras asociativas, los convenios de asociación se encuentran establecidos en los artículos 95 y 96 de la Ley 489 de 1998. Al respecto, se señala que las entidades públicas pueden asociarse con el fin de cooperar en el cumplimiento de funciones administrativas o de prestar conjuntamente servicios que se hallen a su cargo, mediante la celebración de convenios interadministrativos o la conformación de personas jurídicas sin ánimo de lucro.

De acuerdo con la ley 489 de 1999, los convenios entre entidades públicas cuentan con dos esquemas diferenciados. El primero son **los convenios interadministrativos de cooperación**, que se establecen para la coordinación de autoridades administrativas, para el cumplimiento de los fines del Estado, los cuales, aunque se establecen para el logro de propósitos comunes, no permiten el establecimiento de una personería jurídica, y

cuentan con una vigencia temporal, lo cual no permite el nacimiento de una entidad regional.

En relación con aspectos institucionales, asuntos como la promoción de relaciones entre iguales (municipios y distritos) y la participación de otros niveles regionales o nacionales por efecto de las distintas formas de asociación que se den, hacen de la figura de convenio interadministrativo de cooperación una opción importante en términos de articulaciones horizontales y verticales. Sin embargo, la falta de continuidad de los procesos por la temporalidad definida del convenio y por el cambio permanente de actores e intereses locales, demuestran cierta debilidad de la figura. En la actualidad Bogotá y Cundinamarca cuentan con un convenio interadministrativo para la conformación de la Región Capital, con vigencia hasta Diciembre 3 de 2010 y prorrogado por 2 años más (Diciembre 3 de 2012)

En cuanto a los aspectos políticos, muchas veces se da poca participación de los actores involucrados debido a que las decisiones dependen del interés político de las mismas entidades haciendo de la figura de convenio interadministrativo de cooperación una opción muy débil para adelantar lineamientos y políticas de largo plazo.

En relación con los soportes jurídicos, estos están dados casi que exclusivamente por la ley 489 de 1998, siendo insuficientes debido a la imposibilidad de establecer decisiones plenamente vinculantes para las entidades territoriales que hacen parte de un convenio interadministrativo de cooperación.

Frente a asuntos de sostenibilidad financiera y económica, las figuras de convenio no cuentan con ninguna capacidad de establecer tributos y tampoco participan directamente dentro de los recursos del presupuesto general de la nación. En ese sentido, aunque no genera gastos adicionales, tampoco existe la posibilidad de definir ingresos o una bolsa común para el desarrollo de proyectos de integración regional.

Por otra parte, la ley 489 de 1999 establece la posibilidad de conformar personas jurídicas sin ánimo de lucro, a través de un segundo esquema: **los convenios públicos de organización**. Las personas jurídicas sin ánimo de lucro que se conformen por este tipo de asociación exclusiva de entidades públicas, se sujetan a las disposiciones previstas en el Código Civil y en las normas para las entidades de este género. Sus Juntas o Consejos Directivos deben estar integrados en la forma que prevean los correspondientes estatutos internos, los cuales proveerán igualmente sobre la designación de su representante legal. En ese sentido, las entidades sin ánimo de lucro que se constituyen bajo esta figura de convenio de organización, tienen la naturaleza de entidades descentralizadas, estabilidad permanente y originan una nueva persona jurídica pública.

Sin embargo, y frente al hecho de opciones institucionales que puedan establecer lineamientos, acciones, programas o proyectos vinculantes, la figura de convenio público de organización no es clara, en el sentido de que aunque se puede dar sobre la base de autorizaciones de los mandatarios distritales y municipales, el establecimiento de funciones en temas territoriales en este caso puede llegar a tener reserva de legislación orgánica de ordenamiento territorial.

De otra parte, como lo señala la misma ley 489, las entidades estatales, cualquiera sea su naturaleza y orden administrativo pueden asociarse con personas jurídicas particulares, mediante la celebración de convenios de asociación o la creación de personas jurídicas, para el desarrollo conjunto de actividades en relación con los cometidos y funciones que les asigna a aquéllas la ley.

Con base en lo expuesto hasta aquí, se presenta en la siguiente tabla la ponderación parcial de la opción institucional de convenio interadministrativo, de acuerdo con lo explicado atrás en el aparte de metodología:

Ponderación parcial de la opción de Convenio

INSTITUCIONAL	<ul style="list-style-type: none"> • Promoción de relaciones entre iguales (municipios y distrito) • Puede llegar a tener participación de otros niveles regionales o nacionales • Falta de continuidad del proceso por cambio permanente de actores
CALIFICACIÓN: 7	<ul style="list-style-type: none"> • Muchos actores
POLÍTICA	<ul style="list-style-type: none"> • Presiones por autonomías territoriales, que derivan en poca participación de actores involucrados • Acuerdos con nula capacidad de ser vinculantes. Muy flexibles
CALIFICACIÓN: 9	<ul style="list-style-type: none"> • Esta en un punto de estancamiento • Sujeto al interés político de las entidades
JURÍDICA	<ul style="list-style-type: none"> • Ley 489 y decretos reglamentarios • Soportes jurídicos débiles • Expectativas por la posibilidad de reglamentación de acuerdo de voluntades (Proyecto de ley 04 de 2010)
CALIFICACIÓN: 5	<ul style="list-style-type: none"> • Decisiones no vinculantes
TÉCNICA	<ul style="list-style-type: none"> • Intervención en asuntos de OT es muy limitada • Desarrollo de planes regionales conjuntos que no son vinculantes
CALIFICACIÓN: 5	
ECONOMICA Y FISCAL	<ul style="list-style-type: none"> • No hay capacidad de establecer tributos • Debilidades frente a recursos financieros • No genera gastos adicionales • No hay posibilidad de definir ingresos conjuntos para proyectos comunes
CALIFICACIÓN: 5	

