

LA REGIÓN METROPOLITANA DE LA SABANA DE BOGOTÁ

Una *propuesta* para
la **asociatividad** y la
gobernanza regional

**LA REGIÓN METROPOLITANA DE LA
SABANA DE BOGOTÁ**
*Una propuesta para la asociatividad y la
gobernanza regional*



Luis Guillermo Plata

Presidente

Equipo

Claudia Ramírez

Claudia Candela

Natalia Marengo

María Mercedes Jaramillo

Jerónimo Silva

Ana María Galindo

Juan Sebastián López

Mateo Morales

Asesora Externa

Maryury Alzate

Conceptualización Gráfica

Studiovisual.co

Consejo Directivo

Presidente

José Alejandro Cortés

Vicepresidente

Eduardo Pacheco

Alejandro Santo Domingo

Alejandro Santos

Andrés Cadena

Carlos Andrés Uribe

Daniel Haime

Mauricio Cárdenas Muller

Néstor Rodríguez

Pedro Miguel Navas



Tabla de Contenidos

Introducción	5
1. Antecedentes de la integración regional Bogotá-Sabana: mucha energía invertida y pocos resultados concretos.....	8
1.1 <i>Un antecedente fundamental: la anexión de 6 municipios a Bogotá en 1954</i>	8
1.2 <i>La Constitución del 91: determinante de la organización y la descentralización del Estado colombiano</i>	11
1.3 <i>Primer intento de creación de un Área Metropolitana entre Bogotá y los municipios vecinos ...</i>	12
1.4 <i>Segundo intento de creación de Área Metropolitana</i>	15
1.5 <i>Iniciativas vigentes de integración regional.....</i>	17
2 Marco normativo: Descentralización, Ordenamiento y asociatividad en Colombia.....	20
2.1 <i>Conceptos básicos de la organización territorial del Estado</i>	20
2.2 <i>Repartición general de competencias entre los distintos niveles territoriales.....</i>	22
2.3 <i>Una imperfecta distribución de competencias en materia de Ordenamiento Territorial</i>	23
2.4 <i>La asociatividad territorial en Colombia</i>	24
2.5 <i>El Área Metropolitana: buen punto de partida para Bogotá y sus vecinos, pero insuficiente</i>	26
3 La integración regional: ¿con qué municipios y para resolver qué?.....	31
3.1 <i>El transporte público y la accesibilidad metropolitana.....</i>	32
3.2 <i>Usos de suelo y equilibrio territorial</i>	42
3.3 <i>El abastecimiento en agua potable.....</i>	52
3.4 <i>El Río Bogotá</i>	56
3.5 <i>El desbalance hídrico de la cuenca del Río Bogotá y el manejo del riesgo de inundación.....</i>	61
3.6 <i>Interés de la asociatividad territorial según número de problemas a resolver</i>	70
4 Propuesta de arreglo institucional: la Región Metropolitana de la Sabana de Bogotá	73
4.1 <i>La Región Metropolitana como denominador</i>	73
4.2 <i>Especialidad y exclusividad en el ejercicio de sus competencias.....</i>	76
4.3 <i>Estructura: órganos de dirección y administración.....</i>	86
4.4 <i>Formas de creación del gobierno metropolitano</i>	99
5 Financiación de la Región Metropolitana de la Sabana de Bogotá.....	102
5.1 <i>El punto de partida: la base normativa para Áreas Metropolitanas.....</i>	102
5.2 <i>Ingreso hipotético de la RMSB basado en aplicación de la ley 1625</i>	105
5.3 <i>Efecto de traslado de competencias ya financiadas por los distintos entes territoriales.....</i>	107
5.4 <i>Repartición de los recursos de la tasa ambiental entre RMSB y CAR</i>	110
5.5 <i>Alternativas de recaudo adicional en la subregión Bogotá – Sabana.</i>	114
6 Reforma constitucional para el proyecto metropolitano	118
6.1 <i>Aproximación jurídica al proyecto metropolitano de Bogotá</i>	118
6.2 <i>La reforma constitucional</i>	121
7 Conclusiones: Avancemos en el debate.....	125



Anexo 1. Iniciativas de asociatividad territorial vigentes en la Sabana de Bogotá.....	128
El Comité de Integración Territorial (CIT).....	128
La Asociación de Municipios de Sabana Centro (ASOCENTRO).....	129
La Región Administrativa y de Planificación Especial (RAPE) Región Central.....	130
La Provincia Administrativa y de Planificación Región Vida (en Proyecto).....	133
Anexo 2. Áreas Metropolitanas en Colombia.....	135
Área Metropolitana del Valle de Aburrá.....	135
Área Metropolitana de Bucaramanga.....	139
Área Metropolitana de Barranquilla.....	140
Área Metropolitana de Cúcuta.....	141
Área Metropolitana de Centro Occidente.....	141
Área Metropolitana de Valledupar.....	141
Anexo 3. Otros esquemas asociativos en Colombia según la LOOT.....	143
La Región Administrativa y de Planificación del Pacífico constituida por Cauca, Valle, Nariño y Chocó.....	143
La Región de Planeación y Gestión G11 Del Valle Del Cauca.....	145
Anexo 4. Repartición de competencias entre los distintos niveles de entes territoriales.....	148
En materia de ordenamiento territorial.....	148
En materia de servicios públicos.....	150
Anexo 5. El caso de los establecimientos públicos de cooperación intermunicipal franceses.....	156
Anexo 6. Áreas metropolitanas en el mundo.....	160
Área Metropolitana de Barcelona (AMB).....	160
Comunidad Metropolitana de Montreal (CMM).....	165
Región Metropolitana de Sao Paulo.....	167
Región Metropolitana de Belo Horizonte.....	169
Región Metropolitana de Santiago.....	171
Zona Metropolitana del Valle de México.....	172
Área Metropolitana de Buenos Aires.....	174
El Gran Londres.....	174
Anexo 7. Autoridades regionales de transporte de referencia.....	176
El Consorcio Regional de Transporte de Madrid (CRTM).....	176
La Autoridad de Transporte de Metropolitano de Barcelona (ATM).....	177
La ART de la Región de París: Île-de-France Mobilités (antes STIF).....	180
La ART de Nueva York: "Metropolitan Transportation Authority (New York)" MTA.....	181
La ART en Londres "Transport for London" TfL.....	183
Autoridad Regional de Transporte Metropolitana de Montreal (ARTM).....	185
Anexo 8. Lista de entrevistas.....	187
Bibliografía.....	189



Introducción

Con una aglomeración de más de 9 millones de habitantes¹ (DANE, s.f.) —y en continuo y desordenado crecimiento— la dinámica urbana de Bogotá y los municipios vecinos excede los límites de sus respectivas jurisdicciones administrativas, en **un territorio que enfrenta grandes retos compartidos**: un déficit cuantitativo y cualitativo en materia de vivienda, la deslocalización parcial de la industria bogotana en otros municipios de la Sabana, la saturación y el desorden de las vías locales, regionales y nacionales, la garantía de abastecimiento hídrico para el conjunto territorial y el manejo sostenible de sus desechos, el imperativo saneamiento del Río Bogotá, la protección de la estructura ecológica y los suelos agrícolas, entre otros.

Sin embargo **no existe una organización metropolitana** para el manejo de estos temas de interés supramunicipal, **haciendo imposible la gestión de un desarrollo sostenible y articulado del territorio que asegure su competitividad a mediano y largo plazo**. Sin agenda territorial conjunta, **tampoco ha sido posible fomentar el "deseo metropolitano" alrededor de un proyecto colectivo de largo plazo que involucre a todos los actores del territorio** —autoridades, empresarios, habitantes, academia y otras instituciones, etc-.

Es así como se hace necesaria **la organización de los entes territoriales a través de un esquema de gobernanza integrada** que invite a la **adhesión estable y coordinada de todas las fuerzas civiles del territorio**, para la construcción y la **realización de un proyecto de desarrollo de largo plazo**, promoviendo **un marco de decisión participativo y solidario** de las políticas territoriales.

¹ Según las proyecciones del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) basadas en el censo 2005.



La articulación y coordinación de los temas metropolitanos entre Bogotá y los municipios vecinos se ha visto dificultada por una histórica **prevención de los gobernantes de la región y la opinión pública**, que tiene sus orígenes en la **decisión tomada por el Gobierno Nacional en el año 1954, cuando anexó los municipios de Bosa, Usaquén, Engativá, Suba, Fontibón y Usme a Bogotá**, marcando un precedente indeleble en la región por la pérdida de autonomía de las entonces entidades territoriales circunvecinas.

Sin embargo, hoy los problemas son tan grandes y la necesidad de resolverlos tan urgente para los ciudadanos, que **existe una disposición distinta de los alcaldes municipales² para el diálogo y la organización de esfuerzos comunes**. Gracias a esfuerzos importantes como el **Comité de Integración Territorial (CIT)** de Bogotá y sus vecinos, **la Asociación de Municipios de Sabana Centro (ASOCENTRO)** y la **Región Administrativa de Planificación Especial (RAPE) Región Central³** y el **acuerdo de voluntades Región Vida, liderado más recientemente por la Gobernación de Cundinamarca, ha sido posible crear este clima de confianza** que hoy hace posible avanzar en torno a la idea de **una figura supramunicipal que facilite la gestión del territorio**.

Hacerlo nos permitiría la toma de decisiones estratégicas, de largo plazo, con el compromiso de todos los miembros de una Junta Metropolitana, tal y como lo han venido haciendo las Áreas Metropolitanas existentes en Colombia, que han logrado continuidad en los proyectos y en las políticas territoriales que por su naturaleza ambiciosa necesariamente exceden un mandato electoral. **Sería más fácil lograr acuerdos sobre el crecimiento urbano, los modos de transporte intermunicipal, el suelo de protección, los servicios públicos** y tantos otros temas que, como se verá más adelante, requieren una atención cada muy urgente y por cada vez más municipios del conjunto territorial que es la Sabana de Bogotá.

Por supuesto el camino no es fácil. Como se verá a lo largo del presente documento, **Bogotá y los municipios vecinos enfrentarán enormes retos para constituir un esquema de gobierno metropolitano:**

- Tramitar el desarrollo de un marco constitucional y legal que permita y promueva su creación;

² Según las entrevistas que Probogotá condujo con distintos alcaldes y actores del territorio, reportadas en el [Anexo 8 – Lista de entrevistas o reuniones](#).

³ Ver [Anexo 1. Iniciativas de asociatividad territorial vigentes en la Sabana de Bogotá](#).

- Lograr el apoyo de los entes de nivel superior, en este caso el Departamento de Cundinamarca y la Nación, materializado en incentivos específicos para su constitución;
- Definir una clara división de funciones entre los distintos niveles de entidades territoriales y con el resto de actores del territorio;
- Asegurar capacidades técnica, administrativa y financiera razonablemente suficientes para la puesta en marcha de una entidad adicional de alcance metropolitano.

Con el ánimo **de abrir un debate constructivo** sobre la mejor forma de gobierno metropolitano para la región capital, este documento:

- Hace un recuento de los antecedentes de integración regional entre Bogotá y sus vecinos en el **capítulo 1**;
- Analiza el marco normativo de organización y ordenamiento territorial colombiano en el **capítulo 2**;
- Describe aquellos problemas que comprometen la sostenibilidad ambiental y la competitividad regionales y que encontrarían en una forma de gobierno metropolitano la forma más eficiente de solución, en el **capítulo 3**;
- Plantea **una propuesta nueva, consistente en la creación de la Región Metropolitana de la Sabana de Bogotá**, mejorando el alcance del modelo de área metropolitana prevista en la Constitución y regulada en la ley, con base en **las experiencias de gobiernos metropolitanos** en Colombia, América y Europa y adaptándolo al tamaño, los retos operativos y las dificultades políticas de nuestra territorio, en el **capítulo 4**;
- Hace un análisis sobre sus **posibles fuentes de financiación**, en el **capítulo 5**;
- y por último describe, **como requisito para su constitución, el Acto Legislativo que establecerá un procedimiento transparente, voluntario y expedito para crearla**, garantizando a los municipios que no desaparecerán bajo ninguna circunstancia y que tendrán directa participación en sus órganos rectores con fundamento en los principios de solidaridad y equidad territoriales, en el **capítulo 6**.

Esperamos demostrar que, si bien esta figura es más difícil de implementar, **sus beneficios son de lejos superiores y más permanentes que aquellos ofrecidos por otras formas de asociatividad territorial disponibles en Colombia.**



1. Antecedentes de la integración regional Bogotá-Sabana: mucha energía invertida y pocos resultados concretos

1.1 Un antecedente fundamental: la anexión de 6 municipios a Bogotá en 1954

La integración de Bogotá con los municipios vecinos tiene **un antecedente fundamental en el año de 1954, cuando el General Rojas Pinilla adoptó la decisión de convertir a Bogotá** -que según el censo de 1951 contaba con aproximadamente 648.324 habitantes- en un Distrito Especial, y con ella, la de **anexar los municipios de Engativá (5.782 hab.), Bosa (16.613 hab.), Fontibón (16.468 hab.), Suba (6.062 hab.), Usme (10.794 hab.) y Usaquén (11.207 hab.) a esta nueva estructura distrital** (Decreto Legislativo 3640, 1954).

Dicha decisión había sido precedida y sustentada por el **Plan para Bogotá**, elaborado por el profesor Lauchlin Currie en 1953, que había señalado la necesaria atención de realidades y problemas por fuera del perímetro de Bogotá: *“Las aguas negras tienen que atravesar necesariamente el municipio de Fontibón; las cabeceras actuales del acueducto están localizadas en Usme; las calles actuales de Bogotá llegan hasta Usaquén y Suba; Engativá está en el centro del municipio. Esto implica, lógicamente, que Bogotá no solo tendrá que atender a los individuos que hoy viven en su área urbana, sino a los moradores de los municipios vecinos”*⁴ (SDP, 2011 citando a Cánfora, 2006).

⁴ El **Plan para Bogotá** fue un documento de planificación fiscal y administrativa presentado por el Consejo Nacional de Planificación en 1953, elaborado por Lauchlin Currie y Enrique Peñalosa Camargo como complemento del Plan Regulador de Le Corbusier.



Esta decisión tan definitiva como dictatorial, permitió a Bogotá crecer durante los 30 años siguientes dentro de los límites de su jurisdicción, a diferencia de muchas capitales latinoamericanas que tuvieron que empezar desde ese entonces a negociar su crecimiento con sus vecinos.

Ya en 1973 el estudio **Alternativas para el Desarrollo de Bogotá (fase II)** (SDP, 2011), también dirigido por el economista Lauchlin Currie, había propuesto la **creación de una autoridad metropolitana** para identificar proyectos regionales y evitar la expansión y dispersión del desarrollo urbano en la Sabana, partiendo de la evaluación de tres escenarios de desarrollo regional en un área de estudio que comprendía 17 municipios.

Sin embargo, no fue sino en la década de los noventa cuando se evidenció que el perímetro urbano del DC no podría seguir conteniendo de manera indefinida el crecimiento urbano de la ciudad, y que **buena parte de la expansión de Bogotá en adelante iba a darse en territorio de los municipios vecinos**, cuyo crecimiento acelerado se vio confirmado por los resultados del censo de 1993: mientras Bogotá crecía a un ritmo constante de 3,3% anual entre 1973 y 1993, Soacha vio su población aumentar a tasas de 9.3% anual entre 1973 y 1985 y de 10.4% entre 1985 y 1993. El resto de los municipios de la periferia metropolitana⁵ ostentaban tasas promedio de crecimiento anual de:

- 4% y 4.8% entre 1973-1985 y 1985-1993 respectivamente, para el resto de los municipios del borde cercano: Cajicá, Chía, Cota, Funza, Madrid, Mosquera, Sibaté, Tocancipá;
- 3% y 3.5% entre 1973-1985 y 1985-1993 respectivamente, para los de la siguiente corona: Bojacá, Facatativá, Gachancipá, La Calera, Sopó, Subachoque, Tenjo y Zipaquirá.

De modo que, mientras Bogotá seguía creciendo hacia los municipios, los municipios iniciaban su cada vez más rápido crecimiento hacia Bogotá.

Varios estudios técnicos analizaron las relaciones funcionales cada vez más interdependientes entre Bogotá y los municipios de la Sabana:

⁵ Como definida por Cuervo, Dureau, Lulle y Parias (2000), extendida por Alfonso (2001) a Subachoque.

- Entre 1990 y 1992, el **Estudio prospectivo de las relaciones de Santafé de Bogotá con Cundinamarca de la Misión Bogotá Siglo XXI⁶ (1995)**, evidenció los retos que implicaba la articulación en el territorio de seis dimensiones (población, economía, servicios públicos, salud, educación y medio ambiente), abordando explícitamente la **exploración de fórmulas de administración pública para enfrentarlos**. La Misión produjo una serie de estudios prospectivos y sometió diversas propuestas de organización territorial, que desafortunadamente no tuvieron mucho eco.
- Entre 1996 y 1997, el **Plan Maestro de Transporte realizado por la Agencia Internacional de Cooperación Japonesa (JICA, 1996)** definió otro importante antecedente en torno a arreglos institucionales para la regulación de la movilidad y el desarrollo de infraestructura de transporte en Bogotá y su región, incluyendo en sus análisis a 17 municipios de la Sabana y señalando **la necesidad de crear una autoridad única para manejar el transporte en la región Bogotá-Sabana**. Hasta el día de hoy esta no ha sido creada.
- Entre 1996 y 1999, los trabajos de la **Sociedad Geográfica de Colombia en colaboración con la CAR**, dentro de los cuales se destaca la propuesta de Thomas Van der Hammen (1998), plantearon pautas importantes para el manejo del medio ambiente y la necesidad de proteger la **Estructura Ecológica Regional**.
- Entre 1998 y 2000, los estudios dirigidos por Carolina Barco, iniciados en el **Centro de Estudios de Desarrollo Económico (CEDE) de la Universidad de los Andes sobre el tema Bogotá-Sabana, y luego continuados por el Departamento Administrativo de Planeación Distrital (DAPD)**, se propusieron proveer elementos técnicos básicos de carácter regional para la formulación de los planes de ordenamiento territorial, tarea que la Ley 388 de 1997 había vuelto obligatoria para los municipios. Estos estudios abordaron el tema de las relaciones de Bogotá con la Sabana desde distintas perspectivas del urbanismo, produciendo **lineamientos que se tuvieron en cuenta para la estructuración del primer Plan de Ordenamiento Territorial** de Bogotá.

⁶ La Misión Bogotá Siglo XXI, organizada por la Alcaldía de Bogotá a cargo del economista Edgar Moncayo, era una comisión de expertos encargada de la elaboración de un estudio de planeación a largo plazo sobre temas de vital importancia para la ciudad.

Este se estructuró en cinco grandes fases dedicadas, en su orden, a la identificación de las variables claves que inciden en el desarrollo de la ciudad, al análisis de las grandes tendencias y diagnóstico de la situación actual, a la exploración de "futuros probables" y el diseño de "futuros deseables", a la formulación de estrategias, directrices y programas prospectivos y, finalmente, al debate público.



1.2 La Constitución del 91: determinante de la organización y la descentralización del Estado colombiano

Entre tanto se promulgó la **Constitución de 1991**, determinante de la organización territorial que hoy tenemos en el país:

- en su artículo 1º, definió a Colombia como una república unitaria, con descentralización y autonomía de sus entidades territoriales, siendo la más importante de ellas *el municipio*;
- en su artículo 325 abrió la posibilidad al Distrito Capital de conformar “*un área metropolitana con los municipios circunvecinos y una región con otras entidades territoriales de carácter departamental [...] 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*” (Constitución Política de Colombia de 1991, art. 325). Sin embargo es importante subrayar que en la actualidad, **Bogotá no puede conformar un Área Metropolitana**, pues **la Ley de Áreas Metropolitanas, en su primer artículo, excluyó a Bogotá y a sus municipios conurbados de su ámbito de aplicación** por considerar que el Distrito Capital debe contar con un régimen especial para la asociatividad con sus vecinos (Ley 1625, 2013 art. 1).
- en su artículo 319 **requirió para la conformación de áreas metropolitanas la realización de consultas populares**, requisito muy difícil de cumplir si se tiene en cuenta que, desde 1991, todos los intentos se han frustrado por falta de umbral: en el año 1999, una consulta que intentaba incluir al municipio de Balboa en Risaralda en el Área Metropolitana del Centro de Occidente, y en 2014 otra que pretendía constituir el Área Metropolitana del Sol entre los municipios de Flandes, Girardot, Carmen de Apicalá, Nariño, Guataquí, Suárez, Coello y Tocaima.
- Adicionalmente, el artículo 319 también reza que “*las áreas metropolitanas podrán convertirse en Distritos conforme a la ley*”, mientras que el artículo 326, dispone que “*los municipios circunvecinos de Bogotá 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 ésta ocurre, al antiguo municipio se le aplicarán las normas constitucionales y legales vigentes para las demás localidades que conformen el Distrito Capital*”. Es muy probable que la



existencia de estas disposiciones contribuyan a **la idea que tienen los municipios circunvecinos de que Bogotá constituye una amenaza permanente a su existencia como entidades territoriales.**

Además de estas disposiciones, la Constitución del 91 confirió a Bogotá una serie de condiciones excepcionales que serán analizadas en el capítulo siguiente.

1.3 Primer intento de creación de un Área Metropolitana entre Bogotá y los municipios vecinos

Mientras cursaba la primera alcaldía de Enrique Peñalosa Londoño, se creó en el Departamento Administrativo de Planeación Distrital (DAPD) una **Consejería para Cundinamarca** con el propósito firme de crear un Área Metropolitana.

La **Consejería para Cundinamarca invitó a una veintena de municipios de la Sabana a una mesa de concertación** que inició en un clima de relativa desconfianza y quejas de los municipios convocados frente a las tarifas de agua potable, el mal manejo de las empresas distritales de servicios públicos, el anuncio de un proyecto de peajes de entrada a Bogotá, la ausencia de concertación en el proyecto Transmilenio, etc. De acuerdo con el documento *Metropolización, poder local y cooperación territorial en la región urbana de Bogotá* de la Universidad Externado de Colombia, “el tono de las discusiones, paternalista y unilateral, habría contribuido a indisponerlos aún más” (Gouëset, 2005a). Los temas álgidos de la concertación giraron, en particular, alrededor de:

- la construcción de Viviendas de Interés Social (VIS) en los municipios periféricos, a través del programa Metrovivienda,
- la transferencia de infraestructuras pesadas (como el matadero) fuera del DC.

Lo anterior, con el trasfondo de la pérdida de autonomía municipal que resultaría de la integración en un Área Metropolitana que, según la reciente Constitución, dejaba abierta la posibilidad de convertir el Área Metropolitana en un “*distrito metropolitano*”, donde los municipios integrados desaparecerían como entidades territoriales.

En estas condiciones, las discusiones no prosperaron mucho: los municipios ricos del norte de Bogotá⁷ se retiraron rápidamente de la mesa y progresivamente solo

⁷ A partir de una comparación entre el porcentaje de personas en situación de pobreza según el índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) en Bogotá y este porcentaje en los municipios aledaños, se puede concluir que los municipios de la periferia



quedaron Soacha, Funza, Mosquera y Madrid, que firmaron con Bogotá una carta de compromiso sobre la base de la cual Enrique Peñalosa radicó en 2000 ante la Registraduría Nacional del Estado Civil una propuesta de consulta popular para la creación de un Área Metropolitana.

En Julio de 2000, la Registraduría Nacional del Estado Civil se opuso al proyecto de Área Metropolitana, argumentando que no se había promulgado la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT) que, según el artículo 319 de la Constitución⁸, debía precisar las modalidades de realización de consultas populares para la creación de nuevas áreas metropolitanas, y que no se habían llevado a cabo las consultas previas de los respectivos concejos distrital y municipales previstos en la ley⁹.

Desde entonces, no han sido pocos los esfuerzos de Bogotá, Cundinamarca y entidades territoriales vecinas para **definir una estrategia de desarrollo regional como resultado de procesos de planeación convergentes**. Además de los acuerdos entre la Nación, el Departamento de Cundinamarca y Bogotá en torno a aspectos estratégicos como el Aeropuerto El Dorado I, la regionalización de la política de ciencia y tecnología¹⁰ y la creación de los Consejos Asesores Regionales de Comercio Exterior (1999), pueden destacarse los siguientes esfuerzos:

- Los **Planes de Gestión Ambiental Regional** expedidos por la CAR¹¹;

tienen un porcentaje bajo de personas pobres según NBI, frente a Bogotá (9,7%) e incluso frente al total nacional (27,8%). Se destacan, por el bajo NBI, Chía (7,1%) y Sopó (8,9%). Al tiempo, Soacha uno de los municipios con mayor interdependencia funcional con Bogotá, aunque se ubica por debajo del nivel nacional, es uno de los municipios aledaños a la capital del país con más alto NBI, lo que podría considerarse una razón por la cual los municipios vecinos se rehusarían a hacer una asociación con dicho municipio.

Por otro lado, haciendo una comparación por estratos de los municipios alrededor de Bogotá, se observa que son mayoritariamente estrato 2 y 3. No obstante, se encuentra que Chía tiene una composición más heterogénea dado que cuenta con hogares de estrato 4, 5 y 6. Lo mismo ocurre en los casos de Cajicá y la Calera.

⁸ Artículo 319: "Cuando dos o más municipios tengan relaciones económicas, sociales y físicas, que den al conjunto características de un área metropolitana, podrán organizarse como entidad administrativa encargada de programar y coordinar el desarrollo armónico e integrado del territorio colocado bajo su autoridad; racionalizar la prestación de los servicios públicos a cargo de quienes la integran y, si es el caso, prestar en común algunos de ellos; y ejecutar obras de interés metropolitano. La ley de ordenamiento territorial adoptará para las áreas metropolitanas un régimen administrativo y fiscal de carácter especial; garantizará que en sus órganos de administración tengan adecuada participación las respectivas autoridades municipales; y señalará la forma de convocar y realizar las consultas populares que decidan la vinculación de los municipios. Cumplida la consulta popular, los respectivos alcaldes y los concejos municipales protocolizarán la conformación del área y definirán sus atribuciones, financiación y autoridades, de acuerdo con la ley. Las áreas metropolitanas podrán convertirse en Distritos conforme a la ley" (Const., 1991, art. 319).

⁹ Según *Metropolización, poder local y cooperación territorial en la región urbana de Bogotá* (Gouëset, 2005a). Aunque no lo plantea explícitamente, Vincent Gouëset puede referirse a la ley 136 de 1994, que en su artículo 150° plantea que la conformación y funcionamiento de cualquier asociación de municipios, "se sujetará a las siguientes reglas:

- será siempre voluntaria.
- se conformará mediante convenio suscrito por sus alcaldes, previa autorización de los respectivos concejos".

¹⁰ Ley 29 de 1990 y Acuerdo 05 de 2002

¹¹ Dos planes han sido expedidos desde entonces: 2001-2010 y 2011-2020.

- El **Documento CONPES 3256** aprobado en 2003 que recoge los lineamientos de política y los compromisos de la Nación para aportar a la meta de la regionalización;
- La conformación en 2001, iniciada formalmente con la firma del Acuerdo de Voluntades entre el entonces Alcalde Mayor de Bogotá Antanas Mockus, el Gobernador de Cundinamarca Álvaro Cruz Vargas y el director de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, de la **Mesa de Planificación Regional Bogotá-Cundinamarca** con la finalidad de *“buscar aumentar la productividad y la competitividad de este territorio, que el ingreso per cápita sea mayor y más equitativo, y que toda la población tenga acceso a los servicios sociales necesarios para su bienestar y desarrollo”* (s.f.). Con una secretaría técnica en cabeza del Centro de las Naciones Unidas para el Desarrollo Regional (UNCRD), este importante espacio de planeación concertada del territorio fue el origen del **enfoque de articulación regional que se introdujo en la revisión del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá de 2003** (Decreto 469 del 2003), que se encuentra vigente hasta hoy a través del Decreto 190 de 2004, compilatorio de los dos planes anteriores. Sin embargo, **hay que destacar la inoperancia de la política de articulación y desarrollo regional que el POT de Bogotá esbozó**, por no ser éste el documento idóneo, ni el Distrito –por obvias razones- el ente territorial responsable de definir el marco del desarrollo supra-bogotano;
- También en 2001, la creación del **Consejo Regional de Competitividad¹²**, orientado a la formulación y ejecución de un **Plan de Competitividad Regional** en el marco de una visión económica compartida por los principales actores participantes en este proceso: la Alcaldía Mayor de Bogotá, la Gobernación de Cundinamarca, la Cámara de Comercio de Bogotá, y la CAR, junto con 1.800 organizaciones de los sectores público, empresarial, académico y cívico-social de Bogotá y Cundinamarca;
- Entre los años 2004 y 2008 (administraciones de Luis Eduardo Garzón y Pablo Ardila Sierra), **la conjunción de esfuerzos por parte de gobernadores y alcaldes de los departamentos de Boyacá, Cundinamarca, Meta y Tolima, y de los alcaldes de Tunja, Bogotá, Villavicencio e Ibagué, para la consolidación de la Región Central de Colombia**, con el fin de potenciar las interdependencias y fortalecer las autonomías de estos entes territoriales.

¹² Esta iniciativa antecede a la Comisión Regional de Competitividad, que se creó solo en 2006.



Como se verá más adelante, esta iniciativa solo se concretaría mucho más tarde con la creación de la RAPE en 2014;

- Entre 2008 y 2011 (Alcaldía de Samuel Moreno y Gobernación de Andrés González Díaz), **la concertación de una Agenda Común de Región Capital** alrededor de 23 temas estratégicos¹³ (Gobernación de Cundinamarca, s.f.), a partir de la suscripción de un convenio interinstitucional celebrado entre Bogotá y Cundinamarca, en una iniciativa que buscaba crear una Región Administrativa y de Planeación Especial que en su momento se denominó **Región Capital Bogotá-Cundinamarca**. Esta propuesta fue archivada por la Asamblea Departamental y el Concejo Distrital debido a que se presentó al final de las administraciones vigentes para la época.

1.4 Segundo intento de creación de Área Metropolitana

Más recientemente, **la puesta en marcha del plan de gobierno de “Bogotá Humana” en 2012 revivió el interés por un diálogo metropolitano y regional**, a través de un **segundo intento de conformación un Área Metropolitana**, esta vez entre Bogotá y Soacha.

¹³ Los 23 temas estratégicos de la Agenda Común de Región Capital eran los siguientes:

1. Constitución de la Región de Planificación Especial, -RAPE-;
2. Proyecto Regional de Reforestación;
3. Constitución de una Empresa Regional de Desarrollo Territorial;
4. Constitución de la Empresa de Transporte Férreo Metropolitano;
5. Río Bogotá;
6. Proyecto Regional de Acueductos
7. Proyecto Regional de Disposición de Residuos Sólidos;
8. Proyecto de Silvicultura a gran escala;
9. Proyectos Regionales de Desarrollo Urbano y Vivienda;
10. Plan Maestro de Transporte Regional;
11. Planificación y Gestión del Desarrollo del área de influencia del Aeropuerto El Dorado;
12. Proyectos Férreos Regionales (Metro, Tren Metropolitano de la Sabana del Río Bogotá, Trenes Turísticos y Concesión de Carga);
13. Extensión de Transmilenio a Soacha;
14. Puerto Multimodal de Puerto Salgar;
15. Concesiones de carreteras (nacionales, departamentales y distritales);
16. Proyecto de Anillos Viales de Cundinamarca;
17. Ciudadela Regional de la Justicia;
18. Región Salud;
19. Región Turística;
20. Cárceles Regionales;
21. Estadio e Hipódromo de la Región;
22. Corabastos
23. Palacio de San Francisco.



En el 2012 se inició el trámite de creación indicado por la normatividad vigente¹⁴ para entonces, logrando en diciembre del mismo año, la radicación de la iniciativa concertada ante la Registraduría Nacional del Estado Civil para solicitar la fecha de la Consulta Popular que autorizaría en ambos territorios la creación de la figura. No obstante, esta no alcanzó a realizarse.

En efecto, desde el año 2011 el Ministerio del Interior había presentado ante el Congreso el proyecto de una nueva Ley de Áreas Metropolitanas que se sancionó finalmente en junio del 2013. **La Ley 1625 de 2013 modificó el Régimen de Áreas Metropolitanas, excluyendo a Bogotá de su marco de aplicación.** Con este cambio normativo, el proyecto de Área Metropolitana Bogotá – Soacha quedó en el limbo, y por lo tanto el segundo intento de creación de un Área Metropolitana, esta vez entre Bogotá y Soacha, fracasó.

Sus alcaldes respectivos, Gustavo Petro y Juan Carlos Nemocón (entonces alcalde de Soacha) instauraron una demanda para declarar inexecutable los artículos 1 y 39 de la ley 1625 de 2013 –que excluyen a Bogotá de la norma- alegando que violaban el derecho de la Capital a integrarse con sus municipios conurbados, y la igualdad frente al resto de entidades territoriales de conformar un área metropolitana. La Corte Constitucional (Sala Plena, Sentencia C-226/14, 2014) declaró executable los mencionados artículos, resaltando que no se estaba violando ninguno de los derechos alegados, y que los artículos eran válidos porque exaltaban la condición especial del Distrito Capital y de sus relaciones con los municipios de Cundinamarca, por lo que era necesaria la existencia de un ordenamiento jurídico distinto.

Ante este fracaso, en el primer semestre de 2014, la Secretaría Distrital de Planeación de entonces inició un trabajo de reflexión técnica en torno a los arreglos metropolitanos, de cara a las discusiones que demandaría el futuro proyecto de Ley Especial del Área Metropolitana entre Bogotá D.C. y los municipios circunvecinos. Con el apoyo del Centro para el Desarrollo Regional de las Naciones Unidas (UNCRD) como asesor técnico y jurídico, se elaboró una propuesta de ley especial a partir de las disposiciones de la Ley 1625 de 2013 y se presentó una propuesta ante el Ministerio del Interior, que fue incorporada -aunque con algunas diferencias- en el Proyecto de Ley *“por medio del cual se establece el régimen político, administrativo y fiscal especial para la conformación del área metropolitana entre Bogotá Distrito Capital y el municipio de Soacha – Cundinamarca”* (Proyecto de Ley 110, 2014) radicado por el Ministerio del Interior ante la Comisión Primera del Senado de la

¹⁴ Ley 128 de 1994 “Por la cual se expide la Ley Orgánica de las Áreas Metropolitanas”.



República. Según la Secretaría de Planeación del Distrito, en su *Análisis de los arreglos institucionales para definir los hechos metropolitanos en el contexto de la Región Metropolitana de Bogotá* (SDP, 2014b), **el Proyecto de Ley fue archivado en el segundo semestre de 2015 porque el Senador Ponente designado no radicó ponencia alguna.**

1.5 Iniciativas vigentes de integración regional

Entre tanto, el 25 de septiembre de 2014 **se creó la Región Administrativa y de Planeación Especial (RAPE) Región Central¹⁵ entre Bogotá y los departamentos de Cundinamarca, Boyacá, Meta y Tolima**, cuyo objetivo es *“integrar y consolidar, desde lo regional, un territorio de paz, con equilibrio social, económico y ambiental, culturalmente diverso y globalmente competitivo e innovador”* (RAPE, s.f.).

A finales de 2015, se creó el **Comité de Integración territorial (CIT)¹⁶, para la armonización del POT y fortalecimiento de la competitividad del sector empresarial**. Hoy hacen parte del CIT, liderado por Bogotá, los municipios de Bojacá, Cajicá, Chía, Cota, Choachí, Facatativá, Fusagasugá, Funza, Granada, La Calera, Madrid, Mosquera, Pasca, Sesquilé, Sibaté, Soacha, Sopó, Zipaquirá, Tabio, Tocancipá, Zipacón y Ubaque. El CIT se reúne periódicamente para dialogar y buscar mecanismos de cooperación en torno a los problemas comunes entre los distintos municipios, pero aún no llega a tomar decisiones importantes que, en todo caso, carecerían de vinculación jurídica.

Simultáneamente, la **Asociación de Municipios de la Sabana Centro (Asocentro)¹⁷**, busca robustecerse tanto en número de asociados como en su ámbito de competencias. Esta asociación de municipios, creada el 28 de noviembre de 1990 por ordenanza departamental con el fin de impulsar la solidaridad regional, prestar conjuntamente los servicios públicos y construir obras de desarrollo y fomento para los habitantes, agrupa de manera integral a 11 municipios de la Sabana Centro: Cota, Chía, Cajicá, Zipaquirá, Tocancipá, Gachancipá, Cogua, Nemocón, Sopó, Tabio y Tenjo. Asocentro, que inició como una cooperativa de materiales de construcción, resulta interesante para los municipios porque de cada aporte la asociación devuelve el 60% al municipio aportante en bienes y obras (capacitaciones, proyectos, prestamos de maquinaria, etc.). Además, genera contratos lucrativos de construcción de vías que Asocentro contrata a precios preferenciales con los municipios miembro,

¹⁵ Ver en Anexo 1, [La Región Administrativa y de Planificación Especial \(RAPE\) Región Central](#).

¹⁶ Ver en Anexo 1, [El Comité de Integración Territorial \(CIT\) de Bogotá y sus vecinos](#).

¹⁷ Ver en Anexo 1, [Asociación de Municipios de Sabana Centro \(ASOCENTRO\)](#).



y con otros, por lo cual solo el 60% de sus ingresos corresponden a aportes municipales. Sin embargo **aún se encuentra lejos de ser un real motor de aquellos ejes de desarrollo que se ha propuesto direccionar**: la sostenibilidad ambiental, la movilidad, la logística y el turismo regionales, así como el manejo integral de residuos sólidos.

Adicionalmente, en estos instantes está siendo impulsado por la Gobernación de Cundinamarca un acuerdo de voluntades que involucra a los municipios de mayor crecimiento urbano de Cundinamarca y que tienen gran interdependencia con Bogotá: Soacha, Mosquera, Facatativá, Madrid, Funza, Cota, Chía, Cajicá, Zipaquirá y La Calera. Esta iniciativa, llamada **-Región Vida-¹⁸** hoy **no incluye a Bogotá**, pero según la Gobernación podría llegar a incluirla, transformándose progresivamente en una Región de Planeación y Gestión –RPG–, y luego en una Provincia Administrativa y de Planificación –PAP¹⁹, figuras que serán descritas más adelante. Ya se vislumbran las primeras dificultades: en entrevista realizada el día 14 de junio de 2017, Asocentro manifestó que, entre sus municipios asociados, ninguno de los municipios invitados a crear Región Vida aceptaría hacerlo si no entraban todos los que conforman Asocentro.

En conclusión se puede inferir que **el fenómeno metropolitano de la Sabana de Bogotá está sobrediagnosticado**, y que **son muchos los esfuerzos que han apuntado a coordinar la adopción y ejecución de proyectos de interés común entre los municipios su área de influencia**. Sin embargo, casi todos han sido ineficaces por razones que resumiremos en los siguientes puntos:

- todos **los procesos de búsqueda de convergencia en la proyección del desarrollo territorial son demasiado tributarios de “la buena voluntad”** de las autoridades municipales, departamental y nacional;
- las diversas comisiones, juntas y comités que han existido, de ninguna manera remplazan a **los alcaldes y concejos municipales, que detienen la representatividad política y el real poder decisorio** sobre el desarrollo territorial;
- los municipios se muestran **indecisos a la hora de tener que ceder y compartir autonomía, y más aún cuando no existe marco legal para hacerlo**;
- a lo cual hay que agregar **la excesiva complejidad de los procedimientos para constituir gobiernos metropolitanos**.

¹⁸ Ver en Anexo 1, [La Provincia Administrativa y de Planificación Región Vida \(en Proyecto\)](#).

¹⁹ Según lo presentado por la Secretaría de Planeación de la Gobernación de Cundinamarca en Asamblea del CIT del 19 de marzo de 2019 en INALDE.

De modo que aún hoy **no existe un “plan regional” que oriente a todos los involucrados sobre temas estratégicos** como el ordenamiento territorial, medio ambiente, movilidad, turismo, seguridad alimentaria, conectividad e infraestructura, entre otros, **ni entidad alguna capaz de coordinar políticas y ejecutar proyectos**, por cuenta de los distintos entes territoriales interesados. Con el agravante adicional, desarrollado en el siguiente capítulo, que **hoy es jurídicamente imposible que uno y otro se conviertan en realidad.**

Municipios	CIT	ASOCENTRO	Región Vida
Bogotá	°		
Bojacá	°		
Cajicá	°	°	°
Chía	°	°	°
Choachí	°		
Cogua		°	
Cota	°	°	°
Facatativá	°		°
Funza	°		°
Fusagasugá	°		
Gachancipá	°	°	
La Calera	°		°
Madrid	°		°
Mosquera	°		°
Nemocón		°	
Sesquilé	°		
Sibaté	°		
Soacha	°		°
Sopó	°	°	
Tabio	°	°	
Tenjo		°	
Tocancipá	°	°	
Zipacón	°		
Zipaquirá	°	°	°
TOTAL	21	11	10

Tabla 1. Participación de municipios en esquemas asociativos municipales de la Sabana de Bogotá



2 Marco normativo: Descentralización, Ordenamiento y asociatividad en Colombia

2.1 Conceptos básicos de la organización territorial del Estado

Tal y como indicado en el capítulo anterior, Colombia es un **Estado unitario según la constitución de 1991**, es decir que tiene un único centro de impulsión política y gubernamental, representado en la persona jurídica pública de la Nación. Sin embargo, como parte de las políticas de desarrollo llevadas a cabo por el gobierno nacional se ha intentado organizar la **descentralización administrativa del país**, según la cual las tareas de administración del Estado se reparten entre las entidades centrales y desconcentradas del nivel nacional y las entidades territoriales de menor nivel, que en orden jerárquico son: Departamentos, Distrito Capital, Municipios y territorios indígenas (Const., 1991, art. 286).

Conforme al artículo 287 de la Constitución, **las entidades territoriales son personas jurídicas de derecho público que gozan de autonomía** para la gestión de sus intereses y se definen por los siguientes tres criterios básicos:

- **político:** se gobiernan por autoridades propias, elegidas por elección popular;
- **administrativo:** ejercen las competencias que les correspondan;
- **fiscal:** participan en rentas nacionales y establecen tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.

La **autonomía territorial** tiene unos límites enmarcados por la Constitución y la Ley:

- el **límite mínimo** de la autonomía, garantizado por la Constitución, constituye su núcleo esencial y está integrado por el conjunto de derechos, atribuciones y facultades reconocidas en la Carta Política a las entidades territoriales y a sus autoridades, para el eficiente ejercicio de sus competencias;



- el **límite máximo**, mucho más vago, tiene una frontera política entendida como aquel extremo que al ser superado rompe los principios de organización del Estado para convertirse en independiente. En nuestro medio, el límite máximo lo señalan el artículo 1º, al establecer que Colombia es una república unitaria (Corte Constitucional, Sala Plena, C-998/02, 2002) y el artículo 288 de la Constitución Política de Colombia, precisando que *“Las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales serán ejercidas conforme a los principios de **coordinación, concurrencia y subsidiariedad** en los términos que establezca la Ley”* (Const., 1991, art. 288).

La **subsidiariedad** es el carácter de lo que es **subsidiario**, es decir de lo que viene en ayuda al elemento principal para reforzarlo. En política, la **subsidiariedad** es el principio según el cual una responsabilidad debe ser asumida por el nivel de autoridad pública más bajo posible, competente para resolver el problema. Conduce a no poner a hacer a un nivel superior lo que puede hacerse, con un nivel de eficacia equivalente, en un nivel más bajo de autoridad pública. El nivel superior únicamente interviene cuando el problema excede las capacidades del nivel inferior y se habla entonces de **concurrencia** del nivel superior, que ejerce **supletivamente** las funciones o competencias del nivel inferior. La subsidiariedad es:

- **descendente, cuando es la entidad territorial de nivel superior quien define qué le corresponde resolver las entidades de nivel inferior** y en qué condiciones las funciones y/o competencias del nivel inferior serán supletivamente ejercidas por el nivel superior. La subsidiariedad descendente es el principio mismo de la **descentralización del Estado**, que Colombia ha definido como uno de los objetivos de su ordenamiento territorial (Ley 1454, 2011, art. 3). Consecuentemente, la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT) - Ley 1454/2011-, en su capítulo II –Disposiciones en materia de competencias-, artículo 28, determina que *“los municipios son titulares de cualquier competencia que no esté atribuida expresamente a los departamentos o a la Nación”*. Y agrega que *“cuando el respectivo municipio no esté en capacidad de asumir dicha competencia solicitará la concurrencia del departamento y la Nación”* (Ley 1454, 2001, art. 28);
- **ascendente, cuando es la entidad territorial de nivel inferior quien define qué le corresponde resolver a alguna entidad de nivel superior**. La subsidiariedad ascendente es el principio mismo de la **federación** y, como se verá más adelante, solo se ha previsto en Colombia a través de las Áreas Metropolitanas.



2.2 Repartición general de competencias entre los distintos niveles territoriales

Las bases de la repartición de competencias entre los distintos niveles territoriales quedaron definidas en la Constitución Política de Colombia, así:

- al municipio (Artículo 311), que es la entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado, corresponde *“prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes”* (Const., 1991, art. 311). Esto es, por decirlo simplemente, **casi todos los deberes del Estado**.
- al departamento (Artículo 298) corresponde *“la planificación y promoción del desarrollo económico y social dentro de su territorio”*, además de ejercer funciones de *“coordinación, de complementariedad de la acción municipal, de intermediación entre la Nación y los Municipios y de prestación de los servicios que determinen la Constitución y las leyes”* (Const., 1991, art. 298). Esto es, hay que decirlo claramente, **nada muy preciso**.
- A Bogotá, como a todos los distritos, corresponden simultáneamente las funciones del municipio y del departamento. Sin embargo **la Constitución confiere a Bogotá dos particularidades** bien importantes:
 - o Bogotá es el único municipio de Colombia que es capital de un departamento –Cundinamarca- (Const., 1991, art. 322) **que se gobierna por autoridades ajenas** (Const., 1991, art. 327);
 - o Bogotá es el único municipio de Colombia que, como cada departamento, **tiene bancada propia en la Cámara de Representantes** (Const., 1991, art. 176).

Debe agregarse a la lista de excepciones que definen el Distrito Capital, que este **no puede hoy aspirar a una posibilidad de asegurar su desarrollo sostenible**, como la tienen todas las ciudades importantes de Colombia, **a través de un gobierno metropolitano que garantice la prevalencia de los intereses supramunicipales sobre las decisiones de los mandatarios locales**, porque no existe marco legal para constituirlo, tal y como se ha mencionado previamente en este documento.