4.9. Resultados

La selección de la mejor alternativa resulta del balance entre aspectos institucionales, políticos, jurídicos técnicos y económicos, con base en lo dicho en las ponderaciones parciales presentadas atrás para cada opción institucional, teniendo en cuenta en la siguiente fórmula:

$$OP = (I + P + J + T + E)/5, \text{ en donde}$$

OP	=	Calificación final ponderada por alternativa
I	=	Calificación de aspectos institucionales
P	=	Calificación de aspectos políticos
J	=	Calificación de aspectos institucionales
T	=	Calificación de aspectos técnicos
E	=	Calificación de aspectos económicos y financieros

En ese sentido, la alternativa institucional a seleccionar corresponderá a aquella cuyo valor *OP* asuma el valor máximo entre todas las alternativas

La siguiente tabla muestra la ponderación agrupada de todas las opciones.

	I	P	J	T	E	Calificación final ponderada (OP)
Distrito	3	1	9	10	8	6,2
Provincia	3	6	5	5	6	5
Área Metropolitana	4	2	10	9	7	6,4
Empresa Regional	4	6	5	6	5	5,2
Comité de Integración Territorial	8	9	7	8	5	7,4
Asociación de municipios	5	4	6	4	5	4,8
Convenio	7	9	5	5	5	6,2

Algunas conclusiones que se pueden sacar de la revisión hecha a la tabla son las siguientes:

- 1) La opción que cuenta con la mayor viabilidad integral, de acuerdo con el mayor valor registrado de Calificación final ponderada por alternativa (OP) es la opción de Comité de Integración Territorial.
- 2) Parte de la explicación de este resultado se da por los pocos conflictos que generaría esta figura en estos momentos; la existencia de normas, que aunque no son plenamente vinculantes, si dan un soporte jurídico a la iniciativa; la relativa facilidad de adelantar este arreglo institucional, junto con la participación de los niveles nacionales, departamentales y municipales en igualdad de condiciones, y la orientación de los Comités de Integración Territorial hacia aspectos de armonización de los POT, definición de visiones prospectivas y promoción de sistemas de información regional, asuntos sobre los cuales el distrito y los municipios del área de influencia han demostrado cierto grado de interés.
- 3) En el otro extremo se encuentra la opción de provincia, que tiene la menor viabilidad en la actualidad. La explicación de esta situación radica fundamentalmente en la necesidad de expedir normas orgánicas que den viabilidad institucional, técnica y jurídica a la figura.
- 4) Las figuras de distrito y área metropolitana muestran unos valores importantes en términos técnicos y jurídicos, lo cual se explica por el hecho de que ambas figuras tienen fundamentos constitucionales, y en el caso del área metropolitana normas orgánicas que dan sustento a sus funciones, con instancias y responsabilidades más claras y vinculantes que el resto de opciones institucionales. De hecho ambas figuras formulan planes de desarrollo, y en el caso del distrito, se podría contar con un solo plan de ordenamiento territorial.
- 5) Sin embargo, las mismas figuras de distrito y área metropolitana muestran unos valores muy inferiores en aspectos institucionales y políticos. Las explicaciones de este hecho radican en: el fantasma de la creación del distrito en los años 50 y a su vez el espejo que en el área metropolitana ven los municipios del área de influencia al tener estas figuras la posibilidad de convertirse en distritos⁷³; la debilidad técnica y económica que han venido presentando las áreas metropolitanas en años recientes; el fuerte peso

⁷³ “(...) Las Áreas Metropolitanas existentes al momento de expedirse esta Ley y las que con posterioridad se conformen, podrán convertirse en distritos si así lo aprueba, en consulta popular los ciudadanos residentes en el Área Metropolitana por mayoría de votos en cada uno de los municipios que las conforman, y siempre que participe en las mismas, al menos la cuarta parte de los ciudadanos inscritos en el censo electoral (...)” (**Artículo 28, Ley 128 de 1994**).

que tiene la autonomía municipal en cualquier arreglo institucional que se considere; la inflexibilidad de la figura de alcalde metropolitano (caso del área) o la pérdida de poder de una alcaldía local (Caso del distrito); y las particulares condiciones culturales, ambientales e históricas de la gran mayoría de municipios de la Sabana, lo cual hace que las opciones de Distrito y área metropolitana sean unas de las menos viables desde un punto de vista político e institucional.

5. TEMAS A ATENDER POR PARTE DE LA INSTANCIA SUB-REGIONAL SELECCIONADA

5.1. Aclaraciones sobre la figura de Comité de Integración Territorial

Los Comités de Integración Territorial son cuerpos colegiados en los cuales las autoridades competentes deben concertar lo referente a la implementación de los planes de ordenamiento territorial y a la presentación de la visión estratégica de desarrollo futuro del área de influencia territorial; así mismo son escenarios de participación comunitaria en los términos previstos en el artículo 4° de la Ley 388 de 1997. De esta forma, con los Comités de Integración Territorial se establecen una serie de mecanismos de integración, coordinación y armonización de las diferentes entidades competentes en materia de ordenamiento del territorio con el fin de implementar los planes de ordenamiento territorial que municipios y distritos deben formular en todo el país.

Con base en esta definición, es pertinente hacer las siguientes aclaraciones:

- 1) Los Comités de Integración Territorial son entonces cuerpos colegiados con limitados poderes de decisión, pero con la fortaleza de ser espacios de discusión sobre asuntos regionales en donde participan las entidades tomadoras de decisión de los distintos niveles territoriales (nacional, regional, subregional, local), lo mismo que gremios y ONG.
- 2) Los Comités de Integración Territorial no reemplazan, ni se constituyen en instituciones político-administrativas de nivel subregional como las áreas metropolitanas o las asociaciones de municipios. Solo complementan su labor en asuntos relacionados con el fortalecimiento, apoyo y orientación en la implementación de los POT municipales.
- 3) No son instancias para la aprobación de los POT municipales, pero si se constituyen en un paso previo y necesario para incluir elementos y visiones regionales dentro de los procesos de revisión y ajuste de Planes de Ordenamiento Territorial, que los municipios – por iniciativa de su alcalde – pueden adelantar. En ese sentido complementan la acción de instancias como los Consejos Territoriales de Planeación y los Consejos Consultivos de Ordenamiento Territorial en donde operan estas figuras.
- 4) Los Comités de Integración Territorial pueden desarrollar acciones de planificación territorial (en tanto que su propósito es concertar la implementación de planes de ordenamiento territorial), y de planeación sectorial (teniendo en cuenta que en estos

espacios se promueve la consolidación de una visión estratégica de desarrollo futuro del área de influencia territorial, lo cual requiere de acciones de planeación económica y social)

- 5) No son agremiaciones políticas o con filiaciones de partido.
- 6) El comité se plantea inicialmente para los municipios del primer anillo metropolitano, sin limitar la participación de otros municipios que decidan vincularse.
- 7) El comité se asume en otra escala diferente a la Región Capital, pero complementaria a esta apuesta regional, ya que en ambos participaría la Gobernación y otras entidades regionales.

De acuerdo con lo anterior, materias referidas a la Región Bogotá-Cundinamarca tales como políticas para el área rural, aplicación conjunta de instrumentos de planeación urbanística, integración del Distrito Capital con la Estructura Ecológica Regional, planificación de sistemas generales de la estructura funcional y de servicios, y diseño de sistemas generales de movilidad, previstas en el Decreto Distrital 190 de 2004 *“Por medio del cual se compilan las disposiciones contenidas en los Decretos Distritales 619 de 2000 y 469 de 2003”* (Normas sobre adopción y revisión del Plan de ordenamiento territorial de Bogotá), se podrían discutir al interior de este Comité de Integración Territorial, al igual que las disposiciones establecidas por los municipios integrantes del comité en sus respectivos instrumentos de planificación de territorial.

5.2. Temas de los que se debe ocupar la instancia comité

Para el desarrollo de temas a cargo del Comité de Integración Territorial, se sugiere tener en cuenta los principios rectores para el ejercicio de competencias, definidos por la Ley orgánica de Ordenamiento Territorial (Ley 1454 de 2011), relacionados con:

- 1) Coordinación. La Nación y las entidades territoriales deberán ejercer sus competencias de manera articulada, coherente y armónica. En desarrollo de este principio, las entidades territoriales y demás esquemas asociativos se articularán con las autoridades nacionales y regionales, con el propósito especial de garantizar los derechos fundamentales de los ciudadanos como individuos, los derechos colectivos y del medio ambiente establecidos en la Constitución Política.

- 2) Concurrencia. La Nación y las entidades territoriales desarrollarán oportunamente acciones conjuntas en busca de un objeto común, cuando así esté establecido, con respeto de su autonomía
- 3) Subsidiariedad. La Nación, las entidades territoriales y los esquemas de integración territorial apoyarán en forma transitoria y parcial en el ejercicio de sus competencias, a las entidades de menor categoría fiscal, desarrollo económico y social, dentro del mismo ámbito de la jurisdicción territorial, cuando se demuestre su imposibilidad de ejercer debidamente determinadas competencias.
- 4) Complementariedad: Para perfeccionar la prestación de servicios a su cargo, y el desarrollo de proyectos regionales, las entidades territoriales podrán utilizar mecanismos como los de asociación, cofinanciación, delegación y/o convenios
- 5) Eficiencia. la Nación, las entidades territoriales y los esquemas de integración territorial garantizarán que el uso de los recursos públicos y las inversiones que se realicen en su territorio, produzcan los mayores beneficios sociales, económicos y ambientales.
- 6) Equilibrio entre competencias y recursos. Las competencias se trasladarán, previa asignación de los recursos fiscales para atenderlas de manera directa o asociada.
- 7) Gradualidad. La asunción de competencias asignadas por parte de las entidades territoriales se efectuará en forma progresiva, y flexible, de acuerdo con las capacidades administrativas y de gestión de cada entidad.
- 8) Responsabilidad. La Nación, las entidades territoriales y las figuras de integración territorial asumirán las competencias a su cargo, previendo los recursos necesarios sin comprometer la sostenibilidad financiera del ente territorial, garantizando su manejo transparente.