2.3 Una imperfecta distribución de competencias en materia de Ordenamiento Territorial

El ordenamiento territorial colombiano está enmarcado por:

- La Constitución Política de 1991;
- Ley 99 de 1993, por la cual se crean el Ministerio del Medio Ambiente y el Sistema Nacional Ambiental –SINA-;
- La ley 388 de 1997, que armoniza las disposiciones previas con las de la Constitución Política del 91, la ley 99 de 1993 y la hoy derogada ley Orgánica de Áreas Metropolitanas –ley 128 de 1994;
- La ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (Ley 1454 de 2011) –LOOT-;
- La ley 1625 de 2013, orgánica también, que define el régimen vigente de Áreas Metropolitanas (y excluye a Bogotá de su ámbito de aplicación);
- Las Leyes 715 de 2001 y 1176 de 2007, orgánicas, que establecen la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales y reglamentan el Sistema General de Participaciones – SGP.

Conforme a la Constitución y a pesar de que la LOOT define para los demás entes territoriales algunas funciones subsidiarias y facultativas²⁰, **los municipios ostentan prácticamente total autonomía en materia de ordenamiento territorial.** En efecto, **las únicas reservas a la autonomía de cada municipio son las *Determinantes de los Planes de Ordenamiento Territorial***, definidas en el Artículo 10 de la ley 388 (1997), que constituyen normas de superior jerarquía y que deben ser tenidas en cuenta por los municipios para la elaboración de sus planes de ordenamiento y aprobación de sus planes parciales. Estas son prerrogativa de la Nación y corresponden a:

- la definición de áreas de parques nacionales y áreas protegidas;
- la localización de grandes proyectos de infraestructura;
- la determinación de áreas limitadas en uso por seguridad y defensa;
- la conservación y protección de áreas de importancia histórica y cultural;

²⁰ Ver [Anexo 4. Repartición de competencias entre los distintos niveles de entes territoriales](#)



- la equitativa distribución de los servicios públicos e infraestructura social.

Pero incluso el artículo 29 de la LOOT en su párrafo precisa que todo lo anterior se realizará **siempre en coordinación con los municipios y los departamentos**. Y aunque la ley asigna a los departamentos la posibilidad de orientar, a través de la formulación de Planes de Ordenamiento Departamental (POD), **no los faculta explícitamente para decidir sobre los asuntos de ordenamiento territorial en su ámbito de jurisdicción, que necesariamente cubre el territorio de los municipios que lo conforman**, ya que no precisó si los planes de ordenamiento departamental se consideran de mayor jerarquía que los planes de ordenamiento municipales.

Dicho de otro modo, si sus Concejos Municipales lo acuerdan, los Alcaldes hacen prácticamente *“lo que les da la gana”* en materia de ordenamiento del uso de los suelos, **sin garantía de coherencia del desarrollo territorial**.

2.4 La asociatividad territorial en Colombia

Justamente para resolver el problema de que cada municipio puede decidir de manera autónoma el ordenamiento de sus suelos, la Ley 614 del 2000 creó los **Comités de Integración Territorial**, cuya conformación es **obligatoria** entre los municipios de un mismo departamento que hayan constituido un área metropolitana y para los distritos y municipios con más de 500.000 habitantes en su área de influencia, **para concertar la implementación de los planes de ordenamiento territorial**. En el caso particular de Bogotá, hace apenas 3 años, osea mucho tiempo después de haber sido expedida la ley, Bogotá y sus vecinos lograron conformar un Comité de Integración Territorial, ya mencionado en el capítulo anterior.

Adicionalmente existen otros mecanismos para la asociatividad territorial, definida desde la Constitución y enmarcada esencialmente por la LOOT –Ley 1454 de 2011– según la cual **los esquemas asociativos territoriales son:**

- **entidades administrativas de derecho público, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio** (Ley 1454, 2011, art. 17),
- conformadas **de manera libre y voluntaria** entre entidades territoriales,
- para **prestar conjuntamente servicios públicos, ejercer funciones administrativas** propias o asignadas al ente territorial por el nivel nacional, **ejecutar obras de interés común o cumplir funciones de planificación**, así



como para **procurar el desarrollo integral de sus territorios** (Ley 1454, 2011, art. 11).

Son varias las formas de asociatividad determinadas por la ley, que en este documento hemos clasificado según **la facilidad con la cual se constituyen y la aptitud que tienen para el gobierno de los asuntos metropolitanos, así:**

- **de constitución simple**, es decir que **solo requieren de la voluntad de sus asociados para constituirse. No tienen prerrogativas ni recursos definidos de antemano**, por lo cual solo vinculan a los municipios tanto como estos decidan vincularse a través de los estatutos. Estas son:
 - o **Asociaciones de municipios**, como por ejemplo **Asocentro**, ya mencionada en el capítulo anterior;
 - o **Asociaciones de distritos**, aún no llevadas a la práctica;
 - o **Asociaciones de departamentos**, aún no llevadas a la práctica, aunque en el 2016 los secretarios de planeación del eje cafetero y de Antioquia se reunieron con el fin de presentar al Presidente Santos una carta de intención para constituir la primera Asociación de Departamentos, sin que esta llegara a conformarse (Eje 21, 2016);
 - o **Asociaciones de entes territoriales de distinto nivel**, llamadas **Regiones de Planeación y Gestión –RPG²¹**, como por ejemplo **el G11²²** en el Valle del Cauca integrado por Buenaventura, Candelaria, Dagua, Florida, Jamundí, La Cumbre, Palmira, Pradera, Vijes, Yumbo y Santiago de Cali.
- **De constitución no tan simple**, ya que se requiere el aval de entes territoriales de nivel superior, **aunque no son más sofisticados en términos de prerrogativas**. Estos son:
 - o **Las Provincias Administrativas y de Planificación –PAP-**, que se crean **entre municipios del mismo departamento** a través de una ordenanza departamental;
 - o Las **Regiones Administrativas y de Planificación –RAP-**, que se crean **entre departamentos**, previo concepto de la Comisión de Ordenamiento Territorial - COT del Senado de la República y pueden con el tiempo convertirse en

²¹ En principio las RPG son, además, asociaciones de entes territoriales para la constitución de bancos de proyectos elegibles para su financiación por regalías a través del Fondo de Desarrollo Regional. Sin embargo, y según entrevista con el G11 el día 5 de octubre de 2017, la ley no ha sido reglamentada de manera que las RPG puedan solicitar y ser destinatarias de dichos fondos. Hoy solo pueden serlo los entes territoriales: municipios, departamentos y distritos.

²² Ver en Anexo 3, [Región de Planeación y Gestión G11 del Valle del Cauca](#).



entes territoriales regionales, como es el caso de la Región Administrativa y de Planificación **RAPE Región Central** formada entre entidades territoriales departamentales y el Distrito Capital y también mencionada en el capítulo anterior.

- **De difícil constitución**, ya que la Constitución del 91 requirió para ellas una consulta popular, pero así mismo tienen **mayor aptitud para el gobierno de los asuntos de interés metropolitano**, como se verá a continuación. En esta categoría están **las Áreas Metropolitanas**, reglamentadas en la Ley de Áreas Metropolitanas (Ley 1625 de 2013), y actualmente hay 6 en Colombia²³, **todas ellas creadas sin el requisito de la consulta popular**:
 - o Área Metropolitana del Valle de Aburrá (AMVA);
 - o Área Metropolitana de Bucaramanga (AMB);
 - o Área Metropolitana de Barranquilla (AMBQ);
 - o Área Metropolitana de Cúcuta (AMC);
 - o Área Metropolitana de Centro Occidente (AMCO);
 - o Área Metropolitana de Valledupar (sin sigla reconocida).

2.5 El Área Metropolitana: buen punto de partida para Bogotá y sus vecinos, pero insuficiente

El Área Metropolitana **es un caso aparte entre los esquemas asociativos**. En efecto, por un lado **tiene funciones específicas, determinadas por ley**:

- **Gestionar, orientar y regular los Hechos Metropolitanos**: fenómenos económicos, sociales, tecnológicos, ambientales, físicos, culturales, territoriales, políticos o administrativos que afecten o impacten simultáneamente a dos o más municipios del Área Metropolitana.
- **Formular el Plan Integral de Desarrollo Metropolitano**: marco estratégico general de largo plazo con visión metropolitana y regional integrada, que constituye una norma de superior jerarquía y por lo tanto permite el direccionamiento y la programación del desarrollo metropolitano.

²³ Ver [Anexo 2. Áreas Metropolitanas en Colombia](#)



- **Formular el Plan Estratégico Metropolitano de Ordenamiento Territorial (PEMOT)²⁴**, el cual será el marco para los POT de los municipios que hacen parte del Área Metropolitana.
- **Racionalizar, coordinar y gestionar los servicios públicos.**
- **Ejercer como Autoridad Ambiental²⁵**: las áreas metropolitanas con población urbana igual o superior a un millón de habitantes (1.000.000) ejercerán dentro del perímetro urbano de los municipios que las conforman las mismas funciones atribuidas a las Corporaciones Autónomas Regionales –CAR–, (Ley 99/1993, art. 66). Por deducción, las CAR verán el ámbito de su competencia reducido al suelo rural de los municipios en cuestión.
- **Ejercer como Autoridad de Transporte Público**: planificar el servicio de transporte público urbano y formular la política de movilidad regional.
- **Realizar obras de infraestructura del área metropolitana.**
- **Emprender las acciones necesarias para disponer de predios** para la realización de obras metropolitanas.
- **Coordinar en el territorio el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social.**

En estos asuntos, atribuidos al área metropolitana por ley, **los acuerdos y decretos metropolitanos se consideran de mayor jerarquía frente a los actos administrativos municipales.**

Se puede entonces inferir que, con este esquema asociativo en particular, el legislador definió **el único marco para una subsidiariedad ascendente** que existe en la organización del Estado colombiano. Cuando los municipios crean un área metropolitana y **definen los hechos metropolitanos para que ésta los gestione, oriente y regule, están de facto trasladando unas funciones a un ente de nivel superior**, que los federa y establece normas y planes de mayor jerarquía que los de nivel municipal.

²⁴ El PEMOT debe contener: la definición de la estrategia y del sistema para la Gestión Integral del Agua, la definición del Sistema Metropolitano de vías y Transporte Público Urbano, la definición del Sistema de Equipamientos Metropolitanos, la definición y dimensionamiento de la estrategia de vivienda social y prioritaria, el ordenamiento del suelo rural y suburbano, los mecanismos para el reparto de cargas y beneficios generados del ordenamiento territorial y ambiental, las normas para definir los objetivos y lineamientos a los que deben someterse los municipios al adoptar sus respectivos POT, el programa de ejecución para los POT municipales y demás directrices para el cumplimiento de los planes.

²⁵ Sin embargo, no todas las Areas Metropolitanas de más de 1 millón de habitantes está ejerciendo esta función. En efecto, el Area Metropolitana de Barranquilla, a pesar de contar con más de 1.000.000 de personas, no ejerce las funciones de autoridad ambiental, porque Barranquilla las conservó para su jurisdicción administrativa.



Sin embargo **la ley no es suficientemente explícita sobre el traslado de competencias**: tanto el AMVA como el AMB²⁶ consideran que la definición de los *Hechos Metropolitanos* como aquellos asuntos de cuya gestión es competente el Área Metropolitana es muy laborioso, ya que hay que generar mucha confianza antes de que los alcaldes se resuelvan a delegarlos. Ambos organismos han sugerido explícitamente que **en el trámite de una ley Especial para el caso Bogotá-Sabana habría que mejorar el mecanismo de declaratoria de los hechos metropolitanos**, porque lo que existe en el régimen de Áreas Metropolitanas es, tal y como lo llamó el director del AMB, “*un proceso de desarrollo progresivo en el que falta mucho camino por recorrer*”. Algunos ejemplos internacionales que analizaremos más adelante dan luces sobre este punto.

Por otro lado, **el Área Metropolitana tiene rentas propias y otras fuentes de recursos definidos por ley**. En efecto, además de los aportes que cada entidad territorial acuerde en el acto de constitución, que son la base del patrimonio de todos los esquemas asociativos, el Área Metropolitana dispone de:

- El producto del 2x1000²⁷ del avalúo catastral de los municipios que la integran, o sobretasa ambiental metropolitana.
- Contribuciones, tasas, derechos, tarifas y multas por el uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables, percibidos en el ejercicio como Autoridad Ambiental.
- Recaudo por concepto de contribución de valorización, por ejecución de obras de nivel metropolitano.
- Recursos de tasas, tarifas, derechos, multas o permisos que se perciban como Autoridad de Transporte.
- Partidas presupuestales nacionales, departamentales, distritales, municipales destinadas al Área Metropolitana.
- Producto del rendimiento de su patrimonio.
- Recursos establecidos en leyes, ordenanzas o acuerdos.
- Donaciones de entidades públicas o privadas.
- Ingresos recibidos por la prestación de servicios.
- Transferencias del sector electrónico, cuando haya lugar.
- Ingresos por desarrollo de proyectos y contratos de concesión.
- Recursos provenientes de la plusvalía generada de la ejecución de obras.

²⁶ En entrevistas realizadas por Probogotá el 19 de septiembre de 2017 y el 15 de noviembre de 2017 respectivamente.

²⁷ Sin embargo, el recaudo del 2x1000 del predial corresponde a la sobretasa ambiental que por ley perciben las Corporaciones Autónomas Regionales –CAR-. En la práctica, este debe repartirse entre el Área Metropolitana y las CAR que existan en el territorio.



Tal y como se evidencia sus respectivos presupuestos aprobados, sintetizado en el capítulo 6, **tanto el AMVA como el AMB tienen como principales fuentes de ingresos la tributaria de la sobretasa del 2X1000 y los aportes municipales**, apropiados a manera de ingreso no tributario.

Sin embargo **no todo el producto de la sobretasa se destina a dichas estructuras, ya que otras corporaciones autónomas** con jurisdicción en el territorio de los municipios que las conforman reciben parte de esta:

- el AMVA dispone únicamente **del producto del 2x1000 del avalúo catastral de los bienes inmuebles del perímetro urbano de los municipios que la conforman**, coincidiendo este perímetro con el de su jurisdicción como Autoridad Ambiental;
- en el caso del AMB, el 30% del recaudo se transfería a la Corporación Autónoma Regional hasta el año 2016.

El AMBQ no ejerce como Autoridad Ambiental porque Barranquilla en su calidad de Distrito conservó dicha competencia. En esa medida, **el AMBQ dispone de pocos recursos, que además no le son entregados para su gestión**, sino que cada municipio reserva para la cofinanciación de proyectos comunes²⁸.

En el caso de Bogotá-Sabana, **el esquema de financiación de un gobierno metropolitano no podría depender esencialmente de los recursos destinados por ley a la preservación del medio-ambiente**, ya que, como se verá más adelante, los asuntos que hay que atender son múltiples, y porque habría que compartirlos con las corporaciones autónomas que compartan jurisdicción²⁹, situación que explica que la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (CAR) puede ser poco proclive a la conformación de un Área Metropolitana entre Bogotá y los municipios vecinos.

En conclusión, si entendemos el gobierno metropolitano como el **manejo con autoridad y dirección de los asuntos metropolitanos**, resulta obvio que solo el Área Metropolitana tiene verdaderamente aptitud para **para gobernar los asuntos de interés supramunicipal** a través de los **acuerdos y decretos que establece** (que son de mayor jerarquía que las decisiones municipales) y con la autonomía que solo una financiación con **rentas independientes de la buena voluntad de los municipios** que lo integran puede asegurar. Sin duda es el mejor punto de partida

²⁸ En Foro de Integración Regional organizado por CAMACOL el 25 de octubre de 2017.

²⁹ Podrían ser, dependiendo del número de municipios que llegaran a conformarla, tres corporaciones autónomas: la CAR, Corpoaguavio y Corporinoquía, conforme se aprecia en el mapa 7.



para el la organización de un gobierno metropolitano en la Región Bogotá-Sabana y **no obstante la figura de Área Metropolitana tal y como se encuentra definida actualmente presenta varios inconvenientes:**

- es **imperfecta en cuanto a la definición de sus competencias y la vinculación de sus decisiones** en la medida en que **depende de una declaratoria progresiva de hechos metropolitanos;**
- es demasiado **dependiente de los recursos destinados a la preservación del medio-ambiente,** sin que la ley haya determinado cómo se distribuyen competencias y recursos entre el área metropolitana y las corporaciones autónomas regionales que comparten su jurisdicción;
- **el requisito constitucional de realizar consultas populares para decidir la vinculación de los municipios es muy difícil de satisfacer, y no es idóneo** para resolver una necesidad técnica y de racionalidad administrativa en la administración de las aglomeraciones urbanas. Vale la pena mencionar además que no se han encontrado **ejemplos de gobiernos metropolitanos en el mundo que dependan de mecanismos decididos popularmente.**

Por lo demás, y como se vio en el capítulo anterior:

- **ha sufrido considerable desgaste** debido a que han sido infructuosos los esfuerzos para constituirarla;
- **la rodea un hálito de desconfianza y temor porque está jurídicamente asociada con la posibilidad de suprimir los municipios** que lleguen a integrarla;
- aun cuando no está concebida con ese propósito, **suscita en algunos de los municipios circunvecinos a Bogotá la idea de una imposición por parte de la capital;**
- y de cualquier modo, tal y como está la ley, hoy Bogotá se encuentra **claramente excluída de la posibilidad de constituir el Área Metropolitana.**



3 La integración regional: ¿con qué municipios y para resolver qué?

Con aproximadamente 8 millones de habitantes (DANE)³⁰, **el Distrito Capital concentra el 16 % de la población del país y es la plataforma productiva más importante de Colombia, generando el 26 por ciento del Producto Interno Bruto nacional**, lo que convierte a su economía en una mucho más grande que la de países como Ecuador, Bolivia, Paraguay y Uruguay. Por su rol como capital político-administrativa de Colombia concentra una oferta de servicios especializados que brinda a escala regional y nacional, y por su tamaño constituye un mercado importante para los productos de origen nacional, siendo entonces reconocida como el núcleo estructurante, no solo del país, sino de la red de ciudades que se articulan como región en el centro del país.

Al igual que la mayoría de las ciudades capitales latinoamericanas, Bogotá ha experimentado una rápida transición urbana: el conflicto armado colombiano, el dinamismo económico de la capital y su gran demanda de empleo calificado y no calificado, han incidido de manera prolongada en la consolidación de los movimientos migratorios no solo hacia Bogotá, sino también, hacia su entorno metropolitano inmediato. Como resultado, el suelo urbano de Bogotá y de los municipios vecinos, amplió treinta veces su tamaño durante los últimos 50 años (SDP, 2014a). Este **crecimiento metropolitano ha sido caótico y con serios impactos sobre la sostenibilidad ambiental, la competitividad regional y la equidad social, en el conjunto territorial**, esencialmente porque como se verá a continuación:

- **los municipios tienen dificultades para llevar a cabo todas las funciones que les han sido reservadas en el esquema de descentralización del Estado**, de las cuales nos hemos concentrado en explorar **las relacionadas con 5 grandes problemas que a juicio de Probogotá Región podrían ser resueltos si dichas funciones fueran transferidas a una Autoridad Metropolitana** como forma más efectiva para su ejecución;

³⁰ DANE, Estimaciones de población 1985-2005 y proyecciones de población 2005-2020.



- **pero sí ejercen sus prerrogativas, y en particular la definición del uso de los suelos,** generando o agravando problemas de aprovisionamiento de agua potable y saneamiento de aguas negras, deficiencia en el control de riesgos e inundaciones, y participando de manera desigual en los esfuerzos de provisión de vivienda, empleo y transporte para los habitantes de la Sabana. En esas condiciones, es difícil proyectar una visión estratégica sobre el desarrollo económico, social y ambiental del conjunto territorial. Con un agravante adicional: **esta prerrogativa se ejerce sin que existan las herramientas clave para la planeación y prospectiva territoriales** que la Nación debe proveer: **catastro actualizado y censos de población recientes.**

Examinemos pues aquellos bienes y servicios públicos en Bogotá D.C. y los municipios circunvecinos que dependen de un gobierno metropolitano como forma territorial e institucional más efectiva para su provisión.

3.1 El transporte público y la accesibilidad metropolitana

Sin lugar a dudas el problema más agobiante para los habitantes de la Sabana de Bogotá es la falta de accesibilidad metropolitana, por el déficit de infraestructura de movilidad y el deficiente servicio de transporte público, tanto urbano como interurbano.

3.1.1 El reto de la planeación y el desarrollo de la infraestructura para la movilidad metropolitana

Todos los accesos viales a la capital del país se encuentran saturados, impactando no solo la calidad de vida de los habitantes de la Sabana, sino también la competitividad de Bogotá, de su entorno metropolitano y del país. Y, dada la falta de interconexión de las autopistas nacionales en su paso por su área urbana, Bogotá hace frente, totalmente sola, al tráfico de origen nacional y regional que genera presiones sobre la estructura funcional y de servicios de la ciudad, agravando los problemas de congestión.

Estamos pues frente a **un déficit de infraestructuras para la movilidad metropolitana y el que no exista claridad sobre quién es responsable de proveerlas no ayuda a resolverlo.** Si el esquema de repartición de competencias



entre los distintos entes territoriales se cumpliera³¹ y dado que para todos los efectos Bogotá D.C. se asimila a un departamento y no hace parte de la jurisdicción de Cundinamarca, tendríamos que:

- La Autopista Norte, la Autopista Sur, la Autopista a Medellín (salida calle 80), la Calle 13 (salida a Mosquera, Madrid y Facatativá) -vías que conectan a Bogotá con los municipios de la Región Metropolitana y otras capitales departamentales-, deberían ser consideradas de nivel nacional. Sin embargo, estas han sido históricamente asumidas por el D.C. en los tramos que se encuentran en su jurisdicción, situación que contrasta con el resto de los municipios atravesados por las mismas vías. En cambio, las vías férreas que atraviesan Bogotá, en un lamentable estado de abandono, siguen siendo prerrogativa de la Nación.
- La iniciativa de los proyectos de conexión férrea regional entre Cundinamarca y el D.C. debería ser de la Nación. Sin embargo, ha sido la Gobernación de Cundinamarca, que no tiene jurisdicción en Bogotá, quien lidere el proyecto de Regiotram.
- Vías como la Perimetral de Oriente, que atraviesan únicamente los cascos municipales de algunos de los municipios de Cundinamarca, deberían ser de competencia departamental. Sin embargo, la Perimetral de Oriente hace parte de las llamadas *vías de Cuarta Generación* impulsadas por el gobierno nacional, cuando lo que justificaría su interés nacional serían sus eventuales conexiones con Bogotá, que lamentablemente no hacen parte del proyecto.
- La Avenida Longitudinal de Occidente, que conectará Soacha con Chía a través del occidente de Bogotá, involucrando el interés de dos entes del nivel departamental (Bogotá D.C. y Cundinamarca) debería ser en su totalidad competencia de la Nación. Sin embargo, la Nación la dejó a medio hacer, *ad portas* de Bogotá, como si ahí terminara el interés nacional de esa importante vía, y con el nefasto resultado que es tener 11.8 kms de vía inutilizados porque su continuación no estaba garantizada.

Además, **no se cuenta con recursos públicos suficientes para la expansión y ampliación de la red vial metropolitana y la malla vial arterial necesaria para el transporte público masivo**, razón por la cual se hace necesario recurrir a

³¹ Ver [Anexo 4. Repartición de competencias entre los distintos niveles territoriales / En materia de transporte](#)



mecanismos de alianza público-privada para la financiación de las inversiones en infraestructura, a través de **concesiones que, para su evaluación, diseño y licitación, requieren de modelos y competencias técnicas y financieras sofisticados.**

Si bien **sería necesario que la evaluación técnica y financiera de dichas infraestructuras estuviera en manos de una sola autoridad** capaz de modelar la capacidad, demanda, costos e ingresos de explotación en el corto, mediano y largo plazo, de todas las infraestructuras necesarias simultáneamente y **conforme a un Plan Maestro de Movilidad y Transporte Metropolitano**, hoy **los proyectos de concesiones viales se encuentran repartidos para su análisis, evaluación y licitación entre la Nación, la Gobernación y el Distrito**, generando serias dificultades de coordinación además de un riesgo financiero muy importante para cada uno de los actores públicos implicados, y en últimas para los ciudadanos, llamados a pagar, a través de tarifas de peajes, el costo de inversión y operación de tales infraestructuras.

Mientras no exista un ente con competencia supramunicipal para tomar decisiones territoriales que articulen un ordenamiento logístico regional para la movilidad y el transporte de carga y de pasajeros, **la Nación tendría que ocuparse de hacerlo.** La realidad es que no lo está haciendo, salvo por **los compromisos específicos en materia de transporte público de pasajeros, expresados en el CONPES 3677 de 2010** (DNP, 2010).

La Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT) de 2011 ha contemplado que *“la Nación y los diferentes órganos del nivel central podrán delegar en las entidades territoriales o en los diferentes esquemas asociativos territoriales y en las áreas metropolitanas, por medio de convenios o contratos plan, atribuciones propias de los organismos y entidades públicas de la Nación, así como de las entidades e institutos descentralizados del orden nacional. En la respectiva delegación se establecerán las funciones y los recursos para el adecuado cumplimiento de los fines de la administración pública a cargo de estas”* (Ley 1454, 2011, art. 20).

En este sentido, es de interés urgente de la Nación que exista una agencia de movilidad regional o **una Autoridad Regional de Transporte (ART), con liderazgo y autoridad**, en la cual delegar la planeación, regulación, articulación, financiación y gestión adecuada de la infraestructura para la movilidad regional **y con la capacidad técnica y financiera necesarias para el cumplimiento de dichas funciones.** Esto implica, por supuesto, asegurar **la coordinación de la planeación del uso de los**



suelos y del transporte, indispensable para el desarrollo urbano y territorial, para lo cual el nivel metropolitano debe estar investido de competencias en materia de ordenamiento territorial, como:

- la formulación de un **Plan Maestro de Movilidad y Transporte Metropolitano**, de superior jerarquía que los planes municipales,
- la definición y localización de infraestructuras de interés metropolitano;
- la definición y adquisición de reservas prediales para la construcción de infraestructura de interés metropolitano,
- la definición de cargas urbanísticas para la financiación de infraestructuras de interés metropolitano,
- la posibilidad de cobrar tributos como la plusvalía o contribuciones por valorización relacionadas con el desarrollo de proyectos de movilidad y transporte estratégicos (como Singapur y Curitiba, siempre lo han hecho).

3.1.2 La institucionalidad para la integración modal y tarifaria del transporte público de pasajeros

La necesidad de garantizar **la planeación del transporte público urbano con un criterio multimodal**, asegurando **la integración modal y tarifaria de los distintos servicios de transporte público de pasajeros**, y la necesidad de **extensión del SITP, y eventualmente del sistema metro, más allá de los límites de Bogotá**, ponen de manifiesto la necesidad de una Autoridad Regional de Transporte a nivel metropolitano. Sin embargo en la aglomeración urbana de Bogotá **conviven varios esquemas de organización del transporte público, haciendo difícil su integración modal y tarifaria:**

- Uno de ellos es **el esquema más sencillo de organización del transporte público**, que se da cuando múltiples operadores ofrecen sus servicios basados en el permiso de una autoridad local del transporte que los autoriza a explotar una ruta de la ciudad cobrando una tarifa que establece discrecionalmente el Alcalde Municipal o Distrital. Este es el caso:
 - o de **los taxis y el Transporte Público Colectivo –TPC- y el SITP Provisional en Bogotá**, cuyos operadores dependen de la autorización de la **Secretaría de Movilidad**;



- o de las rutas de transporte interurbano, que **dependen de las autorizaciones de las dos Autoridades de Transporte respectivas** y que, en teoría, cuando el origen o destino es Bogotá, debe iniciarse o terminar en un portal de integración con el Sistema Integrado de Transporte Público SITP de Bogotá.
- Otro consiste en **asegurar mínimo la coordinación de las operaciones a través de una sola entidad**, mientras que entidades diferentes las ejecutan, existiendo dentro de este modelo dos variantes:
 - o el **operador planifica sus servicios, los ejecuta y los cobra, pero responde ante la entidad de planificación y coordinación** para asegurar su rendimiento e integración con otros modos de transporte. Este podría ser el caso **del operador que aspire a explotar el Regiotram**, basado en una concesión otorgada por uno o varios entes territoriales (Ministerio de Transporte y/o Gobernación de Cundinamarca), sin que por ahora exista claridad sobre cómo opera, o no, una integración tarifaria con el SITP y el futuro metro de Bogotá;
 - o **la entidad de planificación y coordinación evalúa la demanda y planifica los servicios** (rutas, frecuencias y nivel de servicio), tras lo cual contrata la provisión de los servicios a través de contratos que vinculan a múltiples operadores y **asegura el recaudo de la tarifa. Bajo este esquema podría funcionar la Empresa Metro y funciona Transmilenio S.A.**, entidad que ejerce hoy todas las funciones de autoridad de Transporte del SITP de Bogotá (excepto el establecimiento de la tarifa al usuario, que es prerrogativa discrecional del Alcalde), aunque quien ostenta ese título es la Secretaría de Movilidad.

La **convivencia de todos estos esquemas bajo distintas autoridades de transporte** explica las dificultades para proveer servicio de transporte público que **el caso de Soacha** ejemplifica muy bien, no solo porque es un municipio que tiene dificultades presupuestales para satisfacer las necesidades en materia de equipamientos y servicios para su población, sino también por la falta de una **autoridad única de transporte** que resuelva:

- por un lado, el componente troncal de Transmilenio en Soacha circula por la Autopista Sur, que depende del Ministerio de Transporte por ser una vía concesionada por la ANI. Esto ha conllevado una **dificultad para la**

financiación del componente troncal, que requiere un convenio entre el Ministerio, Cundinamarca y Soacha, y otro entre la ANI y Soacha.

- por otro lado, **la dificultad para la implementación del componente zonal, que implica reorganizar y suprimir** rutas municipales, chatarrizar buses, construir y mantener vías y patios, tareas **que necesariamente dependen de Soacha como Autoridad Local de Transporte**, y que no han sido realizadas por falta de voluntad política, o de capacidad técnica, o de capacidad financiera, o todas las anteriores. Soacha dice no tener la capacidad para organizar la troncoalimentación del sistema (pero quizás tampoco quiera asumir el costo político de la sacada de transportadores y la chatarrización de buses), Transmilenio S.A. considera que no es su rol hacerlo y, en cualquier caso, si el sistema troncal estuviera correctamente alimentado no cabrían quizás todos los pasajeros adicionales abordando en Soacha, ni en las ya saturadas estaciones de Soacha, ni en la red troncal de Bogotá. Resultado: **el componente zonal del sistema Transmilenio en Soacha es inexistente;**
- por último, el **problema de la integración tarifaria**, ya que el pago de dos tarifas completas –la del transporte público colectivo y la del sistema Transmilenio- resulta muy difícil para buena parte de la población de Soacha, de bajos ingresos, que termina prefiriendo un servicio de transporte no oficial.

Sería entonces muy útil **una autoridad de transporte con jurisdicción metropolitana que planifique y coordine el transporte público urbano con un criterio multimodal** asegurando **la integración modal y tarifaria de los distintos servicios de transporte público de pasajeros**, de modo que asegure, además:

- **la necesaria organización de conexiones interurbanas** cuando se cruzan los límites de la ciudad;
- **la realización de economías de escala en el servicio de transporte público:**
 - o hay municipios que no son capaces de organizar el transporte público y para ellos habría considerables ahorros si el operador de Bogotá extendiera sus servicios a la periferia, y o si existiera un servicio común de transporte con un solo centro de control de operaciones;
 - o si cada municipio tiene su servicio y sus tarifas, la cantidad a pagar por cada pasajero es mayor ya que los beneficios de *telescoping* –es decir que la tarifa por km se reduce al incrementarse la longitud del viaje- se pierden.



- **la optimización de rutas:** se evitan duplicidades de ruta y se mejora el nivel de cobertura, propiciando la igualdad de oportunidades entre municipios de distintos niveles económicos.

3.1.3 El reto de la financiación del transporte público

El tercer reto que enfrentan Bogotá y su aglomeración urbana en relación con la movilidad es la financiación del transporte público. En efecto, partiendo del déficit operativo que enfrenta el sistema Transmilenio y con la perspectiva de la entrada en operación de la primera línea del Metro de Bogotá, resulta imperativo resolver, de manera sostenible y a largo plazo, el problema de la **tarifa del transporte público**, entendiendo que **es probable y muy posible que la tarifa al usuario de uno y otro sistema sean inferiores a sus respectivas tarifas técnicas**, como ya es el caso para el sistema integrado de transporte público de Bogotá (SITP), que está siendo subsidiado actualmente a través del Fondo de Estabilización Tarifaria –FET.

Y, por supuesto, el problema de la tarifa técnica es solo una parte del problema, ya que **Bogotá, como muchos otros lugares del mundo, tiene una organización institucional compleja.** Considerando únicamente el SITP:

- **la provisión de infraestructura y la operación de los servicios dependen de entidades distintas:** por ejemplo, en el caso del Sistema Integrado de Transporte Público –SITP–, quien construye es el Instituto de Desarrollo Urbano –IDU– y quien organiza la prestación del servicio de transporte público es Transmilenio S.A., empresa industrial y comercial del Distrito Capital, adscrita a la Secretaría de Movilidad de Bogotá;
- por la misma razón, **el financiamiento de la infraestructura está separado del cobro de los costos de operación:** es así como el costo de construcción de una troncal de Transmilenio no se refleja en los costos de operación del sistema, ni mucho menos en la tarifa al usuario.

Para resolver el problema de una tarifa que no cubre los costos fijos de la operación, y mucho menos los costos de construcción de la infraestructura que la soporta, es necesario **reducir el déficit cobrando una parte adicional del costo total a aquellos segmentos del mercado en los que la demanda se vea menos afectada por un aumento de tarifa.**

En los sistemas de transporte urbano multimodales, **lograr el equilibrio financiero global puede requerir un subsidio cruzado entre los distintos modos de**



transporte, en particular cuando los distintos modos tienen distintas estructuras de costos. De este modo el sistema troncal de Transmilenio intenta hoy en día equilibrar el déficit operativo del sistema zonal. Y esto se logra porque ambos modos están siendo explotados por la misma organización, de manera que es posible conciliar distintas tasas de recaudo para cada uno de los modos, con el objetivo de recaudar el costo total.

Sin embargo, **cuando los distintos modos de transporte están en competencia**, como podrían llegar a estar el Metro y el Regiotram, o incluso el Metro y Transmilenio, por parte de la demanda en Bogotá, **no es posible aplicar tales subsidios cruzados**. Por supuesto, **lo anterior dificulta la integración tarifaria entre los distintos sistemas**. Si a eso agregamos que los costos de la operación no son los únicos que hay que financiar, rápidamente se concluye que **la tarifa al usuario no puede ser la única fuente de financiación del sistema de transporte público**. **Se hace necesario organizar su financiación por quienes tienen mayor capacidad de contribución** y se benefician de la “descongestión” de la infraestructura vial que los usuarios del transporte público contribuyen a fomentar: **los usuarios del vehículo particular**.

Según el informe sobre el diseño de Autoridades Regionales de Transporte (ART) establecido por el Banco Mundial (2016) para el Departamento Nacional de Planeación, existen varias fuentes de cobro a los usuarios del vehículo particular, aunque muchas de ellas tienen limitantes para ser canalizadas por las ART en el caso colombiano:

- **Las tasas que gravan la compra, tenencia o uso de los vehículos automotores**, pero en Colombia existe una restricción constitucional para establecer rentas de destinación específica para fines distintos al gasto social, por lo menos a los tributos del nivel nacional, es decir, se destinan a financiar el presupuesto general. Entre ellos, están vigentes en Colombia:
 - o **La sobretasa a la gasolina**, que grava con un 25% el precio final del combustible, y se destina en un 74% a los municipios y en un 25% a los departamentos. La sobretasa no tiene destinación específica, pero los flujos futuros solo pueden ser pignorados si los recursos se orientan al gasto vial o proyectos de transporte público masivo;
 - o **El diésel**, que está gravado con una tasa del 6% y el recaudo se divide en partes iguales entre la nación y los departamentos, existiendo la obligación de aplicar su recaudo a proyectos viales. Desde esta



perspectiva **la sobretasa al diésel podría constituir una fuente para la ART**, pero es necesario recordar que los departamentos tienen que responder por la red vial secundaria a su cargo;

- **El impuesto por la tenencia anual a los vehículos**, que se distribuye entre el departamento y los municipios en un 80% y un 20% respectivamente. El impuesto se cobra anualmente en función del valor comercial del vehículo y tiene tarifas escalonadas. Esta fuente no tiene condicionamiento de sus usos y en general ya está comprometida en los gastos corrientes de los entes territoriales;
- **Las multas.** Son de muy difícil recaudo y, por lo menos en Bogotá, el producto de estas se destina a la financiación del sistema semafórico.
- **Los peajes de vías concesionadas**, herramienta muy eficiente porque grava directamente los costos que ocasiona un vehículo al utilizar un tramo específico de una vía. Si los peajes existentes, que recauda la ANI, están contractualmente comprometidos con los concesionarios para cubrir los costos de los proyectos y por lo tanto no constituyen una fuente para las ART, **nuevos peajes urbanos**, podrían crearse destinados a los usuarios con disponibilidad para pagar por ahorrar tiempo. Sin embargo, el Plan de Desarrollo de Enrique Peñalosa condiciona los peajes urbanos a su implementación en solo algunos de los carriles de un corredor, volviendo prácticamente inviable su implementación si los usuarios del transporte individual pueden escoger entre un carril pago y un carril no pago;
- **Los cargos por congestión**, reglamentados por el decreto 2883 de 2013, que permiten gravar el uso de vehículos particulares en ciudades con más de 300.000 habitantes. La tasa grava la circulación en determinada zona o el cruce de determinados umbrales. Dicha alternativa actúa como una herramienta eficiente en términos económicos porque internaliza, en las decisiones de viaje, las externalidades que generan los viajes en vehículos particulares. Sin embargo el Concejo de Bogotá ya rechazó esta posibilidad en por lo menos una oportunidad;
- **Las tasas al estacionamiento**, más específicamente a imponer una sobretasa a las tarifas que cobran los estacionamientos de parqueo de servicio al público e imponer tarifas al parqueo en vía pública. Esto representaría un desincentivo a utilizar vehículo privado y generaría un recaudo para mejorar el transporte público.



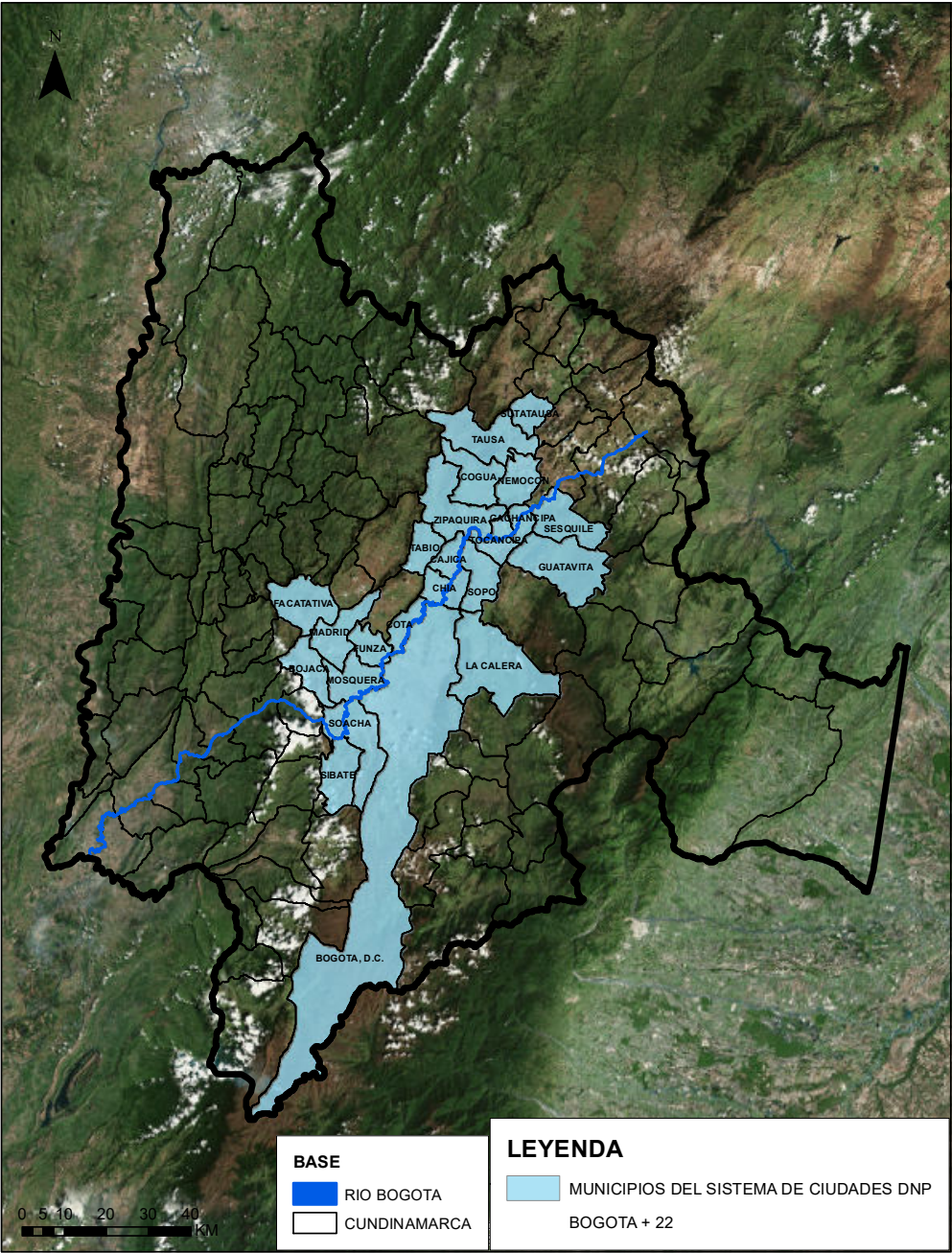
Tal y como lo sugiere el Banco Mundial³², la idea es que todos estos cobros, “que deben ser tratados como ingresos de la actividad comercial de los municipios y no como ingresos por impuestos generales” (Gwilliam, 2002), se destinen a un **fondo metropolitano para la financiación del transporte urbano** al cual se deben destinar además todas las transferencias intergubernamentales y las asignaciones de impuestos locales relacionadas con el transporte. De modo que más que un Fondo de Estabilización Tarifaria subsidiado desde el presupuesto general, **hay que crear un fondo con fuentes propias, ojalá todas financiadas, a cargo de una única Autoridad Regional de Transporte capaz de asignarlos a los distintos proyectos de infraestructura y al cubrimiento de la tarifa técnica de los distintos modos que lo requieran**, según el ejemplo de las Autoridades Regionales de Transporte de Madrid, Barcelona y París³³. La ART podría asumir, además, la responsabilidad de contratar y supervisar los servicios. No obstante, cuando se tienen modos de transporte que demandan una fuerte inversión de capital en infraestructura, como pueden ser los BRT o los modos férreos, y existiendo ya Transmilenio S.A. y la Empresa Metro, con esa función específica, las contrataciones de servicios se mantendrían en los entes territoriales.

Ahora bien, la ley 1753 de 2015 “por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, Todos por un nuevo País”, en su artículo 183 suministra el marco normativo para la creación de ART en el país. Dicho artículo define que la creación de ART se hará por solicitud al Ministerio de Transporte de las entidades territoriales de las aglomeraciones urbanas, que **deberán constituir previamente esquemas asociativos territoriales, en concordancia con el artículo 10 de la Ley 1454 de 2011.**

¿Cuáles serían los municipios que deben hacer parte de la jurisdicción de una Autoridad Regional de Transporte? Según los estudios que sustentan el Sistema de Ciudades del DNP, **la aglomeración urbana de Bogotá, definida como los municipios con una tasa de conmutación diaria superior al 10% alrededor de Bogotá** (DNP, 2014), **se conforma por Bogotá y 22 municipios**, esencialmente a lo largo de la Autopista Norte, la Calle 13-Vía a Facatativá, la Calle 80-Autopista a Medellín hacia el occidente, la vía a La Calera y Sopó al oriente y la Autopista del Sur, hacia Girardot. Por supuesto, una vez completa y en operación la Perimetral de Oriente, la dinámica de conmutación evolucionará en los municipios del oriente de Bogotá. Tomaremos esa base como el perímetro de la solución al problema del transporte metropolitano, así:

³² Ciudades en movimiento: revisión de la estrategia de transporte urbano del banco mundial. Banco Mundial (2002).

³³ Ver [Anexo 7. Autoridades regionales de transporte de referencia.](#)



Mapa 1. Municipios entre los cuales se ejerce una conmutación cotidiana superior al 10%. Bogotá + 22



3.2 Usos de suelo y equilibrio territorial

3.2.1 El reto de la producción de vivienda de interés social

De manera general, la oferta de vivienda depende esencialmente de tres factores complementarios:

- la **disponibilidad de suelo**, que depende esencialmente del Plan de Ordenamiento Territorial o equivalente. En efecto, a través de este y de los instrumentos que los desarrollen o complementen, los municipios determinan la posibilidad de urbanización del suelo, su uso y **la calificación y localización de los terrenos para la construcción de viviendas de interés social** conforme a los términos previstos en la Ley 388 de 1997 (Numeral 7, artículo 8). Al respecto, la ley precisa:
 - o que al incorporar suelo de expansión urbana en los planes de ordenamiento territorial y en los instrumentos que lo desarrollen se debe determinar los *"porcentajes del nuevo suelo que deberán destinarse al desarrollo de programas de vivienda de interés social"* (Ley 388, 1997, art. 92);
 - o que en los planes parciales con tratamiento de desarrollo en suelo urbano y de expansión urbana o en las normas urbanísticas que reglamenten la urbanización de suelos urbanos sin plan parcial, salvo cuando se trate de usos industriales, dotacionales o institucionales, *"se determinarán los porcentajes de suelos que deben destinarse al desarrollo de Programas de Vivienda de Interés Prioritario (VIP)"*, disponiendo que los municipios y distritos con población urbana superior a 100.000 habitantes y aquellos localizados en el área de influencia de ciudades con población superior a los 500.000 habitantes, dichos porcentajes no podrán ser inferiores al 20% del área útil residencial del plan parcial o del proyecto urbanístico siempre que se trate de predios sujetos a tratamiento de desarrollo en suelo urbano y de expansión urbana (Ley 1537, 2012, art. 46);
- su **habilitación para el uso urbano o la densificación**, que depende de la capacidad de inversión de los entes territoriales en **construcción de redes de servicios públicos domiciliarios y de transporte, espacio y equipamientos públicos**;



- la **construcción de la vivienda** como tal, que depende de la **demanda objetiva y de su capacidad de pago del bien inmueble**.

Para la vivienda de interés social³⁴, este tercer factor depende de la **disponibilidad y asignación de subsidios del Estado, tanto a la oferta como a la demanda**, a través del **Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social**.

Por lo tanto, y según la repartición de competencias que la ley definió para la provisión de vivienda³⁵, el Distrito Capital y los municipios son quienes determinan en primer lugar la posibilidad de desarrollo de proyectos de vivienda, a través de decisiones normativas de usos del suelo, subdivisión predial y densidad que han determinado el modelo de ocupación urbano de Bogotá y su área de influencia. Según el *Documento Técnico de Soporte para la conformación del Comité de Integración Territorial de Bogotá* y sus municipios vecinos, que analiza los municipios de Cajicá, Chía, Cota, Facatativá, Funza, La Calera, Madrid, Mosquera, Sibaté, Soacha, Sopó, Tabio, Tenjo, Tocancipá y Zipaquirá y Bogotá, la situación de la oferta de vivienda en el territorio de la aglomeración urbana de Bogotá se puede resumir así:

- La Calera, Tabio y Sopó han priorizado las parcelaciones campestres de estratos altos en suelo rural;

³⁴ Respecto de la definición de la vivienda de interés social y de interés social prioritaria y su vinculación con los tratamientos urbanísticos previstos por los Planes de Ordenamiento Territorial, el decreto 75 de 2013 del Ministerio de Vivienda señala que:

- a) El artículo 44 de la Ley 9 de 1989, modificado por el artículo 91 de la Ley 388 de 1997, dispone que 11 *Se entiende por viviendas de interés social aquellas que se desarrollen para garantizar el derecho a la vivienda de los hogares de menores ingresos. En cada Plan Nacional de Desarrollo el Gobierno Nacional establecerá el tipo y precio máximo de las soluciones destinadas a estos hogares teniendo en cuenta, entre otros aspectos, las características del déficit habitacional, las posibilidades de acceso al crédito de los hogares, las condiciones de la oferta, el monto de recursos de crédito disponibles por parte del sector financiero y la suma de fondos del Estado destinados a los programas de vivienda.* (Ley 9, 1989, art. 4)
- b) El artículo 117 del actual Plan Nacional de Desarrollo contenido en la Ley 1450 de 2011, definió la Vivienda de Interés Social como *"...la unidad habitacional que cumple con los estándares de calidad en diseño urbanístico, arquitectónico y de construcción y cuyo valor no exceda ciento treinta y cinco salarios mínimos mensuales legales vigentes (135 SMLMV)"* y en el párrafo 1° del mismo artículo se estableció u:: tipo de vivienda denominada de Interés Social Prioritaria, cuyo valor máximo será de setenta salarios mínimos legales mensuales vigentes (70 SMLMV).
- c) El párrafo 2° del citado artículo 117, dispuso que para programas y/o proyectos de renovación urbana, el Gobierno Nacional podrá definir un tipo de vivienda de interés social con un precio superior a los ciento treinta y cinco salarios mínimos legales mensuales vigentes (135 SMLMV), sin que éste exceda los ciento setenta y cinco salarios mínimos legales mensuales vigentes (175 SMLMV), señalando las características de esta vivienda de interés social, los requisitos que deben cumplir los programas y/o proyectos de renovación urbana que la aplicarán y las condiciones para la participación de las entidades vinculadas a la política de vivienda y para la aplicación de recursos del Subsidio Familiar de Vivienda.

³⁵ Ver [Anexo 4. Repartición de competencias entre los distintos niveles de entes territoriales / En materia de vivienda](#)



- Soacha aporta cerca del 88% de la oferta de Vivienda de Interés Social en el territorio;
- Soacha, Cajicá, Tocancipá, La Calera y Cota presentan un superávit en la oferta de vivienda; es decir están satisfaciendo una demanda de vivienda exógena atendiendo las dinámicas poblacionales que trascienden a los entes municipales locales cuando estos se relacionan de manera compleja como en el caso de la aglomeración urbana de Bogotá. Lo anterior, con efectos importantes en el mercado del precio del suelo y, en muchos municipios de la Sabana, haciendo difícil el acceso a soluciones de vivienda para la población local;
- sin tener en cuenta a Bogotá, la cantidad de licencias autorizadas para vivienda representa un poco más del 78% del área total licenciada para todos los usos, siendo Cajicá, Chía, Facatativá, La Calera, Madrid, Soacha, Sopó, Tabio y Zipaquirá aquellos que se caracterizan por la mayor producción residencial, con una participación del licenciamiento para vivienda hasta del 90% del total de área autorizada para la construcción; situación que indica una tendencia de estos municipios a convertirse en ciudades dormitorio.

De modo que **la tendencia de ocupación del suelo en la Sabana de Bogotá tiende a reproducir los problemas de segregación social y funcional que Bogotá enfrenta en su jurisdicción administrativa**: población de altos ingresos al norte y nor-orientes; población de bajos ingresos al sur y al sur-occidente y falta de correspondencia entre los lugares de residencia y la localización de los empleos. Con un agravante adicional: lo que Bogotá logra hacer dentro de su jurisdicción administrativa en materia de subsidios cruzados entre poblaciones de altos ingresos y las de bajos ingresos, no se puede hoy realizar entre poblaciones de municipios de ingresos altos y los de ingresos bajos, generando **desequilibrios territoriales importantes**.

Para garantizar un alcance regional en la planeación de la oferta de vivienda, y la necesaria articulación de la oferta de vivienda con soluciones de transporte metropolitano y cobertura total de servicios públicos, garantizando además los equilibrios territoriales, la ley 1625 confiere a las Áreas Metropolitanas la tarea de **coordinar en su respectivo territorio el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social y adoptar las políticas para el desarrollo de programas metropolitanos de vivienda**, de conformidad con las normas vigentes, en concordancia con la Ley 3ª de 1991 y con las políticas y programas de la Nación en materia de vivienda de interés social y prioritaria.



Para lograrlo, las Áreas Metropolitanas formulan y adoptan el Plan Estratégico Metropolitano de Ordenamiento Territorial, y pueden crear y/o participar de la conformación de bancos inmobiliarios para la gestión del suelo en los municipios de su jurisdicción.

Sin embargo, como ha expresado el AMVA³⁶, hoy **las Áreas Metropolitanas no pueden ser candidatas a los cupos disponibles de subsidios por no ser un ente territorial**. De modo que, aunque la ley les confirió una tarea, no ha reglamentado la manera en que las Áreas Metropolitanas puedan llevarla a cabo. Este es un **punto crucial que cualquier arreglo para la aglomeración urbana de Bogotá debería resolver, confiriendo a una autoridad metropolitana las prerrogativas siguientes:**

- la definición y gestión de suelo para la vivienda de interés social;
- la definición y localización de equipamientos de interés metropolitano;
- la definición y adquisición de reservas prediales para la construcción de equipamientos de interés metropolitano;
- la definición de cargas urbanísticas para la financiación de equipamientos de interés metropolitano;
- la solicitud y obtención de cupos de subsidios para los proyectos de interés social metropolitano.

3.2.2 La organización para la vocación productiva del territorio

Bogotá es la mayor economía de Colombia, generando cerca del 25% del PIB nacional (Banco de la República & DANE, 2016). **Su dinamismo económico se extiende cada vez más por fuera de su jurisdicción**, haciendo que áreas urbanas y periurbanas situadas a lo largo de **los principales corredores de carga (Autopista Sur, Calle 13, Autopista a Medellín y Autopista Norte) se consoliden como ejes de ubicación de los nuevos nodos de actividad industrial y logística** mientras que **Bogotá se especializa cada vez más en la economía de servicios y comercio**, manteniendo una pequeña industria de mercado local, y **concentrando la mayor parte del insipiente ecosistema de la economía del conocimiento y la economía naranja** en el país.

³⁶ En el Foro de Areas Metropolitanas organizado por el Departamento Nacional de Planeación (DNP) el 13 de septiembre de 2017.



Esta **doble dinámica, de difusión, por un lado, y concentración por el otro, propia de todas las grandes ciudades en el mundo**, requiere **organización para favorecer las complementariedades productivas** que fortalezcan la plataforma económica regional.

Sin embargo, hay factores que impactan negativamente al sector productivo de la región y el primero de ellos es **la ausencia de una visión estratégica sobre el desarrollo económico de Bogotá-Sabana orientada solidariamente para el fomento de la equidad, la productividad y la competitividad del conjunto territorial**. Al contrario, el desarrollo de nuevos nodos económicos ha obedecido en buena parte a lógicas desconectadas de cualquier estrategia de organización territorial coherente y fundamentadas esencialmente en:

- la **disparidad que en materia de impuestos se observa entre municipios de la región**, muchos de los cuales aprobaron exenciones en la carga impositiva de las empresas que se constituyan en su territorio³⁷ (SDP, 2010);
- la **falta de articulación entre la oferta de suelo para implantaciones productivas y las inversiones en infraestructura para la habilitación del suelo para su uso urbano**, propiciada por la ley 388 de 1997 cuando admitió, como categoría de suelo, el **suburbano**: a través de esta categoría se admite una implantación de “baja densidad” por fuera del perímetro urbano de los municipios a lo largo de los ejes viales importantes, **sin necesidad de definir obligaciones urbanísticas ni un sistema de reparto equitativo de cargas y beneficios**, es decir **sin garantizar la provisión de servicios públicos suficientes y eficientes**. Es así como Sopó habilitó en rural suburbano un área equivalente a 14 (SDP, 2014c) veces el suelo urbano y de expansión, lo que representa la tercera parte del suelo del municipio, seguido de los municipios de Cota (6 veces), Gachancipá (5 veces), Tocancipá (3 veces), Zipacón (2 veces), Funza (1,8 veces) y Bojacá (1,5 veces). Esto ha permitido que el suelo sabanero se llene progresivamente de **zonas industriales que poco o nada aportan en materia de desarrollo vial, de espacio público o de equipamientos sociales en los municipios**; aunque probablemente ofrezcan algún nivel de empleo a la población local. Los municipios con mayor suelo habilitado para industria en clasificación de suelo rural son Soacha y Cota.

Estas dos condiciones han propiciado **una competencia entre los municipios por atraer industrias y empleos**, derivando en **ocupación desordenada y “a menor**

³⁷ El municipio de Cota por ejemplo contempló en los Acuerdos 20 y 24 de 2009 un descuento entre el 90% y el 30% sobre el valor del impuesto de Industria y Comercio por un plazo de hasta ocho años.



costo” del suelo sabanero, con un altísimo costo ambiental e impactos negativos en la productividad del territorio:

- la falta de redes de saneamiento básico genera contaminación del suelo y del agua,
- la falta de accesibilidad en transporte público genera congestión vehicular en las vías de acceso a Bogotá y altos tiempos de desplazamiento,
- la falta de planeación conjunta del territorio amplifica los problemas de segregación socio-espacial y funcional en el territorio.

Sin embargo, es importante recalcar que mientras la competencia entre los municipios opera, generando impactos ambientales importantes, **los bogotanos concurren solidariamente al desarrollo de Cundinamarca** participando en sus rentas y aportando una parte muy importante de los recursos que la CAR invierte en los municipios.

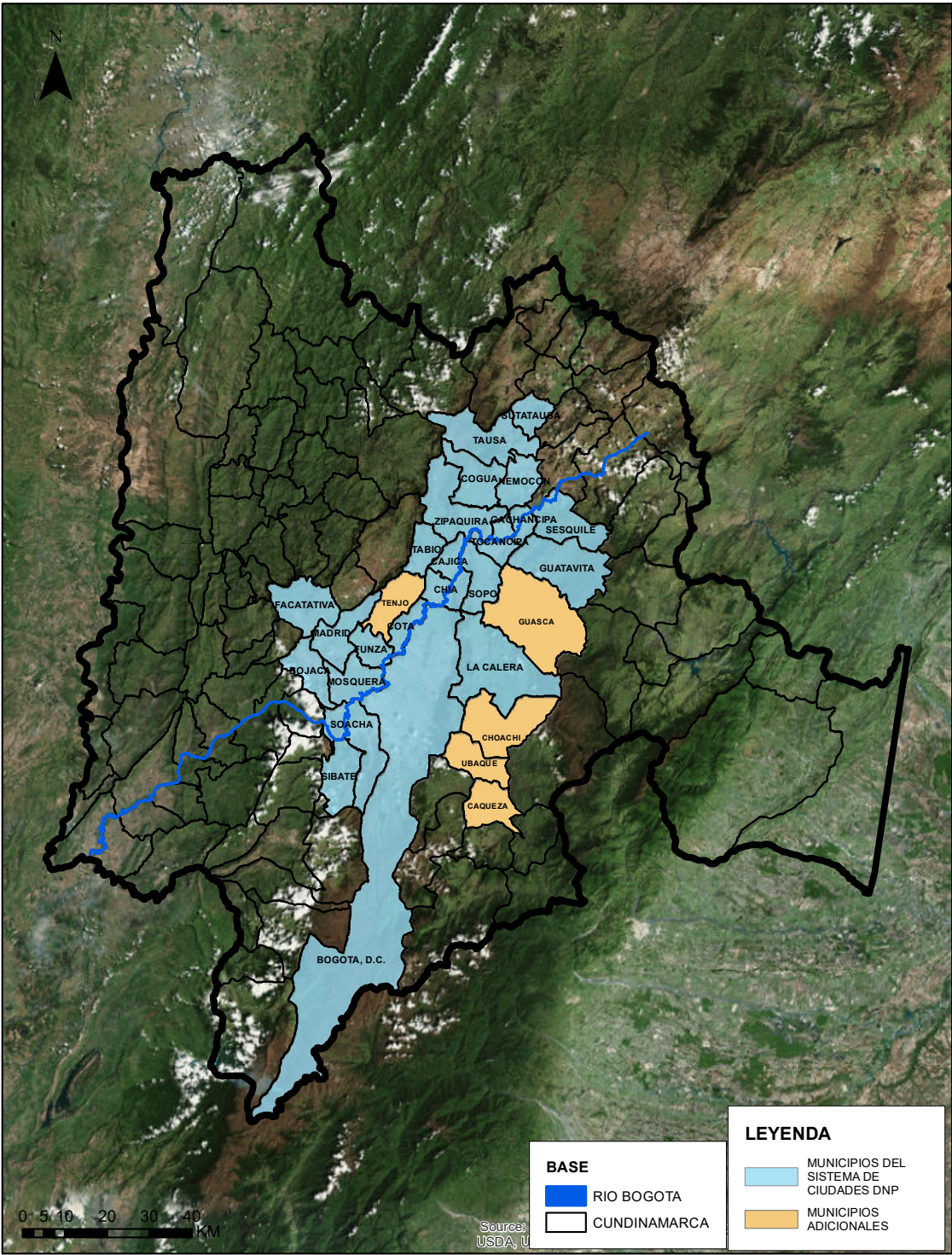
Un arreglo útil en materia de organización de la vocación productiva y la competitividad económica para el conjunto territorial consistiría en **acordar una estrategia de desarrollo económico a través de un ente con jurisdicción metropolitana encargado de formularla**, tramitar su acuerdo y realizarla, con unas prerrogativas específicas:

- la definición de un **Plan de Desarrollo Productivo y Competitividad Multinivel:**
 - o En el primer nivel se hace necesario un plan específicamente referido a la organización física del territorio para orientar y potenciar la vocación productiva del conjunto territorial motivando, definiendo y programando proyectos estratégicos para:
 - la accesibilidad y la organización logística del territorio (ej. Puertos logísticos, el acopio, la distribución de alimentos y el sacrificio animal);
 - la producción agrícola y la especialización agro-industrial (ej. Distritos de riego);
 - la producción industrial y la especialización tecnológica (ej. Parques científicos y tecnológicos);



- la producción creativa y la especialización en economía naranja (ej. Ej. Parques metropolitanos y otras amenidades urbanas para la atracción del talento y la clusterización de servicios de alto valor agregado);
- la actividad turística y la organización de itinerarios, atractivos turísticos y sus servicios de soporte tales como:
 - hotelería y restauración;
 - centros de convenciones y ferias.
- En un segundo nivel se hace necesaria la coordinación, a través de recomendaciones y lineamientos para el desarrollo de políticas típicamente transversales al desarrollo económico, en cabeza de cada municipio de acuerdo a sus funciones y competencias:
 - Coordinación de la política de educación primaria, básica y media de acuerdo a la decisión de vocación productiva del conjunto territorial y a la localización de los proyectos estratégicos;
 - Estrategias de fomento a la creación de empresa.
- la definición de nuevas áreas de expansión urbana con uso económico y su posicionamiento productivo, conforme a las disposiciones del plan;
- la definición de la(s) tasa(s) del impuesto de Industria y Comercio aplicables en los municipios de su jurisdicción.

Por supuesto, entre más municipios estén federados por un ente capaz de asegurar los equilibrios territoriales, mejor podrán mutualizarse y repartirse los esfuerzos en materia de producción de vivienda de interés social y mayor será la competitividad del conjunto territorial. Pero asumiremos como perímetro crítico para el direccionamiento del uso de los suelos **aquellos municipios que presentan mayor intensidad en las relaciones funcionales con Bogotá**, partiendo de nuevo del grado de conmutación diaria de sus habitantes, pero agregando por un lado aquellos municipios que la Perimetral de Oriente atraviesa - Choachí, Ubaque y Cáqueza- y por otro lado Tenjo, que aunque no presenta esta tasa de conmutación sí se encuentra en la continuidad territorial del subconjunto conformado por los anteriores.



Mapa 2. Municipios que comparten dinámicas de ocupación del suelo, deducidas a partir de la dinámica y proyección de desplazamiento cotidiano: Bogotá + 27.



3.2.3 La realización eficiente del catastro, como requisito para la planeación del uso del suelo

El Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) es la autoridad nacional encargada de realizar el inventario de las características de los suelos, de adelantar investigaciones geográficas para el desarrollo territorial, y de coordinar la Infraestructura Colombiana de Datos Espaciales (ICDE).

Su función en el ordenamiento territorial es muy importante por cuanto produce, provee y divulga la información y conocimiento en materia de cartografía, catastro y tecnologías geoespaciales. El IGAC atiende a 974 municipios del país y 20 áreas no municipalizadas, entre ellos a todos los municipios del entorno sabanero, exceptuando a la ciudad de Bogotá D.C. que cuenta con su propia autoridad catastral (SDP, 2014b).

Si bien el catastro es fundamental como herramienta para el ordenamiento territorial y para el recaudo del impuesto predial de los municipios, actualmente se evidencian importantes rezagos de hasta 10 años (SDP, 2014b) en la actualización del catastro de los diferentes municipios del entorno metropolitano -sobre todo en lo que se refiere al suelo rural-.

No obstante, el artículo 180 de la Ley 1753 de 2015 del Plan Nacional de Desarrollo, abre la posibilidad de optimizar la prestación de los bienes y servicios a cargo del Estado mediante la distribución de competencias que sean susceptibles de delegación. Entre ellas se incluye la formación, actualización, conservación catastral e implementación de catastros multipropósito descentralizados en municipios, distritos y áreas metropolitanas con población superior a 500.000 habitantes, lo que supone una oportunidad institucional para el entorno metropolitano, que ya está siendo explorada con el DNP. En este caso, estaríamos hablando de **una delegación del nivel central a la Oficina de Catastro Distrital, para la actualización del catastro de los municipios vecinos a Bogotá**, que tendría que venir acompañada de los recursos adicionales necesarios para su realización.

Sin embargo, y admitiendo que las decisiones de ordenamiento territorial relacionadas con la expansión y densificación del perímetro urbano de los municipios fueran trasladadas por los municipios a una autoridad metropolitana, **tendría sentido que la Oficina de Catastro Distrital, clave en el planeamiento del territorio, pasara al nivel metropolitano.**



3.3 El abastecimiento en agua potable

Sin duda la situación más crítica, aunque no muy visible para la opinión pública, tiene que ver con el abastecimiento futuro en agua potable de una aglomeración de ya casi 10 millones de habitantes, a 2600 metros de altura. Y no es muy visible para la opinión pública porque Bogotá ha tenido históricamente una de las mejores calidades de agua en el continente, y a los habitantes de los cascos municipales de la Sabana en general les sale agua por el grifo.

En efecto, los municipios de la Sabana tienen prácticamente cubierta la demanda de agua en las cabeceras municipales, con coberturas superiores al 95% (Gouëset, 2005b) ya que cada uno de ellos cuenta con al menos una entidad pública u operador para garantizar su oferta en el área urbana y/o varias asociaciones de usuarios para su provisión en el área rural (SDP, 2014b). Sin embargo, los indicadores de cobertura no dan cuenta del estado de funcionamiento y la continuidad del servicio, ni de la calidad del agua.

Y es de resaltar el rol preponderante de la Empresa de Acueducto, Alcantarillado y Aseo de Bogotá –EAAB- ESP- en el abastecimiento de agua en el ámbito regional. Gracias a importantes inversiones en aducciones, estaciones de bombeo, embalses, plantas de tratamiento, conducciones, tanques de amortiguación, redes matrices, redes expresas, tuberías de distribución principal y secundaria, y acometidas domiciliarias, hoy la EAAB **puede abastecerse en agua por fuera de su jurisdicción** (casi 75% del sistema Chingaza, ubicado en los límites entre los departamentos de Cundinamarca y Meta y casi 25% de otros municipios cundinamarqueses), **prestar el servicio de acueducto domiciliario en Bogotá y ofrecer agua a sus vecinos** a través de dos figuras:

- **la prestación directa**, que consiste en la prolongación del servicio de acueducto domiciliario mediante conexiones a su red principal, y el cobro por dicho servicio, por ejemplo, en el caso de la parte central de Soacha y de 100% del perímetro urbano de Gachancipá (SDP, 2014b);
- **la venta de agua en bloque**, que consiste en la provisión de agua a municipios de la región mediante el transporte de agua potable hasta la entrada del sistema municipal, cobrando un precio por metro cúbico. Posteriormente, la empresa municipal es la encargada de la distribución, facturación, cobro y recaudo de los servicios de acueducto y alcantarillado en el municipio. Es el caso de Cota, Chía, Cajicá, Tocancipá, Sopó, La Calera,



Funza, Mosquera, Madrid, La Mesa y Anapoima, total o parcialmente abastecidos por Bogotá.

Los **municipios más rurales de la Sabana son autónomos para la provisión de agua potable** -Sibaté, Bojacá, El Rosal, Subachoque, Tabio y Tenjo-, aunque **con una pobre calidad de servicio y altos costos de operación**.

En cambio, **los municipios en vía de conurbación con la capital son dependientes de Bogotá** y concretamente de las políticas comerciales de la EAAB, en mayor o menor grado. Estos municipios, y en particular los que conforman Asocentro, quisieran salir de esta dependencia, buscando construir un sistema de abastecimiento alternativo con el apoyo de la Gobernación de Cundinamarca, a través de Empresas Públicas de Cundinamarca S.A. ESP, entidad que, aunque ya cuenta con un permiso de captación de aguas del Embalse de Sisga expedido por la CAR, no ha construido las obras necesarias a la captación, conducción, tratamiento y almacenamiento y transporte de agua a los municipios la Sabana de Bogotá, al parecer porque **los costos de inversión, comparados con el costo de compra de agua en bloque, resultan prohibitivos**³⁸.

Sin embargo lo más problemático no es la dependencia de los municipios para el abastecimiento de agua potable, sino **la evidente desconexión entre la planeación de la oferta del recurso hídrico a mediano y largo plazo –en manos de la EAAB- y las decisiones en materia de expansión del perímetro urbano de los municipios y la ocupación del suelo rural –en manos de cada uno de los municipios-**; decisiones que conllevan efectos importantes sobre la demanda de agua en la aglomeración, y que **pueden comprometer seriamente la disponibilidad del recurso hídrico de al menos 10 millones de habitantes**, o más, en el futuro.

Un arreglo responsable en materia de abastecimiento de agua potable tendría que amarrar la autonomía municipal en materia de decisión sobre la ocupación del suelo, a la disponibilidad real y demostrada de agua potable en el mediano y largo plazo. O, dicho de otro modo, si el municipio no es autónomo en el abastecimiento de agua potable, y menos en la planeación de la oferta del recurso hídrico a mediano y largo plazo, no debería tener autonomía de decisión sobre la expansión de su perímetro urbano o la ocupación del suelo rural con usos industriales o residenciales con densidades e impactos importantes sobre la demanda de servicios. Si bien el espíritu de la ley 388 es este, la aplicación de la categoría de suelo “*suburbano*” ha permitido lo contrario.

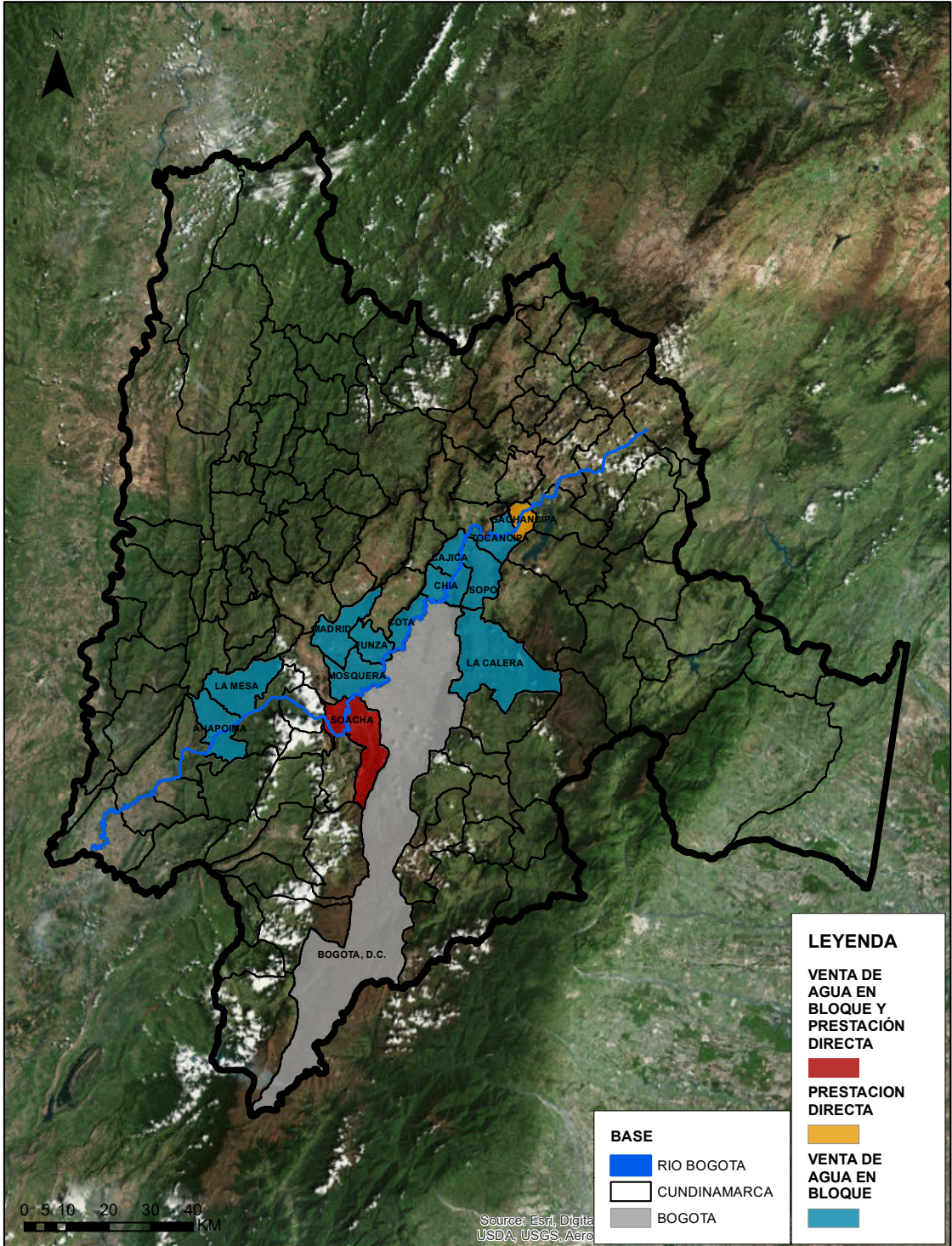
³⁸ Según entrevista con Asocentro el 14 de junio de 2017.



En todo caso podría disponerse que los municipios que dependen del agua de la EAAB se asociaran con Bogotá para asegurar a largo plazo su autonomía en materia de abastecimiento de agua potable a través de **una autoridad metropolitana responsable de ese paquete indisociable** que es:

- por el lado del servicio público de agua potable: **mínimo la planeación de la oferta del recurso hídrico**, es decir la planeación de la captación, conducción, tratamiento, almacenamiento y transporte del agua potable;
- por el lado del ordenamiento territorial: **las decisiones sobre la expansión y densificación del perímetro urbano**, que en adelante llamaremos **decisiones de ordenamiento del crecimiento metropolitano**.

La transferencia de este bloque de funciones, de todos los municipios asociados a una autoridad metropolitana presentaría una ventaja adicional para todos ellos **si pudieran implementarse los subsidios cruzados a escala metropolitana**, aliviando las tarifas para muchos usuarios en municipios donde no hay estratos 5 y 6.

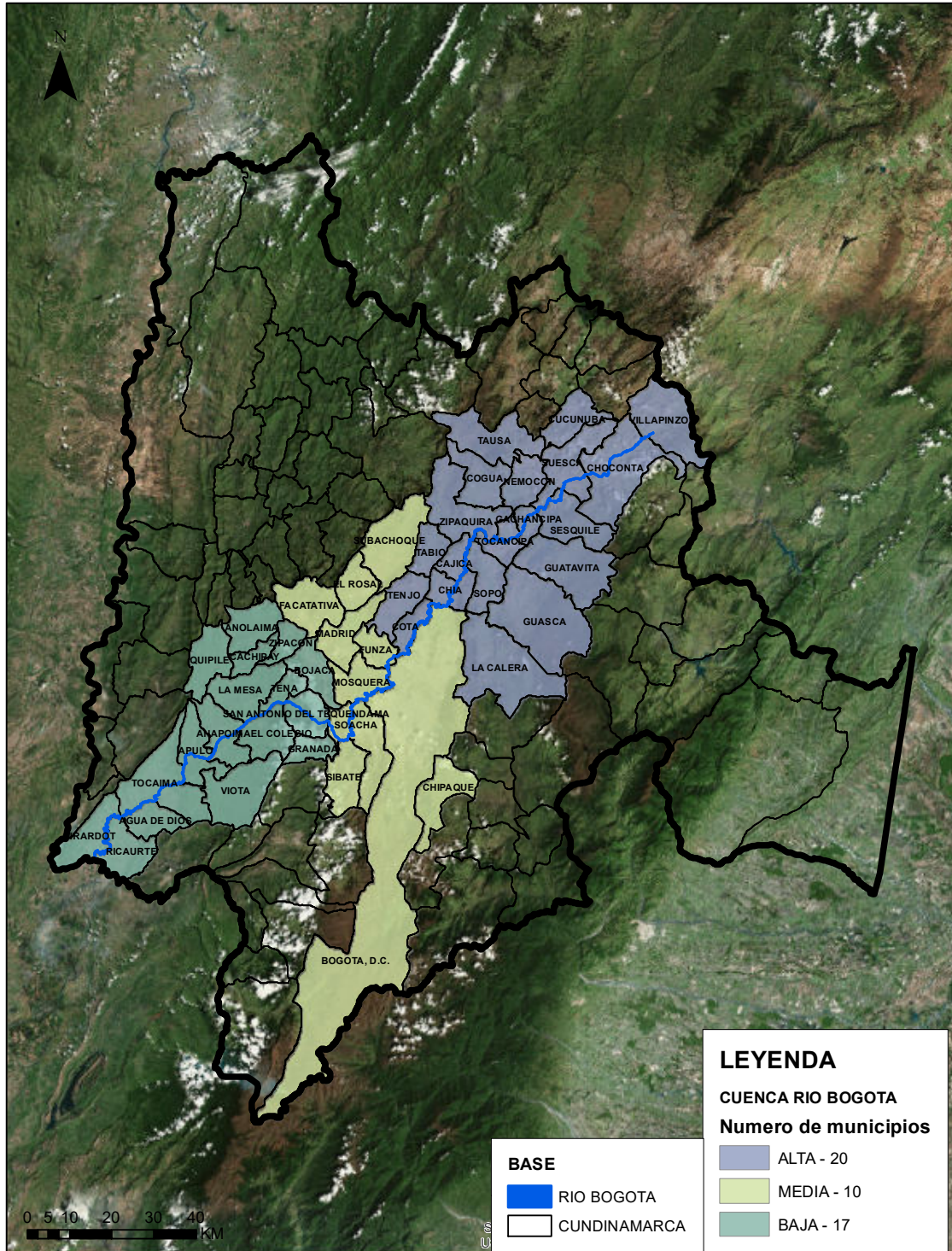


Mapa 3. Municipios de la Sabana que dependen en algún grado de la EAB para el abastecimiento en agua potable. Bogotá + 13.



3.4 El Río Bogotá

3.4.1 El reto de descontaminación del río



Mapa 4. Municipios que conforman la cuenca del Río Bogotá. Se destacan aquellos del la cuenca alta y media, de los cuales depende el caudal del Río Bogotá en el Salto del Tequendama, y su calidad: Bogotá + 29.



Históricamente, en Colombia el servicio de alcantarillado ha sido administrado y operado como un componente dependiente del servicio de acueducto y es común que ambos servicios sean prestados por un mismo prestador de servicios públicos. Sin embargo, **existe un rezago importante en cobertura de alcantarillado frente a la de acueducto**. Según el *Informe Técnico sobre Sistemas de Tratamiento de Aguas Residuales en Colombia* (Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, 2013):

- Entre 1993 y 2010 la cobertura del servicio de alcantarillado en la zona urbana pasó de 81,8% a 91,8%, mientras que para el mismo período la cobertura de acueducto en la misma zona pasó de 94,6% a 95,9%.
- En contraste, en la zona rural la cobertura de alcantarillado a 2010 es de 15,1% y la de acueducto es de 57,1%. Lo anterior evidencia el gran reto que tiene el sector en cobertura rural del servicio de alcantarillado.

El servicio de alcantarillado incluye las actividades de recolección, tratamiento, disposición final y comercialización y está compuesto por:

- el conjunto de tuberías y obras complementarias para la recolección y evacuación de las aguas residuales de las viviendas, industriales y comercios;
- las escorrentías superficiales producidas por las lluvias y el conjunto de tuberías y obras complementarias para la recolección, retención y evacuación de las aguas lluvias;
- las actividades de tratamiento y disposición final de los residuos líquidos.

Como se evidencia en el documento *Análisis de los arreglos institucionales para definir los Hechos Metropolitanos* (SDP, 2014b), en el ámbito metropolitano de la Sabana de Bogotá el servicio público de alcantarillado se está prestando principalmente en las zonas urbanas de los municipios, donde la entidad encargada para tal fin coincide con el operador del servicio de acueducto. En las áreas rurales de los municipios del ámbito metropolitano prevalece el uso de sistemas no convencionales o sistemas *in situ* para el tratamiento de residuos líquidos, que **son funcionales sólo en áreas donde se garantice una baja densidad poblacional y de viviendas**. Sin embargo, parte de las zonas rurales han sido ocupadas en altas densidades residenciales, a través de la categoría de suelo “suburbano”, situación que está generando contaminación de suelos y de fuentes hídricas y contribuyendo al problema de la degradación de la calidad del agua en las redes de acueducto mencionado más arriba.



Pero sin duda el problema más grave es la **contaminación del Río Bogotá**, provocada por el vertimiento histórico de las aguas residuales domésticas e industriales de los municipios de la cuenca³⁹, principalmente el Distrito Capital, a los afluentes del río y al río mismo, sumado al inadecuado tratamiento de las aguas residuales. Según el Informe Técnico sobre Sistemas de Tratamiento de Aguas Residuales en Colombia (Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, 2013), **el caudal de aguas residuales vertido en la cuenca del río Bogotá es de 19.440 litros/segundo, de los cuales solo están siendo tratados 6.630,6 litros/segundo.**

Esto se debe a que **la mayoría de los 47 municipios que conforman la cuenca del río Bogotá no cuentan con sistemas eficientes de tratamiento de aguas residuales.** Incluso **en los 4 municipios donde se reporta un tratamiento secundario⁴⁰**, el *Informe Técnico sobre Sistemas de Tratamiento de Aguas Residuales en Colombia* (Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, 2013) aclara que las remociones en sólidos totales y en carga contaminante no necesariamente responden a la normatividad establecida. De modo que **los sistemas de tratamiento de aguas residuales de los municipios de la Cuenca del río Bogotá, además de insuficientes en número, presentan muy bajos niveles de tratamiento de las aguas negras.** Y eso incluye a Bogotá, cuya única Planta de Tratamiento de Aguas Residuales (PTAR) -la PTAR Salitre- solo cubre la mitad de su territorio y recibe 7.000 litros/segundo, **pero solo tiene capacidad para tratar 4.000 litros/segundo, en tratamiento primario.**

Cabe anotar, además, que **no existen recursos de financiación suficientes para la ampliación de la red de alcantarillado, porque** –entre otras razones- **las fuentes de recaudo de los mismos, previstas en la Ley 99 de 1993, no están siendo utilizadas a cabalidad.** En efecto, la CAR está habilitada para cobrar tasas ambientales por las captaciones de agua (tasa de uso) y por su contaminación (tasa retributiva), pero la aplicación de las tasas ha generado, desde controversia hasta contencioso.

En 2001, por ejemplo, la CAR le reclamó a la EAAB más de US\$60 millones por este concepto, cobro que, de haberse confirmado, habría amenazado la supervivencia

³⁹ La cuenca hidrográfica del río Bogotá se encuentra localizada en el Departamento de Cundinamarca y se conforma por 47 municipios, incluido el Distrito Capital (Ver mapa 4). El río Bogotá constituye la corriente principal de la cuenca, recorriendo desde su nacimiento a los 3300 msnm en el páramo Guacheneque en el municipio de Villapinzón, hasta su desembocadura al río Magdalena a los 280 msnm en el municipio de Girardot, un total de 308 kilómetros.

⁴⁰ El tratamiento secundario es aquel directamente encargado de la remoción de la materia orgánica y los sólidos suspendidos. En el primario, se remueve solo una porción de los sólidos suspendidos y de la materia orgánica del agua residual, casi siempre a través de operaciones físicas como la sedimentación. El efluente del tratamiento primario usualmente contiene alto contenido de materia orgánica.



misma de la empresa, “perjudicando de manera irremediable al 20% de la población del país” según los términos de la decisión de justicia que falló a favor de la EAAB al año siguiente.

En cuanto a la periferia metropolitana, la CAR construyó durante los años 90, con un préstamo del BID, 23 plantas de tratamiento para entregar a 21 administraciones municipales del departamento. Según Vincent Gouesët (2005b) en su documento *Reforma del servicio de agua potable y equidad territorial en la región metropolitana de Bogotá*, los municipios fueron unánimes en negarse a recibirlos, porque “encontraban los costos de funcionamiento demasiado altos y porque presentaban capacidades insuficientes, defectos de fabricación, tecnología rudimentaria y otras deficiencias severas” (Gouëset, 2005b). Gouesët reporta que las visitas realizadas a estos municipios entre 2000 y 2001 evidenciaron un mal funcionamiento de todas las plantas, razón por la cual no solo no las recibieron, sino que consideraron que la CAR compartía con ellos una responsabilidad en la contaminación de los ríos, y **se opusieron a que se les cobrara tasas retributivas por la contaminación que la misma CAR había contribuido a generar.**

Solo en el año 2012 la CAR entregó finalmente el manejo de las plantas de aguas negras a cada uno de los municipios, debido a una disposición de la Contraloría General de la Nación que resaltó **que la corporación no tenía competencia para la prestación de servicios públicos.** No obstante, desde la entrega de los sistemas, la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios ha venido realizando un acompañamiento especial, resultado del cual 17 municipios firmaron planes de acción o planes de trabajo con la entidad para el mejoramiento de los aspectos relacionados con la prestación del servicio de alcantarillado y la actividad complementaria de tratamiento y disposición final de aguas residuales.

Se evidencia así la **precaria situación de los municipios del entorno metropolitano frente a su capacidad para tratar las aguas residuales.** Pero, más allá de la construcción de las plantas de tratamiento de aguas residuales en cada uno de los municipios con el fin de alcanzar las metas de descontaminación, **resulta fundamental repensar la sostenibilidad económica de la operación y el mantenimiento de los sistemas a largo plazo, así como la organización institucional para soportarlos.**

En ese sentido, es fundamental:



- **amarrar la autonomía municipal en materia de decisión sobre la ocupación del suelo rural y la expansión de su perímetro urbano, a la capacidad real y demostrada de tratamiento de aguas residuales en el corto, mediano y largo plazo.**
- **asegurar la participación del 100% de los municipios que conforman la cuenca en el saneamiento del río Bogotá.** Con este objetivo, la sentencia del Consejo de Estado del 28 de marzo de 2014 constituye un buen punto de partida, ya que comprende un plan de acción para el saneamiento de la cuenca a través de la planeación y construcción de obras para la descontaminación del río, con un costo superior a los 6 billones de pesos, que se resume en 4 ordenanzas (Consejo de Estado, Sala de lo contencioso administrativo, sección primera, Expediente No. 25000-23-27-000-2001-0479-01, 2014):
 - o **Ordenanza 4.20** - El distrito capital y los entes territoriales deberán realizar, revisar y/o ajustar sus planes maestros de acueducto y alcantarillado, donde deben quedar interceptados todos los vertimientos directos a cuerpos de aguas y estos deben ser conducidos a las PTAR correspondientes.
 - o **Ordenanza 4.35** - El tratamiento para la descontaminación del Río Bogotá en la cuenca media estará constituido por las PTAR Salitre (que hay que ampliar) y la PTAR Canoas (que hay que construir).
 - o **Ordenanza 4.57** - Ordena a la CAR que cofinancie con los municipios de la cuenca alta en un término máximo de 3 años la construcción, optimización y estandarización de los sistemas de tratamiento de aguas residuales municipales, así como la asistencia técnica y administrativa, de manera que se cumpla con la regulación de vertimientos a cuerpos de agua. Los municipios, la CAR y el Distrito deben reportar semestralmente al consejo estratégico de la cuenca hidrográfica (CECH) las actividades que realicen.
 - o **Ordenanza 4.63** - La CAR, los municipios de Villapinzón y Chocontá deberán en un plazo máximo de 3 años poner en marcha el parque ecoeficiente industrial de las curtiembres con el fin de minimizar el impacto de esta actividad sobre el Río Bogotá.

Sin embargo, la misma sentencia plantea serios interrogantes en cuanto a su ejecución:



- Aunque los proyectos de inversión en las PTAR de Salitre y Canoas avanzan, el plazo de 3 años ya se venció.
- Por otro lado, si bien la orden impartida a la CAR de cofinanciar las inversiones necesarias tiene sentido en tanto la CAR recauda y dispone por tanto de fondos para tal fin, **el requerimiento de asistencia técnica a los municipios en relación con la construcción, optimización y operación de las infraestructuras no es óptimo, porque mientras la CAR siga teniendo parte en las decisiones técnicas relacionadas con el tratamiento de las aguas negras en los municipios, no podrá cobrar tasas retributivas por la contaminación de aguas.**

La Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá (EAAB) cuenta con la experiencia técnica y administrativa para asesorar a los municipios sin comprometer la independencia de la autoridad ambiental regional que es la CAR. Y la EAAB es la primera interesada en que los municipios asuman su responsabilidad relativa en el saneamiento del río Bogotá. En efecto, las inversiones necesarias en Salitre y Canoas tendrán que ser cobradas mediante tarifa a los bogotanos, quienes además terminarán financiando la parte correspondiente al municipio de Soacha. Tal esfuerzo, para una población que, por lo demás, siempre ha pagado su factura de alcantarillado, **será tanto más difícil de vender a la ciudadanía en la medida en que el agua siga llegando sucia a las puertas de Bogotá.**

Tendría sentido entonces que los municipios de la cuenca alta y media del Río Bogotá transfirieran a una **autoridad metropolitana otro paquete indisociable** que es:

- por el lado del servicio público de alcantarillado: **mínimo la planeación del tratamiento de aguas residuales antes de su vertimiento en la cuenca del Río Bogotá;**
- por el lado del ordenamiento territorial: **el ordenamiento del crecimiento metropolitano.**

3.5 El desbalance hídrico de la cuenca del Río Bogotá y el manejo del riesgo de inundación

El tercer problema relacionado con el agua tiene que ver con el desbalance hídrico de la cuenca del Río Bogotá, producido esencialmente por:



- **los usos inadecuados del suelo** de protección, la deforestación y la ocupación de las rondas hídricas;
- **la impermeabilización del suelo urbano y rural**, por el desarrollo inmobiliario y el endurecimiento en vías, superficies de parqueo, plazas, etc....
- **la sobreexplotación de acuíferos** para el sostenimiento de cultivos.

El desbalance hídrico tiene como corolario, por un lado, el **desecamiento y posterior hundimiento de los suelos de la Sabana**, originalmente de los más fértiles del país, y por el otro que **al río Bogotá llega cada vez más agua, y a velocidades cada vez más altas, por la cada vez menor proporción de suelo natural capaz de drenar naturalmente el agua lluvia.**

Como lo evidenció el diagnóstico del Consejo de Estado, dichas problemáticas obedecen a la baja capacidad institucional y a la falta de voluntad política de las entidades de escala local, regional y nacional en la administración, planificación, gestión y control ambiental del agua, factores a los cuales hay que agregar:

- **el transvase del agua proveniente de la cuenca del Río Guatiquía** (de la cuenca de Orinoquía), que abastece el sistema de acueducto de Bogotá y luego es descargada como agua residual al río Bogotá aumentando su caudal natural,
- **y el cambio climático**, que aumenta la intensidad y la recurrencia de los eventos climáticos extremos, durante cada uno de los cuales el río –que tiene pendientes muy bajas y por lo tanto se escurre muy lentamente- se puede enfrentar a cargas de agua muy difíciles de evacuar.

En un intento ambicioso por tomar cartas en el asunto, la sentencia del Consejo de Estado (Sala de lo contencioso administrativo, sección primera, Expediente No. 25000-23-27-000-2001-0479-01, 2014) contempla, además del plan de acción para el saneamiento de la cuenca, una serie de inversiones en construcción de obras para **la ampliación de la capacidad hidráulica del río**, y ordena **la actualización del Plan de Ordenación y Manejo Ambiental de la Cuenca Hidrográfica del río Bogotá - POMCA-** (Ordenanza 4.8) y posterior actualización de los POT y equivalentes del Distrito Capital y de los otros 45 municipios (Ordenanza 4.18) que conforman la cuenca.