De otra parte, en concordancia con lo establecido en la Ley 614 de 2000, y de acuerdo con los intereses de la región, el comité de integración Territorial debería ocuparse de los siguientes temas generales:

- 1) Armonización y coordinación de acciones de ordenamiento (Conflicto en bordes) por usos del suelo entre municipios y Distrito
- 2) Promoción, discusión y concertación de la visión de largo plazo de su área de influencia

- 3) Discusión en temas de movilidad (SITP, tren de cercanías) y seguimiento a programas y proyectos
- 4) Desarrollo, coordinación y consolidación de sistemas de información regional y observatorios de dinámica regional
- 5) Orientación de la discusión sobre temas fiscales y tributarios para los municipios integrantes

De esta forma, las principales funciones del Comité de Integración Territorial deberían ser:

- 1) Definir su área de influencia, en consenso con municipios involucrados
- 2) Determinar su estructura Administrativa y Técnica - Elaborar el plan de integración territorial del área de influencia y sus estatutos.
- 3) Presentar propuestas ante instancias de planeación, con el fin de garantizar la inclusión y articulación de procesos de integración, coordinación y armonización en relación con los POT de los municipios integrantes
- 4) Acordar y concertar un modelo de ocupación territorial regional con los municipios - Promover la inclusión de visiones y modelos regionales definidos por el Distrito, municipios y departamento en los instrumentos de planificación y en los actos administrativos de cada entidad
- 5) Apoyar y asesorar al Departamento, la CAR y municipios en la incorporación de directrices de planeación regional y OT propuestas por la instancia, y su forma de articulación con los POT y planes de desarrollo.
- 6) Formular sistemas regionales de seguimiento a lo previsto en los POT municipales y observatorios de desarrollo regional.
- 7) Apoyar al Departamento, al Distrito Capital, a la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca y a los municipios integrantes del Comité en la formulación, el seguimiento y evaluación de las políticas, programas y proyectos, garantizando la armonización de los procesos de integración regional.

- 8) Gestionar ante el Gobierno Nacional, la ejecución de proyectos del Plan Nacional de Desarrollo a través de programas regionales y locales.
- 9) Servir de instancia para la discusión y validación de proyectos de alto impacto y gran escala (puertos, aeropuertos, macroproyectos, equipamientos)
- 10) Promover la creación de la región entre Bogotá, Cundinamarca y los municipios del departamento
- 11) Articular las decisiones de los Consejos Territoriales de Planeación de los municipios y del Consejo Consultivo de Ordenamiento del Distrito
- 12) Servir de instancia de seguimiento de proyectos integrantes del Programa de Movilidad Integral de la Region Capital, en los términos previstos por el Documento CONPES 3677.
- 13) Promover alianzas de cooperación para el suministro de servicios públicos entre municipios integrantes y Distrito Capital

5.3. Integrantes del Comité

Tal y como ya se explicó atrás, los Comités de Integración Territorial deben estar constituidos por:

- a) El alcalde del municipio principal, que en este caso sería el Distrito Capital
- b) Los alcaldes de los municipios circunvecinos que hacen parte del área de influencia
- c) El gobernador o gobernadores a los cuales pertenecen los municipios que hacen parte del área de influencia o sus delegados, que en este caso correspondería al Gobernador de Cundinamarca
- d) El director o directores de la Corporación Autónoma Regional que tenga jurisdicción en el área de influencia, que en esta caso sería la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca;
- e) Un delegado del Ministro de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, con voz y sin voto;
- f) Un delegado del Ministro del Interior y Justicia, con voz y sin voto;
- g) Dos (2) representantes de los gremios productivos y/o económicos de la región; y
- h) Un (1) representante de las organizaciones no gubernamentales de la región.

La inclusión de los alcaldes del Distrito Capital y de los municipios integrantes es esencial, en tanto que los municipios son la entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado, y son responsables directos de formular y adoptar los planes de ordenamiento del territorio y de reglamentar de manera específica los usos del suelo en las áreas urbanas, de expansión y rurales, de acuerdo con las leyes. A su vez, los municipios y distritos son titulares de cualquier competencia que no esté atribuida expresamente a los departamentos de la nación (parágrafo del artículo 28, Ley 1454 de 2011)

La participación del Gobernador de Cundinamarca es vital para el desarrollo de acciones desde el Comité de Integración Territorial, en tanto que los Departamentos son responsables de establecer directrices y orientaciones para el ordenamiento de la totalidad o porciones específicas de su territorio, especialmente en áreas de conurbación, e igualmente pueden, en desarrollo de sus competencias, articular sus políticas, directrices y estrategias de ordenamiento físico-territorial con los planes, programas, proyectos y actuaciones sobre el territorio, mediante la adopción de planes de ordenamiento para la totalidad o porciones específicas de su territorio (Artículo 29, Ley 1454 de 2011).

La contribución de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca al Comité de Integración Territorial es trascendental, si se tiene en cuenta que las regulaciones sobre conservación, preservación, uso y manejo del medio ambiente y de los recursos naturales renovables; las disposiciones producidas en cuanto a la reserva, alindamiento, administración o sustracción de los distritos de manejo integrado, los distritos de conservación de suelos, las reservas forestales y parques naturales de carácter regional; las normas y directrices para el manejo de las cuencas hidrográficas; y las directrices y normas expedidas para la conservación de las áreas de especial importancia ecosistémica se constituyen en determinantes de superior jerarquía para la elaboración de planes de ordenamiento territorial (Artículo 10 de la Ley 388 de 1997).

La intervención de Ministerios en el Comité es muy importante, debido a que la Nación tiene entre otras competencias la de establecer la política general de ordenamiento del territorio en los asuntos de interés nacional, la definición de lineamientos del proceso de urbanización y el sistema de ciudades, el establecimiento de lineamientos y criterios para garantizar la equitativa distribución de los servicios públicos e infraestructura social de forma equilibrada en las regiones, y la definición de principios de economía y buen gobierno mínimos que deberán cumplir los departamentos, los Distritos, los municipios, las áreas metropolitanas, y cualquiera de las diferentes alternativas de asociación (artículo 29, Ley 1454 de 2011).