La formulación de los POMCAs es responsabilidad de las Corporaciones Autónomas Regionales, tal y como lo determina el artículo 18 del mismo decreto, de modo que **el POMCA del Río Bogotá es prerrogativa de la CAR.**

Según lo anterior, **la zonificación ambiental y el componente de gestión del riesgo que la CAR establezca en el POMCA, serán los determinantes ambientales para las disposiciones sobre el uso del suelo y el aprovechamiento de los recursos naturales que se adopten en los planes de ordenamiento territorial.** En cuanto al componente programático serán determinantes las estrategias, programas y proyectos que se definan en el POMCA y deberán armonizarse con los programas y proyectos de los POT de cada uno de los municipios involucrados.

Sin embargo, nada ha sido menos verídico que lo anterior, ya que:

- **para el perímetro de Bogotá, ha sido el IDIGER quien establece las zonas de riesgo**, con criterios que no van más allá del perímetro de su jurisdicción administrativa, cuando es obvio que las medidas que Bogotá tome en relación con su borde de río tienen impacto sobre la vulnerabilidad de los municipios cuenca abajo.
- el POMCA vigente fue adoptado en el año 2006, cuando la mayor parte de los municipios tenían su POT adoptado; y, salvo el fallo del Consejo de Estado, **no hay disposición legal que obligue a los municipios a modificar o revisar su documento de urbanismo, en un plazo razonablemente corto, para garantizar su coherencia con el instrumento de mayor jerarquía.** Es claro que la apertura de la frontera rural para usos urbanos no ha sido reglamentada suficientemente por los POT, especialmente en temas de sostenibilidad, protección del recurso hídrico e impacto ambiental. De tal modo que el 20% de los polígonos delimitados para parcelación campestre se encuentran en suelos con aptitud para la conservación, protección, recuperación de las funciones básicas, (bienes y servicios ambientales), y mantenimiento del equilibrio de los elementos ambientales de la región, de acuerdo a la zonificación ambiental del Plan de Ordenación y Manejo de la Cuenca Hidrográfica del Río Bogotá– POMCA (SDP, 2014c).
- de todos modos, **el POMCA vigente no comprende ninguna medida verdaderamente eficiente y potencialmente vinculante para la ordenación de la cuenca:** ni perímetros de riesgo delimitados, ni prescripción específica de usos de suelo en perímetros definidos, ni metas de resultado cuantificables



en materia de descontaminación de aguas negras o de retención de aguas lluvias.

- afortunadamente, gracias al fallo **los municipios de la Sabana, y Bogotá en primera línea, están obligados a conformarse a las disposiciones de un nuevo POMCA**; pero la revisión del POMCA solo se encuentra en etapa de diagnóstico cuando ya muchos municipios han iniciado una revisión ordinaria de sus planes de ordenamiento.

En cualquier caso, teniendo en cuenta que el agua lluvia no distingue entre perímetros urbanos y rurales, **es evidente la necesidad de que exista una sola autoridad ambiental para el manejo del riesgo de inundación en la totalidad de una cuenca.**

La legislación colombiana determina que **dicha autoridad es la CAR; pero la ley también dispuso que la CAR no tiene jurisdicción sobre el perímetro urbano de Bogotá.** De lo cual derivan cuatro grandes interrogantes que cualquier propuesta de esquema de gobierno metropolitano debería resolver:

- primero, **¿cómo amarrar la autonomía municipal en materia de definición de usos del suelo al control eficiente del riesgo de inundación y de la prevención del mismo?** ya que **la falta de control sobre el riesgo de inundación en un municipio afecta a todos los municipios cuenca abajo.** Dicho de otro modo, si el municipio no es autónomo en la definición y puesta en marcha de medidas efectivas de control, prevención y mitigación del riesgo de inundación, no debería tener autonomía de decisión sobre la ocupación del suelo.
- segundo, **¿cómo se define el papel de Bogotá en la formulación y ejecución del POMCA?**
- tercero, **¿quién asume las responsabilidades de las inundaciones por desbordamiento del río Bogotá y sus afluentes bogotanos?, ¿la CAR o el IDIGER?**
- Y último, y dado que las aguas lluvias transcurren por la red de alcantarillado (mixto o pluvial), **¿qué papel están llamadas a jugar las empresas prestadoras del servicio de alcantarillado en la prevención y control de riesgos de inundaciones?**

En ese sentido, se plantea la siguiente hipótesis:

- el **POMCA establecería perímetros de riesgo por desbordamiento del Río Bogotá y metas de resultado en materia de contaminación de las aguas residuales y de retención de las aguas lluvias afluentes del río. Este será aprobado por la CAR**, que ejercerá las funciones de control y sanción por incumplimiento de sus disposiciones, como **Autoridad Ambiental Regional**;
- **la Autoridad Ambiental Metropolitana tendría a cargo la definición e implementación de las medidas que le permitan asegurar el cumplimiento de las metas en su jurisdicción, que incluiría tanto el perímetro urbano como el rural, suelo de protección excluido**: eso incluye definición de usos de suelo, programación de obras civiles y otras medidas de control, sanción, prevención y mitigación del riesgo de inundación y contaminación de la cuenca;
- los municipios transferirían a la **autoridad metropolitana el siguiente paquete indisociable**:
 - o por el lado del servicio público de alcantarillado: **la planeación de todos los sistemas de conducción, retención y drenaje de aguas lluvias**, y, si estos no están diferenciados del alcantarillado de aguas negras, de todo el sistema de alcantarillado. Esto podría querer decir el **IDIGER transfiriera al nivel metropolitano por lo menos las funciones relativas a los sistemas urbanos de drenajes sostenibles (SUDS)**;
 - o por el lado del ordenamiento territorial: **la definición de reglas de ocupación de suelo que mitiguen o eliminen el riesgo de impermeabilización del mismo**, y que se impongan a los municipios en la elaboración de sus planes de ordenamiento y en la aprobación de planes parciales.

3.5.1 El manejo y disposición de los residuos sólidos

El servicio público domiciliario de recolección de residuos sólidos o servicio de aseo incluye las actividades de transporte, tratamiento, aprovechamiento y disposición final de residuos y las actividades complementarias de corte de césped y poda de árboles ubicados en las vías y áreas públicas; y el lavado de éstas.

Las normas que definen atribuciones en materia de aseo a los distintos niveles de entes territoriales son:



- el Decreto 2981 de 2013, que actualizó la **reglamentación de la prestación del servicio público de aseo** desde la recolección hasta el tratamiento,
- y el Decreto 838 de 2005, que **regula lo referente a la disposición final de residuos sólidos**.

Según dichas normas **a los municipios corresponde la prestación del servicio**, a través de sus empresas de servicio de Aseo, generalmente asociadas a la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de los mismos municipios tal como se expresa en el documento *Análisis de los arreglos institucionales para definir los Hechos Metropolitanos* (SDP, 2014b), previo a lo cual, los municipios deben:

- por un lado, **formular, implementar, evaluar, hacer seguimiento y control y actualizar el Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos (PGIRS)**, entendido éste como el instrumento de planeación municipal (o regional) que contiene un conjunto ordenado de objetivos, metas, programas, proyectos, actividades y recursos para el manejo de los residuos sólidos, buscando lograr economías de escala y bajo impacto ambiental del esquema de aseo;
- por otro lado, **identificar y localizar las áreas potenciales para la disposición final de residuos sólidos**, en los que se ubique la infraestructura del relleno sanitario, de acuerdo con la normatividad vigente en los POT, PBOT y EOT, según sea el caso, para asegurar la prestación del servicio de disposición final de los residuos sólidos generados en su jurisdicción de manera eficiente y sin poner en peligro la salud humana;
- además, **otorgar los permisos municipales o distritales según corresponda, a quienes prestan el servicio público de aseo en la actividad complementaria de disposición final de residuos sólidos**, teniendo como base las normas generales sobre la planeación urbana, las normas de circulación y tránsito, el uso del espacio público y la seguridad y tranquilidad ciudadanas.

Sin embargo, hay que resaltar que **el único municipio del entorno metropolitano de Bogotá que dispone autónomamente sus residuos sólidos en territorio de su jurisdicción es el Distrito Capital**, que tiene la capacidad de hacerlo en el Relleno Sanitario de **Doña Juana**, que además presta sus servicios a 5 municipios adicionales del sur oriente de Bogotá: Choachí, Ubaque, Chipaque, Une y Gutiérrez.



El relleno sanitario de **Nuevo Mondoñedo** (en jurisdicción de Bojacá y Mosquera), **recibe los residuos del resto de los municipios del entorno metropolitano de Bogotá**, y también de municipios muy alejados, tanto en el valle del Magdalena como en la frontera de la Orinoquía, cuya solución de disposición de residuos no debería encontrarse a 2600 metros de altura, y en los suelos más costosos del país. En total, **79 municipios disponen sus residuos sólidos en Mondoñedo**.

Ambos rellenos tienen corta vida útil, y alternativas de sustitución deberán ser proveídas muy rápidamente. Con esta perspectiva, es oportuno aclarar que la **gestión integral de residuos sólidos**, hacia la cual el país se orienta, le apuesta en adelante a:

- el desarrollo de mejores prácticas para la **disminución de la producción de residuos** y para la **separación en la fuente**, tanto a nivel empresarial como a nivel residencial,
- la **maximización del aprovechamiento** ⁴¹ y la **minimización del enterramiento**, reincorporando materiales al ciclo productivo o empleándolos para la generación de energía, lo que reduce la demanda por materias primas vírgenes y los impactos de su extracción, al mismo tiempo que reduce la generación de gases efecto invernadero producidos en el relleno sanitario y disminuye las afectaciones sobre la salud pública y sobre los ecosistemas.

La puesta en marcha de soluciones complementarias a la disposición final solo tiene sentido a nivel metropolitano o regional: por ejemplo, según datos aportados por Veolia⁴², una incineradora de desechos es económicamente viable con un aporte de residuos a partir de 2 millones de habitantes, población que no alcanza ni el segundo municipio más poblado entre los vecinos a Bogotá.

⁴¹ Según la Resolución 151 de 2001 de la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico –CRA–, el **aprovechamiento** es el “proceso mediante el cual, a través de un manejo integral de los residuos sólidos, los materiales recuperados se reincorporan al ciclo económico y productivo en forma eficiente, por medio de la reutilización, el reciclaje, la incineración con fines de generación de energía, el compostaje o cualquier otra modalidad que conlleve beneficios sanitarios, ambientales o económicos” (Resolución 151, 2001). La CRA cita algunos tipos de aprovechamiento que hoy en día no son implementados en la ciudad, dejando la puerta abierta a una diversificación de las prácticas.

⁴² Veolia es una de las empresas más importantes del mundo en el manejo de servicios públicos. Con operaciones en todos los continentes, y más de 170.000 colaboradores, acompaña a las entidades de los sectores público y privado a gestionar, optimizar y valorizar sus recursos de agua, energía, materiales y residuos, proporcionándoles soluciones de economía circular.

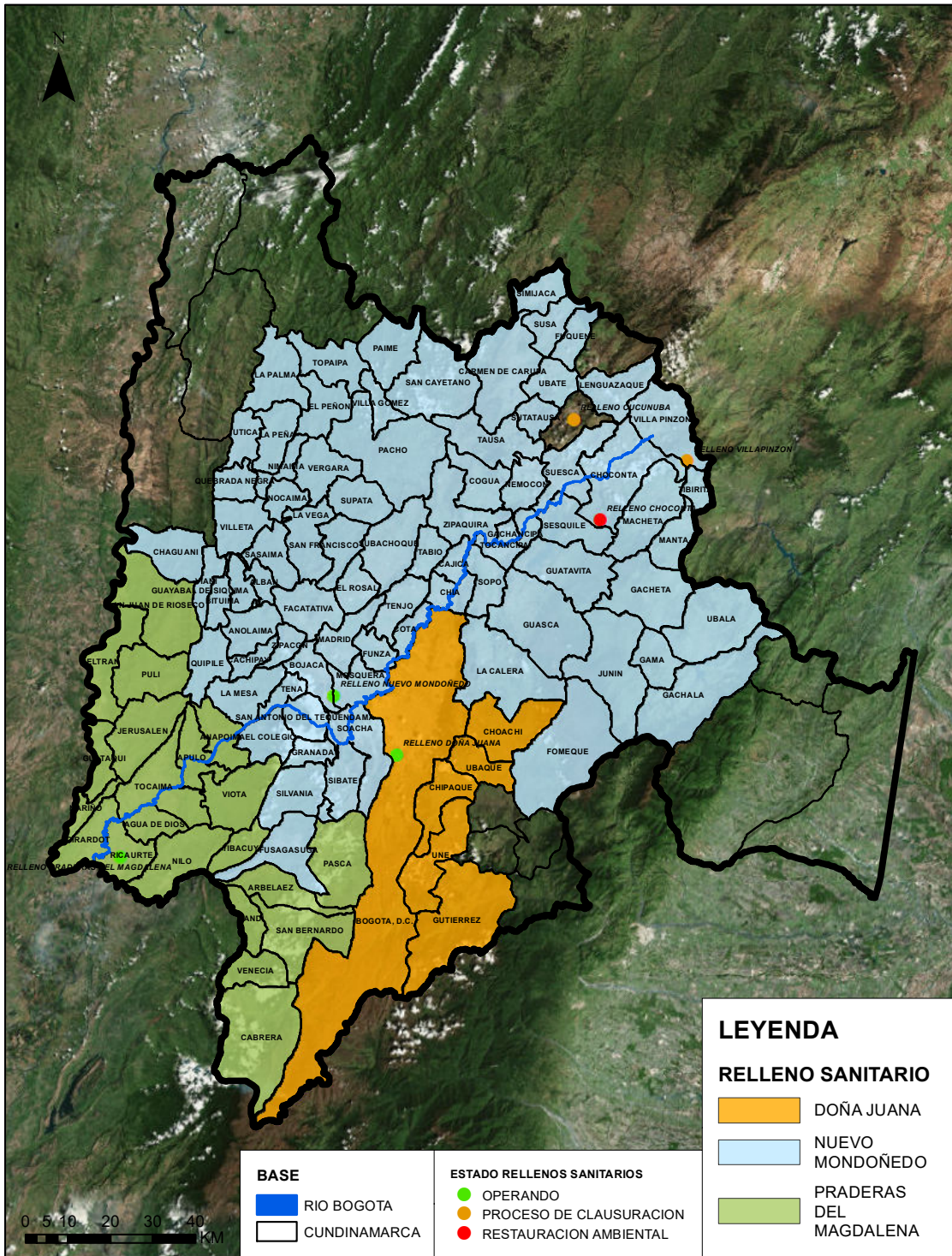


Según el documento *Somos un territorio metropolitano* (CCB & SDP, 2015), Bogotá y su entorno metropolitano⁴³ disponen **7000 toneladas diarias** de residuos en los dos rellenos sanitarios disponibles, así:

- 13%, equivalentes a 907 toneladas/ diarias, en el relleno de Nuevo Mondoñedo;
- 87%, equivalentes a 5996 toneladas diarias, en el relleno Doña Juana;
- para un total superior a **2.500.000 toneladas de basura al año**, es decir el 27,5% de los residuos del país (Superintendencia de Servicios Públicos, 2014).

Con este volumen de residuos, **una central incineradora de desechos tendría de sobra cómo operar, siempre y cuando le sean destinados los aportes del Distrito Capital.** Sin embargo esta solución tiene una relación beneficio costo menos interesante que otras, dado el porcentaje de residuos sólidos orgánicos, cerca del 60% del total en Colombia (Banco Interamericano de Desarrollo, 2016), que reduce su potencial calórico; esto sugiere **la necesidad prioritaria de adoptar políticas específicas para el tratamiento diferenciado de este tipo de residuos.**

⁴³ *Somos un territorio metropolitano* (CCB & SDP, 2015) contabiliza los residuos sólidos producidos por los siguientes municipios: Fusagasugá, Sibaté, Soacha, Mosquera, Bojacá, Madrid, Facatativá, Mosquera, Funza, Cota, Tenjo, Tabio, El Rosal, Subachoque, Chía, Cajicá, Zipaquirá, Tocancipá, Gachancipá, Sopó, La Calera, Choachí, Ubaque, Chipaque, Uña y Gutierrez.



Mapa 5. Municipios que disponen sus residuos sólidos en los rellenos sanitarios en la Sabana de Bogotá: Bogotá + 85

Cualquiera que sea la solución técnica que se adopte como complemento a la disposición final de los residuos, tendría sentido **que buena parte de los municipios que hoy dependen de los dos rellenos sanitarios en la Sabana de Bogotá se**

asociaran con Bogotá para la implementación de una alternativa complementaria que alargue la vida útil de los rellenos y reduzca el impacto ambiental de los mismos. Esto implicaría que pasen a un nivel metropolitano:

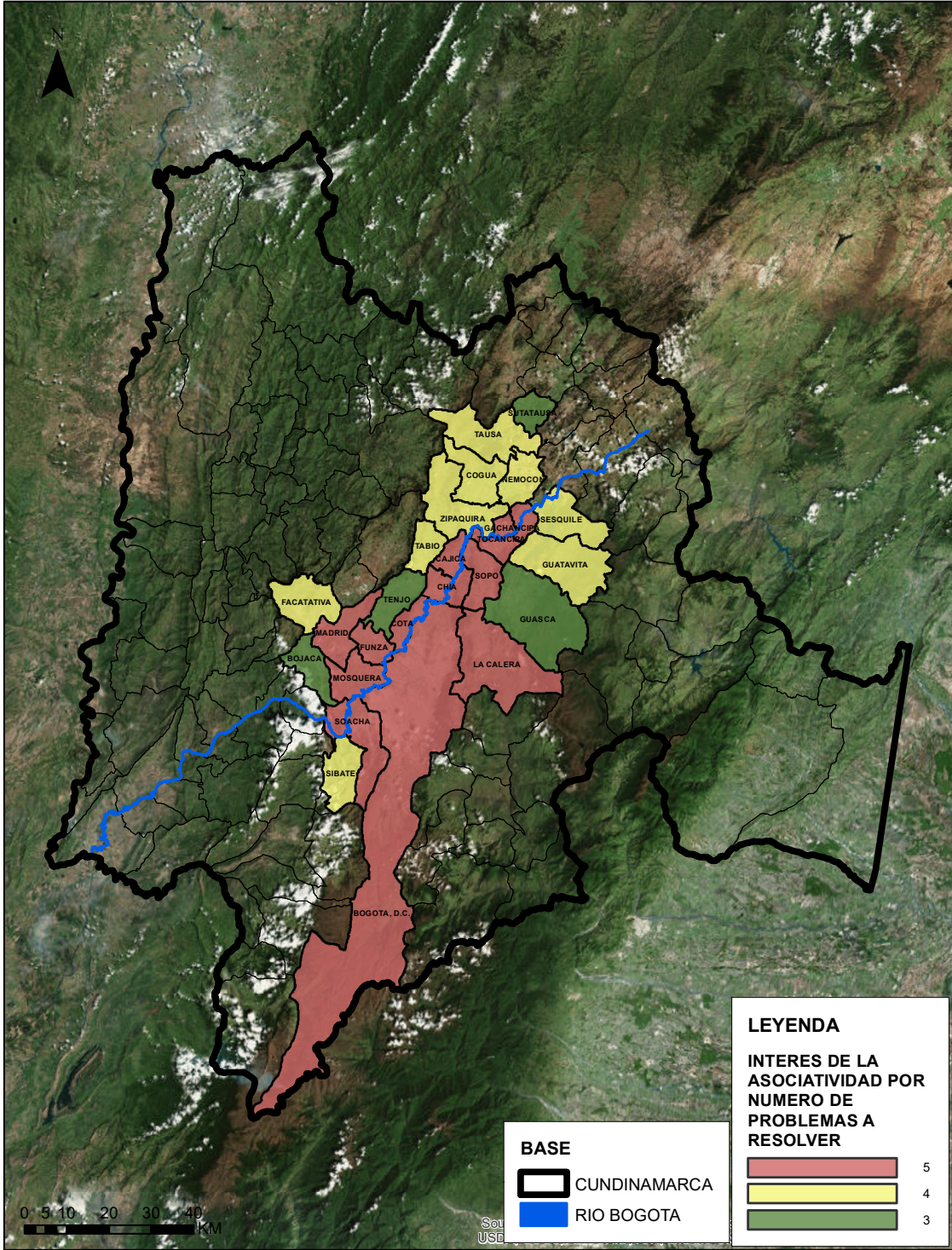
- por lo menos lo relativo a la disposición (o valorización) final de los residuos;
- la formulación de un PGIRS metropolitano, orientado hacia el aprovechamiento y valorización de los residuos.

3.6 Interés de la asociatividad territorial según número de problemas a resolver

En conclusión de este capítulo: a la pregunta *¿Cuál debe ser el perímetro de la jurisdicción de un gobierno metropolitano entre Bogotá y los municipios vecinos?* la respuesta es, en los términos del presente documento, aquel perímetro que propicia una solución a la mayor cantidad de problemas comunes identificados, según puede observarse en la siguiente gráfica.

		Problemas Comunes					Total
	Municipios	Transporte público y accesibilidad	Uso del Sueño y Equilibrio Territorial	Abastecimiento Agua Potable	Río Bogotá	Manejo y disposición de residuos	
1	Bogotá	•	•	•	•	•	5
2	Cajicá	•	•	•	•	•	
3	Chía	•	•	•	•	•	
4	Cota	•	•	•	•	•	
5	Funza	•	•	•	•	•	
6	Gachancipá	•	•	•	•	•	
7	La Calera	•	•	•	•	•	
8	Madrid	•	•	•	•	•	
9	Mosquera	•	•	•	•	•	
10	Soacha	•	•	•	•	•	
11	Sopó	•	•	•	•	•	
12	Tocancipá	•	•	•	•	•	
13	Cogua	•	•	•	•	•	4
14	Facatativá	•	•	•	•	•	
15	Guatavita	•	•	•	•	•	
16	Nemocón	•	•	•	•	•	
17	Sesquilé	•	•	•	•	•	
18	Sibaté	•	•	•	•	•	
19	Tabio	•	•	•	•	•	
20	Tausa	•	•	•	•	•	
21	Zipaquirá	•	•	•	•	•	
22	Bojacá	•	•	•	•	•	3
23	Guasca	•	•	•	•	•	
24	Sutatausa	•	•	•	•	•	
25	Tenjo	•	•	•	•	•	
TOTAL		23	25	12	23	25	

Tabla 2. Participación de los municipios en la resolución de los problemas identificados



Mapa 6. Interés de la asociatividad por número de problemas a resolver



Se deducen 3 grupos de municipios identificados en el anterior mapa según el interés de su asociatividad, con Bogotá, en una figura de gobierno metropolitano, por número de problemas en cuya resolución participan:

- el primer grupo, conformado por **Bogotá y 11 municipios** que participan en **la solución de los 5 problemas** desarrollados a través del documento: esos son **Soacha, Funza, Mosquera, Madrid, Cota, Chía, Cajicá, Tocancipá, Gachancipá, Sopó y La Calera**. Consideraremos éste como el **perímetro crítico óptimo para iniciar una figura de gobierno metropolitano**.
- el segundo (9 municipios) y tercer (4 municipios) grupos, conformados por los municipios que participan en la solución a 4 y 3 problemas respectivamente, constituyen en ese orden **sus perímetros de extensión prioritaria**.



4 Propuesta de arreglo institucional: la Región Metropolitana de la Sabana de Bogotá

4.1 La Región Metropolitana como denominador

Las instituciones creadas para administrar los fenómenos metropolitanos de gran escala generados por las aglomeraciones de ciudades, reciben distintos nombres en la literatura especializada y en el derecho comparado: **zonas metropolitanas, áreas urbanas o metropolitanas, aglomeraciones urbanas, regiones metropolitanas**. La Oficina Europea de Estadística, más conocida como Eurostat, introdujo el concepto de *Larger Urban Zone* en 2004. Por su parte la OECD adoptó para las aglomeraciones urbanas la expresión *Functional Urban Area*.

El fenómeno metropolitano en torno a Bogotá desborda los conceptos clásicos de *área o aglomeración urbana*, asociados al fenómeno de conurbación entre municipios próximos.

En efecto, por un lado el fenómeno metropolitano en el centro del país **vincula a numerosos municipios, no todos ellos necesariamente conurbados pero sí estrechamente relacionados, configurando un fenómeno regional que consiste una red de ciudades con intensos intercambios y cotidianos desplazamientos de personas, bienes y servicios, que configuran un mercado y una comunidad ampliados en un territorio a la vez urbano y rural.**

Por otro lado, se trata de un fenómeno metropolitano de excepcional tamaño en el país, tal y como lo evidencian algunas de las características de organización económica y fiscal más representativas del territorio, reflejadas en la siguiente tabla:

	Población	Superficie km2	Avalúo catastral	Tributarios	Predial	ICA
Bogotá	8,181,047	1,587	446,907.541	7,804.471	2,624.158	3,419.790
Grupo 1	1,125,634	1,427	34,759.495	674.631	188.206	322.160
Grupo 2	406,637	1,454	5,584.656	125.516	42.456	43.080
Grupo 3	53,914	630	2,785.085	49.414	18.928	18.277
Total	9,767,232	5,098	490,036.777	8,654.032	2,873.749	3,803.307
Nacional	49,609,033	1,141,748	1,054,224.832	22,321.915	7,658.477	8,074.750
Región/ Nación	19.69	0.45	46.48	38.77	37.52	47.10

Tabla 3. Región Metropolitana de la Sabana de Bogotá, tamaño e ingresos (en millones). Fuente: Sistema FUT, cálculos propios.

Una asociación de los 12 municipios del primer grupo representaría **el proyecto de organización metropolitana:**

- **de mayor tamaño del país**, con 3.014 km², superando el AMVA, de 1.156 km² y el AMB, de 1.078 km²;
- **de mayor cobertura poblacional del país**, con una población de 9.3 millones⁴⁴ de personas: el 18.8% del país, 2.4 veces la del AMVA y 8.1 veces la del AMB;
- **de mayor riqueza en la organización del suelo**, expresada en los inmuebles incluidos y su valor catastral, con un área socio predial avaluada en \$482 billones que representa cerca del 46% del avalúo catastral nacional, 4.8 veces superior al del AMVA y 17 veces al del AMB;
- **de mayor recaudo tributario territorial y específicamente municipal**, con \$8.5 billones que representan cerca del 39% del recaudo nacional, 3.7 veces más que en el AMVA y 16 veces más que en el AMB;
- **de mayor recaudo del impuesto predial**, incluyendo el aporte destinado a financiar la Corporación Ambiental CAR, con \$2.8 billones que representan el 36.7% del recaudo nacional, 3.4 veces superiores al del AMVA y 14 veces al del AMB;
- **de mayor recaudo del impuesto de Industria, Comercio y Avisos, ICA**, con con \$3.7 billones que representan el 46% del recaudo nacional, 4.2 veces más que el del AMVA y 21.8 veces más que el del AMB.

⁴⁴ Dane, proyecciones a 2018.



De modo que en un pequeño espacio del territorio nacional se agrupa **la mayor densidad poblacional, una quinta parte del país, con la mayor fortaleza económica** tanto en el uso del suelo, reflejado en el valor catastral y recaudo de predial, como en la diversidad de actividades generadoras de riqueza, reflejado en el recaudo integral del ICA.

En ese sentido, la expresión *región metropolitana* -ampliamente admitida en la literatura especializada y en el derecho comparado para referirse a las ciudades-región resulta más pertinente que la de *área metropolitana* o *aglomeración urbana*. Quizás por ello en el Brasil, por ejemplo, el país más populoso de América Latina, están organizadas 36 regiones metropolitanas, la primera de ellas siendo la Región Metropolitana de São Paulo, también conocida como *Grande São Paulo*, que reúne 39 municipios y es la más poblada de Sudamérica y el hemisferio Sur, con sus cerca de 20 millones de habitantes.

Ahora bien, Bogotá enfrenta un fenómeno regional, pero no a la manera como en la Constitución se definieron las regiones, es decir, mediante la agregación de territorios departamentales completos, a través de las ya mencionadas en los capítulos previos **Regiones Administrativas y de Planificación –RAP-** definidas en el artículo 306 de la Constitución y desarrolladas a través de la LOOT. En efecto y si bien mediante la creación de una región administrativa y de planificación los departamentos (y eventualmente el Distrito Capital) pueden disponer de sus recursos y de sus competencias para aplicarlos al *“desarrollo económico y social del respectivo territorio”*, no pueden sin embargo disponer de los recursos y competencias municipales. Las competencias municipales son indisponibles para el departamento, y por lo tanto también para la RAP, porque son derechos constitucionales derivados del principio fundamental de autonomía (artículo 287 numeral 2), y los bienes y rentas municipales son de su propiedad exclusiva y gozan de las mismas garantías que la propiedad y renta de los particulares conforme al artículo 362.

En ese sentido, las **Regiones de Planeación y Gestión –RPG-**, no previstas en la Constitución pero sí en la LOOT, resultan más pertinentes. Y sin embargo son insuficientes, como ya se dedujo antes.

En todo caso, **para la metrópoli bogotana recurrir al concepto de región ofrece una gran utilidad e indiscutible pertinencia:**



- deja en claro que **no se aplicará el concepto tradicional de área metropolitana** que, a pesar de ser la figura asociativa más sofisticada en Colombia, presenta los **inconvenientes jurídicos y políticos** ya anotados;
- da fuerza a **la excepcionalidad de la red de ciudades que se está formando en el centro del país**;
- se le conserva **un carácter asociativo, y por tanto voluntario**, como es el caso también de las RAP y las RPG;
- da pie para **proponer un arreglo institucional novedoso y único** y, puesto que se crea por medio de acto legislativo, **a esta región se le pueden atribuir otras características**, como nuevas formas de vinculación de la Nación y/o del departamento, nuevas fórmulas de financiación, y competencias y funciones definidas de antemano.

Denominaremos pues al arreglo institucional para el manejo de los asuntos metropolitanos entre Bogotá y sus vecinos **la Región Metropolitana de la Sabana de Bogotá**.

4.2 Especialidad y exclusividad en el ejercicio de sus competencias

En Colombia, a través de los distintos esquemas asociativos los entes territoriales pueden asociarse por vía de convenio o creando un organismo público en las formas y condiciones previstas en la LOOT, ya descritas en este documento. **En ninguna de ellas se prevé una transferencia definitiva de competencias del municipio al esquema asociativo**; a duras penas en el caso de las Áreas Metropolitanas se puede hablar de delegación de competencias de los municipios al Área Metropolitana.

4.2.1 Transferencia explícita de competencias de interés comunitario

De hecho, la definición de las competencias de las Áreas Metropolitanas está subordinada al reconocimiento previo de su interés comunitario, a través de la **definición de hechos metropolitanos**. La definición del interés comunitario es entonces el mecanismo para distinguir, dentro del marco de algunas competencias, aquellas tareas que quedan en el nivel municipal de aquellas misiones que requieren para su implementación un perímetro más amplio. Se trata pues de la regla del juego para la división de tareas entre el nivel municipal y el nivel comunitario, que debe ser **estable y objetiva**. Sin embargo, las Áreas Metropolitanas son explícitas en informar sobre la difícil concreción de lo anterior: en realidad, y a pesar de la *definición de*



hechos metropolitanos, los municipios son reacios a “soltar” sus competencias, y muchas veces sus decisiones compiten, por no decir que riñen, con las de las Áreas Metropolitanas que ellos mismos conforman.

Francia obvió ese problema determinando claramente que a través de la asociación de municipios en un Establecimiento Público para la Cooperación Intermunicipal – EPCI-, **los municipios se obligan a transferirle a este una serie de competencias, definidas de antemano por ley**⁴⁵. De esta manera, la transferencia de competencias hace parte del “pacto estatutario” que suscriben los municipios cuando se crea el EPCI.

Tomando el ejemplo francés como referencia, y según lo desarrollado en el capítulo anterior **la Región Metropolitana de la Sabana de Bogotá tendría -por ley y desde el acto legislativo que dará pie a su creación- 3 ámbitos de competencias específicas:** Autoridad Regional de Transporte, Planeación Metropolitana y Autoridad Metropolitana de Ambiente y Servicios Públicos, **ejerciendo funciones propias** según los principios de:

- **Especialidad funcional**, según el cual **solo puede intervenir en los campos de competencia que le han sido transferidas o delegadas** de tal manera que no pueden intervenir, ni operativa ni financieramente en el campo de competencias que los municipios han conservado.
- **Especialidad territorial**, según el cual **es competente para intervenir al interior del perímetro de su jurisdicción, es decir el de los municipios miembro**. El perímetro debe ser **continuo, coherente desde el punto de vista de las competencias transferidas y sin enclaves**.
- **Exclusividad**, en aplicación del cual **solo la autoridad metropolitana puede actuar en los campos asociados a las competencias que le han sido transferidas**, y en esa medida disminuyen las competencias propias de los municipios integrantes del mismo. Y esto se materializa en:
 - o la prohibición definitiva de registrar en su presupuesto ingresos y gastos que no estén relacionados con el ejercicio de sus competencias, y en el de los municipios miembro ingresos y gastos relacionados con el ejercicio de las competencias transferidas a la autoridad metropolitana;

⁴⁵ Ver [Anexo 5. El caso de los establecimientos públicos de cooperación intermunicipal –EPCI- franceses](#)



- la prohibición de operar una delegación de las mismas competencias en beneficio de otro esquema asociativo;
- la mutualización de las entidades;
 - si las competencias son totalmente transferidas a la autoridad metropolitana, también lo serán las dependencias que se encargan de ejercerlas;
 - si las competencias son parcialmente transferidas, el municipio puede conservar parte de las dependencias encargadas de ejercerlas.

Conforme a lo desarrollado anteriormente, serían competencias de la Región Metropolitana de la Sabana de Bogotá las siguientes:

4.2.1.1 Transporte Metropolitano

La Región Metropolitana ejercería como **Autoridad de Transporte Metropolitano**, y como tal tendría competencia **exclusiva** sobre las siguientes funciones:

- La formulación de un Plan de Movilidad y Transporte de largo plazo (10 años) que incluya:
 - **la planeación de infraestructuras para la movilidad y la logística** entre los municipios del perímetro de su jurisdicción;
 - **la planeación y la integración modal del transporte público de pasajeros** en los municipios del perímetro de su jurisdicción;
 - el **estudio de alternativas, definición e implementación de las formas de financiación de las infraestructuras movilidad y los sistemas de transporte público de pasajeros**: alianzas Público-Privadas, concesiones viales, etc;
 - la **tarificación del servicio de transporte público**;
- **la creación y gestión de un Fondo Metropolitano de Transporte Público para financiar el sistema de transporte integrado de pasajeros**. Eso incluye la **definición e implementación de cobros por congestión, tasas de estacionamiento** y demás fuentes de financiación del transporte público.



4.2.1.2 Planeación Metropolitana: Catastro, Ordenamiento Territorial, Vivienda y Desarrollo Económico

En relación con la Planeación Metropolitana, la Región Metropolitana tendría competencia **exclusiva** sobre las siguientes funciones:

- **el establecimiento del catastro multipropósito para los municipios de su jurisdicción;**
- **la definición de las normas de ocupación del suelo rural (suelo de protección excluido) y su vocación ambiental, agrícola o productiva,** atendiendo por supuesto las disposiciones de mayor jerarquía;
- **la ampliación del perímetro urbano de los municipios que la conforman, la definición de los polígonos de expansión y la formulación y gestión de planes parciales de desarrollo;** decisiones que llamaremos en adelante de **ordenamiento del crecimiento metropolitano;**
- **la formulación de un Plan de Vivienda de corto plazo (5 años) y la definición y gestión de suelo para la vivienda de interés social,** así como la **solicitud y obtención de cupos de subsidios para la vivienda de interés social** en los municipios del perímetro de su jurisdicción;
- **la formulación de un Plan de Desarrollo Productivo y Competitividad Multinivel de corto plazo (5 años) y la definición de nuevas áreas para usos económicos y su posicionamiento productivo;**
- **la definición y localización de infraestructuras y equipamientos** que presten servicio a dos municipios o más en el perímetro de su jurisdicción. Esto incluye la **definición y adquisición de reservas prediales** para su construcción y la **definición de cargas urbanísticas** para su financiación;
- **la definición de reglas de ocupación de suelo que mitiguen o eliminen el riesgo de impermeabilización del mismo,** y que se impongan a los municipios en la elaboración de sus planes de ordenamiento y el posterior licenciamiento de proyectos urbanos y de construcción;
- **la conformación de un banco de suelo** en los municipios de la Región para la realización de proyectos estratégicos;



- el **cobro del impuesto de plusvalía y la definición y cobro de contribuciones por valorización** por obras financiadas por la Región Metropolitana;
- **la creación y gestión de un Fondo de Desarrollo Metropolitano.**

4.2.1.3 Servicios Públicos y Ambiente

En relación con los Servicios Públicos, serían competencia **exclusiva** de la Región Metropolitana las siguientes funciones:

- En Acueducto: **la planeación de la captación, conducción, tratamiento, almacenamiento y transporte del agua potable** en los municipios del perímetro de su jurisdicción;
- En Alcantarillado y drenaje pluvial:
 - o **la planeación del tratamiento de aguas residuales** de los municipios del perímetro de su jurisdicción, **antes de su vertimiento en la cuenca del Río Bogotá;**
 - o **la planeación de los sistemas de conducción, retención y drenaje de aguas lluvias** en el espacio público de los municipios de su jurisdicción;
- En Aprovechamiento y disposición de residuos sólidos:
 - o **la planeación** de un esquema que **optimice el aprovechamiento y haga posible el tratamiento y la valorización final de los residuos sólidos** (como solución complementaria a la disposición en relleno sanitario) y su traducción en un **Plan de Gestión Integral de residuos sólidos –PGIRS-metropolitano**, de largo plazo (10 años);
- De manera transversal:
 - o **la definición de un Plan de Obras públicas de Servicios Públicos** (Acueducto, Alcantarillado, Drenaje Pluvial y Aseo) de largo plazo (10 años).



4.2.2 Competencias en coordinación y concurrencia con otras entidades

4.2.2.1 La formulación y aprobación del Plan de Ordenamiento Departamental en coordinación con la Gobernación de Cundinamarca

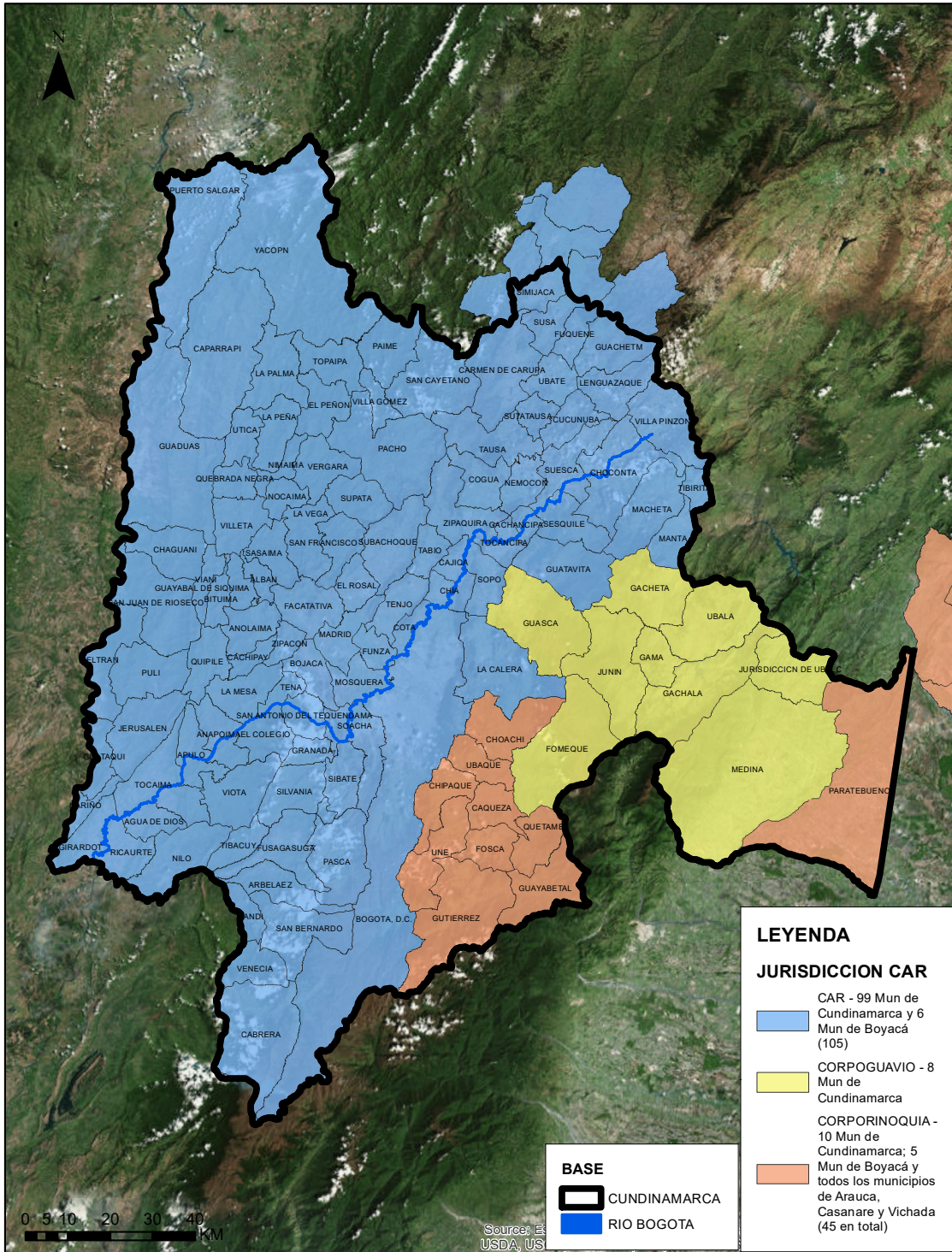
Por obvias razones, es impensable que el POD de Cundinamarca se formule y apruebe sin Bogotá, que es su principal determinante socio-económico. Inversamente, no tiene sentido que el **Plan Director de Desarrollo y Ordenamiento Metropolitano** desconozca el Plan de Ordenamiento Departamental.

La Región Metropolitana debe participar en la formulación y aprobación del POD, garantizando la coherencia y la vinculación de ambos instrumentos de planeación.

4.2.2.2 El ejercicio de la Autoridad Ambiental, en coordinación y concurrencia con las Corporaciones Autónomas Regionales que comparten jurisdicción

La existencia de dicha estructura, con la jurisdicción, las competencias y las funciones antes descritas tendría que **coexistir con las entidades existentes**, entre ellas las Corporaciones Autónomas Regionales.

Bogotá y los 11 municipios que conforman el perímetro crítico inicial de la Región Metropolitana de la Sabana de Bogotá hacen parte de la jurisdicción de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca –CAR-. Pero en la medida en que otros municipios decidan vincularse al nuevo esquema asociativo de gobierno metropolitano, Corpoguavio y Corporinoquía podrían entrar en juego igualmente.



Mapa 7. Municipios entre los cuales se ejerce una conmutación cotidiana superior al 10%. Bogotá + 22



Es imperativo delimitar repartir las competencias ambientales entre dichas corporaciones y la Región Metropolitana de la Sabana de Bogotá, para optimizar y racionalizar los esfuerzos de planeación, control y manejo ambiental y una eficiente manera de hacerlo podría ser la esbozada a continuación.

Para el perímetro inicial de Bogotá + 11 municipios, la **CAR** ejercería como **Autoridad Ambiental Regional**:

- estableciendo el **POMCA, con perímetros de riesgo por desbordamiento del Río Bogotá y metas de resultado en materia de contaminación de las aguas residuales y de retención de las aguas lluvias afluentes del río,**
- definiendo la **Estructura Ecológica Regional** y determinando en consecuencia **el suelo de protección ambiental, con sus linderos y sus condiciones mínimas de manejo y protección,**
- definiendo las **condiciones de uso y explotación de las fuentes hídricas** (incluyendo el acuífero) **y autorizando en consecuencia las concesiones de uso de las mismas,**
- ejerciendo además las funciones de **control y sanción por incumplimiento de sus disposiciones,** tanto en las metas del POMCA como en los documentos de urbanismo y la ocupación del suelo de protección.

Para los dos primeros puntos, habría que establecer un periodo máximo para hacerlo –por ejemplo **24 meses máximo-**, **de modo que queden definidas las determinantes ambientales como condición previa para la definición de los distintos instrumentos de urbanismo** locales, regional y departamental.

La **Región Metropolitana organizaría el cumplimiento de estas disposiciones y metas en los municipios de su jurisdicción,** sin distinción de la categoría urbana o rural del suelo, asumiendo algunas funciones que hoy hacen parte del universo CAR **en su ejercicio como Autoridad Ambiental Metropolitana:**

- La **planeación del tratamiento de las aguas residuales de los municipios del perímetro de su jurisdicción,** haciendo inútil la concurrencia de la CAR como asistente técnico y administrativo de los municipios para el manejo este tema. De hecho, la transferencia de estas funciones a la Región Metropolitana le **asegura a la CAR su independencia en calidad de autoridad ambiental regional,** garantizando su legitimidad en el cobro de la tasa retributiva;



- La **planeación del manejo de aguas lluvias en los municipios de las cuencas alta y media en los municipios de su jurisdicción**, concurriendo de manera importante a la regulación hídrica del Río Bogotá;
- la **definición e implementación de las medidas que le permitan asegurar el cumplimiento de las metas del POMCA** en su jurisdicción: eso incluye definición de usos del suelo (con excepción del suelo de protección), programación de obras civiles y otras medidas de control, sanción, prevención y mitigación del riesgo de inundación y contaminación de la cuenca;
- el **control y sanción por incumplimiento de sus disposiciones**, tanto en los documentos de urbanismo y en la ocupación del suelo (con excepción del suelo de protección);
- el **licenciamiento y permisos ambientales** para las ocupaciones del territorio que así lo exijan, conforme a la ley.

Adicionalmente, **la Región Metropolitana tendría, para toda su jurisdicción, todas las funciones de control y gestión ambiental urbanas que hoy ejerce la Secretaría de Ambiente de Bogotá**: control del ruido, de la calidad del aire, de vertimientos en las fuentes hídricas, control de contaminación de suelos y riesgos tecnológicos, control del servicio de aseo y disposición de residuos y gestión ambiental de toda índole (arborización, renaturalización, sensibilización y pedagogía ambiental, etc...).

Para ello, dispondrá del **IMDIGER** y del **Jardín Botánico Metropolitano** – como operadores ambientales que resultarán de la **transferencia al nivel metropolitano del IDIGER y el Jardín Botánico de Bogotá**- y gestionará el **Fondo Metropolitano para la gestión de riesgos, cambio climático y medio ambiente –FONDIGER-**, que recogerá el existente FONDIGER del Distrito Capital.

De modo que tanto CAR como Región Metropolitana tendrían funciones de Autoridad Ambiental, razón por la cual se explorará más adelante en el documento **una nueva repartición de los recursos que -del recaudo del impuesto predial- Bogotá destina a la protección del medio ambiente**, y que corresponden al **15% del recaudo en impuesto predial, actualmente totalmente transferidos** a la Corporación Autónoma Regional (CAR).



4.2.3 Jerarquía, vinculación y obligación de conformidad entre los documentos de urbanismo y de planeación del desarrollo

Si bien el Área Metropolitana establece el **Plan Estratégico Metropolitano de Ordenamiento Territorial**, que *“constituye una norma de superior jerarquía y es determinante para los planes de ordenamiento territorial, planes de desarrollo y demás instrumentos de planificación en lo referido a hechos metropolitanos”* (Ley 1625, 2013, art. 12), otro de los problemas que reportan las Áreas Metropolitanas es la insuficiente fuerza vinculativa de las decisiones que toman, y en particular de aquellas que definen el ordenamiento territorial de los municipios. Si bien estas se entienden de mayor jerarquía, no necesariamente se reportan en los planes de ordenamiento territorial de los municipios, haciendo su implementación imposible. Para corregir estas dificultades, y siguiendo el ejemplo francés, las prerrogativas en materia de ordenamiento territorial de la Región Metropolitana de la Sabana de Bogotá se materializarían en el **Plan Director de Desarrollo y Ordenamiento Metropolitano**, cuyas decisiones tendrían que verse reportadas a conformidad en los Planes de Ordenamiento Territorial y equivalentes en los municipios **en un plazo máximo de 24 meses**.

Por otro lado, uno de los obstáculos más importantes para el desarrollo territorial colombiano es la desarticulación del Plan de Desarrollo, que determina las líneas de acción y presupuesto de inversión de los gobernantes, y el Plan de Ordenamiento Territorial, que define las formas del desarrollo territorial y los grandes proyectos de infraestructura necesarios para llevarlo a cabo. Eso hace que los Planes de Ordenamiento territorial no se han ejecutado más allá del gobernante que los formula y decreta o hace acordar por el Concejo municipal o distrital respectivo.

Para resolver este punto, seguiríamos el ejemplo del Ecuador, que habiendo tomado a Colombia como ejemplo de buenas y malas prácticas en su sistema de ordenamiento y desarrollo territorial, aprobó en 2012 el **Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD)**, que establece la realización de un solo plan que conjuga planificación, ordenamiento territorial y plan de desarrollo.

Como su nombre lo indica, el **Plan Director de Desarrollo y Ordenamiento Metropolitano (PDDOM)** sería, conforme al ejemplo ecuatoriano, no solo el instrumento marco de la planeación metropolitana, sino también **la hoja de ruta de la que se dependen los planes de desarrollo municipales**.



4.3 Estructura: órganos de dirección y administración

El análisis de los casos de estudio revela que las configuraciones de conformación de los órganos de gobierno metropolitano son múltiples, desde las modalidades de designación de la autoridad máxima metropolitana hasta la conformación de su órgano ejecutivo y, cuando existe, de su órgano deliberante y/o de control político.

Sobre las modalidades de organización metropolitana, las opciones van:

- desde **el centralismo máximo**, en el caso de la Región Metropolitana de Santiago de Chile, **cuya autoridad máxima es el Intendente, designado por el Presidente de la República**. Aunque el intendente rinde cuentas ante al Consejo Regional Metropolitano, elegido popularmente, como se verá más adelante;
- a la **estructura enteramente política, con descentralización avanzada y conformación de un organismo con prerrogativas de ente territorial presidido por un Alcalde Metropolitano elegido popularmente**, como en el Gran Londres y los EPCI franceses.

A mitad de camino se encuentran **aquellas organizaciones:**

- **de tipo presidencial, cuya máxima autoridad es el Alcalde de uno de los municipios miembro**. Dicho alcalde resulta de una **designación interna**, como es el caso del Área Metropolitana de Barcelona, cuyo presidente es elegido por el Consejo de Alcaldes (36) y ratificado por el Consejo Metropolitano;
- **O con esquema Junta - Director**, que aplican aquellas organizaciones cuya máxima autoridad es la Junta Metropolitana, presidida por el Alcalde del municipio núcleo, y un Director. Es el caso de las Áreas Metropolitanas de Colombia, que combinan en la suprema administración elementos políticos y tecnocráticos.

En todos los casos estudiados existe **una asamblea conformada por los Alcaldes de los municipios miembro y, en algunos casos, además por representantes de otros niveles de gobierno**. Por ejemplo:

- el **Consejo de Alcaldes (36) del Area Metropolitana de Barcelona**.



- Los **EPCI franceses cuentan con la Conferencia Metropolitana**, que reúne a todos los alcaldes que los conforman en una instancia de coordinación entre la metrópolis y los municipios miembro y presidida por el Presidente del Consejo Metropolitano.
- La **Región Metropolitana de Belo Horizonte en Brasil dispone de la Asamblea Metropolitana**, que es el **órgano de decisión superior de representación del Estado y los municipios de la región metropolitana**, constituido por 4 representantes del poder ejecutivo, 1 representante de la Asamblea Legislativa del estado de Minas Gerais, 2 representantes de cada municipio (alcalde y presidente de los consejos municipales). Todos con derecho a voto y elegidos democráticamente por las poblaciones a las que representan.
- La **Región Metropolitana de Sao Paulo en Brasil cuenta con el Consejo de Desarrollo**, conformado por el Alcalde de cada municipio miembro de la Gran Sao Paulo, o su designado, y los representantes del Estado de Sao Paulo, para decidir sobre los planes, proyectos, programas, servicios y obras que se lleven a cabo con recursos del Fondo de Desarrollo Metropolitano de Sao Paulo.
- Las **Áreas Metropolitanas colombianas cuentan con la Junta Metropolitana**, que reúne a todos los Alcaldes de los municipios miembro y dos representantes de los concejos municipales: uno por el concejo del municipio núcleo y otro por los demás concejos municipales. Además, un delegado permanente del Gobierno Nacional con derecho a voz pero sin voto, y un representante de las entidades sin ánimo de lucro cuyo objeto principal sea la protección del medio ambiente y los recursos naturales renovables. **No incluye a los gobernadores.**

En principio, en Colombia solo los entes territoriales se gobiernan por autoridades propias, elegidas popularmente. En ese sentido, asumiremos que **la Región Metropolitana de la Sabana de Bogotá tendría unos órganos de gobierno parecidos a los de las Areas Metropolitanas en Colombia, pero más robustos.**

Serían órganos de dirección y administración de la Región Metropolitana:

- la Junta Metropolitana, presidida por el Alcalde del municipio núcleo;
- el Consejo Técnico Metropolitano, conformado por los gerentes de la Agencia de Metropolitana de Desarrollo (AMD), la Autoridad de Transporte Metropolitano (ATM) y la Autoridad Metropolitana de Servicios Públicos (AMSPA);



- la Agencia Metropolitana de Desarrollo (AMD),
- la Autoridad de Transporte Metropolitano (ATM), y
- la Autoridad Metropolitana de Servicios Públicos y Ambiente (AMSPA).
- las demás Unidades Técnicas que según la ley o los estatutos fueren indispensables para el cumplimiento de sus funciones.

4.3.1 La Junta Metropolitana

Como máximo órgano de decisión, **la RMSB tendría una Junta Metropolitana conformada por:**

- Los representantes de todos sus municipios miembro: como en el caso de las Áreas Metropolitanas, tendrían silla en la Junta Metropolitana los Alcaldes, **un concejal de Bogotá y un concejal por el resto de los municipios miembro. Además, sugerimos que haga parte de la Junta Metropolitana de la RMSB el Gerente de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá (EAAB);**
- **El Departamento de Cundinamarca y la Nación**, representados en el Gobernador y el Director del Departamento Nacional de Planeación (DNP), ya que ambos niveles territoriales serían llamados a transferir competencias a dicha estructura, y recursos para su financiación, como se verá más adelante.

La Junta Metropolitana contaría con **unas reglas precisas de reunión, quorum y votaciones que le garanticen su operatividad**, que deberán conjugar:

- **la representatividad de los municipios como entidades políticas:** todos deben estar representados porque de lo contrario se vulnerarían sus derechos como entidades que son políticamente iguales;
- **la representatividad de los municipios desde el punto de vista demográfico**, de tal manera que no se vulneren los intereses de la mayoría de la población sujeta a las decisiones metropolitanas.

Proponemos concretamente que, **para deliberar y decidir, la Junta Metropolitana requiera la presencia y voto favorable de:**

- la totalidad de sus miembros, para la modificación de los estatutos o la supresión, terminación y liquidación de la entidad;



- tres cuartas partes de sus miembros y el voto favorable de cualquier municipio que represente más del 50% de la población de la Región, para la aprobación del Plan Director de Desarrollo y Ordenamiento Metropolitano y de cualquiera de sus componentes, cuando alguno de los alcaldes miembro de la Junta Metropolitana haya expresado un concepto desfavorable sobre el mismo;
- la mayoría absoluta de sus miembros y el voto favorable de cualquier municipio que represente más del 50% de la población de la Región, para el resto de las decisiones de la Junta Metropolitana.

Estas reglas para el funcionamiento interno de las corporaciones son, habitualmente, materia de reglamento. Y en el proyecto en curso, sería objeto de la ley especial que dicte el Congreso de la República para la autoridad metropolitana de la Sabana.

Funciones de la Junta Metropolitana

Serían funciones de la Junta Metropolitana, como mínimo, las siguientes:

1. Definir las competencias y funciones municipales y distritales a transferir a la Región Metropolitana y autorizar que la entidad sea delegataria de funciones del orden nacional o departamental, además de aquellas que la Región Metropolitana detendrá conforme al Acto Legislativo y la ley especial que le darán vida;
2. Establecer autoridades administrativas de orden metropolitano y descentralizado por servicios, para el ejercicio de sus funciones y proyectos estratégicos;
3. Nombrar y dar posesión a los gerentes de la Agencia de Metropolitana de Desarrollo (AMD), la Autoridad de Transporte Metropolitano (ATM) y la Autoridad Metropolitana de Servicios Públicos y Ambiente (AMSPA);
4. Aprobar el Plan Director de Desarrollo y Ordenamiento Metropolitano, y cada uno de sus componentes, como instrumento marco de la planeación metropolitana, con vigencia de 10 años;
5. Realizar monitoreo y seguimiento a los avances en la implementación del Plan Director de Desarrollo y Ordenamiento Metropolitano por concepto y recomendación del Consejo Técnico Metropolitano;
6. Aprobar, a propuesta del Consejo Técnico Metropolitano, los planes y programas del Plan Director de Desarrollo y Ordenamiento Metropolitano que deberán ser incorporados por las entidades territoriales en sus respectivos Planes de Desarrollo;



7. Definir la tarificación del transporte público de pasajeros en la Región Metropolitana;
8. Autorizar cobros por congestión y definir tasas de estacionamiento y demás fuentes de financiación del transporte público de pasajeros;
9. Aprobar infraestructuras y equipamientos que presten servicio a dos municipios o más en el perímetro de su jurisdicción. Esto incluye su localización definición y adquisición de reservas prediales para su construcción y la definición de cargas urbanísticas para su financiación;
10. Aprobar reglas de ocupación de suelo que mitiguen o eliminen el riesgo de impermeabilización del mismo, y que se impongan a los municipios en la elaboración de sus planes de ordenamiento y el posterior licenciamiento de proyectos urbanos y de construcción;
11. Aprobar la adquisición de suelo en los municipios de la Región para la realización de proyectos estratégicos;
12. Aprobar el presupuesto de la Región Metropolitana para cada vigencia fiscal;
13. Aprobar los aportes extraordinarios a cargo de las entidades territoriales y determinar la cuantía de los mismos y las condiciones para que sean transferidos a la Región Metropolitana, para cada vigencia;
14. Adoptar y modificar los estatutos internos de la Región Metropolitana a partir de concepto técnico aprobado y presentado por el Consejo Técnico Metropolitano;
15. Conocer las evaluaciones semestrales presentadas por los gerentes de la Agencia de Metropolitana de Desarrollo (AMD), la Autoridad de Transporte Metropolitano (ATM) y la Autoridad Metropolitana de Servicios Públicos y Ambiente (AMSPA) y de las otras unidades técnicas que llegaran a crearse;
16. Autorizar la supresión, terminación y liquidación de la entidad.

4.3.2 El Consejo Técnico Metropolitano

En vez de un director, **la RMSB contaría con un Consejo Técnico Metropolitano**, conformado por los respectivos gerentes de las tres entidades independientes que la conformarían: la Autoridad de Transporte Metropolitano (ATM), la Agencia de Metropolitana de Desarrollo (AMD) y la Autoridad Metropolitana de Servicios Públicos y Ambiente (AMSPA).

Con el fin de **garantizar la transversalidad de la planeación del territorio**, todos los proyectos de decisión que el Consejo Técnico Metropolitano someta a la Junta Metropolitana serían elaborados de forma consensuada y presentados de forma colegiada al Presidente de la Junta Metropolitana.



Funciones del Consejo Técnico Metropolitano

Serían funciones del Consejo Técnico Metropolitano, como mínimo, las siguientes:

1. Proponer a la Junta Metropolitana el Plan Director de Desarrollo y Ordenamiento Metropolitano y cada uno de sus componentes, como instrumento marco de la planeación metropolitana, con vigencia de 10 años;
2. Presentar a la Junta Metropolitana concepto y recomendaciones sobre los avances en la implementación del Plan Director de Desarrollo y Ordenamiento Metropolitano;
3. Proponer a la Junta Metropolitana los planes y programas del Plan Director de Desarrollo y Ordenamiento Metropolitano que deberán ser incorporados por las entidades territoriales en sus respectivos Planes de Desarrollo;
4. Proponer a la Junta Metropolitana las tasas de impuestos locales que cada alcalde debería someter a aprobación de su respectivo concejo municipal;
5. Proponer a la Junta Metropolitana el presupuesto de la Región Metropolitana para cada vigencia fiscal;
6. Proponer a la Junta Metropolitana los aportes extraordinarios a cargo de las entidades territoriales para cada vigencia;
7. Presentar a la Junta Metropolitana evaluaciones semestrales de la Región Metropolitana;
8. Definir y localizar infraestructuras y equipamientos que presten servicio a dos municipios o más en el perímetro de su jurisdicción. Esto incluye la definición de reservas prediales para su construcción y la definición de cargas urbanísticas para su financiación que serán aprobadas por la Junta Metropolitana;
9. Definir, para aprobación de la Junta Metropolitana, reglas de ocupación de suelo que mitiguen o eliminen el riesgo de impermeabilización del mismo, y que se impongan a los municipios en la elaboración de sus planes de ordenamiento y el posterior licenciamiento de proyectos urbanos y de construcción;
10. Identificar y proponer para su adquisición suelo en los municipios de la Región para la realización de proyectos estratégicos;
11. Participar en la formulación y aprobación del Plan de Ordenamiento Departamental.



4.3.3 Gerente de la Autoridad de Transporte Metropolitano (ATM)

Serían funciones del **Gerente de Transporte Metropolitano**:

1. Formular el Plan de Movilidad y Transporte de largo plazo (10 años), en coordinación con los demás componentes del Plan Director de Desarrollo y Ordenamiento Metropolitano (PDDOM);
2. Estudiar y proponer alternativas para la financiación de las infraestructuras para la movilidad y los sistemas de transporte público de pasajeros: alianzas Público-Privadas, concesiones viales, etc;
3. Estudiar y proponer la tarificación del servicio de transporte público;
4. Gestionar el Fondo Metropolitano de Transporte Público;
5. Estudiar y definir cobros por congestión y demás fuentes de financiación del transporte público de pasajeros;
6. Participar en la formulación y aprobación del Plan de Ordenamiento Departamental (POD);
7. Proponer al Consejo Técnico Metropolitano su evaluación semestral de la Autoridad de Transporte Metropolitano (ATM) como componente de la evaluación de la Región Metropolitana;
8. En conjunto con los demás miembros del Consejo Técnico Metropolitano, ejercer como Secretario Técnico de la Junta Metropolitana;
9. Seleccionar y nombrar el personal a su cargo, conforme a un reglamento técnico de contratación de la Región Metropolitana.

Gerente de ATM. Será un profesional con maestría en planeación del transporte y mínimo 15 años de experiencia relevante, empleado de libre nombramiento y remoción que designe la Junta Metropolitana, previa selección de (3) candidatos a través de un concurso de méritos. Podrá permanecer en el cargo por varios períodos consecutivos si así lo decide la Junta Metropolitana.

4.3.4 Gerente de la Agencia Metropolitana de Desarrollo (AMD)

Serían funciones del **Gerente de Desarrollo Metropolitano**, las siguientes:

1. Establecer y mantener actualizados el catastro multipropósito y las demás herramientas estadísticas y cartográficas para la planeación de los municipios de la region Metropolitana;
2. Estudiar y proponer proyectos de ampliación del perímetro urbano, expansión, redesarrollo urbano y ordenamiento rural de los municipios de la región



Metropolitana; definir y gestionar planes parciales de desarrollo y renovación por redesarrollo;

3. Formular el Plan de Vivienda de corto plazo (5 años) y el Plan de Desarrollo Productivo y Competitividad Multinivel de corto plazo (5 años) en coordinación con los demás componentes del Plan Director de Desarrollo y Ordenamiento Metropolitano (PDDOM);
4. Definir y gestionar suelo y cupos de subsidios para la vivienda de interés social en los municipios de la Región Metropolitana;
5. Definir nuevas áreas para usos económicos y su posicionamiento productivo;
6. Definir y recaudar el impuesto de plusvalía y las contribuciones por valorización por obras financiadas por la Región Metropolitana;
7. Ejercer el control urbanístico, para verificar y controlar el cumplimiento de las disposiciones metropolitanas y las determinantes ambientales de mayor jerarquía, tanto en los instrumentos de urbanismo locales como en la ocupación real del territorio, como parte del ejercicio como Autoridad Ambiental Metropolitana;
8. Gestionar un Fondo de Desarrollo Metropolitano;
9. Participar en la formulación y aprobación del Plan de Ordenamiento Departamental (POD);
10. Proponer al Consejo Técnico Metropolitano su evaluación semestral de la Agencia Metropolitana de Desarrollo (AMD) como componente de la evaluación de la Región Metropolitana;
11. En conjunto con los demás miembros del Consejo Técnico Metropolitano, ejercer como Secretario Técnico de la Junta Metropolitana;
12. Seleccionar y nombrar el personal a su cargo, conforme a un reglamento técnico de contratación de la Región Metropolitana.

Gerente de AMD. Será un profesional con maestría en planificación urbana y/o regional y mínimo 15 años de experiencia relevante, empleado de libre nombramiento y remoción que designe la Junta Metropolitana, previa selección de (3) candidatos a través de un concurso de méritos. Podrá permanecer en el cargo por varios períodos consecutivos si así lo decide la Junta Metropolitana.

4.3.5 Gerente de la Autoridad Metropolitana de Servicios Públicos y Ambiente (AMSPA)

Serían funciones del **Gerente Metropolitano de Servicios Públicos y Ambiente (AMSPA)**, como mínimo las siguientes:

1. Planear la captación, conducción, tratamiento, almacenamiento, transporte y distribución del agua potable en los municipios de la Región Metropolitana y formular directivas para su cumplimiento por parte de las empresas prestadoras del servicio de acueducto en la Región Metropolitana;
2. Planear el tratamiento de aguas residuales de los municipios de la Región Metropolitana, antes de su vertimiento en la cuenca del Río Bogotá, formular directivas para su cumplimiento por parte de los municipios y las empresas prestadoras del servicio de alcantarillado en la Región Metropolitana y verificar el cumplimiento de las metas cuantitativas de descontaminación del Río Bogotá establecidas en el POMCA, como parte del ejercicio como Autoridad Ambiental Metropolitana;
3. Planear los sistemas de conducción, retención y drenaje de aguas lluvias en el espacio público de los municipios de la Región Metropolitana y las políticas de arborización y renaturalización del espacio urbano, formular directivas para su cumplimiento por parte de los municipios y las empresas prestadoras del servicio de alcantarillado en la Región Metropolitana y verificar el cumplimiento de las metas cuantitativas de regulación hídrica del Río Bogotá establecidas en el POMCA, como parte del ejercicio como Autoridad Ambiental Metropolitana;
4. Ejercer el control ambiental y aplicar las sanciones a que haya lugar en ejercicio de la Autoridad Ambiental Metropolitana;
5. Planear un esquema que optimice el aprovechamiento y haga posible el tratamiento y la valorización final de los residuos sólidos (como solución complementaria a la disposición en relleno sanitario);
6. Formular el Plan de Gestión Integral de residuos sólidos –PGIRS-metropolitano, de largo plazo (10 años) y el Plan de Obras Públicas de Servicios Públicos de largo plazo (10 años) en coordinación con los demás componentes del Plan Director de Desarrollo y Ordenamiento Metropolitano (PDDOM);
7. Participar en la formulación y aprobación del Plan de Ordenamiento Departamental (POD);
8. Proponer al Consejo Técnico Metropolitano su evaluación semestral de la Agencia Metropolitana de Desarrollo (AMD) como componente de la evaluación de la Región Metropolitana;
9. En conjunto con los demás miembros del Consejo Técnico Metropolitano, ejercer como Secretario Técnico de la Junta Metropolitana;
10. Seleccionar y nombrar el personal a su cargo, conforme a un reglamento técnico de contratación de la Región Metropolitana.



Gerente de AMSP. Será un profesional con maestría y mínimo 15 años de experiencia relevante, empleado de libre nombramiento y remoción que designe la Junta Metropolitana, previa selección de (3) candidatos a través de un concurso de méritos. Podrá permanecer en el cargo por varios períodos consecutivos si así lo decide la Junta Metropolitana.

4.3.6 Órgano deliberante y de control político

En muchos de los casos de estudio existe **un órgano deliberante y/o de control político de la gestión del ejecutivo**, por ejemplo:

- La Región Metropolitana de Santiago de Chile cuenta con el **Consejo Regional Metropolitano** (34 concejales), elegido por sufragio universal por cuatro años con opción de reelección y compuesto por cuyas funciones consisten en:
 - o aprobar el plan regulador metropolitano;
 - o aprobar, modificar, o sustituir el plan de desarrollo de la región y el proyecto de presupuesto regional;
 - o fiscalizar el desempeño del Intendente Regional, así como de las unidades que de este dependan.
- El Área Metropolitana de Barcelona dispone del **Consejo Metropolitano** (90 Consejeros) conformado por los alcaldes de los municipios miembro y representantes adicionales por cada uno de los municipios, según su peso demográfico, designados por el respectivo ayuntamiento para:
 - o el nombramiento y cese de la presidencia del AMB;
 - o la aprobación del Plan de actuación metropolitano, el cual incluye los proyectos y servicios que desarrollará el AMB durante el mandato;
 - o la aprobación de las ordenanzas y de los reglamentos, así como la determinación de las tarifas de los servicios metropolitanos.
- Los EPCI franceses disponen de un **Consejo Comunitario** (entre 16 y 130 Consejeros en función del número de habitantes del perímetro asociado), elegidos por sufragio universal al mismo tiempo y de las mismas listas que se eligen los concejales municipales, para desarrollar las siguientes funciones, entre otras:
 - o Aprobación del presupuesto, de los estados financieros y la adopción de tasas, tarifas y contribuciones;
 - o Modificaciones estatutarias;
 - o Delegaciones de gestión de servicios públicos;

- o Aprobación de planes y decisiones en materia de ordenamiento territorial.

En principio, en todos estos Concejos Metropolitanos **la designación de sillas es proporcional, en alguna medida, al peso poblacional de sus miembros.** En el caso de los EPCI franceses, **la representación de los municipios en el Consejo Comunitario es proporcional a su población,** atendiendo a dos reglas fundamentales:

- que todos los municipios estén representados,
- y que ningún municipio tenga más de la mitad de las sillas disponibles.

De llegar a crearse, estas dos reglas serían replicables en la designación de sillas en un órgano deliberante del nivel metropolitano de Bogotá y sus vecinos, ya que el solo peso poblacional de los municipios no sería políticamente aceptable para los municipios de la Sabana, cuando Bogotá representa cerca del 90% de la población del conjunto territorial, como se aprecia en la siguiente tabla:

Municipios	Población DANE 2017	Censo Electoral	# Concejales
Bogotá	8,080,734	5,547,172	45
Cajicá	59,198	38,304	13
Chía	132,691	83,132	15
Cota	25,945	22,995	11
Funza	78,146	60,731	15
Gachancipá	15,223	9,080	11
La Calera	28,225	20,312	13
Madrid	80,622	54,897	15
Mosquera	86,954	57,821	15
Soacha	533,718	201,745	19
Sopó	27,932	16,285	13
Tocancipá	33,677	24,441	13
TOTAL	9,183,065	6,136,915	198
% Bogotá	88%	90%	23%

Tabla 4. Peso demográfico y electoral relativo entre municipios del primer grupo de la Región Metropolitana de la Sabana de Bogotá

Sin embargo, **la creación de un Concejo Metropolitano rebasa toda posibilidad jurídica y política teniendo en cuenta el marco constitucional vigente,** aunque esta represente beneficios innegables para el territorio, como por ejemplo la posibilidad de **armonizar las tasas de impuestos locales en aras del equilibrio territorial o de definir tarifas de cobros por congestión desde el nivel metropolitano.**



Mientras no exista el marco legal para la existencia de concejos metropolitanos en Colombia, **no será posible que desde el nivel metropolitano se fijen tasas armonizadas de impuestos locales, o tarifas de cobros por congestión porque esta posibilidad** afectaría una prerrogativa de los concejos municipales, debiendo aclararse que dicha prerrogativa no la confiere solamente la ley sino la Constitución, que a múltiples voces la consagra y reitera. Por supuesto, está de por medio no solo el principio constitucional de autonomía de las entidades territoriales, sino el derecho constitucional de “propiedad exclusiva” sobre sus tributos (artículos 294 y 362 de la Constitución).

4.3.7 Organos Consultivos

Muchos de los ejemplos estudiados hacen referencia a **órganos consultivos de la sociedad civil**:

- La Región Metropolitana de Sao Paulo dispone del **Consejo Consultivo**, consejo asesor encargado de preparar propuestas representativas de diferentes sectores del Estado y dar dictámenes a petición del Consejo de Desarrollo en temas de interés para la región. Todos los participantes tienen derecho a voto.
- Los EPCI franceses cuentan con el **Consejo de Desarrollo** que reúne a todos los representantes de los sectores económico, social, cultural, educativo, científico y asociativo del territorio.

Sin duda un órgano consultivo cuidadosamente integrado por miembros de la sociedad civil –sectores económicos, academia y demás- contribuiría mucho a crear consensos de nivel metropolitano en el territorio de la Sabana de Bogotá.



4.3.8 En Síntesis: Estructura y funciones de la RMSB

JUNTA METROPOLITANA				
CONSEJO TÉCNICO METROPOLITANO				
Autoridad Única de Transporte Metropolitano (ATM)	Agencia Metropolitana de Desarrollo (AMD)	Autoridad Metropolitana de Servicios Públicos y Ambiente (AMSPA)		
+ Plan Director de Desarrollo y Ordenamiento Metropolitano (10 años)				
GOBIERNO METROPOLITANO + formulación de un Plan de Movilidad y Transporte de largo plazo (10 años) + planeación de infraestructuras para la movilidad y la logística (todos los modos) entre los municipios del perímetro de su jurisdicción; + la planeación e integración modal del transporte público de pasajeros en el perímetro de su jurisdicción; + tarificación, recaudo, control de servicios y sanción de operadores del transporte público de pasajeros en su jurisdicción (todos los modos); + estudio de alternativas, definición e implementación de las formas de financiación de las infraestructuras movilidad y los sistemas de transporte público de pasajero (todos los modos): alianzas Público-Privadas, concesiones viales, etc... + creación y gestión de un Fondo Metropolitano de Transporte Público para la financiación del transporte integrado de pasajeros de Bogotá. Eso incluye la definición e implementación de cobros por congestión, tasas de estacionamiento y demás fuentes de financiación del transporte público de pasajeros.	+ Catastro multipropósito para los municipios de su jurisdicción; + decisiones de ordenamiento del crecimiento metropolitano: definición de condiciones de ocupación del suelo rural (con excepción del suelo de protección), ampliación del perímetro urbano de los municipios que la conforman, definición de los polígonos de expansión urbana, formulación y gestión de planes parciales de desarrollo y redesarrollo; + formulación de un Plan de Vivienda de corto plazo (5 años) y definición y gestión de suelo para la vivienda de interés social, así como solicitud y obtención de cupos de subsidios para la vivienda de interés social en su jurisdicción; + formulación de un Plan de Desarrollo Productivo y Competitividad Multinivel de corto plazo (5 años) y definición de nuevas áreas para usos económicos y su posicionamiento productivo;	+ planeación de la captación, conducción, tratamiento, almacenamiento, transporte y distribución del agua potable en los municipios del perímetro de su jurisdicción	+ planeación del tratamiento de aguas residuales de los municipios de su jurisdicción, antes de su vertimiento en la cuenca del Río Bogotá; + planeación de los sistemas de conducción, retención y drenaje de aguas lluvias en el espacio público de los municipios de su jurisdicción.	
	+ definición y localización de infraestructuras y equipamientos que presten servicio a dos municipios o más en el perímetro de su jurisdicción. Esto incluye la definición y adquisición de reservas prediales para su construcción y la definición de cargas urbanísticas para su financiación;	+ definición de reglas de ocupación de suelo que mitiguen el riesgo de impermeabilización del mismo, y que se impongan a los municipios en la elaboración de sus planes de ordenamiento y el posterior licenciamiento de proyectos urbanos y de construcción;	+ Control y gestión ambiental en su jurisdicción	
	+ control urbanístico en las zonas de expansión urbana y el suelo rural de su jurisdicción;	+ participación en la formulación y aprobación del Plan de Ordenamiento Departamental ;	+ Gestión de riesgo de inundación y planeación de sistemas de drenajes urbanos sostenibles, gestión y control del arbolado urbano y el entramado ambiental, gestión de riesgo de inundación y gestión de un Fondo Metropolitano de Gestión de Riesgos, Cambio Climático y Medio Ambiente -FOMDIGER- .	
	+ conformación de un banco de suelo en los municipios de su jurisdicción para la realización de proyectos estratégicos;	+ cobro del impuesto de plusvalía y la definición y cobro de contribuciones por valorización por obras financiadas por la Región Metropolitana.	+ Plan de Obras Públicas de Servicios Públicos de largo plazo (10 años)	
	+ cobro del impuesto de plusvalía y la definición y cobro de contribuciones por valorización por obras financiadas por la Región Metropolitana.	+ creación y gestión de un Fondo de Desarrollo Metropolitano .		

Tabla 5. Síntesis de funciones y competencias de la Región Metropolitana de la Sabana de Bogotá



Entre las competencias y funciones de la RMSB, muchas son actualmente prerrogativa de entidades existentes en los distintos niveles territoriales. Por lo tanto, buena parte de ellas ya se encuentran financiadas por las entidades que las ejercen hoy en día.

Al transferirlas a la RMSB, dichas entidades se estarían comprometiendo a transferir también los recursos para su financiación, en forma de aporte permanente a la estructura de gobierno metropolitano, que será estimado en el siguiente capítulo.

4.4 Formas de creación del gobierno metropolitano

Como se mencionó anteriormente y de acuerdo con la LOOT, los esquemas asociativos territoriales se conforman de manera **libre y voluntaria** entre entidades territoriales, para prestar conjuntamente servicios públicos, ejercer funciones administrativas propias o asignadas al ente territorial por el nivel nacional, ejecutar obras de interés común o cumplir funciones de planificación, así como para procurar el desarrollo integral de sus territorios (Ley 1454, 2011, art.11).

Cuando los municipios deciden que algunas de las tareas que les han sido asignadas sobrepasan la capacidad de acción del municipio, pueden federarse a través de un Área Metropolitana, que es la figura que Colombia ha previsto para el ejercicio de **la subsidiariedad ascendente**: los municipios definen entonces qué le corresponde resolver al Área Metropolitana, que es un organismo de nivel superior.

Según la ley que rige la conformación de Áreas Metropolitanas en Colombia, la iniciativa de conformación del Área Metropolitana⁴⁶ está a cargo de los alcaldes de los municipios que la integran, o de un tercio de los concejales de los municipios, o del 5% de los ciudadanos del censo electoral totalizado de los municipios, o del(os) Gobernador(es) del(os) departamento(s) al (a los) que pertenezcan los municipios. Cabe preguntarse si las disposiciones de la ley 136 de 1994, que determina en su artículo 150° las reglas para la conformación y funcionamiento de cualquier asociación de municipios, se aplican al Área Metropolitana. De ser así, habría que entender que la iniciativa de conformación de Área Metropolitana por los alcaldes de

⁴⁶ Es importante anotar que las Áreas Metropolitanas que existen en la actualidad fueron todas creadas, por ordenanza de las Asambleas Departamentales respectivas, antes de la expedición de la Ley 1625 de 2013 que definió las consultas populares como requisito para su conformación. Sin embargo, en el artículo 319 de la Constitución política se afirma que es La ley de ordenamiento territorial la que señalará para las áreas metropolitanas la forma de convocar y realizar las consultas populares que decidan la vinculación de los municipios. Además, una vez cumplida la consulta popular, los respectivos alcaldes y los concejos municipales protocolizarán la conformación del área y definirán sus atribuciones, financiación y autoridades, de acuerdo con la ley.



los municipios estaría sujeta a “*previa autorización de los respectivos concejos*” (Ley 136, 1994, art. 150).

En cualquier caso, el proyecto de conformación del Área Metropolitana debe:

- contener como mínimo los municipios que la integran, el municipio núcleo y las razones de su creación;
- llevarse ante la Comisión Especial de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial del Senado y de la Cámara de Representantes, para que se emita un concepto sobre sus aspectos más relevantes como su conveniencia y sus oportunidades;
- entregarse a la Registraduría Nacional del Estado Civil para verificar que todos los requisitos se cumplan y, de ser el caso, realizar una consulta popular.

El proyecto se considera aprobado con el voto afirmativo de la mayoría de los votos de cada uno de los municipios interesados sea favorable a la propuesta y la participación ciudadana haya alcanzado al menos la cuarta parte de la población registrada en el censo electoral en cada municipio.

Por supuesto, **ninguna de las Áreas Metropolitanas existentes se creó de tal manera**; fueron todas **creadas por ordenanza departamental**. Y, dadas las experiencias de consultas populares frustradas identificados en el capítulo 2, **no es realista pensar que la Región Metropolitana de la Sabana de Bogotá llegue a conformarse conforme lo prescribe la ley actualmente**, teniendo en cuenta que reunirá idealmente por lo menos 12 municipios, y con el tiempo quizás más de 20. De modo que **hay que buscar otras alternativas para su creación, e implementar una ley en consecuencia**.

El caso francés resulta interesante, porque en un país con más de 36.000 municipios, la creación de Establecimientos Públicos de Cooperación Intermunicipal –EPCI- era del mayor interés nacional, por lo cual implementó una forma de creación que involucra la iniciativa municipal, pero de manera pragmática: **puede ocurrir que algunos municipios sean impelidos a formar administración intermunicipal contra la voluntad de sus autoridades**, si la mayoría de municipios llamados a conformar un EPCI así lo determinan a través de sus concejos municipales. De este modo se ha logrado que más del 90% del territorio está hoy cubierto por este tipo de figuras asociativas.



Trasplantada a Colombia, esta posibilidad facilitaría muchísimo la creación de un gobierno metropolitano entre Bogotá y los municipios vecinos. Pero **no es posible hacerlo**, dado que existen notables diferencias entre el sistema constitucional de Francia y el de Colombia en lo relacionado con la organización territorial.

En efecto, la Constitución de la República Francesa de 1958 declaraba en su artículo 1° que Francia es *“una República indivisible, laica, democrática y social”*. La reforma constitucional de 2003 agregó al artículo 1° la siguiente frase: *“Su organización es descentralizada”*. Sucesivas reformas constitucionales en 2010 y 2015 se han ocupado crecientemente de las administraciones territoriales. Sin embargo, aún hoy, **las “colectividades” (entidades) territoriales no gozan propiamente de autonomía sino del atributo de “libre administración” consagrado en el artículo 72 de la Carta**, más afín con la indivisibilidad de la República. Por cierto, se trata de libre administración *“dentro de las condiciones previstas en la ley”*. De modo que el gobierno francés, dentro del marco de la ley y sin limitaciones constitucionales, puede disponer a placer en materia municipal, y por su parte la ley francesa puede establecer mecanismos semiautomáticos de integración municipal, sin atender necesariamente a la voluntad de cada una de las autoridades locales ni a la de los habitantes de los municipios.

En la Constitución colombiana la organización territorial está prolijamente regulada, y cuenta con un formidable soporte en el artículo 1°, conforme al cual **Colombia es una república unitaria, con descentralización y autonomía de sus entidades territoriales**. República unitaria, como Francia, pero a diferencia de esta, dividida en entidades territoriales **que gozan de los atributos** -constitucionalmente proclamados y protegidos- **de la descentralización y la autonomía**.

Puesto que no se encuentra en la actual Constitución un tipo de organización metropolitana adecuado a las necesidades de una administración intermunicipal para los municipios de la Sabana de Bogotá, es necesario reformar la Constitución y definir una forma de creación idónea y efectiva. El capítulo 6 describe el sentido de la reforma constitucional que proponemos para la creación de la Región Metropolitana de la Sabana de Bogotá, **con respeto de los principios constitucionales fundamentales y en particular del requisito ineludible que es contar con los municipios para poder crear formas integradas de administración**. Ni la Constitución ni la ley pueden en esta materia proceder contra la voluntad municipal.



5 Financiación de la Región Metropolitana de la Sabana de Bogotá

5.1 El punto de partida: la base normativa para Áreas Metropolitanas

El financiamiento de las Áreas Metropolitanas está reglamentado por el artículo 25 de la Ley 1454 de 2011, que establece la obligatoriedad para los municipios que la constituyan de fijar aportes de participación a través de los Acuerdos municipales y el artículo 28 de la Ley 1625 de 2013, que trata de la norma general para la consolidación de diferentes áreas metropolitanas y sus distintas fuentes de financiamiento, 14 en total, que pueden clasificarse así:

- **ingresos corrientes** (recurrentes o permanentes):
 - **tributarios:** por razón de ser un nivel intermedio de gobierno, sin fuentes primarias de ingreso, **la única fuente tributaria atribuida es la sobretasa del 2x1000 sobre el avalúo catastral** de los inmuebles ubicados en la jurisdicción del Área Metropolitana y recaudados con el impuesto predial por cada municipio. La autonomía municipal y su estructura tributaria se mantienen, los municipios recaudan y entregan al Área Metropolitana la sobretasa, de la misma manera que lo hacen con las Corporaciones Regionales. La Ley no diferencia entre inmuebles urbanos y rurales, la sobretasa aplica para ambos;
 - **no tributarios:** la lista de ingresos no tributarios es más amplia. Incluye todo el componente de tasas, multas y contribuciones que no son de carácter general y se originan en alguna contraprestación específica, pasa por ingresos operacionales y de aprovechamientos propios del Área Metropolitana y recursos de cofinanciación. **El más importante de los ingresos no tributarios previstos son los aportes de participación municipal**, reglamentados en el artículo 25 de la Ley 1454 de 2011, según la cual **los municipios que aprueben su inclusión en un Área Metropolitana deben garantizar su financiamiento, precisando fuentes y porcentaje a partir de los ingresos corrientes del municipio**; se entiende, por lo tanto, que son recursos diferentes a la sobretasa sobre el avalúo catastral. Importante resaltar que **los aportes -que provienen de los ingresos corrientes**



del municipio, especialmente los tributarios- constituyen ingresos no tributarios para el Área Metropolitana;

- **ingresos o rentas de capital:** corresponden a acciones derivadas de los activos que le hayan sido asignados y generen rendimientos financieros, el acceso a los recursos de crédito y los recursos del balance, que resultan de la liquidación de los diferentes ejercicios fiscales. Estos recursos son ocasionales y no constituyen la fuente principal de financiamiento de la respectiva Área Metropolitana.

5.1.1 Estructura presupuestal de las Áreas Metropolitanas más consolidadas

En buen uso de las normas establecidas, dos Áreas Metropolitanas más consolidadas -la del Valle de Aburrá (AMVA) y la de Bucaramanga (AMB)- sirven de ejemplo de los alcances de la organización presupuestal metropolitana. En ambas, **las fuentes determinantes son la tributaria de la sobretasa del 2x1000 y los aportes municipales, apropiados a manera de ingreso no tributario.** Veamos sus presupuestos para el año 2017:

Presupuesto de Ingresos	AMVA	AMB
1. Corrientes	\$286,854,760	\$56,798,276
1.1 Tributarios	\$186,640,392	\$51,560,000
1.2 No tributarios	\$100,214,368	\$5,238,276
1.2.1 Aportes	\$87,842,161	\$3,200,000
1.2.2 Otros	\$12,372,207	\$2,038,276
2 Capital	\$50,561,288	\$9,570,685
Total Ingresos (1+2)	\$337,416,048	\$66,368,961
Sobretasa (1.1) + Aportes (1.2.1)	\$274,482,553	\$54,760,000
Participación (%)	81,35%	82,51%

Tabla 6. Presupuestos 2017 AMVA y AMB (en miles). Fuente: Resoluciones metropolitanas.

El presupuesto de ingresos aprobado **para el AMVA fue de \$337.416 millones, de los cuales los ingresos corrientes representan el 85%**, dejando el 15% restante a los ingresos de capital, bajo las figuras de recursos del balance, consecuencia de la no ejecución de períodos anteriores y de rendimientos financieros, generados por recursos sin ejecutar. **Los ingresos permanentes definidos, sobretasa y aportes municipales, quedaron en \$274.482 millones, equivalentes al 81% del total presupuestado y al 96% de los ingresos corrientes previstos.**

El presupuesto de ingresos aprobado para el AMB fue de **\$66.369 millones**, de los cuales los ingresos corrientes representan el **90%**, dejando solamente el 10% a recursos de capital, también expresados en recursos del balance y excedentes financieros. Los ingresos permanentes representan **\$54.760 millones**, que equivalen al **82.5%** del ingreso presupuestado y el **91.6%** de los ingresos corrientes.

5.1.2 Esfuerzo fiscal municipal para la financiación del AMVA

Municipio	Sobretasa urbana	% Predial	Aportes	% Tributación - Predial	Sobretasa + aportes	Participación
Medellín	\$141,090,069	22,99%	\$72,455,653	8.02%	\$213,545,722	77.80%
Otros 9	\$4,550,323	18.250%	\$15,386,508	3.17%	\$60,936,831	22.20%
TOTAL	\$145,640,392	21.62%	\$87,842,161	6.32%	\$274,482,553	100.00%

Tabla 7. Presupuesto de ingresos permanentes 2017 para el AMVA (en miles). Fuente: Resolución Metropolitana, cálculos propios.

En el caso del AMVA, el ingreso tributario generado por la sobretasa en el avalúo catastral, recaudado con el impuesto predial, prevé un ingreso por \$186.640 millones, lo que es consistente con el estimado del avalúo catastral de los inmuebles urbanos del Valle de Aburrá, de \$94.4 billones, para una sobretasa estimada de \$188.846 millones. **El ingreso previsto por este concepto representa en esfuerzo fiscal, en promedio, el 21.6% del recaudo del impuesto predial**, influenciado por lo que sucede en la ciudad de Medellín, para la cual la sobretasa equivale al 23% del recaudo en predial.

Los aportes municipales, por su parte, están previstos en \$87.842 millones, cuyo origen son los ingresos corrientes del municipio. Para efectos de comparación, se tomó **el recaudo tributario efectivo, consolidado para el año 2016, de todos los municipios del AMVA, por \$2.25 billones** y se restó el recaudo total del predial, incluida la tasa ambiental, que fue de \$863.333 millones, quedando **un recaudo por otros impuestos municipales, diferentes al predial, por un total de \$1.39 billones**. De acuerdo con lo anterior, **los aportes municipales equivalen en el AMVA al 6.3% de los otros ingresos tributarios municipales**.

De los ingresos permanentes del AMVA, **la ciudad de Medellín aporta el 78%**, seguida de los municipios de Envigado, **6.7%**, e Itagüí, **4.7%**.

5.1.3 Esfuerzo fiscal municipal para la financiación del AMB

Municipio	Sobretasa urbana	% Predial	Aportes	% Tributario - Predial	Sobretasa + aportes	Participación
Bucaramanga	\$33,570,000	31.87%	\$1,760,000	0.85%	\$35,330,000	64.52%
Otros 3	\$17,990,000	18.860%	\$1,440,000	1.24%	\$19,430,000	35.48%
TOTAL	\$51,560,000	25.69%	\$3,200,000	0.99%	\$54,760,000	100.00%

Tabla 8. Presupuesto de ingresos permanentes 2017 para el AMB (en miles). Fuente: Resolución Metropolitana, cálculos propios.

En el caso del AMB, los ingresos tributarios por sobretasa, de \$51.560 millones, superan ligeramente el estimado de recaudo que se obtiene tomando el avalúo catastral de los inmuebles urbanos de la jurisdicción, de \$25.5 billones, que daría un ingreso de \$50.952 millones. **El ingreso tributario presupuestado para el 2017 equivale al 25.7% del recaudo obtenido por el impuesto predial total de la jurisdicción** en 2016, influenciado por el mayor valor reportado en Bucaramanga y Girón, donde supera el 31% de ese impuesto.

Los aportes municipales fueron de \$3.200 millones, **que corresponden a una proporción del 1% del recaudo municipal de los demás ingresos tributarios, excluyendo el predial.**

De los ingresos permanentes del AMB, **Bucaramanga aporta el 64.5%, seguida de Floridablanca, con el 21.1%.**

5.2 Ingreso hipotético de la RMSB basado en aplicación de la ley 1625

Volvamos a los 3 grupos de municipios identificados según el interés de su asociatividad, con Bogotá, en una figura de gobierno metropolitano, por número de problemas en cuya resolución participan:

- el primer grupo, conformado por **Bogotá y 11 municipios** que participan en **la solución de los 5 problemas** desarrollados a través del documento: esos son **Soacha, Funza, Mosquera, Madrid, Cota, Chía, Cajicá, Tocancipá, Gachancipá, Sopó y La Calera**. Consideraremos éste como el **perímetro crítico óptimo para iniciar una figura de gobierno metropolitano.**

- el segundo (9 municipios) y tercer (4 municipios) grupos, conformados por los municipios que participan en la solución a 4 y 3 problemas respectivamente, constituyen en ese orden **sus perímetros de extensión prioritaria**.