5.4. Esquema de funcionamiento de la instancia de integración regional

1. Comité Directivo: (Alcaldes, Gobernador y acompañamiento eventual del Director de la CAR). Sería una instancia de decisión política entre los mandatarios
2. Comité Operativo: (Secretarios de planeación de alcaldías, gobernación y CAR, delegados de la Nación, y delegados de ONG y gremios). Sería una instancia de discusión técnica, sobre temas regionales de interés para todos los niveles territoriales, con base en las funciones ya establecidas atrás. Esta instancia podría contar con mecanismos de apoyo, soporte técnico y logístico, con el apoyo de profesionales vinculados a las entidades integrantes del comité.
3. Secretaría Técnica: Conjunta entre la SDP y la Secretaría de Integración Regional de la Gobernación.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

1. La escala subregional en Colombia (entendida como un nivel entre el departamento y los municipios) es, dentro del panorama de debilidad de todo el nivel regional en Colombia, la que presenta menores avances, pero a su vez se muestra como uno de los mayores retos geopolíticos de nuestros tiempos.
2. El municipio, como entidad fundamental de la división político-administrativa del país obliga a que cualquier acción que se adelante para la promoción desarrollo o consolidación de mecanismos de planificación regional tenga que considerar a este acto fundamental. En ese sentido, diversos análisis sobre el comportamiento de ciudades y regiones en el mundo demuestran que el desarrollo territorial es cada vez mas un asunto estrechamente ligado a unidades territoriales de base como los municipios, los distritos, las grandes y pequeñas ciudades y a las interacciones que esas unidades crean, desarrollan, o mantienen con otras unidades de igual jerarquía, con las cuales comparten un espacio ambiental, geográfico, funcional y/o económico.
3. Las figuras de integración subregional en el mundo se mueven entre tres corrientes: a) la existencia de una ciudad metropolitana, en donde una sola autoridad ejerce competencias generales sobre el conjunto del territorio (la mayoría de veces con fusión de los antiguos municipios que componían la región); b) La coexistencia de municipios y una estructura metropolitana o supramunicipal, que permite mantener una proximidad entre los gobiernos locales y la población, mientras la resolución de algunos o varios problemas metropolitanos se encarga a una entidad creada para este fin, y c) La cooperación intermunicipal, a través de acuerdos voluntarios entre autoridades locales de una misma región, sin que necesariamente exista una estructura o autoridad metropolitana o supramunicipal.
4. La mayoría de experiencias exitosas internacionales tienen en común el hecho de que las instituciones para el manejo de asuntos regionales se centran en solo algunas materias, y no pretenden abarcar todo el abanico de temas relacionados con ordenamiento territorial y planificación del desarrollo regional. Asuntos como el transporte, los servicios públicos y la armonización de actividades de uso del suelo, parecen ser lugares comunes en muchos procesos de integración regional en Asia, Europa y América.

5. El Distrito Capital de Bogotá y su área de influencia inmediata han experimentado diferentes momentos en cuanto a procesos de institucionalización (que van desde al creación del distrito especial en los años 50 de la siglo pasado hasta discusiones obre la creación de un área metropolitana o la promoción de acuerdo de voluntades), presentando un estancamiento en los últimos 8 años, siendo necesario retomar y discutir diferentes propuestas y alternativas en el marco de figuras más flexibles
6. Es necesario contar con una figura de escala subregional que complemente las acciones de la Región Capital, teniendo en cuenta las posibilidades institucionales, políticas, jurídicas, técnicas y económicas, y considerando el hecho de que Bogotá, los municipios vecinos y Cundinamarca no han podido contar con instancias de este tipo.
7. Los Comités de Integración Territorial de que habla la Ley 614 de 2000 pueden llegar a ser una alternativa interesante de institucionalidad subregional, teniendo en cuenta que permiten una vinculación vertical (con la Nación y el Departamento) y horizontal (con los municipios vecinos), sin que necesariamente se establezcan presiones frente a la autonomía y competencias de cada ente territorial, pero sí permitiendo a futuro consolidar institucionalmente un proceso que requiere mayores avances.
8. Los pocos conflictos que genera la figura de Comité de Integración Territorial frente a otras opciones; la existencia de normas, que aunque no son plenamente vinculantes, sí dan un soporte jurídico a la iniciativa; la relativa facilidad de adelantar este arreglo institucional; la participación de los niveles nacionales, departamentales y municipales en igualdad de condiciones; la orientación hacia aspectos de armonización de los POT; la definición de visiones prospectivas y promoción de sistemas de información regional, son algunos de los asuntos que justifican esta figura de integración regional.
9. No obstante lo anterior, el trabajo que aquí se presenta es tan solo un ejercicio técnico adelantado desde la Secretaría de Planeación Distrital, el cual requiere de discusiones con diferentes instancias y actores para su materialización. En ese sentido, es recomendable:
 - a. Priorizar esta iniciativa dentro del proceso de revisión y ajuste del Plan de Ordenamiento Territorial que adelanta el Distrito Capital de Bogotá, como estrategia de coordinación institucional que se debe articular con las “estrategias de actuación para la integración regional” discutidas al interior de la Secretaría Distrital de Planeación.
 - b. Discutir, concertar y ajustar esta propuesta durante el año 2011, con los municipios vecinos y la gobernación de Cundinamarca, con el fin de explicar sus

reales alcances y alcanzar la voluntad política de los mandatarios municipales y departamentales.