Partiendo de la hipótesis que la RMSB se desarrolle, como punto de partida, con los mismos parámetros de financiamiento implementados en otras Áreas Metropolitanas, y definiendo una tasa de aporte municipal del 5% (inferior a la del AMVA pero suficiente para comenzar con el proceso de aprobar y consolidar la RMSB), **la RMSB podría tener un ingreso permanente de \$1.2 billones.**

Municipio	Avalúo Catastral		Sobretasa 2*1000		Tributarios - Predial		Ingreso
	Rural	Urbano	Rural	Urbana	Recaudo	Aporte 5%	RMSB
Bogotá	\$4,115,857	\$442,791,684	\$8,282	\$885,583	\$5,180,313	31.87%	\$1,760,000
Los otros 24	\$25,108,226	\$18,021,010	\$50,216	\$36,042	\$602,991	18.860%	\$1,440,000
TOTAL con Bogotá	\$29,224,083	\$460,812,694	\$58,448	\$921,625	\$5,783,304	25.69%	\$3,200,000
Bogotá %	14.08%	96.09%	10.08%	90.09%	89.57	89.57	94.53%
Los 24 %	85.92%	3.91%	85.92%	3.91%	10.43%	10.43%	5.47%

Tabla 9. Ingreso permanente RMSB según grupos de municipios (\$millones), con base en Ley 1625.

Fuente: Sistema FUT, cálculos propios con los reportes de avalúo catastral, base 2014, y recaudo consolidado del 2016.

Bogotá sería la gran aportante de recursos, equivalentes al 96.1% de la sobretasa ambiental urbana y el 89.6% de los aportes tasados sobre los demás ingresos tributarios municipales, para concretarse en el 94.5% de los ingresos esperados.

La capacidad de aportar a la RMSB por parte de los demás municipios se concentra en los 11 del primer grupo, con el 3.2% de la sobretasa urbana y el 8.5% de aportes sobre los demás ingresos tributarios, para un 4.4% del total.

Los 13 municipios integrantes de los grupos 2 y 3, en conjunto, solamente participarían con el 0.8% de la sobretasa urbana y el 2% de los aportes provenientes de otros ingresos, para el 1% del total, con lo cual se refuerza el que la RMSB se consolide con Bogotá y los 11 municipios del primer grupo, mientras que los demás pueden ingresar paulatinamente.

5.3 Efecto de traslado de competencias ya financiadas por los distintos entes territoriales

Muchas de las funciones y competencias de la RMSB, descritas en el capítulo anterior y sintetizadas en la tabla 5, se desarrollan institucionalmente y están apoyadas con presupuesto de las distintas entidades que hoy las ejercen y que van a trasladarlas de manera permanente a la nueva estructura, identificadas en la siguiente tabla:

		Transporte	Uso del suelo y equidad territorial	Abastecimiento Agua Potable	Río Bogotá y riesgos de Inundación	Disposición y manejo de residuos
Bogotá	Secretaría de Movilidad	- Autoridad de transporte público en Bogotá - Formulación de Plan Maestro de Movilidad y planeación de infraestructuras para la movilidad en Bogotá				
	IDU	- Planeación de las infraestructuras para la movilidad con alcance metropolitano en Bogotá				
	Transmilenio y Metro	- Planeación y recaudo del Sistema integrado de transporte masivo y control y sanción de operadores.				
	Jean-Philippe Ponnig	- Gestión de APP para la movilidad y el transporte				
	Secretaría de Planeación		- Ordenamiento territorial, vivienda y desarrollo económico: 1) La definición de condiciones de ocupación del suelo rural del D.C. 2) Las decisiones sobre la expansión y perímetro urbano del D.C. 3) La definición y gestión de suelo para la vivienda de interés social. - Catastro Distrital - Subsecretaría de planeación socioeconómica - Dirección de planes parciales de desarrollo y redesarrollo - Dirección de operaciones estratégicas			
	Alcaldías Locales		- Control urbanístico por fuera del perímetro urbano del D.C.			
	Secretaría Ambiente			- Autoridad Ambiental en el perímetro urbano de Bogotá		
	UAESP				- Planeación de gestión de residuos sólidos - Elaboración de PGIRS - Organización de valorización final de residuos	
	IDIGER			- Gestión de riesgo de inundación y planeación de sistemas de drenajes urbanos sostenibles - Fondo para la gestión de riesgos y cambio climático - (FONDIGER) - gestión y control del arbolado urbano y el entramado ambiental		
Jardín Botánico						
Municipios		- Autoridad de transporte público: plan de movilidad, planeación, concesión de servicio y recaudo de transporte público	- Ordenamiento territorial, vivienda y desarrollo económico: 1) Definición de condiciones de ocupación del suelo rural 2) Decisiones sobre la expansión y del perímetro urbano. 3) Definición y gestión de suelo para la vivienda de interés social.	- Planeación del abastecimiento hídrico	- Gestión de riesgo de inundación - Planeación del tratamiento de aguas residuales	- Planeación de Gestión de residuos sólidos - Elaboración de PGIRS - Organización de valorización final de residuos
Gobernación	Secretaría Movilidad	- Gestión y estudio de APP para movilidad y transporte público en el ámbito metropolitano - planeación del transporte público e infraestructuras para la movilidad en el metropolitano				
	Secretaría Planeación		- Autonomía en formulación de PDD (en adelante el gobierno metropolitano participa en su elaboración y aprobación)			
	Secretaría Ambiente				- Control urbanístico y gestión ambiental en la jurisdicción de la Región Metropolitana	
CAR				- Asistencia técnica para el manejo de aguas residuales. - Manejo de aguas lluvias		
					- Control urbanístico y gestión ambiental en la jurisdicción de la Región Metropolitana (con excepción del suelo de protección y el Río Bogotá)	
Nación	Min. Transporte	- Autoridad de transporte en la jurisdicción de la Región Metropolitana: peajes y estudio de APPs				
	Agencia Nat. Infraestructura (ANI)	- Gestión y estudio de APP para movilidad y transporte público en el ámbito metropolitano				
	ISAC		- Catastro multipropósito en la jurisdicción de la Región Metropolitana			

Tabla 10. Entidades que ejercen actualmente competencias y funciones a transferir a la RMSB

De esta manera, la RMSB reúne competencias que hoy se encuentran dispersas, con tratamiento parcial y sin hilo de continuidad en la región, generando optimización de esfuerzos y de recursos.



Lo más representativo se encuentra en la ciudad de Bogotá, donde los tres ámbitos de competencias de la RMSB tienen un amplio historial de desarrollo representado en entidades robustas que trasladarían todo o parte de sus competencias al nivel metropolitano:

- En relación con el ejercicio de la Autoridad de Transporte, por lo menos la Secretaría de Movilidad, Transmilenio y Metro. El IDU comparte funciones de planeación de infraestructuras para la movilidad, pero su financiación hace parte del presupuesto de las dos entidades anteriores;
- En relación con el ejercicio de la Autoridad de Planeación Metropolitana, por lo menos la Secretaría de Planeación y la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital;
- En relación con el ejercicio de la Autoridad de Servicios Públicos y Ambiente, por lo menos la Secretaría de Ambiente, el IDIGER (y su Fondiger), el Jardín Botánico y la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos UAESP.

Por su lado, la Gobernación de Cundinamarca estaría trasladando parte de sus Secretarías de Movilidad, de Planeación y de Ambiente.

En cuanto a los municipios, estos tienen una institucionalidad menos especializada y con asignaciones presupuestales inestables, lo que dificulta establecer dependencias específicas a trasladar a la RMSB.

La siguiente tabla hace una hipótesis sobre el porcentaje del presupuesto (generalmente de funcionamiento, en algunos casos de inversión), a trasladar en la medida en que se transfieran competencias de las respectivas entidades a la RMSB.

		Promedio presupuesto 2014 a 2017 (en precios de diciembre del 2017)		Competencia transferida	Presupuesto transferido
Entidades Distritales	SDP	Funcionamiento	\$65,765,734,407	50%	\$32,882,867,204
		Inversión	\$17,492,097,118	50%	\$8,746,048,559
	Catastro	Funcionamiento	\$45,699,370,414	100%	\$45,699,370,414
		Inversión	\$15,860,551,425	100%	\$15,860,551,425
	Secretaría de Movilidad	Funcionamiento	\$38,356,240,292	20%	\$7,671,248,058
		Inversión	\$97,198,616,437	20%	\$19,439,723,287
	Transmilenio	Funcionamiento	\$94,624,386,038	20%	\$18,924,877,208
	Empresa Metro	Funcionamiento	\$12,998,000,000	20%	\$2,599,600,000
	Secretaría de Ambiente	Funcionamiento	\$26,545,166,576	100%	\$26,545,166,576
		Inversión	\$106,376,033,219	100%	\$106,376,033,219
	IDIGER	Funcionamiento	\$12,797,413,587	100%	\$12,797,413,587
		Inversión	\$39,198,517,139	100%	\$39,198,517,139
	UAESP	Funcionamiento	\$232,848,431,608	80%	\$186,278,745,286
Inversión		\$151,365,994,890	80%	\$121,092,795,912	
Jardín Botánico	Funcionamiento	\$7,051,008,403	100%	\$7,051,008,403	
	Inversión	\$33,411,178,233	100%	\$33,411,178,233	
Subtotal Entidades Distritales					\$684,575,144,510
Entidades Departamentales	Secretaría de Planeación	Inversión	\$12,863,490,863	40%	\$5,145,396,345
	Secretaría de Transporte y Movilidad	Inversión	\$10,366,774,987	40%	\$4,146,709,995
	Secretaría de Ambiente	Inversión	\$77,428,938,284	40%	\$30,971,575,314
	Subtotal Entidades Departamentales				
Total					\$724,838,826,164

Tabla 11. Presupuesto asignado y por transferir a la RMSB
Fuente: Secretarías de Hacienda Distrital y de Cundinamarca, cálculos propios

La asignación presupuestal ponderada revela que las entidades del Distrito que trasladan competencias, funciones y presupuesto a la RMSB lo hacen en cuantía de \$684.575 millones, mientras los que provienen de entidades de la Gobernación de Cundinamarca corresponden a la suma de \$40.264 millones, para un consolidado de \$724.839 millones, distribuidos actualmente en 49.7% en funcionamiento y 55.3% en inversión. La apropiación presupuestal en las entidades distritales que trasladan funciones corresponde, aproximadamente, al 4% del presupuesto de la ciudad, descontados los recursos destinados al servicio de la deuda.

Ejercicio similar debería hacerse con las actuales estructuras municipales de los municipios conurbados que integrarían la RMSB, sin embargo, no hay información disponible para hacerlo y la institucionalidad municipal es menos efectiva. Como alternativa se sugiere asumir una proporción del recaudo por ingresos corrientes,

incluyendo transferencias por el sistema general de participaciones SGP destinado a agua potable, dado que lo demás tiene destinación específica en salud y educación. Es una sugerencia extraída de la experiencia de Bogotá y su institucionalidad, sin que eso signifique que los municipios puedan realizar las mismas operaciones ni tengan igual disponibilidad de recursos. Se sugiere suponer que pueden estar destinando alrededor del 4% de esos ingresos corrientes para ejecutar funciones ambientales y relacionadas con los proyectos y programas que asumiría la RMSB, ello significa un monto de \$33.983 millones, que es aproximadamente la mitad del ingreso proyectado por sobretasa y aportes desde los municipios.

5.4 Repartición de los recursos de la tasa ambiental entre RMSB y CAR

El financiamiento de las Corporaciones Autónomas Regionales está reglamentado en el artículo 44 de la Ley 99 de 1993, que establece dos alternativas, en desarrollo del inciso 2° del artículo 317 de la Constitución Nacional, para acopiar los recursos:

- un porcentaje sobre el total recaudado por concepto de impuesto predial, en un rango entre el 15% y el 25.9%,
- una sobretasa, en un rango entre el 1.5 y el 2.5 x 1000, sobre el avalúo catastral, que es la misma sobretasa que financia las Áreas Metropolitanas, en cuyo caso la ley fijó el 2 x1000.

La siguiente tabla compara los recursos que presuntamente están siendo destinados a la financiación de la CAR por los municipios del ámbito de jurisdicción de la RMSB, asumiendo que todos destinaran el 15% del predial⁴⁷, con los que tendrían que trasladar si se aplicara la sobretasa del 2x1000.

Municipio	Predial total	Pedrural	Predurbano	Presunto CAR	Sobretasa 2*1000	CAR/sobretasa
Bogotá	2,624,158		2,226,793	393,624	893,815	44.04
Los otros 24	249,590	85,959	149,117	37,439	86,258	43.40
Total	2,873,748	85,959	2,375,910	431,063	980,073	43.98
Bogotá %	91.31		93.72	91.31	91.20	-
Los 24 %	8.69	100.00	6.28	8.69	8.80	-

*Tabla 12. Recursos ambientales por sobretasa ambiental y el destinado a CAR (\$millones)
Fuente: Sistema FUT, cálculos propios.*

⁴⁷ No se toman las cifras reportadas en el FUT porque no todos los municipios han reportado el traslado a la CAR.

Actualmente, en promedio, **la transferencia hacia la CAR representa el 44% del esfuerzo fiscal que los municipios tendrían que hacer para destinar a la RMSB la sobretasa del 2x1000 que la financiaría** si se mantuvieran las reglas de financiación de las Áreas Metropolitanas.

Lo cual conduce inexorablemente a explorar escenarios de división de competencias y de recursos entre la Autoridad Ambiental Regional, que es la CAR, y la Autoridad Ambiental Metropolitana, que sería la RMSB, por un lado, y por el otro a avanzar con prudencia sobre la aplicación efectiva de la sobretasa del 2x1000 sobre el avalúo catastral como renta propia de la RMSB.

Examinemos a continuación tres escenarios de repartición de recursos:

Municipio	CAR conserva 100%		CAR conserva Sobretasa Rural		CAR conserva 50%	
	CAR	RMSB	CAR	RMSB	CAR	RMSB
Bogotá	\$393,624	\$500,191	\$8,232	\$885,583	\$196,812	\$697,003
Primer grupo	\$28,231	\$41,288	\$40,369	\$2,915	\$14,115	\$55,404
Segundo grupo	\$6,368	\$4,801	\$4,765	\$6,404	\$3,184	\$7,985
Tercer grupo	\$2,839	\$2,731	\$5,082	\$488	\$142	\$4,151
Total	\$431,062	\$549,011	\$58,448	\$921,625	\$215,531	\$764,543
Participación	43.98	56.02	5.96	94.04	21.99	78.01

Tabla 13. Escenarios de distribución de recursos ambientales entre RMSB y CAR (\$millones)
Fuente: Sistema FUT, cálculos propios.

5.4.1 La CAR conserva la totalidad de sus recursos

En este escenario la RMSB se financiaría con el remanente de la sobretasa, de \$549.011 millones, luego de que las autoridades municipales realicen los traslados que actualmente están autorizados para la CAR, por \$431.062 millones.

Por supuesto **este escenario de repartición de recursos no se corresponde con la repartición de competencias y funciones entre la RMSB y la CAR** esbozada en el capítulo anterior. Sin embargo y si llegara a adoptarse, sugerimos que:

- todos los municipios que ingresen a la RMSB establezcan una sola fórmula de liquidación y traslado de los recursos CAR, con base en la aplicada mayoritariamente del 15% sobre el recaudo del impuesto predial, con el fin de armonizar la tasa efectiva en el territorio de la RMSB y evitar distorsiones;



- se genere un compromiso de mantener constantes los ingresos de la CAR, más no sus fuentes; incrementándolos por el IPC, independientemente del comportamiento del impuesto predial y la actualización catastral.

5.4.2 La CAR es destinataria únicamente de la tasa ambiental de los predios rurales

En el otro extremo se seguiría el ejemplo del AMVA, determinando que la CAR se financie con la sobretasa del 2x1000 sobre el avalúo catastral rural, lo que equivale a \$58.448 millones. La RMSB se financiaría con la sobretasa del 2x1000 sobre el avalúo catastral urbano, que equivale a \$921.625 millones, asumiendo la permanente actualización catastral y sus efectos sobre el recaudo del impuesto predial.

Este escenario tampoco corresponde con la repartición de competencias entre la RMSB y la CAR esbozado en el capítulo anterior, que no se basa en la delimitación de jurisdicciones según el límite urbano-rural sino en la búsqueda de eficiencia en el cumplimiento de la prescripción y el control ambientales. Por esa razón y porque **su aplicación limitaría demasiado los recursos que la CAR podría destinar por fuera de la jurisdicción de la RMSB**, no se sugiere utilizarlo.

5.4.3 El justo medio: la CAR conserva el 7.5% del recaudo del impuesto predial de los municipios

En este escenario, mucho más coherente con la repartición de competencias y funciones esbozada en el capítulo anterior, la CAR seguiría recibiendo el equivalente al 50% de sus recursos actuales, es decir, el 7.5% del recaudo del impuesto predial, independientemente de su origen rural o urbano: la suma de \$215.531 millones. Teniendo en cuenta que de los recursos que la CAR recibe de Bogotá, cercanos a los 200 mil millones de pesos, el 50% deben ser invertidos en el perímetro urbano de Bogotá, **este escenario resulta, en realidad, muy próximo a la situación actual de la CAR.**

La RMSB sería destinataria del resto de los recursos de la tasa ambiental, asumiendo lógicamente la ejecución de aquellos recursos que deben ser ejecutados dentro del perímetro urbano de Bogotá – el fondo FIAB-. Sin embargo y dado que dichos recursos se encuentran comprometidos en el Megaproyecto del Río Bogotá en un horizonte de mediano plazo y con flujo de caja previsto hasta el 2040, su reasignación a la RMSB sería objeto de revisión en función de los avances del programa y la necesidad de recursos para su operación y mantenimiento. En todo caso, la CAR

mantendría la autoridad regulatoria sobre el cauce del Río y la calidad del agua, estableciendo condiciones sobre los afluentes y la responsabilidad de los municipios en ellos.

Admitiendo que el ingreso necesario para iniciar la RMSB sea el equivalente al que se obtendría por aplicación de las reglas de financiación de las Áreas Metropolitanas y una vez identificadas las competencias y funciones ya financiadas, a transferir a la RMSB y explorados los distintos escenarios de repartición de los recursos de la tasa ambiental entre la CAR y la RMSB, se puede establecer la tabla siguiente, donde **se identifica como recurso adicional necesario para el arranque de la RMSB la diferencia entre el ingreso proyectado y lo que ya existe y se depura con la cesión de competencias**, en función de los escenarios.

	CAR conserva 100%	CAR conserva Sobretasa Rural	CAR conserva 50%
Ingreso proyectado para RMSB	\$1,210,791	\$1,210,791	\$1,210,791
Competencias transferidas por Bogotá y Cundinamarca	\$724,839	\$724,839	\$724,839
Supuesto competencias transferidas por los municipios	\$33,982	\$33,982	\$33,982
Cedido por la CAR	\$0	\$372,614	\$215,531
Presupuesto por asignar	\$451,970	\$79,356	\$236,439

*Tabla 14. Recursos adicionales por asignar presupuestalmente (\$millones) a la RMSB.
Fuente: cálculos propios.*

Del consolidado se puede inferir que:

- de los 1.2 billones de ingresos que la RMSB requeriría para arrancar, por transferencia de competencias se le pueden asignar recursos presupuestales en cuantía que oscila entre \$758.851 millones hasta \$1.1 billones, dependiendo del escenario de repartición de presupuesto con la CAR;
- para completar el ingreso proyectado sin afectar los programas que desarrollan las administraciones distrital, departamental y municipal, se requerirían recursos adicionales de:
- \$451.970 millones, en el caso de que la CAR conserve la totalidad de sus recursos;
- \$236.439 millones, si la CAR conservara el 50% de sus ingresos;



- únicamente \$79.355 millones, si la CAR conservara únicamente la tasa ambiental de los predios rurales, aunque este no parece un escenario deseable, ni políticamente viable, como se mencionó anteriormente.

Por supuesto, para su eficaz implementación de la RMSB se va a requerir una evaluación de estructura institucional acorde con las nuevas competencias, con lo cual se establecerán más precisamente los requerimientos mínimos para su funcionamiento. En cuanto a las inversiones de mayor alcance que le competan por transferencia de funciones, hoy desconocidas, serían incorporadas de acuerdo a las fuentes de financiamiento acordadas y por lo tanto no están incluidas en el ingreso proyectado.

5.5 Alternativas de recaudo adicional en la subregión Bogotá – Sabana.

En cualquiera de los tres casos, la consecución de estos recursos adicionales, o el esfuerzo fiscal que deberían hacer los entes territoriales interesados parece realizable; y más aún explorando hipótesis concretas para conseguirlos.

La primera hipótesis consiste en imaginar las consecuencias de la actualización catastral: el permanente ajuste del registro inmobiliario y el control de la información por parte de la autoridad tributaria, la reducción del desfase entre los avalúos catastral y comercial, manteniendo la regla de proporcionalidad, y el efecto permanente sobre los ingresos municipales y con destino a la RMSB: el impuesto predial y la sobretasa ambiental.

Sin embargo, en el caso de la RMSB, las expectativas sobre mayores y nuevos ingresos son reducidas dado que es la región que tiene el nivel de actualización catastral más alto y continuo del país, concentrado en la ciudad núcleo, Bogotá DC, que es la mayor aportante, por tanto lo que se haga en los 24 municipios tendrá efectos marginales.

Esos recursos adicionales pueden entonces provenir, alternativa o simultáneamente de:

- aplicar efectivamente en el impuesto predial la sobretasa del 2x1000, descontando de ella el traslado a la CAR en cualquiera de los escenarios y especialmente en el primero. Hacerlo afecta el impuesto predial con la sobretasa



y ello representa **un esfuerzo tributario adicional para los propietarios de bienes inmuebles;**

- obtener recursos adicionales a través del **cobro del impuesto de alumbrado público, en cuyo caso el esfuerzo lo harían los usuarios del servicio de energía;**
- aprobar el uso del **5% del impuesto de Industria y Comercio, con destinación específica para la RMSB, en cuyo caso el esfuerzo lo haría el sector productivo de la región;**

Aunque se ha explorado la destinación específica del impuesto de delineación urbana, no se recomienda hacer uso de esta por cuanto se convertiría en un incentivo perverso en el sentido de la expansión urbana.

Municipio	ICA	Alumbrado	Delineación	Alumbrado 10% predial	El 0.5 del ICA
Bogotá	\$3,419,790		\$106,556	\$262,416	\$170,990
Total 24	\$383,517	\$9,712	\$84,994	\$24,959	\$19,176
Total con Bogotá	\$3,803,307	\$9,712	\$191,550	\$287,375	\$190,166
Bogotá %	89.92		55.63	91.31	89.92
Los 24 %	10.08		44.37	8.69	10.08

Tabla 15. RMSB: fuentes adicionales de recursos según grupos de municipios (\$ millones).
Fuente: Sistema FUT, cálculos propios.

5.5.1 El cobro del alumbrado público

La reglamentación sobre prestación del servicio de alumbrado público, considerado no domiciliario, y su financiamiento tiene una historia de más de un siglo. Los reportes del FUT revelan que en el centro del país el servicio se financia desde los ingresos corrientes de los municipios y sin fuente autónoma, lo cual no sucede en las Áreas Metropolitanas, donde existe impuesto específico:

- en el AMVA, con recaudo de \$97.080 millones, que representa el equivalente al 11.2% del impuesto predial;
- en el AMB, con recaudo de \$58.822 millones, equivalentes al 29% del recaudo del predial, y
- y en el AMBQ, con recaudo de \$73.277 millones, equivalentes al 27% del impuesto predial.



Por contraste, en los municipios que conformarían la RMSB solamente se recauda por ese concepto -en los 9 municipios que lo reportan- la suma de \$9.712 millones, equivalentes al 3.9% del predial de los 24 municipios, mientras Bogotá no lo tiene aprobado.

En el artículo 349 de la Ley 1619 del 2016 o reforma tributaria nacional se buscó dar transparencia y resolver la forma de financiar la prestación de este servicio, dejando dos opciones:

- adoptar el impuesto de alumbrado público, con destinación específica y cubriendo los costos del servicio, o
- adoptar y establecer una sobretasa al impuesto predial, que no podrá superar el 1 por mil del avalúo catastral, con destinación específica y cubriendo los costos del servicio.

Cualquiera que sea la opción, los municipios que conformarían la RMSB tienen pendiente dar una solución al tema y dejar de pagar el servicio desde los ingresos corrientes de libre destinación, que en la práctica se financian desde el impuesto predial. Por efectos prácticos, el mecanismo a usar es la primera opción, es decir, aprobar el impuesto, que lo deben hacer los respectivos concejos municipales, estableciendo el sujeto pasivo, la base gravable y las tarifas, delegando el recaudo al operador del servicio en las facturas domiciliarias.

Sin pretender llegar a un recaudo máximo del 1 por mil del avalúo catastral urbano, que en la RMSB equivale a \$460.813 millones, y asumiendo un costo histórico que podría ser aproximado al promedio pagado en AMVA, se sugiere estimar el recaudo en el 10% del impuesto predial, lo que representa una suma de \$287.375 millones, que corresponde aproximadamente al proyectado 5% de aportes, calculados sobre los demás ingresos tributarios. De esta manera, sin afectar otros programas, los aportes de los municipios al RMSB se financiarían con la puesta en marcha del impuesto de alumbrado público, en las condiciones establecidas en la Ley, liberando los recursos con que actualmente se paga el servicio.

5.5.2 Una destinación específica del 5% del ICA

Dada la complejidad del uso del suelo y la diversidad de actividades económicas de la región, otra alternativa para financiar los aportes sin sacrificar otros programas es implementar una destinación específica del 5% del recaudo del impuesto de Industria y Comercio, adicionado con Avisos y Tableros. Con el recaudo efectivo actual de este



impuesto, esa destinación específica contribuiría con \$190.165 millones, que corresponde al 66% del estimado como aportes de los municipios al RMSB. Tiene la ventaja de descansar en un concepto de apropiación del territorio y sentido de pertenencia por localización; no obstante, no alcanza a cubrir el equivalente a los aportes y tendría que acompañarse de otras alternativas.

5.5.3 En síntesis: el proyecto de la RMSB es necesario y viable

La estimación preliminar señala que frente a un presupuesto de ingresos potencial derivado de la actual normativa, el ingreso adicional necesario para financiarla se reduce a una cuantía que oscila entre los \$79.355 millones y \$451.970 millones, dependiendo de la repartición de recursos que se opere entre la CAR y la RMSB. Por supuesto los recursos mayores de inversión no están incluidos en el ejercicio y dependen de la magnitud de los mismos, especialmente en obras de infraestructura vial que, usualmente, son cofinanciadas con la Nación.



6 Reforma constitucional para el proyecto metropolitano

6.1 Aproximación jurídica al proyecto metropolitano de Bogotá

6.1.1 Sobre el marco jurídico de las Áreas Metropolitanas

La Ley 1625 de 2013⁴⁸ modificó hace pocos años el estatuto de las áreas metropolitanas, pero dispuso en el parágrafo del artículo 1º: “La presente ley no aplicará para el caso de Bogotá, Distrito Capital y sus municipios conurbados, los cuales tendrán una ley especial” (Ley 1625, 2013, art. 1). Dicha ley especial la hace consistir el artículo 39 de la Ley 1625 en un “*Régimen Especial para Bogotá y Cundinamarca*”, que definirá “las reglas especiales a las que se sujetaría la conformación de un Área Metropolitana entre Bogotá y los municipios colindantes del departamento de Cundinamarca” (Ley 1625, 2013, art. 39).

Puesto que esa “ley especial”, que por cierto tendría que ser orgánica⁴⁹, aún no se ha expedido, no existe en la actualidad un marco jurídico que permita crear y organizar un Área Metropolitana con Bogotá.

Si se dependiera de una futura ley para crear el Área Metropolitana de Bogotá, dicha ley quedaría sujeta a los artículos 319, 325 y 326 de la Constitución, de los cuales ya hemos destacado los siguientes aspectos a lo largo del documento:

- Del artículo 319:
 - o Los municipios integrantes se organizan bajo la autoridad de una entidad administrativa, que: i) ejercerá para el conjunto metropolitano funciones de

⁴⁸ “Por la cual se deroga la Ley Orgánica 128 de 1994 y se expide el Régimen para las Áreas Metropolitanas”.

⁴⁹ Requieren para su aprobación “la mayoría absoluta de los votos de los miembros de una y otra Cámara” (Const, 1991. art 151).



programación y coordinación administrativa, ii) racionalizará la prestación de los servicios públicos y prestará algunos de ellos y iii) ejecutará obras de interés metropolitano.

- Corresponde a la ley orgánica: i) adoptar un régimen administrativo y fiscal de carácter especial, ii) garantizar la participación de las autoridades municipales en los órganos metropolitanos de administración, y iii) reglamentar *“la forma de convocar y realizar las consultas populares que decidan la vinculación de los municipios.”*
- Dice el último inciso del artículo 319: *“Las áreas metropolitanas podrán convertirse en Distritos conforme a la ley”*. En tal evento, los municipios integrantes del área metropolitana dejarían de existir como municipios porque terminarían absorbidos por el municipio núcleo o mayor.

El artículo 325 de la Constitución, norma especial para Bogotá, dispone que la ciudad *“podrá conformar un área metropolitana con los municipios circunvecinos y una región con otras entidades territoriales de carácter departamental”* con el fin de garantizar la ejecución de planes y programas de desarrollo y la prestación de los servicios a su cargo, *“dentro de las condiciones que fijen la Constitución y la ley”*.

Finalmente, el artículo 326 de la Constitución reitera la idea de eutanasia municipal fijada en el inciso final del artículo 319, al disponer que los municipios circunvecinos podrán incorporarse al Distrito Capital si así lo determinan sus habitantes mediante votación, y en tal caso *“al antiguo municipio se le aplicarán las normas constitucionales y legales vigentes para las demás localidades que conformen el Distrito Capital”*. Es decir, en lenguaje menos piadoso, los municipios dejarán de existir.

Cabe señalar que los artículos 325 y 326 de la Constitución nada agregan a lo ya dispuesto en el artículo 319 en relación con la posible conformación de un Área Metropolitana de Bogotá con los municipios circunvecinos.

Por distintas consideraciones este marco constitucional resulta inadecuado:

- las normas vigentes ahuyentan a los municipios invitados a conformar área metropolitana, pues con toda razón temerían desaparecer por absorción del núcleo metropolitano;
- la consulta popular convierte el proyecto metropolitano en presa de la politiquería y la demagogia municipales, y deja en manos de opiniones no



bien informadas y poco participativas un asunto que es más técnico que electoral, puesto que se trata de poner en práctica un modelo de administración racional para la planeación y la provisión de bienes y servicios públicos locales a gran escala;

- la idea genérica de *área metropolitana*, resulta modesta e inadecuada para un conjunto metropolitano de excepcional tamaño como es el conformado por Bogotá y los municipios vecinos, que por su escala apela a la noción de *ciudad-región*, como son en Suramérica el Gran Buenos Aires y la ciudad región Río de Janeiro-Sao Paulo, entre otras.

En conclusión, **el marco constitucional vigente es insuficiente e inadecuado para organizar la ciudad-región de Bogotá-Sabana**, y adicionalmente, no se ha expedido la ley orgánica que permitiría, dentro de ese marco constitucional deficiente, crear el Área Metropolitana de Bogotá.

6.1.2 Alternativas

Una alternativa podría consistir en impulsar la creación del Área Metropolitana con base en los artículos 319, 325 y 326, y radicar en el Congreso de la República un proyecto de ley orgánica que únicamente tendría un artículo: *“Las disposiciones de la Ley 1625 de 2013 también se aplicarán para la conformación de un área metropolitana entre el Distrito Capital de Bogotá y los municipios circunvecinos”*.

Además de que conviene analizar la pertinencia de la Ley 1625, la fórmula presenta varios inconvenientes:

- los municipios de la Sabana permanecerán reacios e indiferentes porque desean defender su supervivencia a toda costa;
- la consulta popular, en todos y cada uno de los municipios, aumenta la incertidumbre del proyecto,
- el departamento de Cundinamarca luchará por conservar los mejores de sus municipios, que son precisamente los que están en vía de conurbación con Bogotá y se opondrá,
- la CAR intentará defender sus fuentes de financiación, que perdería de aplicarse las reglas de financiación y ejercicio de competencias previstas para las Áreas Metropolitanas, y también se opondrá.



Es de observar que estos inconvenientes no se originan en la Ley 1625 sino en la Constitución.

Otra alternativa consistiría en tramitar enteramente la “ley especial”, de naturaleza orgánica, para el Área Metropolitana de Bogotá. Una vez expedida la ley, no habiéndose modificado el marco constitucional, el proyecto de área metropolitana enfrentaría los mismos inconvenientes atrás señalados de las áreas metropolitanas.

La mejor y única alternativa consiste entonces en **una reforma a la Constitución** que detallaremos en el punto siguiente.

6.2 La reforma constitucional

La propuesta de reforma que a continuación se explica encuentra pie en la previsión de la Ley 1625 de 2013 (parágrafo del artículo 1º) en el sentido de que para el caso de Bogotá, Distrito Capital y sus municipios conurbados, se expedirá una ley especial. En efecto, se trata de un caso *sui generis*, que se sale del marco de las tradicionales Áreas Metropolitanas.

Dado que no se va a insistir en la aplicación de la figura de Área Metropolitana a la capital, no es necesario tocar el artículo 319 que las regula.

Se propone reformar dos **artículos de la Constitución, el 325 y el 326, con dos fines principales:**

- **derogar la eventual supresión de los municipios circunvecinos**, como garantía de su **permanencia como entes territoriales autónomos**;
- **permitir la asociación voluntaria de Bogotá y los municipios vecinos con el propósito de formar la Región Metropolitana de la Sabana de Bogotá**, entidad administrativa de naturaleza asociativa y carácter especial.

Con este fin se agregaría al texto del artículo 325 la posibilidad de constituir una región entre el Distrito Capital y los municipios circunvecinos. La norma quedaría entonces así:

Artículo 325. *Con el fin de garantizar la ejecución de planes y programas de desarrollo integral y la prestación oportuna y eficiente de los servicios a su cargo, dentro de las condiciones que fijen la Constitución y la ley, el Distrito Capital podrá conformar un área*



metropolitana con los municipios circunvecinos, una región con otras entidades territoriales de carácter departamental y una región administrativa metropolitana con municipios circunvecinos.

Por su parte el texto del artículo 326, que reza “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 ésta ocurre, al antiguo municipio se le aplicarán las normas constitucionales y legales vigentes para las demás localidades que conformen el Distrito Capital” (Const., 1991, art. 326), sería sustituido por el texto siguiente:

Artículo 326. *Mediante autorización de sus respectivos concejos municipales, previo concepto de la Comisión de Ordenamiento Territorial del Senado y con sujeción a los principios de solidaridad y equidad territorial, el Alcalde Mayor del Distrito Capital de Bogotá y los alcaldes de los municipios circunvecinos podrán constituir mediante convenio la Región Metropolitana de la Sabana de Bogotá como una entidad administrativa intermunicipal de naturaleza asociativa y régimen especial, encargada de planificar el desarrollo armónico, integrado y sustentable del territorio colocado bajo su autoridad, racionalizar y coordinar la prestación de los servicios públicos, prestar en común algunos de ellos, ejecutar obras de interés metropolitano, promover el desarrollo económico de sus territorios y gestionar el mejoramiento social de sus habitantes.*

La Región Metropolitana de la Sabana de Bogotá incluirá necesariamente al Distrito Capital y, prioritariamente, los 11 municipios siguientes⁵⁰: Cajicá, Chía, Cota, Funza, Gachancipá, La Calera, Madrid, Mosquera, Soacha, Sopó y Tocancipá; pudiendo progresivamente extenderse por adhesión voluntaria de otros municipios, con observancia de los principios de continuidad y no enclave.

La ley garantizará la adecuada participación de las respectivas autoridades municipales en los órganos de administración de la Región Metropolitana, determinará para su funcionamiento y financiación un régimen administrativo y fiscal de carácter especial y establecerá los compromisos de orden presupuestal y administrativo que la Nación debe asumir para apuntalar la sostenibilidad del proyecto metropolitano.

*En el perímetro de su jurisdicción, la Región Metropolitana ejercerá como **Autoridad Regional de Transporte**, y como tal tendrá competencia **exclusiva** sobre **la planeación de infraestructuras para la movilidad** entre los municipios del perímetro de su jurisdicción, **la planeación y la integración modal del transporte público de pasajeros** entre los municipios del perímetro de su jurisdicción y la **tarificación del servicio de transporte***

⁵⁰ En orden alfabético.



público integrado. Para contribuir a la financiación del transporte público masivo en el territorio, la región Metropolitana podrá conformar **Fondo Metropolitano de Transporte.**

En el perímetro de su jurisdicción, la Región Metropolitana será la **máxima autoridad de Planeación del crecimiento metropolitano.** Como tal **participará en la formulación y aprobación del Plan de Ordenamiento Departamental** y tendrá competencia **exclusiva** sobre **el establecimiento del catastro multipropósito, la definición de las condiciones de uso y ocupación del suelo rural, la ampliación del perímetro urbano de los municipios que la conforman, la definición de los polígonos de expansión urbana, la aprobación de sus respectivos planes parciales, la definición de nuevas áreas para usos económicos y su posicionamiento productivo, la definición y gestión de suelo para la vivienda de interés social, así como la solicitud y obtención de cupos de subsidios para la vivienda de interés social y la definición y localización de infraestructuras y equipamientos de interés metropolitano, incluyendo la definición de reservas prediales para su construcción, la definición de cargas urbanísticas para su financiación y la definición de reglas de ocupación de suelo que mitiguen o eliminen el riesgo de impermeabilización del mismo,** que se impondrán a los municipios en la elaboración de sus planes de ordenamiento y el posterior licenciamiento de proyectos urbanos y de construcción. **Para contribuir al desarrollo del territorio, la región Metropolitana podrá conformar un banco de suelo** en los municipios de la Región para la realización de proyectos estratégicos y un **Fondo de Desarrollo Metropolitano para la financiación de los mismos.**

La Región Metropolitana ejercerá como **Autoridad Ambiental Metropolitana** y como tal estará encargada del **control, la gestión y la preservación ambiental** y la **definición e implementación de las medidas que le permitan asegurar el cumplimiento de las metas del POMCA** en su jurisdicción, incluyendo la definición de usos de suelo, programación de obras civiles y otras medidas de control, sanción, prevención y mitigación del riesgo de inundación y contaminación de la cuenca.

En relación con los Servicios Públicos, serán competencia **exclusiva** de la Región Metropolitana, como mínimo, la planeación de **la captación, conducción, tratamiento, almacenamiento y transporte del agua potable,** la planeación **del tratamiento de aguas residuales antes de su vertimiento en la cuenca del Río Bogotá, la planeación de los sistemas de conducción, retención y drenaje de aguas lluvias** y la planeación de un esquema que **optimice el aprovechamiento y haga posible la valorización final de los residuos sólidos** en los municipios del perímetro de su jurisdicción.

Para asegurar la coherencia multisectorial de la planeación y las inversiones metropolitanas, será competencia de la Región Metropolitana la **definición de un Plan Director de Desarrollo y Ordenamiento Metropolitano,** como instrumento marco de **la planeación metropolitana, con vigencia de 10 años,** de superior jerarquía que los planes de



ordenamiento y de desarrollo municipales, **que incluya e interrelacione los siguientes componentes:**

- Plan de Vivienda (5 años)
- Plan de Desarrollo productivo y Competitividad Multinivel (5 años)
- Plan de Movilidad y Transporte (10 años)
- Plan de Obras públicas de Servicios Públicos (Acueducto, Alcantarillado, Drenaje Pluvial y Aseo) (10 años)
- Plan de Gestión Integral de residuos sólidos –PGIRS- metropolitano, orientado hacia el aprovechamiento y valorización de los residuos (10 años)

El Presidente de la República podrá, mediante convenio, delegar en la Región Metropolitana las funciones que determine la ley especial que la regule.

La Nación transferirá definitivamente a la Región Metropolitana algunas de las competencias que actualmente ejercen los ministerios y las entidades descentralizadas nacionales en el territorio regional, previa asignación de los recursos fiscales suficientes para atenderlas.

PARÁGRAFO TRANSITORIO PRIMERO. Si la Región Metropolitana de la Sabana de Bogotá fuera creada mientras el Congreso de la República dicta la ley sobre régimen especial para la Región Metropolitana de la Sabana de Bogotá, se le aplicarán en lo pertinente las normas vigentes para las áreas metropolitanas. Si durante los dos años siguientes a la fecha de promulgación de este Acto Legislativo el Congreso no dicta la ley sobre régimen especial para la Región Metropolitana de la Sabana de Bogotá, el Gobierno, por una sola vez, expedirá las normas correspondientes.

PARÁGRAFO TRANSITORIO SEGUNDO. El Presidente de la República expedirá las disposiciones que sean necesarias para separar competencias y recursos entre la CAR y la Región Metropolitana de la Sabana de Bogotá.



7 Conclusiones: Avancemos en el debate

No es un secreto que las dinámicas de Bogotá y los municipios de la Sabana necesitan un esquema de Gobierno Metropolitano que contribuya eficientemente a gestionar y administrar los asuntos y problemas prioritarios, buscando la sostenibilidad ambiental, la competitividad económica y la equidad social del territorio.

Desde su inicio, ha sido para ProBogotá Región una prioridad contribuir a la construcción de una visión compartida y de largo plazo del desarrollo urbano y territorial de largo plazo.

Llevamos casi 50 años hablando de la necesidad de una autoridad metropolitana que planee de manera eficiente el desarrollo del territorio con miras al futuro, y son pocos los avances que hemos logrado. No podemos hoy, con tanto retraso respecto de otros esquemas vigentes y exitosos en el país y en el mundo, quedarnos cortos en la definición de la solución que requiere el fenómeno metropolitano que existe en la Sabana de Bogotá, que a todas luces es excepcional en tamaño y oportunidades, pero también en amenazas.

En ese sentido, **la Región Metropolitana de la Sabana de Bogotá** es la mejor propuesta que encontramos para intentar alinear los objetivos y construir consensos alrededor de la asociatividad regional. Sin embargo, ponerla en marcha no será una tarea fácil, ya que además de voluntad política, se requiere un largo proceso legislativo y de negociación entre administraciones y entidades.

No basta simplemente con cambiar la ley para que Bogotá pueda constituir un área metropolitana en las mismas condiciones que el resto del país. A pesar de ser el mejor punto de partida para la organización de un gobierno metropolitano en la Región Bogotá-Sabana, el Área Metropolitana tal y como se encuentra definida actualmente presenta varios inconvenientes:



- es imperfecta en cuanto a la definición de sus competencias y la vinculancia de sus decisiones en la medida en que depende de una declaratoria progresiva de *hechos metropolitanos*;
- es insuficiente en cuanto a las fuentes de financiación de que puede disponer, y demasiado dependiente de los recursos destinados por ley a la preservación del medio-ambiente;
- el requisito constitucional de realizar consultas populares para decidir la vinculación de los municipios es muy difícil de satisfacer, y no es idóneo para resolver una necesidad técnica y de racionalidad administrativa en la administración de las aglomeraciones urbanas. Vale la pena mencionar además que no se han encontrado ejemplos de gobiernos metropolitanos en el mundo que dependan de mecanismos decididos popularmente.

De modo que proponemos una figura específica de **asociatividad territorial** que permita a los municipios y a Bogotá organizarse para gestionar de manera eficiente los asuntos metropolitanos enfocados en cinco temas prioritarios: Movilidad; Usos de suelo y equilibrio territorial; Abastecimiento hídrico; Saneamiento del río Bogotá, y Manejo sostenible de los desechos, aspectos en los que centrarían las labores de **la Región Metropolitana de la Sabana de Bogotá**.

Proponemos que el alcance territorial sea de 12 municipios (incluida Bogotá) inicialmente, que son los que participan en la solución de los cinco problemas antes mencionados, pudiendo ampliarse progresivamente.

Ofreciendo este documento como insumo para iniciar una conversación que nos lleve a constituir un gobierno metropolitano, hacemos un llamado a todos los actores interesados para que unamos esfuerzos y avancemos en este propósito común.

Además, al Gobierno Nacional lo invitamos a que lidere la discusión del Acto Legislativo que incluya, en el Artículo 325 de la Constitución, la Región Metropolitana de la Sabana de Bogotá como forma de asociatividad entre Bogotá y los municipios circunvecinos, garantizando además:

- La permanencia de los municipios como entidades territoriales, eliminando la posibilidad de su anexión a Bogotá, Art. 325;



- La viabilidad de su creación voluntaria entre los municipios, sin el requisito de consulta popular que es muy difícil de satisfacer y no es idóneo para resolver una necesidad técnica y de racionalidad administrativa en la administración de las aglomeraciones urbanas.

Solo si trabajamos juntos podremos pasar de las buenas intenciones a hechos concretos. Bogotá y la Región se lo merecen.



Anexo 1. Iniciativas de asociatividad territorial vigentes en la Sabana de Bogotá

El Comité de Integración Territorial (CIT)

La Ley 614 del 2000 definió los **Comités de integración territorial, entre un municipio principal y sus municipios circunvecinos –Área de Influencia-, para concertar la implementación de los planes de ordenamiento territorial.** Su conformación es **obligatoria** entre los municipios de un mismo departamento que hayan constituido un área metropolitana y para los distritos y municipios con más de 500.000 habitantes en su área de influencia.

Conforme a la ley y después de mucho tiempo, el CIT de Bogotá y sus vecinos se creó en 2015, y está **conformado por Bogotá y 22 municipios:** Bojacá, Cajicá, Chía, Cota, Choachí, Facatativá, Fusagasugá, Funza, Granada, La Calera, Madrid, Mosquera, Pasca, Sesquilé, Sibaté, Soacha, Sopó, Zipaquirá, Tabio, Tocancipá, Zipacón y Ubaque.

Competencias:

Establecer mecanismos para la integración, coordinación y articulación de los POT de las entidades que la conforman, contribuyendo a la planificación de los procesos de ocupación futura del territorio teniendo en cuenta factores como sostenibilidad ambiental, vocación agroindustrial regional, turismo, prestación de servicios públicos, seguridad alimentaria, conectividad vial y modelos de desarrollo urbano y vivienda.

Temas prioritarios:

En principio los municipios han definido el CIT como el marco de decisión de acciones conjuntas para:

- la recuperación, protección y conservación del río Bogotá y el sistema de páramos;
- la venta de agua en bloque (de la EAAB a los municipios);
- la concertación de proyectos viales y de transporte multimodal;
- la definición de estrategias de localización de vivienda, en especial de VIS y VIP;
- la definición de proyectos y estrategias productivas regionales para fortalecer productividad y competitividad;
- la asistencia técnica de cooperación horizontal entre municipios;
- la localización de servicios regionales (salud, educación, abastecimiento, recreación y gestión del riesgo);
- el manejo integrado de residuos sólidos.