- c. Establecer espacios de discusión con el sector privado, las ONG y otros actores, con el fin de socializar y discutir los alcances y expectativas del Comité de Integración Territorial
- d. En consonancia con los dos anteriores puntos, es pertinente proponer espacios de discusión para el año 2011 con los candidatos a las alcaldías municipales y distrital (período 2012 -2015) y con la sociedad civil, con el fin de alcanzar el interés y apoyo político de los próximos alcaldes en la materialización del Comité de Integración Territorial.

10. Finalmente, y de resultar viable esta iniciativa, es recomendable

- a. Precisar rubros y montos de financiamiento con la Secretaría Distrital de Hacienda, con el fin de dar una sostenibilidad financiera sólida a la figura de Comité de Integración Territorial.
- b. Desarrollar análisis en términos de operatividad de la instancia, para lo cual es necesario especificar las mesas técnicas que componen la comisión, los objetivos específicos de cada mesa, la participación de los organismos de control y de las instancias de decisión.

BIBLIOGRAFÍA

ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ - UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA. Bogotá: ¿Es posible un modelo regional desconcentrado? Colección integración regional. Panamericana Formas e impresos S.A. Bogotá. Año 2009.

BANCO MUNDIAL – CITIES ALLIANCE – DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION – MINISTERIO DE AMBIENTE VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL *Colombia: Housing and land for the urban poor (mecanismos de planificacion regional en Colombia): Antecedentes y propuestas para el ordenamiento territorial*. Consultoría elaborada por: DIEGO ANDRES VILLAMIZAR. Año 2007

BORJA, Miguel. *Estado, Sociedad y Ordenamiento Territorial*. Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales – IEPRI – CEREC. Bogotá, 2000.

CARRION BARRERO, Gustavo Adolfo. *Debilidades del nivel regional en el ordenamiento territorial colombiano. Aproximación desde la normatividad político administrativa y de usos del suelo*. Revista ACE (Arquitectura Ciudad y Entorno). Centro de Política de Suelo y Valoraciones (CPSV). Universidad Politécnica de Cataluña. Año III, Revista No 7. España. Junio de 2008.

CARRION BARRERO, Gustavo Adolfo. *Los avatares de la institucionalidad metropolitana en Colombia: una breve revisión a la aplicación de la Ley 128 de 1994*. EN: Revista DESAFIOS No 20. pp. 11-338. Centro de Estudios Políticos e Internacionales. Universidad del Rosario. Bogotá – Colombia. Primer semestre de 2009.

CENTRO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO REGIONAL. *De las ciudades a las regiones: Desarrollo Regional Integrado en Bogotá – Cundinamarca*, vol. I, II y III, Bogotá, Panamericana Formas e Impresos, 2005.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. Leyes 99 de 1993; 128 de 1994; 136 de 1994, 152 de 1994; 388 de 1997; 419 de 1998; 614 de 2000; 768 de 2002.

CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE LA ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LAS NACIONES UNIDAS, Seguimiento de la población mundial, con especial referencia a la distribución de la población, la urbanización, la migración interna y el desarrollo: Informe

del Secretario General. Comisión de Población y Desarrollo. 41.º período de sesiones. E/CN.9/2008/3. 7-11 de abril de 2008.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA DE 1991

CUERVO, Luis Mauricio; GONZÁLEZ, Josefina. *Industria y ciudades en la era de la mundialización. Un enfoque socioespacial*, Bogotá, Tercer Mundo Editores- CIDER Universidad de los Andes, 1997.

FALS Borda, Orlando. *Acción y Espacio*. Ediciones Tercer Mundo. Bogotá, 2000.

DUREAU, Françoise; DUPONT, Véronique; LELIEVRE, Éva; LÉVY, Jean-Pierre; LULLE, Thierry (Coord). *Metrópolis en movimiento: Una comparación internacional*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia-Institute de recherche pour le développement, Alfaomega, 2000.

FERRO RICO, Francy Alejandra. *La Cooperación intermunicipal y su influencia en la consecución de los objetivos del área metropolitana de Medellín*. Trabajo de grado de la Carrera de Ciencia Política, Facultad De Ciencias Políticas Y Relaciones Internacionales, Pontificia Universidad Javeriana. Bogotá Año 2009

HILDENBRAND SCHEID, Andreas, *“Tres propuestas para una relación efectiva entre las escalas regional y local en materia de ordenación del territorio”*, en: Farinós, Joaquín; Romero, Joan (Comp.), *Territorialidad y buen gobierno para el desarrollo sostenible. Nuevos principios y nuevas políticas en el espacio europeo, España*, Universitat de Valencia, 2007.

HOYOS HERNÁNDEZ, Alejandro; PALLARES VILLEGAS, Zoilo; CASTELLETTI, Osvaldo. *El caso de las Agencias de Desarrollo Económico Local, ADEL*. EN: *Desarrollo Regional, Globalización Y Competitividad*. Universidad Industrial de Santander. CÁTEDRA LOW MAUS. Colombia. Marzo de 2008

MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL. *Regiones estratégicas para las políticas de desarrollo territorial en el marco de las funciones misionales del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Diagnóstico Analítico: bases técnicas de soporte para la formulación*. Documento en discusión interna. Bogotá - Colombia. Versión 02. Julio de 2007.

MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE. *Lineamientos ambientales para la Gestión Urbano Regional en Colombia*. Bogotá – Colombia. Año 2002.