Y a través de un laborioso esfuerzo liderado por la Secretaría Técnica del CIT y materializado en jornadas de armonización de POTs, ha sido posible avanzar en la creación de una confianza relativa entre sus miembros. Sin embargo no se puede decir hasta ahora que hayan surgido del CIT decisiones de importancia estratégica para la competitividad, la sostenibilidad ambiental o el equilibrio territorial.

Financiación: Esta figura ha sido apadrinada por la Secretaría de Planeación del Distrito y la Cámara de Comercio de Bogotá, entidad que ejerce la Secretaría Técnica del CIT.

Gobierno:

El CIT está conformado por:

- El Alcalde del municipio principal (Bogotá);
- los alcaldes de los municipios circunvecinos parte del área de influencia;
- el gobernador del departamento de Cundinamarca;
- el director de la Corporación Autónoma Regional con jurisdicción en el área de influencia;
- un delegado del Ministerio de Vivienda, Ciudad y territorio (con voz pero sin voto);
- un delegado del Ministerio del Interior (con voz pero sin voto);
- dos representantes de los gremios productivos y/o económicos de la región (con voz pero sin voto);
- un representante de las organizaciones no gubernamentales de la región (con voz pero sin voto).

Las decisiones del Comité de Integración Territorial son adoptadas concertadamente. Su presidente se elige por votación de los miembros.

La Asociación de Municipios de Sabana Centro (ASOCENTRO)

Fecha de conformación: 1990

Razón: Ordenanza n° 24 de noviembre 28 de 1990 (Asocentro, 2013).

Conformado por: Cajicá, Chía, Cogua, Cota, Gachancipá, Nemocóm, Sopó, Tabio, Tenjo, Tocancipá y Zipaquirá.

Población Total: según las estimaciones del DANE para el 2017 los municipios que conforman ASOCENTRO suman un total de 506.654 habitantes, lo que representa el 18% de la población de Cundinamarca.



Objetivos: Impulsar la solidaridad regional de los municipios, en aras de buscar y aunar esfuerzos y recursos, para prestación conjunta de los servicios públicos, obras de desarrollo y fomento a los habitantes y los municipios que se asocian.

Planes actuales:

- **Sabana Sostenible:** se articula en tres ejes centrales, agua, planeación y movilidad, de los cuales se desprende la formulación y desarrollo de proyectos de logística para la industria, la relación con Bogotá en cuanto a servicios de vivienda, y el desarrollo turístico a partir de los paisajes y la cultura.
- **Turismo Regional:** con el objetivo de impulsar la actividad turística en la región se busca por medio de la sensibilización y vinculación de actores, análisis y caracterización de la oferta turística y diseño de productos turísticos regionales, el fortalecimiento de la competitividad turística y diseño de marca.
- **Manejo Integral de Residuos sólidos:** A través del Departamento Nacional de Planeación, y como ejemplo de asociatividad, se formulará el proyecto de manejo integral de residuos sólidos a través del Sistema General de Regalías.

Financiación:

Cada municipio tiene un aporte mensual, sin embargo, Asocentro le devuelve el 60% en bienes y obras (capacitaciones, proyectos, prestamos de maquinaria, etc.) en forma de compensación. Es financieramente sostenible, dado que Asocentro también genera contratos adicionales con fines lucrativos.

De los ingresos el 60% es de municipios y el 40% es de proyectos, con lo cual aseguran liquidez para financiar proyectos.

Gobierno: Todos los municipios tienen voz y voto por medio de sus alcaldes y las decisiones son tomadas por consenso.

La Región Administrativa y de Planificación Especial (RAPE) Región Central

Fecha de creación: junio de 2014. Entró en funcionamiento en mayo de 2015

Marco jurídico

- Nivel nacional
 - o Constitución Política de 1991: artículos 306 y 325. Los cuales mencionan que dos o más departamentos podrán constituirse en regiones administrativas y de planificación, y que el Distrito Capital podrá conformar una región con otras entidades territoriales de carácter departamental.



- Ley de planes de desarrollo, 152 de 1994: el artículo 47, asigna funciones a las regiones administrativas y de planificación, entre ellas, articular la planeación nacional y territorial, y preparar proyectos de interés mutuo.
- Ley de ordenamiento territorial, 1454 de 2011: avala el esquema asociativo de Región Administrativa de Planeación Especial (RAPE) y le permite a Bogotá y los departamentos contiguos asociarse.
- Nivel territorial
 - Acuerdo 135 de 2014, artículos 1,4 y 8: se constituye la RAPE, se definen sus objetivos y funciones. Todo ello con el concepto previo de la Comisión de Ordenamiento Territorial del Senado.

Conformado por: Bogotá, Cundinamarca, Boyacá, Meta y Tolima. En total suman 316 municipios.

Población total: De acuerdo a las proyecciones del DANE a 2013, se estima que la población sea de 13.870.477 personas, equivalente al 29% de la población nacional.

Objetivos: De acuerdo al plan institucional de la RAPE, los objetivos estratégicos apuntan a tres niveles complementarios: los socios, la nación y los habitantes de la región, con un nivel transversal definido por los proyectos de alcance supra departamental. En el caso de la nación, se busca establecer acuerdos de impacto regional, como mecanismos de financiación, ordenamiento territorial, competencias regionales entre otros. Con sus asociados, se busca fortalecer la institucionalidad de la región, mediante el intercambio de experiencias y la transferencia de modelos de gestión. Con respecto a sus habitantes, se busca promover una identidad regional a través de campañas cívicas, mercadeo territorial y presencia en los medios masivos de comunicación. Finalmente, a nivel regional, se busca gestionar proyecto supra departamentales, que contribuyan a solucionar problemas de sustentabilidad, seguridad alimentaria, competitividad e infraestructura.

Planes actuales:

A partir de los temas acordados por sus asociados, se definen los siguientes ejes temáticos y las apuestas de la RAPE:

- Sustentabilidad ecosistémica y manejo de riesgos: la RAPE pretende formular el Plan Regional de manejo de recursos hídricos; Consolidar el corredor de conservación de paramos; Ayudar en la Descontaminación del Río Bogotá y ampliar el alcance del Plan regional integral de cambio climático a la Región central. Actualmente, se está preparando una propuesta de pago por servicios ambientales para presentar a las corporaciones autónomas regionales y a los secretarios de ambiente de los municipios.
- Infraestructuras de transporte, logística y servicios públicos: en este eje se busca formular el Plan regional de movilidad y transporte; administrar, recuperar y ampliar



los corredores férreos; mejorar las condiciones del sistema aéreo y portuario; gestionar las conexiones viales de continuidad regional y volver navegable el río Magdalena y Meta. Actualmente la RAPE acompaña el proceso de la Autoridad Regional de Transporte, y su énfasis está centrado en las conexiones viales departamentales.

- Competitividad y proyección internacional: La RAPE apuesta por el Plan regional para el fortalecimiento del sistema productivo; consolidar plataformas tecnológicas y de servicios complementarios y la transformación de la producción con visión regional y proyección internacional. Actualmente, el enfoque de región es innovar en proyectos de agua, seguridad alimentaria y logística en alimentos.
- Seguridad alimentaria y economía rural: este eje busca crear un programa de transformación productiva con enfoque hacia el encadenamiento y generación de valor agregado; proteger la productividad rural, la diversificación y la recuperación de cultivos y semillas y mejorar la distribución del beneficio del desarrollo rural. Actualmente, el proyecto de seguridad alimentaria se encuentra en fase de estructuración, en el marco de un convenio entre la RAPE y la FAO.
- Gobernanza y buen gobierno: las apuestas iniciales buscan concretar los lineamientos para el modelo de ocupación del territorio; desarrollar el Plan estratégico de desarrollo regional; consolidar la Escuela de alto gobierno regional; crear un Fondo de inversión regional; gestionar un esquema de inversión nacional. La prioridad se ha centrado en el diseño de un plan estratégico regional. Posteriormente, se espera promover la conformación de una bancada regional de todos los partidos políticos. A su vez, formalizar el OCAD de la región central.

Financiación:

El acuerdo regional 005 de 2016 presenta el presupuesto de la RAPE y su distribución. Se divide en ingresos corrientes no tributarios y recursos de capital. Los ingresos no tributarios corresponden a transferencias de los asociados, por \$ 8.314.346.000, de los cuales Bogotá aporta el 75%. Los recursos de capital corresponden a rendimientos por operaciones financieras y recursos del balance.

Presupuesto: \$ 9.988.065.000.

Gobierno

Consejo directivo: está compuesto por el alcalde del Distrito Capital y los gobernadores departamentales. Estos pueden delegar sus funciones en los secretarios de planeación.



La Provincia Administrativa y de Planificación Región Vida (en Proyecto)

Proyecto de conformación: el 08 de septiembre de 2016 se firma el acuerdo de voluntades (El Nuevo Siglo, 2016).

Conformado por: Soacha, Mosquera, Facatativá, Madrid, Funza, Cota, Chía, Cajicá, Zipaquirá y La Calera

Población Total: Según estimaciones para el 2017 la PAP tendría aproximadamente 2.083.323 habitantes. Lo que representa el 75% de la población de Cundinamarca.

Objetivos y planes: Toda su estrategia involucra a los municipios de mayor crecimiento urbano y que tienen una relación directa de interdependencia con Bogotá. Se adelantarían acciones para que en el mediano y largo plazo su población esté distribuida de forma inteligente y equitativa, que cuente con las garantías de acceso a la educación, que sea un territorio ambiental, social y económicamente sostenible, adaptado al cambio climático y con un tejido social fortalecido, además de contar con sectores urbanos renaturalizados, con zonas de producción agropecuaria e interado social y culturalmente. El plan piloto plantea la consolidación a corto plazo de los cascos urbanos de los 10 municipios a través de la ocupación densificada de las áreas disponibles en zonas urbanas de expansión.

De acuerdo con el video⁵¹ publicado por la Gobernación de Cundinamarca sobre (2017) *Región Vida*, el proyecto tiene como eje rector un “*modelo de integración regional*” que se concretaría a través de los siguientes proyectos:

- *Definición de la estructura ecológica regional*
- *Formulación de los planes maestros de acueducto y alcantarillado*
- *Construcción de plantas de tratamiento de aguas residuales*
- *Construcción de la Universidad Pública regional*
- *Construcción de la plataforma logística*
- *Construcción de ciclo rutas municipales y de conectividad con Bogotá*
- *Puesta en marcha del Regiotram de occidente y del aeropuerto el Dorado II*
- *Construcción de las fases 2 y 3 de Transmilenio en Soacha*
- *Construcción de la vía corredor industrial de la sabana*
- *Construcción de la perimetral industrial de la sabana*
- *Proyecto tranvías regionales Funza-Mosquera-Madrid y chía-Cota-Cajicá*
- *Tren turístico de Facatativá*

⁵¹ <https://www.youtube.com/watch?v=2TpXEtRlu34&feature=youtu.be>



Según Roberto González Cubillos⁵², director de desarrollo regional de la Gobernación de Cundinamarca, se están haciendo algunos avances en los siguientes temas:

- Estudios de población y de huella urbana para observar las tendencias de crecimiento;
- Estudios de movilidad en conjunto con Bogotá para identificar zonas de conectividad diferentes a las que normalmente se han trabajado;
- Negociaciones con el BID y algunos alcaldes de los municipios integrantes para obtener financiación en temas de saneamiento y tratamiento de aguas residuales.

En temas de acueductos regionales se tienen propuestas para explotar el embalse del Pantano de Arce en Subachoque para la Sabana Occidente y el embalse de Calandaima que garantizaría agua potable para la región del Tequendama.

En temas de transporte la Región vida le apuesta a el Regiotram y el aeropuerto El Dorado II.

En el tema de vivienda se abanderarían algunos proyectos con el programa “Podemos Casa” de la Gobernación de Cundinamarca. Dicho programa ha identificado con los municipios algunos predios que pueden ser objeto de vivienda de interés social.

⁵² En entrevista con Probogotá el 12 de junio de 2017



Anexo 2. Áreas Metropolitanas en Colombia

Área Metropolitana del Valle de Aburrá

Fecha de Creación: 1980, Ordenanza No. 34 (AMVA, 2013).

Conformada por: Barbosa, Girardota, Copacabana, Bello, Medellín, Itagüí, Sabaneta, La Estrella, Caldas y Envigado

Población total: 3.866.110. Población del núcleo – Medellín: 2.508.452 (65% del área metropolitana)

Planes vigentes: Plan integral de desarrollo metropolitano 2008 – 2020; Plan de gestión 2016 – 2019; Plan director Bio 2030

Presupuesto 2016 – 2019: \$1.094.468.000.000

Articulación con otros niveles de entidades territoriales: A través de la Comisión tripartita (acuerdo de voluntades entre la gobernación de Antioquia, la Alcaldía de Medellín y el Área Metropolitana del Valle de Aburrá) se ha buscado articular enfoques, estrategias, instrumentos y recursos para impulsar el desarrollo de la región.

Se busca generar una visión del territorio hacia 2030 a través del reinicio y actualización del Plan Estratégico de Antioquia (PLANEA), la actualización del Plan Estratégico de Medellín y el Valle de Aburrá (PEMAM), la actualización del Plan Regional de Competitividad, y la conformación del Sistema de Información Regional (SIFRA) desde la encuesta de calidad de vida de 2017.

Problemáticas que intenta solucionar el AMVA:

- Planeación y Gestión para la equidad:

Crecimiento insostenible de la ladera: Actualmente 284 mil personas están en riesgo de deslizamiento de la ladera. Para 2030 se calcula que serán alrededor de 344 mil.

Segregación social y funcional: Existe un patrón de ocupación urbana donde clases de bajo nivel socioeconómico tienden a asentarse en el sur del área metropolitana, mientras que las clases de alto nivel socioeconómico lo hacen en el norte. Existe un agravante para el primer grupo de población, el cual tiene que ver con que las zonas escogidas para ocupación, tienen como característica la ocurrencia de desastres naturales, poniendo en peligro a este sector.



Fragmentación, déficit y desarticulación de los espacios públicos urbanos: Escasez de lugares de encuentro a lo largo del área metropolitana se hace más notoria en sectores socialmente desfavorecidos. Grandes porciones de zonas verdes a lo largo del río no se encuentran acondicionadas para tal fin.

- Calidad ambiental y desarrollo sostenible:

Subutilización y desarticulación del corredor del río: Aunque ha sido explotado productivamente en ámbitos como la movilidad y la actividad industrial, el río Medellín no ha sido aprovechado en su potencial como corredor público y ambiental, estando alrededor de estas grandes extensiones de suelo con posibilidades de renovación urbana.

Degradación y subvaloración del sistema hídrico: Río Medellín.

Deterioro de la calidad del aire causado por fuentes móviles. Se calcula que para 2030 las emisiones de algunos contaminantes como CO₂ aumentarán un 70% y de VOC (compuestos orgánicos volátiles).

- Movilidad:

Desarticulación institucional, falta de diálogo, concertación y cultura ciudadana que generen una movilidad ineficiente,, inequitativa no sustentable y riesgosa.

Triplicación del parque automotor en el Valle de Aburrá (con un 90% representado por motos y autos particulares). Se proyecta una disminución de los viajes en transporte público y un aumento de la movilización en vehículos particulares y motos.

- Seguridad, convivencia y paz:

Baja capacidad y desarticulación de la institucionalidad metropolitana y la ciudadanía metropolitana antes ilegalidades y violencias.

- Soporte institucional:

Desarticulación en los territorios metropolitanos de las acciones tendientes a solucionar problemáticas asociadas a inequidad social y territorial. Deficiencia en la gestión de recursos.

- Comunicación pública y movilización social:

Insuficientes procesos de comunicación pública para articular la acción de los actores involucrados en el desarrollo del Valle de Aburrá.

Líneas y proyectos del AMVA:

Las líneas del AMVA se enfocan en plantear soluciones a las problemáticas identificadas. En ese orden de ideas estos planes llevan el mismo nombre de las áreas en las que se pretende mejorar.

- Planeación y gestión para la equidad:



Propender por la equidad humana y territorial, a través del mejoramiento del hábitat y una adecuada articulación, programación y coordinación del desarrollo armónico, integrado, sostenible y sustentable del territorio metropolitano.

Estrategias: cinturón verde metropolitano del Valle de Aburrá; capacitaciones en gestión social, educación y cultura; mejoramiento integral de barrios (intervenciones en espacios públicos sostenibles); inversión en infraestructura educativa, deportiva y en construcción sostenible (a través de guías de construcción).

- Calidad ambiental:

Mejorar la calidad ambiental, y aprovechar los recursos naturales por parte de la sociedad y el cumplimiento de las competencias como autoridad ambiental.

Estrategias: Control y vigilancia (de actividades de uso y aprovechamiento para fuentes fijas y concesiones de agua, unidad móvil de control y vigilancia ambiental, vehículos de fauna y esterilización, centro de atención de valoración de fauna silvestre, vigilancia de centros de diagnóstico automotriz); siembra y mantenimiento de arbolado urbano y reforestación; restauración ecológica del Río Aburrá Medellín, plan de descontaminación del aire; control de emisiones vehiculares.

- Movilidad:

Generación de una movilidad eficiente, equitativa, sustentable y segura.

Estrategias: Proyectos de conectividad con inclusión de infraestructura para movilidad no motorizada, construcción de infraestructura para movilidad no motorizada, dotación de cicloparqueaderos, sistema de bicicletas públicas; integración del transporte público (integración tarifaria, implementación del sistema de control de flota); implementación de Plan Piloto para la regulación de cargue y descargue; mejoramiento y construcción de la infraestructura vial; implementación del Plan Metropolitano de Movilidad.

- Seguridad, convivencia y paz:

Aumento de la capacidad de articulación de la institucionalidad y ciudadanía metropolitana ante informalidades, ilegalidades y violencias en la región metropolitana.

Estrategias: Creación del Plan Integral de Seguridad y Convivencia Metropolitano; estrategia de control territorial implementada en el Valle de Aburrá; plataforma web y móvil para denuncias; programas de convivencia; creación del fondo para el posacuerdo.

- Soporte institucional:

Brindar apoyo a los procesos de gestión del AMVA y de los municipios por medio de procesos de soporte, cooperación y alianzas, generar la articulación de acciones que contribuyan a soluciones de equidad social y territorio.

Estrategias: mejoramiento y modernización institucional, de la capacidad de gestión metropolitana y generación de alianzas para la cooperación.

- Comunicación pública y movilización social:



Propiciar procesos de comunicación pública que favorezca la integración y el diálogo permanente de los diferentes actores que intervienen en el desarrollo del área metropolitana.

Estrategias: Comunicación institucional, creación de un sistema integrado de información pública regional y generación de espacios para la participación ciudadana.

Financiación:

La financiación del Área Metropolitana del Valle de Aburrá comprende en su mayoría, recursos tributarios y no tributarios. En adición se encuentran recursos de balance, recursos de crédito y rendimientos de operaciones financieras.

Presupuesto de inversión:

La destinación de recursos desde las líneas de acción planteadas anteriormente se contempla de la siguiente manera:

Presupuesto 2016-2019: \$1.094.468.000.000

Planeación, y gestión para la equidad: \$198.741.207.693 (18% del presupuesto total).

Distribuidos principalmente en: Equipamientos y espacios públicos sostenibles (38% del presupuesto), intervenciones integrales del modelo de ordenamiento territorial (14%) y planeación metropolitana para la articulación regional sostenible (10%).

Calidad ambiental: \$233.378.889.356 (21% del presupuesto total)

Distribuidos principalmente en: fortalecimiento de la autoridad ambiental urbana (32% del presupuesto); conocimiento y reducción del riesgo (24%) y calidad del aire, prevención y control de la contaminación atmosférica (13%).

Movilidad: 543.795.000.000 (50% del presupuesto total)

Distribuidos principalmente en: Conectividad física (77% del presupuesto), infraestructura segura e incluyente (11%) y sistema de bicicletas públicas (9%).

Seguridad, convivencia y paz: \$39.750.000.000 (4% del presupuesto total)

Distribuidos en: Gestión de la seguridad metropolitana (90%), promoción de la convivencia para la integración social (6%) y la construcción de paz territorial (4%).

Soporte institucional: \$53.952.902.951 (5% del presupuesto total)

Distribuidos principalmente en: Fortalecimiento de la institucionalidad metropolitana (48% del presupuesto), fortalecimiento de la capacidad de gestión metropolitana (32%) y generación de alianzas y sinergias para la cooperación (13%).

Comunicación pública: 24.850.000.000 (2% del presupuesto total)



Distribuidos en: Direccionamiento estratégico de la comunicación (59% del presupuesto), creación y sostenimiento del Sistema metropolitano de Información pública para el Valle de Aburrá (38%) y Dinamización de la participación ciudadana (3%).

Área Metropolitana de Bucaramanga

Fecha de Creación: 1981, Ordenanza No. 20.

Nació con el propósito de buscar generar desarrollo planificado en la región. Posteriormente se le fueron anexando otras responsabilidades como la de ser autoridad de transporte y autoridad ambiental; ésta última dado que por ley las áreas metropolitanas de más de un millón de habitantes deben tenerla.

Conformada por: Bucaramanga, Floridablanca, Girón y Piedecuesta

Población total: 1.141.694. Población del núcleo – Bucaramanga: 528.575 (46% del área metropolitana)

Planes vigentes: Plan integral de desarrollo metropolitano 2016 - 2026

Presupuesto: \$ 64.957 millones, de los cuales el 82% es para inversión.

Estructura y Gobernanza:

La Junta Directiva está conformada por los alcaldes de los cuatro municipios, un representante del Concejo Municipal de Bucaramanga como ciudad líder, un representante de los Consejos Municipales de los otros tres municipios y un representante de las ONG.

Cuenta con un Director al que le reportan cuatro subdirecciones: Planeación Ambiental, Transporte, Administrativa Financiera y Secretaría General. Hoy cuenta con una planta de personal de 58 personas y 108 contratistas.

Ahora con la Formulación del Plan Estratégico Metropolitano Territorial a 30 años, el AM Bucaramanga va a crear un Centro de Pensamiento Metropolitano, convocando a todos los grupos y gremios que tengan que ver con el contexto metropolitano para que participen.

Líneas y proyectos:

- **Planificación y Gestión Territorial:** incluye ordenamiento territorial, el nuevo centro de pensamiento, catastro, diseño de proyectos viales y cultura metropolitana.
- **Desarrollo Territorial Sostenible:** comprende control y vigilancia, asentamientos humanos resilientes, movilidad sostenible, gestión ambiental, espacio público, servicios públicos, vínculo urbano-rural.



- **Modernización para gestión institucional:** que busca fortalecer al Área Metropolitana en todo sentido. Incluye un nuevo sistema de gestión y seguimiento georreferenciado que ya está en funcionamiento.

Financiación:

La financiación del Área Metropolitana comprende en su mayoría, recursos tributarios y no tributarios. En adición se encuentran recursos de balance, recursos de crédito y rendimientos de operaciones financieras.

Los mayores ingresos provienen de la sobretasa ambiental del 2%. La Autoridad de Transporte recoge sus propios ingresos, mientras que en temas de planeación el AM Bucaramanga cuenta con ingresos propios que provienen de estampillas, paz y salvos y en general venta de productos y servicios.

Para el funcionamiento del AM, los municipios aportan un porcentaje que varía entre el 0.5% y el 2%, dentro del rango que define la Ley.

Presupuesto de inversión: \$53.557 millones

La destinación de recursos desde las líneas de acción planteadas anteriormente se contempla de la siguiente manera:

- Planificación y gestión territorial \$7.144m 13%
- Desarrollo territorial sostenible \$45.976 m 86%
- Modernización para gestión institucional \$437 millones 1%

Área Metropolitana de Barranquilla

Fecha de Creación: 1981, Ordenanza No. 28 (Alcaldía de Barranquilla, 2013).

Conformada por: Barranquilla, Puerto Colombia, Soledad, Malambo y Galapa

Población total: 2.074.767. Población del núcleo – Barranquilla: 1.228.621 (59% del área metropolitana)

Competencias: A pesar de contar con más de 1.000.000 de personas, no cumple las funciones de autoridad ambiental.

Planes vigentes: Plan estratégico de desarrollo del área metropolitana de Barranquilla 2009 – 2019



Financiación: Adicional a los mecanismos de financiación de todas las áreas metropolitanas, el acuerdo metropolitano N. 8 de 2016, que define el presupuesto de esta entidad, muestra que reciben aportes de la Nación por \$ 66.818.171.079.

Presupuesto: \$ 85.810.641.658

Área Metropolitana de Cúcuta

Fecha de Creación: 1991, Ordenanza No. 40 (AMC, s.f.).

Conformada por: Cúcuta, Villa del Rosario, Los Patios, El Zulia, San Cayetano y Puerto Santander

Población total: 873,458. Población del núcleo – Cúcuta: 662.765 (76% del área metropolitana)

Planes vigentes: Actualmente no cuenta con plan vigente. El último fue el plan estratégico 2012 – 2015

Área Metropolitana de Centro Occidente

Fecha de Creación: 1991, Ordenanza No. 14 (AMCO, s.f.).

Conformada por: Pereira, Dos Quebradas y La Virginia

Población total: 709.338. Población del núcleo – Pereira: 474.356 (67% del área metropolitana)

Planes vigentes: Plan integral de desarrollo metropolitano 2014 - 2032

Financiación: De acuerdo a la Resolución 687 de 2016, el área metropolitana se financia a través de Ingresos corrientes, divididos en tributarios, no tributarios y transferencias. El 72% de los ingresos corresponden a la sobretasa de gasolina.

Presupuesto: \$ 11.752.517.238

Área Metropolitana de Valledupar

Fecha de Creación: 2002. Antecedentes en la Resolución N. 088 del 7 de abril de 1994, emitida por el Concejo Municipal de Valledupar, la cual dispone el funcionamiento del Área Metropolitana del Valle del Cacique Upar. Creada por la Escritura Pública 2709 del 17 de diciembre del 2002 (Alcaldía de Valledupar, 2016).



Conformada por: Valledupar, Agustín Codazzi, La Paz, Manaure, Balcón del Cesar y San Diego

Población total: 574.682. Población del núcleo – Valledupar: 473.232 (82% del área metropolitana)

Planes vigentes: Plan integral de desarrollo metropolitano 2013 – 2023



Anexo 3. Otros esquemas asociativos en Colombia según la LOOT

La Región Administrativa y de Planificación del Pacífico constituida por Cauca, Valle, Nariño y Chocó.

Fecha de creación: Enero de 2017.

Razón: Convenio No. 010-18-0142 del 18 de enero de 2017 (Acuerdo Regional 01, 2017).

Conformada por: Los departamentos del Chocó, Valle del Cauca, Cauca y Nariño.

Población: A 2017, el DANE proyecta que la población de la Región de Administración y de Planeación RAP Pacífico suma un total de 8.409.994 habitantes (aproximadamente el 17% de la población nacional), distribuidos por departamentos de la siguiente manera: Cauca: 1.404.313 habitantes (17%), Chocó: 510.076 habitantes (6%), Nariño: 1.787.715 habitantes (21%), y Valle del Cauca: 4.707.890 habitantes (56%).

Objetivos: Garantizar la ejecución de planes y programas de desarrollo integral, la conservación de biodiversidad para el bienestar humano, la equidad territorial, la responsabilidad territorial, política de interés común inter-jurisdiccional y perspectiva global para el desarrollo y planeación estratégica para la sostenibilidad y logro de sus objetivos y la prestación oportuna y eficiente de los servicios a su cargo, así como el desarrollo económico y social, la inversión, la competitividad del territorio objeto de su competencia y el bienestar de sus habitantes.

Funciones:

- Ejercer autoridad administrativa en la escala regional.
- Coordinar la prestación de los servicios públicos de escala regional y cuando sea habilitada para ello, prestarlos directamente a través de entidades descentralizadas por servicios.
- Diseñar la planeación de la región mediante el Plan Estratégico Regional y el Plan de Ordenamiento Regional, articulados con los planes de Ordenamiento Departamental y Municipal.
- Diseñar, adoptar, ejecutar, monitorear, evaluar y rendir cuentas del Plan Estratégico Regional y de los programas y proyectos que le competen.
- Establecer un banco de proyectos y un banco de tierras para el desarrollo de proyectos de impacto regional.



- Gestionar recursos de cofinanciación, cooperación internacional y la constitución de alianzas público-privadas y con otras entidades públicas para el desarrollo de proyectos estratégicos de la RAP.

Planes actuales: Plan Estratégico Regional.

Financiación:

Recursos provenientes de aportes ordinarios y extraordinarios y otros recursos que los integrantes de la RAP Pacífico transfieran, recursos de cofinanciación de la nación y de otras entidades públicas, incentivos definidos por el gobierno nacional de conformidad con los indicadores de sostenibilidad fiscal; recursos de cooperación nacional o internacional; recursos de donaciones; recursos que directamente gestione o que reciba en virtud de convenios o contratos; los ingresos derivados de tributos que la ley autorice administrar; rendimientos de recursos y aportes; ingresos percibidos por la explotación de sus servicios; recursos transferidos de entidades territoriales.

Gobierno:

Consejo directivo: Integrado por los gobernadores de los departamentos que conforman la RAP Pacífico (Nariño, Cauca, Valle del Cauca y Chocó) o sus delegados. Presidencia del consejo tiene una duración de un año y es rotativa entre sus integrantes. Decisiones se adoptan por consenso.

Funciones: Aprobar y establecer políticas e instrumentos de planeación y gestión, en particular el Plan Estratégico de la RAP Pacífico y el Plan Regional de Ejecución; aprobar el presupuesto para cada vigencia fiscal; aprobar la política general de la entidad, el plan estratégico y los planes y programas que deberán ser incorporados por las entidades territoriales.

Gerente: Designado por el Consejo Directivo por votación unánime. Nombrado por un periodo de cuatro años. Representante legal de la entidad, celebrará contratos necesarios para el cumplimiento de los objetivos y funciones de la RAP Pacífico.

Funciones: Cumplir y hacer cumplir las decisiones del Consejo Directivo; reglamentar los acuerdos del Consejo Directivo para su debida ejecución y cumplimiento; crear y organizar comités y grupos de trabajo al interior de la entidad; dirigir, coordinar y ejecutar políticas, planes, programas y proyectos a cargo de la RAP Pacífico; gestionar recursos de cofinanciación, cooperación internacional y la constitución de alianzas público privadas y otros instrumentos públicos y privados de gestión; establecer un sistema de indicadores que midan la gestión de la RAP Pacífico en el territorio y sus habitantes.

Comité Técnico Asesor: Integrado por: directores de planeación de los entes territoriales asociados; cuatro representantes del sector privado (gremio, ONG, asociación, fundación, federación, etc.), uno de cada departamento; cuatro representantes de las universidades de la región, uno de cada departamento; gerente de la RAP Pacífico, quien hará las veces de secretario técnico.



Funciones: Formular, seguir y evaluar el Plan Estratégico de la RAP Pacífico para que sea aprobado por el Consejo Directivo; conceptuar sobre la pertinencia de proyectos de la RAP Pacífico para su posterior aprobación en el Consejo Directivo; conceptuar acerca de hechos regionales; asesorar al Consejo Directivo y al gerente en temas estratégicos, administrativos y financieros de la entidad.

La Región de Planeación y Gestión G11 Del Valle Del Cauca

Fecha de conformación: 2014, por Escritura pública 2626 de 2014.

Conformado por 11 municipios: Buenaventura, Candelaria, Dagua, Florida, Jamundí, La Cumbre, Palmira, Pradera, Vijes, Yumbo, Santiago de Cali. 53% del territorio del Valle del Cauca.

Población total: Según estimaciones para 2017, la subregión tiene una población de 3'650.390 habitantes. Aproximadamente el 77% de la población total del departamento del Valle del Cauca.

Competencias/objetivos:

El G11 definió sus competencias como sigue:

- Promover y gestionar la conformación de bancos inmobiliarios para la gestión concertada del suelo en los municipios.
- Realizar un trabajo articulado en procesos de planificación, gestión y ejecución de proyectos para el desarrollo integral y la paz, en aras de la construcción social y política de la subregión.
- Elaborar y ejecutar planes, programas, proyectos y estudios técnicos para promover acciones integrales de desarrollo entre los miembros de la asociación.
- Identificar, priorizar y cogestionar proyectos de desarrollo que permitan integrar la subregión y actuar como banco de proyectos de inversión estratégicos, de impacto regional.
- Coordinar la articulación con el sistema nacional de vivienda de interés social y promover la adopción de políticas para el desarrollo de programas subregionales de vivienda.
- Facilitar la prestación conjunta de servicios públicos y de funciones administrativas.
- Promover y gestionar la articulación y armonización de los planes de ordenamiento territorial de los municipios.

Según la ley 1454 de 2011, las Regiones de Planeación y Gestión serán los mecanismos encargados de planear y ejecutar la designación de los recursos del Fondo de Desarrollo Regional, en concordancia con la ley del Sistema general de Regalías (1530 de 2012). No



obstante el G11 no ha podido solicitar ni ser destinatario de dichos fondos, porque la ley no ha sido reglamentada para permitirlo.

Hoy el G11 hoy funciona en las dependencias de la Secretaría de Planeación de Cali, contando apenas con 2 personas dedicadas⁵³, siendo imposible desarrollar las funciones que en principio le han sido encomendadas:

- formulación de estrategias dentro del marco legal para la gestión integral de residuos sólidos en los municipios del G11;
- formulación de las diferentes alternativas para la gestión integrada de los recursos hídricos, nuevas fuentes de agua en los municipios del G11 y la factibilidad de los acueductos regionales;
- formulación de un sistema que permite la eficiencia en los procesos de control de vertimientos, generación de reportes y análisis de resultados. Este sistema buscaría integrar a las empresas de servicios públicos, municipios del G11 y a las entidades de control ambiental;
- puesta en marcha de una estrategia de adaptación al cambio climático, para mitigar en los municipios del G11 los riesgos por inundación y pérdida de la calidad de agua para el consumo humano, por medio de estaciones metrológicas y redes de monitoreo;
- programa de hogares Sostenibles: Instalación en cada vivienda de un panel solar fotovoltaico, de un sistema de captación de agua pluvial, potabilización de agua lluvia y una planta de tratamiento de aguas residuales. Enfocado en población rural y urbana de estratos 1 y 2 de los municipios del G11

Financiación:

El G11 obtiene recursos de: los municipios que le componen, recursos del PGN (Presupuesto General de la Nación), regalías, cooperación internacional, recursos de APP (asociaciones público-privadas), donaciones, contratos plan. Los recursos son administrados a través de la constitución de un fondo de capital semilla que sufrague los gastos de formulación de los proyectos regionales y operacionales del G11. Estos recursos se manejan a través de un fideicomiso.

Fondo Regional de Desarrollo Territorial: Destinación de presupuestos municipales para la cofinanciación de proyectos.

Contrato Plan (en negociación): Permitiría acceso preferencial a las acciones de fortalecimiento institucional desarrollados por la nación. Así se daría una cofinanciación a través de otros niveles de gobierno con iniciativas enmarcadas dentro del contrato plan. Así mismo se daría una priorización de proyectos propuestos por la Región de Planeación y Gestión G11 como forma asociativa de entes territoriales, de conformidad con la ley del Sistema General de Regalías.

⁵³ Según entrevista con Probogotá el 5 de octubre de 2017.



Gobierno

- **Junta de alcaldes:** Encargada de tomar decisiones de carácter estratégico, aprobar los planes de acción y viabilizar iniciativas del banco de proyectos de inversión. Todos los municipios representados. Máxima instancia de decisión. Decisiones tomadas por consenso.

La disolución de la Región de Planeación y Gestión del G11 se podrá aprobar por consenso de la Junta de alcaldes.

Funciones:

- o Decidir las políticas y estrategias para formulación, gestión y ejecución de los planes de acción del G11.
 - o Aprobar el plan de acción del G11 así como los respectivos presupuestos.
 - o Acordar el presupuesto de recursos y las contrapartidas para la financiación de los procesos de formulación, gestión y ejecución de proyectos.
 - o Conformar un banco de programas de proyectos de inversión estratégica de impacto regional.
- **Director Ejecutivo:** encargado de coordinar y articular la ejecución de las decisiones de la junta de alcaldes y de plan de acción del G11. Coordina al Comité Técnico.

Funciones: Formular con el Comité Técnico la propuesta del plan de acción y su presupuesto; presentar para aprobación de la Junta de alcaldes iniciativas para que hagan parte del banco de proyectos; proponer alianzas con organismos multilaterales y nacionales e internacionales.

- **Mesa de concejales:** Instancia de consulta y socialización para la toma de decisiones, integrada por los presidentes de los concejos municipales y distrital.
- **Asamblea de actores expertos del G11:** Instancia de consulta y socialización para la toma de decisiones, conformada por: representantes del sector académico, consejos territoriales de planificación de los municipios del G11, sociedad civil, gremios del sector empresarial, ONG y organizaciones gubernamentales.

- **Comité técnico:** Encargado de apoyar procesos de planificación y gestión de las decisiones de la Junta de alcaldes, integrado por un delegado técnico de cada alcalde.

Funciones: velar por la ejecución de las decisiones de la Junta de alcaldes; coordinar las acciones necesarias para el apoyo y cumplimiento de las decisiones de la Junta de alcaldes; formular conjuntamente con el director ejecutivo el plan de acción del G11 y su presupuesto.

El Comité ha definido proyectos de desarrollo territorial prioritarios siendo algunos de estos: Plan de seguridad regional, tren de cercanías, Malecón de Juanchito, recuperación del río Cauca, Plan de Movilidad Regional y la articulación de cadenas productivas.



Anexo 4. Repartición de competencias entre los distintos niveles de entes territoriales

En materia de ordenamiento territorial

La ley 388 de 1997 había definido una distribución de las competencias de ordenamiento territorial entre los distintos entes territoriales, en su artículo 8. Sin embargo, la Corte Constitucional (2000) declaró inexecutable dicho artículo a través de la sentencia **C-795/00**, argumentando que se requería una ley orgánica, y no una ley ordinaria, para definir las competencias de los entes territoriales en materia de ordenamiento territorial.

La Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial del 2011, en su artículo 29, redefinió una distribución de competencias de la siguiente manera (ley 1454, 2011):

- **a la Nación**, a través de la Comisión de Ordenamiento Territorial -COT-, el Departamento Nacional de Planeación, el Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Ministerio de Vivienda y Desarrollo Territorial, corresponde establecer la política general de ordenamiento del territorio, además de definir y regular los asuntos de interés nacional que son:
 - **las directrices, normas y reglamentos relacionados con la conservación y protección del medio ambiente, los recursos naturales, la prevención de amenazas y riesgos naturales** expedidos en ejercicio de sus respectivas facultades legales, por las entidades del Sistema Nacional Ambiental, entre ellos el **Plan de Ordenación de Cuencas Hidrográficas -POMCA-**, cuya elaboración, coordinación de ejecución y evaluación es función de las Corporaciones Autónomas Regionales, tal y como lo determina la Ley 1640 de 2012, en su artículo 18. Sobre la base de esas determinantes ambientales se lleva a cabo la obligatoria **concertación de los asuntos "exclusivamente ambientales"** del plan de ordenamiento con las Corporaciones Autónomas Regionales. En efecto, la Ley 99 de 1993, a través de su artículo 66, determina que *"el proyecto de Plan se someterá a consideración de la Corporación Autónoma Regional o autoridad ambiental correspondiente, para su aprobación en lo concerniente a los asuntos exclusivamente ambientales, dentro del ámbito de su competencia de acuerdo con lo dispuesto por la ley, para lo cual dispondrá de treinta (30) días; sólo podrá ser objetado por razones técnicas y fundadas en los estudios previos. Esta decisión será, en todo caso, apelable ante el Ministerio del Medio Ambiente"* (Ley 99, 1993, art. 66).



- **Las políticas, directrices y regulaciones sobre conservación, preservación y uso de las áreas e inmuebles consideradas como patrimonio cultural de la Nación** y de los departamentos, incluyendo el histórico, artístico y arquitectónico, de conformidad con la legislación correspondiente.
- **El señalamiento y localización de las infraestructuras básicas** relativas a la red vial nacional y regional, puertos y aeropuertos, sistemas de abastecimiento de agua, saneamiento y suministro de energía, así como las directrices de ordenamientos para sus áreas de influencia
- **A los departamentos**, en cabeza de las oficinas de planeación de los Departamentos con apoyo de la Comisión Departamental de Ordenamiento Territorial y el Consejo Territorial de Planeación, corresponde **establecer directrices y orientaciones para:**
 - o el ordenamiento de la totalidad o porciones específicas de su territorio, especialmente en áreas de conurbación.
 - o la localización de la infraestructura física-social de manera que se aprovechen las ventajas competitivas regionales y se promueva la equidad en el desarrollo municipal.
 - o la proyección espacial de los planes sectoriales departamentales, los de sus municipios y entidades territoriales indígenas.

La ley asigna pues a los departamentos la posibilidad de orientar, pero **no los faculta explícitamente para decidir sobre los asuntos de ordenamiento territorial en su ámbito de jurisdicción, que necesariamente cubre el territorio de los municipios que lo conforman**. Ni siquiera cuando definió, más adelante en el mismo artículo, la posibilidad para los departamentos de *“adopción de planes de ordenamiento para la totalidad o porciones específicas de su territorio”* (Ley 1454, 2011, art. 29), precisó si estos planes de ordenamiento departamental se consideran de mayor jerarquía que los planes de ordenamiento municipales.

Frente al tema, desde el 2013 la Secretaría Técnica de la Comisión de Ordenamiento Territorial (COT) y el Comité Especial Interinstitucional (CEI) han avanzado con el apoyo de diversos actores -especialmente del nivel nacional-, en la elaboración de una propuesta de lineamientos para el ordenamiento departamental que incluye los procedimientos para la elaboración de un Plan de Ordenamiento Departamental (POD). Sin embargo, no resuelven cómo se articula el Plan de Ordenamiento Departamental (POD) de Cundinamarca con el POT de Bogotá D.C, ya que es importante recordar que Bogotá no hace parte de la jurisdicción de Cundinamarca, a pesar de ser su capital; y, por lo tanto, las decisiones del departamento no son vinculantes para el Distrito Capital.



Se puede deducir entonces que el POD de Cundinamarca no es vinculante, ni para Bogotá ni para los municipios de Cundinamarca y que, por lo tanto, solo podrá hacerse **en coordinación con los municipios**, tal y como la Gobernación de Cundinamarca ha declarado⁵⁴ estar procediendo para la formulación del POD de Cundinamarca, aunque Bogotá no esté sentada en la mesa.

Por otro lado, es probable que el legislador haya querido acotar las competencias de los departamentos y Áreas Metropolitanas cuando conviven en un territorio, pero desafortunadamente, nunca sabremos qué quiso decir cuando escribió: *“La competencia para establecer las directrices y orientaciones específicas para el ordenamiento del territorio en los municipios que hacen parte de un Área Metropolitana correspondiente a estas, la cual será ejercida con observancia a los principios para el ejercicio de las competencias establecidos en la presente ley”* (Ley 1454, 2011, art. 29).

- **A los municipios**, a través de las Oficinas de planeación municipales y distritales, con el apoyo de la Comisión Municipal o Distrital de Ordenamiento Territorial y el Consejo Territorial de Planeación, corresponde:
 - o formular y adoptar los Planes de Ordenamiento Territorial (POT), Esquemas de Ordenamiento Territorial (EOT), Planes Básicos de Ordenamiento Territorial (PBOT), según el tamaño del municipio,
 - o delimitar y reglamentar de manera específica los usos del suelo **urbano, rural y de expansión urbana**;
 - o optimizar los usos de las tierras disponibles y coordinar los planes sectoriales, en armonía con las políticas nacionales y los planes departamentales y metropolitanos.

Adicionalmente, se impone a los municipios la gestión de suelo para el desarrollo de Macroproyectos de Interés Social Nacional (MISN), aunque en principio estos deberían tener en cuenta la capacidad institucional de los municipios para atender las demandas de la nueva población. En la práctica no necesariamente ha sido así.

En materia de servicios públicos

La Ley 142 de 1994 por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios en Colombia, define como ámbito de aplicación, los servicios públicos de acueducto, alcantarillado, aseo, energía eléctrica, telefonía pública básica conmutada, telefonía móvil rural, y distribución de gas combustible (Ley 142, 1994, art. 1). Para la provisión de estos servicios la Ley distribuye las competencias como sigue:

⁵⁴ En entrevista con **Roberto González Cubillos** el 12 de junio de 2017



- **A la Nación** corresponden:
 - la **planeación y formulación de políticas públicas**, esencialmente a través del Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, se encarga de planificar y diseñar políticas;
 - la **planeación y el seguimiento de la inversión pública**, a través del Departamento Nacional de Planeación y los documentos CONPES;
 - la **regulación del servicio**, a través de las Comisiones de Regulación específicas para cada servicio, que tienen la facultad de promover y regular el balance de los mecanismos de control en la prestación de los servicios públicos (Ley 142, 1994, art. 45). Las comisiones creadas por la Ley 142 de 1994 son: la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico, la Comisión de Regulación de Energía y Gas y la Comisión de Regulación de Telecomunicaciones;
 - la **Vigilancia de la prestación de los servicios**, a través de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, garantizando la conservación y la recuperación de los recursos naturales o ambientales utilizados en la provisión de los servicios.
- **A los departamentos** corresponde una función de planificación sectorial y territorial, además de promover la asociación de municipios o la celebración de convenios interadministrativos para la prestación de servicios públicos, cuando se evidencien razones técnicas y económicas para ello.
- **A los municipios** corresponde la **prestación de los servicios domiciliarios**, garantizando la gestión y fiscalización de las entidades que prestan los servicios públicos y otorgando subsidios a los usuarios con ingresos más bajos. Pueden hacerlo de forma directa o a través de las Empresas de Servicios Públicos, que tienen la función de prestar uno o más de los servicios públicos definidos por la Ley, y realizar una o varias de las actividades complementarias. Tanto los municipios que hayan asumido la prestación directa como las empresas de servicios públicos pueden solicitar el **apoyo financiero, administrativo y técnico** del Departamento o la Nación.
- Los municipios cuentan con redes de distribución de agua potable en sus perímetros urbanos respectivos, construidos por ellos o, como el Decreto 3050 de 2013 dispone, por los desarrolladores urbanísticos que operan en el nivel local, quienes tienen *“la obligación de construir las redes locales o secundarias necesarias para la ejecución del respectivo proyecto urbanístico y la prestación efectiva de los servicios de acueducto y alcantarillado. En estos casos el prestador del servicio*



deberá hacer la supervisión técnica de la ejecución de estas obras y recibir la infraestructura. Cuando el proyecto se desarrolle por etapas este recibo se dará a la finalización de la correspondiente etapa” (Decreto 3050, 2013, art. 4). De esta manera, el diseño y la construcción de la red de distribución local o red secundaria tanto de acueducto como de alcantarillado le corresponden a los urbanizadores, pero una vez entregada la infraestructura, su operación, mantenimiento y expansión son responsabilidad de las Empresas de Servicios Públicos (ESP) o en su defecto de las dependencias municipales encargadas de la prestación del servicio.