ORTIZ, Pedro. *La perspectiva de la planificación metropolitana europea ante los procesos de gobernanza en la coordinación territorial de los sistemas metropolitanos colombianos*. Documento preparado para el Foro-Taller sobre integración regional y ordenamiento territorial Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial - Centro de las Naciones Unidas para el Desarrollo Regional (UNCRD-UNDESA). Bogotá, Cundinamarca, 27-28 Agosto 2009

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS – PNUD- *Bogotá y la Sabana deben ser Ciudad Región*. Documento preparado por: CASTRO, Jaime. Bogotá Julio 26 de 2006.

RUEDA PALENZUELA, Salvador. *Modelos de ordenación del territorio más sostenibles*. Memorias VIII Congreso Nacional de Medio Ambiente. España. Disponible en: <http://www.conama.org/documentos/1954.pdf>, ingreso el 10 de abril de 2010.

SALAZAR FERRO, José. *La planeación de Bogotá: Un sistema híbrido de desarrollo progresivo*. En: Revista Bitácora Urbano – Territorial. Universidad Nacional de Colombia. Enero - Diciembre, vol. 1, Número 11. Bogotá - Colombia. Año 2007. pp. 208 – 219.

SECRETARÍA DISTRITAL DE PLANEACIÓN. *Apuntes para una aproximación a la caracterización de la Región Capital*. Contrato SDP-096 de 2009. Secretaría Distrital de Planeación Subsecretaría de Planeación Socioeconómica Dirección de Integración regional, nacional e internacional. Luz Adriana Mejía Álvarez. Febrero de 2010.

SECRETARÍA DISTRITAL DE PLANEACIÓN. *Manual de Alianzas público – privadas para el Distrito Capital, en el marco de la responsabilidad social*. Centro Colombiano de Responsabilidad Empresarial (CCRE). Noviembre de 2009.

UNCRD (Centro de las Naciones Unidas para el Desarrollo Regional). *De las ciudades a las regiones: Desarrollo Regional Integrado en Bogotá – Cundinamarca*, vol. I, II y III, Bogotá, Panamericana Formas e Impresos, 2005.

UNITED CITIES AND LOCAL GOVERNMENTS. (Informe GOLD). *La descentralización y la democracia local en el mundo. Primer informe mundial de Ciudades y Gobiernos Locales unidas*. Coordinado por el Grupo de Investigación sobre la Administración Local en Europa (GRALE). España. Año 2008.

VILLEGAS, Zoilo Pallares; CASTELLETTI, Osvaldo; BEJARANO ARISMENDI, Hernando; RODRÍGUEZ MANTILLA, Hugo. *Las Agencias de Desarrollo Económico Local, ADEL. Instrumento clave para el desarrollo regional*. En: Revista del Buen Gobierno.

ANEXO

ESTADO ACTUAL DE INICIATIVAS PARA LA CREACIÓN DE COMITÉS DE INTEGRACIÓN TERRITORIAL

Hasta el momento se ha avanzado en dos propuestas de creación de Comités de Integración Territorial, y hay otras dos discusiones en el país (adicionales a la propuesta presentada en este documento para Bogotá). Estas propuestas se muestran en la siguiente tabla:

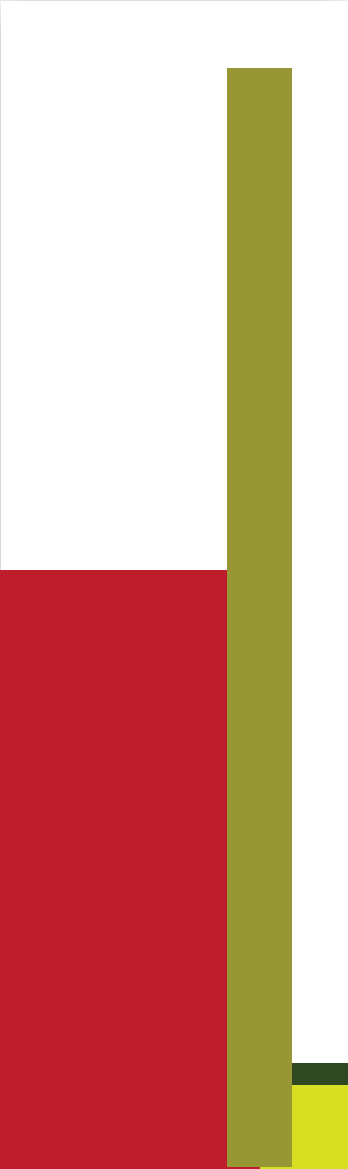
COMITÉS	¿DE DONDE SURGE LA INICIATIVA?	INSTRUMENTO POR EL CUAL SE ADOPTA EL COMITÉ	MUNICIPIOS INTEGRANTES	ESTADO DE AVANCE EN CUANTO A DESARROLLO INSTITUCIONAL	TEMAS SOBRE LOS QUE SE VIENE TRABAJANDO
Centro Occidente colombiano	De la aplicación de la Ley 614 de 2000, por la existencia de un área metropolitana que cuenta con más de 500.000 habitantes. Posteriormente se plantea la posibilidad de definir un área de influencia más amplia	Declaración de Acuerdo de Voluntades del 30 de abril de 2008 con la cual se crea el Comité de Integración Territorial del Centro Occidente colombiano,	<ul style="list-style-type: none"> a) Alcaldes de los Municipios de Pereira, Dosquebradas, La Virginia, Santa Rosa de Cabal, Marsella, Balboa y Belén de Umbría, Cartago, Ulloa y Alcalá, b) El Gobernador del Departamento de Risaralda y del Valle del Cauca c) Los directores de las Corporaciones Autónomas Regionales de Risaralda-CARDER y del Valle del Cauca CVC d) Los delegados de los Ministerios de Industria y Comercio, Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial e Interior y Justicia. e) Dos representantes de los gremios productivos y/o económicos. f) Un representante de las ONG 	<p>Cuenta con una propuesta de Reglamento Operativo</p> <p>Cuenta además con un documento de <i>“Caracterización de los municipios que hacen parte del Comité de Integración Territorial del Centro Occidente”</i></p> <p>El liderazgo del proceso ha estado en cabeza del área metropolitana, quienes además han elaborado un Plan de acción de largo plazo para el comité</p>	<p>Se insiste por parte del Área metropolitana y las entidades vinculadas al Comité en asuntos de fortalecimiento institucional en aspectos como:</p> <ul style="list-style-type: none"> f) La ejecución de macroproyectos con impacto regional, g) El establecimiento de lineamientos para el ordenamiento territorial h) La formación de capacidades para la planeación territorial, haciendo mucho énfasis en la realización de foros, talleres y seminarios que fortalezcan el conocimiento y sensibilicen sobre la planeación territorial. i) El fortalecimiento de instrumento SIG j) La Gestión y ejecución de proyectos regionales
Centro Sur	De la aplicación de la Ley	Decreto 143 del	La Región Centro Sur de Caldas está	Se cuenta en la actualidad con	Los principales temas de trabajo

de Caldas	614 de 2000, a procesos de integración regional dados desde los años 80, en la región centro sur de Calda, la cual cuenta con más de 500.000 habitantes	11 abril de 2008 de la Gobernación de Caldas	conformada por Manizales, Palestina, Chinchiná, Neira y Villamaría y estos municipios serían los miembros del comité. Adicionalmente se cuenta con la participación de: <ul style="list-style-type: none"> a) El Gobernador del Departamento de Caldas b) CORPOCALDAS c) Delegados de los Ministerios de Industria y Comercio, Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial e Interior y Justicia. d) Dos representantes de los gremios productivos y/o económicos. e) Un representante de las ONG 	una consultoría de la GTZ, contratada por la Cámara de Comercio cuyo fin es la movilización de capacidades técnicas y logísticas mediante sensibilización y facilitación, acompañando así el proceso de integración de la Región Centro Sur de Caldas. El liderazgo del proceso ha estado en manos de la Gobernación de Caldas, con participación activa de la Cámara de Comercio	propuestos para este Comité se han orientado a <ul style="list-style-type: none"> a) Impacto del Macroproyecto del Aeropuerto de Palestina b) Revisión y ajuste de los POT de los 5 municipios del área de influencia c) Fortalecimiento de las capacidades locales y regionales
Andrés López de Galarza	La definición de el comité se hace teniendo en cuenta el área de influencia del Volcán Cerro Machín, el área de influencia de la Doble Calzada Bogotá Ibagué, y el impacto por la construcción del Túnel de la Línea	Aun no se ha adoptado por ningún medio	La propuesta hecha por la Universidad de Ibagué y por la Gobernación del Tolima abarcaría en principio los siguientes municipios: Ibagué, Valle de San Juan, Guamo, San Luis Coello, Rovira, Suárez, Flandes, Cajamarca y Melgar.	Se cuenta con una propuesta en borrador para la conformación del comité, la cual aún no ha sido aprobada por ninguna entidad El liderazgo del proceso ha estado en manos de la Gobernación del Tolima sobre la base de propuestas hechas inicialmente por la Universidad de Ibagué	La Universidad de Ibagué y la Gobernación del Tolima han propuesto que este comité avance en el apoyo de las siguientes tareas <ul style="list-style-type: none"> a) Revisión y ajuste de los POT de su jurisdicción. b) Elaboración de los expedientes municipales c) Incorporación de Instrumentos de Gestión Territorial d) Definición de un Modelo de Ocupación Territorial
Integración de Occidente, Medellín y Urabá	Solicitud del Presidente en Encuentro de Dirigentes del Occidente Antioqueño, de formular un Conpes para integrar el Occidente, Medellín y Urabá En reunión realizada en la Gobernación de Antioquia,	Aun no se ha adoptado por ningún medio	La mesa temática propuesta por DNP la integrarían la Gobernación, CORANTIOQUIA, CORPOURABÁ, Planeación Nacional y Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. La convocatoria de las actividades la realizaría la Gobernación de Antioquia.	El Departamento Administrativo Nacional de Planeación (DNP) realizó una reunión con líderes del Urabá antioqueño (12 de octubre de 2008) para avanzar en las acciones preliminares a la formulación de un proyecto de documento CONPES	

	<p>el DNP se comprometió participar en una mesa de trabajo para determinar un mecanismo de conformación de un Comité de Integración, de manera que las decisiones que se tomen sobre armonización de los POT sean de carácter vinculante.</p>			<p>El liderazgo del proceso ha estado en manos de DNP</p>	
--	---	--	--	---	--



SECRETARÍA DE PLANEACIÓN



Carrera 30 N° 25 - 90 Pisos 1,5,8 y 13
Línea 195 Línea de atención gratuita 01 8000 913038
www.sdp.gov.co

Mayor información:
Dirección de Integración Regional, Nacional e Internacional
Teléfono: 335 8000 ext. 8531 / 8536

Septiembre de 2011
(Versión inicial diciembre de 2010)
Bogotá D.C.