- Desde el nivel supradepartamental, las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR) tienen un rol transversal en este sector, puesto que son las encargadas de elaborar y gestionar los **Planes de Ordenación y Manejo de Cuencas Hidrográficas (POMCA)** y de la ejecución de obras de infraestructura, necesarias para la defensa y protección o para la descontaminación o recuperación del medio ambiente y los recursos naturales como el agua. En otras palabras, las CAR garantizan la disponibilidad y conservación de las fuentes naturales de agua para poder responder a la prestación del servicio de acueducto en el territorio nacional.
- Complementariamente a lo descrito de manera general más arriba, el nivel departamental cumple una función de soporte a la prestación de los servicios de acueducto y alcantarillado, a través de la elaboración del **Plan Departamental de Aguas**⁵⁵, el apoyo técnico a los municipios, la conformación de esquemas regionales, y la cofinanciación de proyectos para el funcionamiento del sector.
- Particularmente en el ámbito de la aglomeración urbana de Bogotá, la Secretaría de Planeación de Cundinamarca hace parte del Sector Administrativo de Planeamiento Estratégico y Gestión Institucional del despacho del Gobernador, y tiene la responsabilidad de coordinar la política departamental relacionada con la prestación de los servicios públicos domiciliarios, a través del **Plan de Gestión Social del Programa Agua para la prosperidad - Plan Departamental para el Manejo Empresarial de los Servicios de Agua y Saneamiento PAP-PDA** (Decreto Departamental 0180, 2013) (Decreto 2246, 2012).
- Adicionalmente, en el año 2008 fue constituida **Empresas Públicas de Cundinamarca S.A. ESP** con el propósito de prestar los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado, aseo, energía y gas en la jurisdicción del departamento y gestor del PAP-PDA; sin embargo, como se aprecia en los anexos 1 y 2 del presente documento, esta no opera en los municipios de la Sabana.

⁵⁵ Los Planes Departamentales de Agua y Saneamiento para el Manejo Empresarial, son parte de la estrategia del Estado para acelerar el crecimiento de las coberturas y mejorar la calidad de los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado y aseo.



En materia de transporte

La **Ley 105 de 1993**, reglamentada por los **Decretos Nacionales 105 de 1995** y **2263 de 1995**, distribuye competencias y recursos entre la Nación y las entidades territoriales para efectos del transporte y reglamenta la planeación del sector de movilidad, definiendo en todo caso que **es responsabilidad del Estado y sus diferentes niveles de gobierno, la planeación, el control, la regulación y la vigilancia del transporte y las actividades asociadas.**

Para la provisión de infraestructuras viales y de soporte a los sistemas de transporte, **la Nación tiene las siguientes prerrogativas:**

- **la planeación sectorial y territorial**, especialmente a través del Plan Sectorial de Transporte e Infraestructura como componente del Plan Nacional de Desarrollo, los Planes Modales y los Planes de expansión de la red de transporte;
- **la regulación técnica** en materia de transporte y tránsito de los modos carretero, marítimo, fluvial y férreo a través del Ministerio de Transporte;
- **la regulación económica de las infraestructuras** de transporte a través de la Comisión de Regulación de Infraestructura y Transporte (CRIT);
- **la regulación ambiental de las infraestructuras** de transporte a través de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA);
- **la inversión en y la financiación de la construcción, operación y mantenimiento de infraestructuras viales**, concesionadas o no del nivel nacional, a través de la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI), entidad que otorga los contratos de infraestructura vial por concesión con particulares a través de figuras como las Asociaciones Público-Privadas. Se considera **a cargo de la Nación la Red Primaria** definida como sigue:
 - las carreteras *Troncales*, con dirección predominante norte-sur, que inician su recorrido en las fronteras internacionales y terminan en los puertos del Mar Caribe o en fronteras internacionales;
 - las carreteras *Transversales*, que unen las troncales anteriores entre sí, cuyo volumen de tránsito esté justificado, y que comuniquen con los países limítrofes o con los puertos de comercio internacional;
 - las carreteras que unen las capitales de departamento con la red conformada con las vías *troncales* y *transversales*.



- Con respecto a la **movilidad urbana** y a través de la Unidad de Movilidad Urbana Sostenible (UMUS), **el seguimiento a la articulación de los proyectos y planes de movilidad urbana con los POTS** y sus instrumentos intermedios o complementarios de planeación, así como al cumplimiento de los compromisos financieros en el marco de los convenios de cofinanciación suscritos entre la Nación y cada uno de los municipios, para cada uno de los proyectos de transporte masivo financiados por la Nación.

El **nivel departamental** se especializa en la **elaboración de proyectos estratégicos de vías y transporte de escala departamental**, incluidos en los Planes Viales Regionales, en los Planes de transporte e infraestructura de los Planes de Desarrollo y en las directrices y planes de ordenamiento territorial departamental. El Departamento es responsable de:

- **La planeación, diseño y construcción de infraestructura vial departamental**, definida como la **Red Secundaria**, conformada por las vías que conectan los municipios de un mismo departamento, **a cargo del respectivo departamento**. Esta es financiada directamente con el presupuesto del departamento, o a través de concesiones, peajes y créditos nacionales e internacionales, cada cual con su respectiva regulación y mecanismos de control;
- **La organización de rutas de transporte público** cuyo origen y destino estén contenidos dentro del perímetro departamental a través de las secretarías de transporte de las respectivas gobernaciones. Sin embargo, específicamente para el transporte de pasajeros entre el **Distrito Capital y los municipios contiguos**, la ley dispone que son las autoridades de transporte distrital y municipales quienes de común acuerdo adjudicarán las rutas y su frecuencia.

Adicionalmente, **los municipios y distritos** están encargados de:

- **la provisión de infraestructuras viales de la Red Terciaria**, compuesta por vías que conectan distintos sectores de un mismo municipio, **a cargo del respectivo municipio**. Esto incluye vías vehiculares, vías peatonales, ciclorrutas, vías exclusivas para el transporte público, puentes vehiculares, alamedas, entre otras, de acuerdo con los instrumentos de planificación como los Planes de Transporte e Infraestructura de los Planes de Desarrollo, los Planes Viales de los Planes de Ordenamiento Territorial, Esquemas de Ordenamiento Territorial y Planes Básicos de Ordenamiento Territorial, según el tamaño poblacional de la entidad territorial. Los recursos para este fin provienen del presupuesto local, de peajes y tasas, contribuciones por valorización, sobretasa al combustible automotor, créditos nacionales e internacionales, o cobro de cargas urbanísticas efectuado a los desarrolladores de proyectos urbanos;



- o la **formulación y adopción de Planes de Movilidad, de acuerdo con la Ley 1083 de 2006.**

En materia de vivienda

La Ley 1537 de 2012, *“por la cual se dictan normas tendientes a facilitar y promover el desarrollo urbano y el acceso a la vivienda y se dictan otras disposiciones”* (Ley 1537, 2012), define los roles de los distintos entes territoriales en material de provisión de vivienda de interés social de la siguiente manera:

- corresponde a las **entidades del orden nacional responsables de la política de vivienda** brindar los instrumentos legales, normativos y financieros, que viabilicen el desarrollo de vivienda de interés prioritaria y de interés social;
- corresponde a los **entes territoriales municipales y distritales** tomar **las decisiones que promuevan la gestión, habilitación e incorporación de suelo urbano en sus territorios** que permitan el desarrollo de planes de vivienda prioritaria y social, y garantizará **el acceso de estos desarrollos a los servicios públicos**, en armonía con las disposiciones de la Ley 388 de 1997 y la Ley 142 de 1994 en lo correspondiente;
- corresponde a **los departamentos** adelantar las funciones de intermediación del departamento en las relaciones entre la Nación y los municipios y promover la integración, coordinación y concertación de los planes y programas de desarrollo nacional y territorial en los programas y proyectos de vivienda prioritaria.



Anexo 5. El caso de los establecimientos públicos de cooperación intermunicipal franceses

En Francia, los entes territoriales pueden asociarse para el ejercicio de sus competencias por vía de convenio, o creando un organismo público de cooperación en las formas y condiciones previstas por la ley (Código General de los Entes Territoriales [CGCT], Art. L.5111-1).

Un establecimiento público de cooperación intermunicipal es un establecimiento público administrativo y en ese sentido:

- o tiene personería jurídica y autonomía financiera;
- o se administra por autoridades propias;
- o contrata su personal y garantiza la gestión de su estructura;
- o sus decisiones son actos administrativos sometidos al control de legalidad de los organismos franceses previstos para tal fin.

La cooperación intermunicipal se fundamenta en la libre voluntad de los municipios de *“elaborar proyectos comunes de desarrollo en el marco de perímetros de solidaridad”* (CGCT, art. L.5210-1) y puede organizarse en:

- o sindicatos de municipios (art. L.5212-1), equivalentes a las asociaciones de municipios en Colombia,
- o comunidades de municipios (art. L.5214-1), de más de 15.000 habitantes;
- o comunidades de aglomeración (art.L.5216-1), de más de 50.000 habitantes;
- o comunidades urbanas (art. L.5215-1), de más de 250.000 habitantes;
- o las metrópolis, de más de 500.000 habitantes.

Siendo los últimos tres **establecimientos de cooperación intermunicipal con fiscalidad propia**.

Competencias transferidas

La determinación de las competencias de los EPCI difiere según la categoría de la asociación. Para los sindicatos de municipios (o asociaciones simples de municipios), la ley deja a los concejos municipales respectivos la libertad de auto-determinarse, a través de los estatutos de la asociación, que definen la naturaleza y la extensión de las competencias transferidas. Para los EPCI con fiscalidad propia el legislador dispuso bloques de competencias obligatorias, tanto más importantes y precisos a medida que el perímetro comunitario es más grande. Así:

- las **comunidades de municipios –a partir de 15.000 habitantes-** ejercen de pleno derecho y en lugar de los municipios miembro, competencias obligatorias en materia de:



- ordenamiento y planeación territorial;
- acciones de desarrollo económico que interesen a la comunidad en su conjunto.

El legislador no definió una lista detallada de prerrogativas relacionadas con estas competencias para las comunidades de municipios, cuya definición queda en manos del consejo comunitario⁵⁶. En cambio, para las comunidades de aglomeración y las comunidades urbanas, sí estableció una lista detallada, como se ve a continuación.

- Las **comunidades de aglomeración – a partir de 50.000 habitantes-** ejercen de pleno derecho y en lugar de los municipios miembro, competencias obligatorias en materia de:
 - Desarrollo económico: definición, desarrollo y mantenimiento de **las zonas de interés comunitario** de actividad industrial, comercial, terciaria, artesanal, turística, portuaria y aeroportuaria;
 - Ordenamiento territorial: Esquema de coherencia territorial⁵⁷ (equivalente francés de POD), creación y puesta en marcha de los equivalentes franceses de nuestros planes parciales de desarrollo, organización de la movilidad en el territorio de su jurisdicción;
 - Equilibrio social del hábitat: plan de vivienda, reservas prediales y consecución de subsidios para la financiación de vivienda de interés social;
 - Seguridad y convivencia: elaboración del diagnóstico del territorio, definición de las orientaciones en materia de integración social y económica de las poblaciones y de los sectores del territorio en situación de precariedad, coordinación de la prevención de la delincuencia.
- las **comunidades urbanas – a partir de 400.000 habitantes en una aglomeración de mínimo 650.000 habitantes-** ejercen de pleno derecho y en lugar de sus municipios miembro, todas las competencias obligatorias de las comunidades de aglomeración, y además las siguientes:
 - Desarrollo económico, social y cultural del perímetro comunitario: construcción, gestión y/o mantenimiento de equipamientos culturales, socio-culturales, socio-educativos, deportivos, cuando son **de interés comunitario**; promoción del turismo, incluyendo la creación de oficinas de turismo; programas de promoción de la educación superior y la investigación.
 - Ordenamiento territorial: planes de ordenamiento territorial y equivalentes, constitución de reservas prediales (previo concepto de los consejos municipales), definición de un plan de movilidad y definición, construcción y explotación de infraestructuras viales, paraderos y terminales de transporte;
 - Equilibrio social del hábitat: operaciones programadas de mejoramiento integral de barrios y resorción de la vivienda insalubre;

⁵⁶ El consejo comunitario es el órgano deliberante de los EPCI...

⁵⁷ El Esquema de coherencia territorial es, en Francia, un plan de ordenamiento territorial de alcance regional



- Gestión de los servicios públicos: acueducto y alcantarillado, servicios funerarios, mataderos, ferias, servicios de incendio y de atención de emergencias, programas de transición energética, creación, mantenimiento y gestión de las infraestructuras de valorización energética de los residuos sólidos, concesiones de la distribución pública de gas y electricidad; creación y mantenimiento de las infraestructuras de carga de los vehículos eléctricos;
- Protección y puesta en valor del medio ambiente: recolección y tratamiento de los residuos sólidos domiciliarios, lucha contra la contaminación del aire, la contaminación sonora y foment a las acciones de control de la demanda de energía.
- **las metrópolis – a partir de EPCI previamente existentes de más de 500.000 habitantes-** ejercen de pleno derecho y en lugar de sus municipios miembro, todas las competencias obligatorias de las comunidades urbanas, y además las siguientes:
 - Desarrollo económico, social y cultural del perímetro comunitario: definición del plan regional de educación superior, investigación y desarrollo y aceleración de la transferencia de tecnologías;
 - Protección y puesta en valor del medio ambiente: gestión de los medios acuáticos y prevención del riesgo de inundación.

Y pueden además **ejercer por transferencia competencias de los niveles superiores.**

Sin embargo, la ley francesa previó la posibilidad de **limitar el ejercicio de alguna de las competencias obligatorias a los asuntos previamente definidos de interés comunitario**, para algunos bloques de competencias. En esos casos, el consejo comunitario **tiene dos años a partir del momento de la creación del EPCI para hacerlo**, con mayoría calificada de los dos tercios de su efectivo total (y no de los sufragios expresados). De no hacerlo, la competencia se entiende transferida integralmente al EPCI.

Competencias delegadas

Adicionalmente, la ley previó que, según el principio de subsidiariedad inscrito en la Constitución francesa, un EPCI puede solicitar la delegación del ejercicio -en nombre de un departamento o una región-, todas o parte de las competencias atribuidas a uno y otro nivel territorial, cuando ha sido expresamente autorizado en sus estatutos para hacerlo. En este caso, los niveles superiores y el EPCI pueden suscribir un convenio de delegación.

Impacto sobre el contenido de los estatutos

Cada EPCI debe tener unos estatutos aprobados, en primer lugar por los municipios que desean crearlo y en segundo lugar por el nivel Nación. Como mínimo, estos deben mencionar:



- La lista de los municipios miembro;
- La sede del EPCI;
- Las modalidades de repartición de las sillas;
- El número de sillas atribuido a cada municipio miembro;
- La institución eventual de suplencias;
- Las competencias transferidas al EPCI, descritas de manera precisa, para evitar que sean transferidas atribuciones de las cuales los municipios no deseaban despojarse y para evitar los conflictos de competencia.

La jurisprudencia administrativa sanciona la imprecisión de redacción de los estatutos en cuanto a la transferencia de competencias (por ejemplo, Tribunal administrativo de Strasbourg, 9 de mayo de 1990 Municipio de Pange).

Forma de creación

Basta con establecer una lista de municipios interesados, sobre la iniciativa de uno o varios consejos municipales. Es el Estado (nivel Nación en Francia), quien fija la lista definitiva, por decreto, atendiendo a **los principios de coherencia** (en relación con las competencias a ejercer y las funciones a desarrollar), **y de continuidad sin enclaves**, para lo cual **puede agregar o restar municipios**.

A partir de la expedición de este decreto, cada consejo municipal dispone de **un plazo de tres meses** para **deliberar sobre el proyecto de perímetro y los estatutos** del nuevo establecimiento de cooperación intermunicipal. De no hacerlo en este plazo, **se considera favorable su decisión**.

El establecimiento se crea cuando una decisión favorable es expresada por:

- 2/3 de los consejos municipales de los municipios que representan más del 50% de la población total del perímetro;
- **O** 50% de los consejos municipales de los municipios que representan más de las 2/3 partes de la población del perímetro.
- **Y** con el acuerdo obligatorio del municipio más grande, cuando este representa más de 1/4 de la población.

Anexo 6. Áreas metropolitanas en el mundo

Área Metropolitana de Barcelona (AMB)

Fecha de Creación: El AMB fue creada mediante la Ley 31 de 2010 aprobada por el Parlamento de Cataluña, que la establece como una entidad local de ámbito supramunicipal. Su constitución como administración pública se llevó a cabo el 21 de julio de 2011.

A pesar de que su creación institucional es reciente, este caso presenta antecedentes interesantes de trabajo supramunicipal que datan incluso desde 1856, momento en que se derogó una ley que impedía el crecimiento de Barcelona por fuera de las murallas de la época y vigente por razones de seguridad de la ciudad desde 1714. La derogatoria dio pie a un concurso de ensanche de la ciudad que en ese momento seleccionó una propuesta que ya planificaba más allá de los límites de la ciudad incluyendo 10 municipios. Posteriormente a finales de siglo, el Plan García Faria estructuró el manejo de todo el ciclo del agua incluyendo aguas residuales y plan de saneamiento pensando en prevenir sequías; todo esto sobre la base de un acuerdo entre diferentes municipios, liderado por Barcelona.

Ya a mediados del siglo XX se crea la Comisión de Urbanismo de Barcelona (CUB), el primer organismo metropolitano, con 27 municipios; y posteriormente en 1974 se crean la Entidad Municipal Metropolitana de Barcelona (EMMB) y la Corporación Metropolitana de Barcelona CMB. En 1976 se estructura el Plan General Metropolitano de Ordenación Urbana de la EMMB (PGM). En 1987, se lanzan los juegos olímpicos de Barcelona, evento que actuó como catalizador ya que se quería darle un gran impulso a la ciudad, para lo cual se extingue la CMB y se crean 3 instituciones que se convertirían posteriormente en 2010 en el Área Metropolitana de Barcelona (AMB):

- La Entidad Metropolitana de Servicios Hidráulicos y Tratamiento de Residuos (EMSHTR)
- La Entidad Metropolitana del Transporte (EMT)
- La Mancomunidad de Municipios del Area Metropolitana de Barcelona (MMAMB)

Conformada por: 36 municipios de la conurbación de Barcelona, 5 de municipios de la Comarca de Barcelonés, 22 municipios de la Comarca de Bajo de Llobregat, 7 municipios



Comarca Vallés Occidental y 2 municipios de la Comarca Maresme: Badalona, Badia del Vallès, Barberà del Vallès, Barcelona, Begues, Castellbisbal, Castelldefels, Cerdanyola del Vallès, Cervelló, Corbera de Llobregat, Cornellà de Llobregat, Esplugues de Llobregat, Gavà, L'Hospitalet de Llobregat, Molins de Rei, Montcada i Reixac, Montgat, Pallejà, La Palma de Cervelló, El Papiol, El Prat de Llobregat, Ripollet, Sant Adrià de Besòs, Sant Andreu de la Barca, Sant Boi de Llobregat, Sant Climent de Llobregat, Sant Cugat del Vallès, Sant Feliu de Llobregat, Sant Joan Despí, Sant Just Desvern, Sant Vicenç dels Horts, Santa Coloma de Cervelló, Santa Coloma de Gramenet, Tiana, Torrelles de Llobregat y Viladecans.

Población total: 3.239.337 habitantes en total, Barcelona es el núcleo de la AMB y le aporta el 50% de la población (1.620.943 habitantes)

Competencias: La gestión del AMB tiene relación con 5 ámbitos de relevante importancia para la administración metropolitana.

1. Territorio y Vivienda:

- a. Se ocupa de urbanismo, infraestructuras, vivienda y espacio público.
 - Participación en la formulación y tramitación del Plan territorial general de Cataluña
 - Participación en la redacción y el seguimiento de los planes territoriales parciales que afecten su ámbito y de los planes territoriales sectoriales que afecten su competencia.
 - Formulación de planes, cartas y programas de protección, gestión y ordenación del paisaje y el espacio público.
 - Ordenación urbanística integrada del territorio metropolitano mediante el Plan Director Urbanística Metropolitana (PDUM) y el Plan de Ordenación Urbanística Metropolitana (POUM). La iniciativa de formulación y las aprobaciones inicial y provisional de ambos planes y de sus modificaciones posteriores corresponden al AMB.
 - Formulación y aprobación inicial y provisional de los programas de actuación urbanística plurimunicipales.
 - Cooperación y asistencia técnica jurídica y económica a los municipios en materia de planificación, programas de actuación, proyectos y obras, y disciplina urbanística.
 - Realización y gestión de infraestructuras vinculadas a la movilidad, los parques, las playas, los espacios naturales, los equipamientos, las dotaciones, las instalaciones y los servicios técnicos medioambientales y de abastecimiento
 - Ejerce las competencias en políticas de suelo y vivienda que establece la legislación urbanística. Lo hace por delegación de los municipios metropolitanos y para garantizar la solidaridad intermunicipal en estas actuaciones:



- Definición de las políticas del suelo y vivienda, en el marco del plan director urbanístico metropolitano, con el objetivo de garantizar la solidaridad intermunicipal en estas actuaciones de hacer efectivo el derecho constitucional a la vivienda.
- Realización de tareas de ordenación territorial para destinar suelo a usos industriales y terciarios; impulsa promociones de vivienda asequibles, y asume la construcción de los equipamientos públicos encargados por los municipios metropolitanos; así como programas de mejoramiento de barrios.

2. Transporte y movilidad:

- Tiene a su cargo 201 líneas de bus, 10.523 taxis, 11 líneas de metro y los servicios de bus turístico y Aerobus.
- Se encarga del transporte público urbano colectivo de viajeros en superficie, excepto el del sistema tranviario.
- Prestación de los servicios de metro y transporte público subterráneo de viajeros.
- Ordenación del servicio de taxi
- Aprobación del Plan Metropolitano de Movilidad urbana. Definición de la red viaria básica metropolitana. Participación en la gestión del tránsito en esta red, conjuntamente con la Generalitat.
- Orden y gestión del transporte de viajeros con finalidades culturales y turísticas, por delegación de los ayuntamientos.
- Promoción del transporte sostenible.
- Gestión de las rondas de Barcelona.

3. Medio ambiente:

- a. Se encarga del ciclo completo del agua, los residuos y la sostenibilidad.
 - Suministro domiciliario de agua potable o abastecimiento de agua potable o abastecimiento de agua en baja.
 - Saneamiento del agua captada para su utilización.
 - Depuración de aguas residuales
 - Regeneración de aguas depuradas para otros usos como riego o recargas de acuíferos.
 - Coordinación de los sistemas municipales de saneamiento de aguas, en particular de la planificación y gestión integrada de la evacuación de aguas pluviales y residuales de las redes del alcantarillado.
 - Regulación de las tarifas correspondientes.
 - Tratamiento de residuos municipales de saneamiento de aguas, en particular de la planificación y gestión integrada de la evacuación de aguas pluviales y residuales y de las redes de alcantarillado.
 - Regulación de las tarifas correspondientes.
 - Tratamiento de los residuos municipales y de los procedentes de obras, incluidas su valorización (recuperación y reciclaje de papel, metal, plástico y



otros materiales; obtención de energía y de compost) y disposición (vertido controlado de los residuos no reciclables). En 2006 cerraron el último depósito de residuos cuya restauración terminó en 2011 cuando lo entregaron como parque. Actualmente cuentan con 4 Ecoparcs donde se tratan los reciclados y una parte menor va a un depósito fuera del AMB. Adicionalmente cuentan con una incineradora para valoración energética y otras centrales de ciclo combinado localizadas al lado: depuradora de aguas residuales, tratamiento de fangos.

- Coordinación de los sistemas municipales de recogida
- Puntos verdes, en colaboración con los municipios.
- Coordinación y formulación de un Plan de actuación metropolitano para la protección del medio ambiente, la salud y la biodiversidad, y de medidas de lucha contra el cambio climático y la formulación de una Agenda 21 metropolitana.
- Participación en la elaboración de más de capacidad acústica y mapas estratégicos de ruidos.
- Emisión de informes ambientales
- Colaboración con los municipios en las políticas de ordenación ambiental.

4. Desarrollo Social y económico:

- a.** Tiene por objetivo fomentar la actividad económica, el empleo y la creación de empresas en los campos de la industria, el comercio, los servicios y los recursos turísticos además de la promoción de un Plan estratégico metropolitano para la modernización, la investigación y la innovación.
- b.** Impulsa las políticas metropolitanas y promoción al desarrollo de polígonos industriales mediante acuerdo firmado con la Generalitat de Cataluña
- c.** La Cohesión Social es uno de los objetivos de la creación del AMB y es el principio de la base para definir las políticas de urbanismo, transporte, medio ambiente, infraestructura y asistencia a los municipios metropolitanos.
 - Promoción de políticas plurimunicipales de fomento de la cohesión social y del equilibrio territorial.
 - Ayuda social en todo el territorio metropolitano, incluido el manejo de las ayudas de pobreza energética que surgieron en la crisis económica reciente, mediante la designación de fondos para cubrir los pagos de servicios públicos
 - Participación en la Comisión de Seguridad del ámbito territorial metropolitano para fomentar políticas de convivencia ciudadana.

- 5. Relaciones Internacionales & Planificación Estratégica:** se encarga de la planeación a nivel metropolitano y regional, la reflexión metropolitana y garantizar la participación de la sociedad civil, prospectiva, implementación de iniciativas relacionadas con Smart Cities, cooperación internacional y gestión de relaciones con el Mediterráneo dado que cuentan con unos recursos específicamente destinados para cooperación al desarrollo de esta región.

Financiación: los ingresos totales del AMB alcanzan los €658 millones.

ORIGEN	MILES DE EUROS	%
Tasa Metropolitana de Tratamiento y Deposición de Residuos Metropolitanos (TMTR)	113,883	17%
Aportaciones municipales sobre la PIE	112,699	17%
Tributo Metropolitano	101,635	15%
Aportaciones del ATM financiación GI ámbito AMB 2017	95,534	15%
Aportaciones municipales basadas en el IBI	67,924	10%
Transferencias de la Agencia Catalalana del Agua (ACA)	54,022	8%
Regocida Selectiva / RAEE/Triaje (SIG)/Valorización energética/Precios Tratamiento	28,661	4%
Canones y Concesiones	19,440	3%
Gestión tarjeta tarificación social T4 + T12	17,978	3%
Canon AB empresa metropolitana	15,000	2%
Transferencias de la Agencia de Residuos de Cataluña (ARC)	10,505	2%
Otros ingresos	10,046	2%
Gestión Rondas: aportes Generalitat y Ayuntamientos	7,111	1%
Aportaciones del Estado para la financiación de servicios específicos de la AMB	4,300	1%
Total	658,738	100%

Cuenta con dos ingresos propios (en amarillo en el cuadro):

- La Tasa Metropolitana de Tratamiento y Deposición de Residuos Metropolitanos (TMTR) que aporta €114 millones (17%).
- El Tributo Metropolitano que contribuye con €113 millones y corresponde a un recargo sobre el Impuesto de Bienes e Inmuebles (IBI) que cobran los municipios (17%)

Los demás ingresos incluyen diferentes fuentes como por ejemplo €68 millones que adicionalmente aportan los municipios de su propio recaudo del IBI, el 9% de los aportes que reciben los municipios miembros por parte del estado español y que suman €113M, recaudos por cánones y concesiones de prestadores de servicio público de transporte y de servicios sin integración tarifaria por €19 millones, un sistema que trasciende las fronteras del AMB y se ha extendido a casi toda Cataluña a través de un consorcio privado, y que se ha convertido en un músculo financiero importante para contribuir desde el AMB a cubrir los déficits de todo el sistema de transporte público, y otros recursos recibidos por transferencias.

Como en el resto del mundo, el sistema de transporte es deficitario, razón por la cual el AMB recibe adicionalmente recursos para cubrir el déficit por parte de la Generalitat de Cataluña que aporta el 51% del déficit, 24% del Ayuntamiento de Barcelona. El restante 26% lo aporta la AMB.

Gobierno: El Consejo Metropolitano es el máximo órgano de gobierno del AMB, entre sus competencias está la aprobación del plan de actuación metropolitano, el cual incluye los proyectos y servicios que desarrollará el AMB durante su mandato; la aprobación de las



ordenanzas y de los reglamentos; así como la determinación de las tarifas de los servicios metropolitanos.

El Consejo Metropolitano lo integran actualmente 90 consejeros metropolitanos. Cada uno de los 36 municipios dispone de un número de consejeros determinado mediante una fórmula proporcional a la población pero corregida, lo que significa que por ejemplo aunque Barcelona representa el 50% de la población solo tiene 25 representantes que se distribuyen proporcionalmente con base en el resultado de las elecciones de la ciudad, primando el grupo que gana la alcaldía. Los alcaldes de los municipios son miembros natos del Consejo, además de los concejales designados por los ayuntamientos, hasta llegar al número estipulado por cada municipio.

La elección del Presidente del AMB obedece a un sistema propio que elección directa que requiere mayorías calificadas. Un Consejo de Alcaldes propone un candidato, que debe representar a dos tercios de la población del Área Metropolitana, el cual debe obtener mayoría calificada. Si después de dos candidatos no hay elección, ésta la hace el Consejo Metropolitano mediante el voto de sus tres quintas partes.

Adicionalmente, el AMB cuenta con Vicepresidentes Políticos, uno por cada grupo político en el Gobierno. Actualmente cuentan con 3 de estas Vicepresidencias.

Comunidad Metropolitana de Montreal (CMM)

Fecha de Creación: 1 de enero de 2001

Creación: Ley C-37.01 del 15 de junio de 2000 sobre la Comunidad Metropolitana de Montréal por la Asamblea Nacional.

Conformada por: 82 municipios donde se encuentran las Municipalidades Regionales de Condado (MRC)⁵⁸, Laval que es a la vez ciudad, MRC y región administrativa; La Corona Sur: 40 municipios, La corona Norte: 20 municipios, La aglomeración de Longueuil: 5 municipios y finalmente la Aglomeración⁵⁹ de Montréal: 16 municipios.

Población total: 3,9 millones de habitantes. Su núcleo es Montréal que aporta aproximadamente el 44% de los habitantes.

Competencias: La CMM tiene competencia sobre los siguientes ámbitos:

⁵⁸ Entidad administrativa responsable de la gestión regional de los municipios locales, agrupados en comunidades supralocales, cada una de las cuales goza de un poder de jurisdicción y de regulación delegado por el Gobierno de Québec.

⁵⁹ Son de mayor escala que las MRC, y se definen como conurbaciones donde se comparte infraestructura vial y de transporte y se evidencia la dificultad para separar la prestación de servicios públicos, transporte, entre otros.



- **Desarrollo económico:** Elabora y adopta un Plan Metropolitano de Desarrollo Económico (PMDE), además la CMM pone en marcha iniciativas para impulsar la economía, aprovechando una red de socios metropolitanos movilizados para aumentar la riqueza colectiva. Tiene además la responsabilidad de hacer promoción internacional de su territorio para favorecer el crecimiento y la diversificación de su economía.
- **Ordenamiento Territorial:** debe adoptar y mantener en vigor sobre la totalidad de su territorio un Plan Metropolitano de Ordenamiento y Desarrollo Territorial (PMAD), este PMAD va acompañado de un plan de acción a largo plazo.
El PMAD actúa sobre los elementos que influyen en la estructuración de la urbanización en la región metropolitana a saber, la planificación, el transporte y el medio ambiente.
- **Transporte:** La CMM apoya la autoridad regional de transporte metropolitano en la planificación del transporte colectivo, además la ley estipula que la CMM debe aprobar el plan estratégico de desarrollo de transporte colectivo elaborado por la ART.
- **Medio Ambiente:** tiene jurisdicción sobre la planificación de la gestión de los residuos, el saneamiento ambiental y del agua, de conformidad con las disposiciones de la ley de calidad del medio ambiente. Para tal fin adopta un Plan Metropolitano de Gestión de Materiales Residuales (PMGMR) para una gestión responsable del medio ambiente.
- **Vivienda:** la CMM puede crear un fondo de vivienda social para apoyar, en colaboración con los municipios, la realización de cualquier proyecto de desarrollo de viviendas social. Elabora el Plan de Acción Metropolitano para la Vivienda Social y Asequible
- **Equipamiento público:** La CMM contribuye al financiamiento de equipamientos de carácter metropolitano identificados según la ley como el jardín botánico de Montréal, el Biodomo, el planetario y el Cosmodomo

Financiación: La CMM obtiene gran parte de sus ingresos de los aportes de los municipios que la integran en función de su potencial fiscal. Cada municipio puede, con el fin de pagar su cuota, imponer un impuesto general o especial basado en la liquidación de los inmuebles de su territorio, sus ingresos se reparten en despensas generales, equipamiento público y fondos de desarrollo metropolitano.

El gobierno central apoya proyectos y programas específicos con porcentajes que varían acorde al financiamiento que se necesite.



Gobierno: la CMM es dirigida por un consejo de 28 miembros compuesto por:

- El alcalde de la ciudad de Montreal y 13 miembros que el consejo de la aglomeración de Montreal ha escogido entre su consejo ordinario de la ciudad y de los otros municipios que comprenden la aglomeración.
- El alcalde de la ciudad de Laval y de dos miembros de su consejo.
- El alcalde de la ciudad de Longueuil y dos miembros del consejo de la aglomeración de Longueuil.
- Cuatro alcaldes designados por los MRC de la Corona Norte de Montreal
- Cuatro alcaldes designados por las MRC de la Corona Sur de Montreal.

El alcalde de Montreal preside el consejo y el comité ejecutivo de la CMM.

Región Metropolitana de Sao Paulo

Fecha de creación: Creada en 1973

Razón: Ley Complementaria N°14 de 1973 que establece las regiones metropolitanas de Sao Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém y Fortaleza.

Conformada por: Sao Paulo como ciudad núcleo y 38 municipios adicionales. Estos son: Arujá, Biritiba-Mirim, Ferraz de Vasconcelos, Guararema, Guarulhos, Itaquaquecetube, Mogi das Cruzes, Poá, Venta, Santa Isabel, Suzano, Caidas, Cajamar, Francismo Morato, Mairiporã, Barureri, Itapevi, Jandria, Los Ángeles, Pirapora del Bom Jesus, Santana de Parnaíba, Diadema, Mauá, Ribeirao Pires, Rio Grande do Serra, San Andres, San Bernardo del Campo, San Cayetano del Sur, Cotia, Embu, Embu-Guaçu, Itapeperica da Serra, Juquitiba, San Lorenzo de la Sierra, Tabatoa da Serra y Margen Grande Paulista.

Población total: Hacia 2016 la Región Metropolitana tenía una población de alrededor de 21.242.939 habitantes (Fuente IBGE, Instituto Brasileiro de Geografía y Estadística). Sao Paulo, su núcleo, cuenta con aproximadamente el 57% de la población (12.038.175 habitantes). Área Metropolitana más poblada de Brasil.

Competencias: Planificación y uso de la tierra; el transporte y la red de carreteras regional; alojamiento; saneamiento ambiental; medio ambiente; el desarrollo económico; la asistencia social; deportes y ocio.

Planes actuales: Plan de Desarrollo Urbano Integrado (PDUI). Debe ser revisado cada 10 años. Establece directrices, proyectos y acciones para orientar el desarrollo



urbano y regional, buscando reducir las desigualdades y mejorar las condiciones de vida de la población metropolitana. También fija las bases de actuación conjunta entre estados y municipios. Este plan contempla la implementación de programas, proyectos y acciones que promuevan y/o fortalezcan centros urbanos con una concentración diversificada. Las directrices del PDUI se dan en tres ejes de desarrollo, siendo estos: cohesión territorial y urbanización inclusiva; conectividad territorial y competitividad económica; y gobernanza metropolitana.

Financiación: A través del Fondo de Desarrollo Metropolitano de Sao Paulo. El fondo se financia a través de:

- fondos estatales y de municipios del Gran San Pablo por la ley;
- transferencias de la UE, destinados a la ejecución de planes, programas y proyectos de interés para la región metropolitana de Sao Paulo;
- préstamos, internos y externos, y el producto de la ayuda y la cooperación internacional y los acuerdos intergubernamentales;
- producto de los préstamos y las derivadas de la aplicación de sus recursos;
- los ingresos procedentes de multas sujetos obligados al Fondo, que se destinan a la realización de obras y servicios de interés común;
- producto de la distribución de los gastos relacionados con la ejecución de servicios y obras, consideradas de interés común;
- donaciones de personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, nacionales, extranjeras o multinacionales.

Gobierno:

- Consejo de Desarrollo: Consta del Alcalde de cada municipio miembro de la Gran Sao Paulo, o su designado, y los representantes del Estado de Sao Paulo.
Tanto el presidente como el vicepresidente de Consejo son elegidos por los mismos miembros de este por término de un año sujeto a renovación.
Funciones: Toma decisiones sobre los planes, proyectos, programas, servicios y obras que se lleven a cabo con recursos del Fondo de Desarrollo Metropolitano de Sao Paulo.
- Consejo Consultivo: Consejo asesor encargado de preparar propuestas representativas de diferentes sectores del Estado y dar dictámenes a petición del Consejo de Desarrollo en temas de interés para la región. Todos los participantes tiene derecho a voto.



- Cámaras Temáticas y Cámaras Temáticas Especiales: Las Cámaras temáticas son constituidas para la promoción de estudios, investigaciones, proyectos y actividades relativas a las funciones públicas de interés común, y las Cámaras Temáticas Especiales dirigidas a la ejecución de programas, proyectos o actividades específicas, como subfunción entre las funciones públicas.

Región Metropolitana de Belo Horizonte

Fecha de creación: 1973

Razón: Ley Complementaria N° 14 de 1973 que establece las regiones metropolitanas de Sao Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém y Fortaleza.

Conformada por: Belo Horizonte como municipio núcleo y 33 municipios adicionales: Estos son: Baldim, Betim, Brumadinho, Caeté, Capim Branco, Confins, Contagem, Esmeraldas, Florestal, Ibirité, Igarapé, Itaguara, Itatiaiuçu, Jabuticatubas, Juatuba, Lagoa Santa, Mário Campos, Mateus Leme, Matozinhos, Nova Lima, Nova União, Pedro Leopoldo, Raposos, Ribeirão das Neves, Rio Acima, Rio Manso, Sabará, Santa Luzia, São Joaquim de Bicas, São José da Lapa, Sarzedo, Taquaraçu de Minas y Vespasiano.

Población total: Según estimaciones del IBGE (Instituto Brasileiro de Geografía y Estadística), para 2016, la población del área metropolitana era de 5.873.841 habitantes con aproximadamente un 42% concentrado en su núcleo (2.513.451 habitantes). Tercer área Metropolitana más poblada de Brasil.

Competencias: Transporte intermunicipal; las conexiones intermodales de la región metropolitana; las terminales y los estacionamientos; sistema vial de ámbito metropolitano; el control de tránsito, tráfico e infraestructura de la red de vías arteriales y colectoras; las funciones relacionadas con la defensa contra el siniestro y la defensa civil; saneamiento básico; macrodrenaje de las aguas pluviales; distribución de gas canalizado (la producción y comercialización por sistema directo de canalización); preservación y protección del medio ambiente; vivienda (la definición de directrices para localización habitacional y programas de vivienda); sistema de salud (la institución de planificación conjunta para garantizar la integración y la complementación de las acciones de las redes municipales, estatales y federales).

Planes actuales: Plan Director de Desarrollo Integrado (PDDI). Tiene por objetivo lograr un proceso de planificación metropolitana que involucre a los municipios de la Región Metropolitana de Belo Horizonte y al estado de Minas Gerais. El Plan Director se enfoca en



políticas integradas de uso y regulación del suelo, movilidad metropolitana, servicios de salud, espacio público, asistencia social, democracia digital, seguridad pública, gestión de riesgos ambientales, desarrollo de territorios mineros, desarrollo productivo sustentable, gestión y recuperación de recursos hídricos, residuos sólidos, saneamiento, conservación ambiental, cooperación interinstitucional e intersectorial, diversidad cultural, educación y cultura y actualización de la estructura fiscal de los municipios.

Financiación: Fondo de Desarrollo Metropolitano: financiamiento de la implantación de programas y proyectos estructurantes y la realización de inversiones relacionadas con funciones públicas de interés común en las Regiones Metropolitanas del Estado. Recursos: recursos del Estado y de los Municipios a él destinados por disposición legal, en la proporción del 50% (cincuenta por ciento) de recursos del Estado y del 50% (cincuenta por ciento) de recursos de los Municipios que integran la región metropolitana.

Gobierno:

- Asamblea Metropolitana: Definir macrodirectivas de la planificación global. Órgano de decisión superior de representación del Estado y los municipios de la región metropolitana; Constituida por: 4 representantes del poder ejecutivo, 1 representante de la Asamblea Legislativa del estado de Minas Gerais, 2 representantes de cada municipio (alcalde y presidente de los consejos municipales). Todos con derecho a voto y elegidos democráticamente por las poblaciones a las que representan. Su presidente y vicepresidente son elegidos por aclamación de los miembros de la asamblea.
- Consejo Deliberativo de Desarrollo Metropolitano: Deliberar asuntos relacionados con la ejecución del PDDI, acompañar y evaluar su ejecución. Establece normas para ser evaluadas por la Asamblea Metropolitana. Compuesto por: 5 representantes del poder ejecutivo estatal, 2 representantes de la Asamblea Legislativa del Estado de Minas Gerais, 2 representantes del Municipio de Belo Horizonte, 1 representante del municipio de Betim, 3 representantes de los demás municipios de la región metropolitana y 2 representantes de la sociedad civil organizada
- Agencia de Desarrollo Metropolitano: Elaborar y proponer el PDDI. Elaborar y proponer, de forma permanente, estudios técnicos con objetivos, metas y prioridades de interés regional; orientar, planificar, coordinar y controlar la ejecución de funciones públicas de interés común; aprobar los balances mensuales de desembolso y los informes semestrales de desempeño del Fondo de Desarrollo Metropolitano
- Fondo de Desarrollo Metropolitano: Financiamiento de la implantación de programas y proyectos estructurantes y la realización de inversiones relacionadas con funciones públicas de interés común en las Regiones Metropolitanas del



Estado, conforme a las directrices establecidas por el Plan Director de Desarrollo Integrado de cada región metropolitana.

Región Metropolitana de Santiago

Fecha de creación: 1981

Razón: Decreto Ley 3260 de 1981 que Establece régimen de gobierno y administración de la Región Metropolitana de Santiago.

Conformada por: Comprende las provincias de: Santiago (como ciudad núcleo), Chacabuco, Cordillera, Maipo, Talagante y Melipilla. El área metropolitana de Santiago se conforma como una región (máxima unidad administrativa en la que se divide Chile).

Población total (con cuanto porcentaje del núcleo): Se estima para 2017, la Región Metropolitana tiene una población de 7.482.635 personas con una concentración de aproximadamente 82% en la ciudad de Santiago de Chile.

Competencias: Constituir, reponer, conservar y administrar las obras de pavimentación de aceras y calzadas; fomentar la conservación del medio ambiente; velar por la buena prestación de servicios en materia de transporte intercomunal, interprovincial e internacional fronterizo; coordinar la acción de las provincias en materia de transporte y tránsito público y las acciones tendientes a la preservación del medio ambiente.

Planes actuales: Estrategia Regional de Desarrollo (2012-2021). Dicta las estrategias para el desarrollo de la región en cinco ejes temáticos: 1. Región integrada y segura: integración socioespacial con objetivos como coordinación de la conectividad al interior de la región; diversificar los modos de transporte en zonas rurales; generar un hábitat residencial integrado a la ciudad entre otros 2. Región equitativa y de oportunidades: Mejorar condiciones de vida de localidades aisladas en la región; equilibrar la existencia de áreas verdes y espacios recreativos en las comunas de la región 3. Región segura: mejorar accesos a servicios de salud; promover uso responsable y seguro del territorio, ampliar redes de protección civil; 4. Región limpia y sustentable: uso sustentable del agua; proteger la disponibilidad de suelo agrícola; liderar un sistema regional de áreas verdes 5. Región innovadora y competitiva: promover desarrollo del sector turismo; promover una economía regional con vocación internacional.

Financiación: La Región Metropolitana tiene presupuesto propio dictado por ley a todas las regiones que componen el país. Los recursos de la Región provienen de recaudación de impuestos, recursos del Fondo Nacional de Desarrollo (programa de inversiones públicas destinado al financiamiento de acciones regionales en distintos ámbitos) y el



presupuesto asignado a la región por la Ley de Presupuestos (previa presentación del presupuesto por parte del intendente al Consejo Regional y su aprobación).

Gobierno:

- Intendente Regional Metropolitano: Elegido por el Presidente de la República.
Funciones: Dirigir las tareas de gobierno interior de la región de conformidad con las orientaciones, órdenes e instrucciones que le imparta el Presidente de la República. Vigilar el funcionamiento óptimo de los servicios públicos que operen en la región
- Consejo Regional Metropolitano: Elegido por sufragio universal por cuatro años con opción de reelección. Compuesto para la región Metropolitana de Santiago por 34 concejales que representan circunscripciones provinciales de la región que no necesariamente coinciden con las provincias (seis en el caso de La Región Metropolitana).
Funciones: aprobar el plan regulador metropolitano; aprobar, modificar, o sustituir el plan de desarrollo de la región y el proyecto de presupuesto regional; fiscalizar el desempeño del Intendente Regional, así como de las unidades que de este dependan, requiriendo la información necesaria.
- Secretaría Regional Ministerial: Representación de los ministerios del gobierno chileno en las regiones. Elegidos por el Presidente de la República. Con voz pero sin voto, colaboradores del Intendente Metropolitano Regional.
Funciones: Estudiar los planes de desarrollo sectoriales; elaborar y ejecutar políticas, planes y proyectos regionales.

Zona Metropolitana del Valle de México

Creación: 1998

Razón: Convenio para la creación de la Comisión Ejecutiva de Coordinación Metropolitana.

Conformada por: Las 16 delegaciones de la Ciudad de México, 59 municipios del estado de México y 1 municipio del estado de Hidalgo.

Población total (con cuanto porcentaje del núcleo): Las estimaciones para 2017 indican que la Zona Metropolitana del Valle de México tiene 21.650.668 habitantes, de los cuales el 41% estaría concentrado en Ciudad de México (8.811.266 habitantes).



Competencias: Planeación del ordenamiento del territorio y los Asentamientos Humanos; infraestructura vial, tránsito, transporte y la Movilidad; suelo y las reservas territoriales; densificación, consolidación urbana y uso eficiente del territorio; políticas habitacionales y las relativas al equipamiento regional y metropolitano; localización de espacios para desarrollo industrial de carácter metropolitano; gestión integral del agua y los recursos hidráulicos, (agua potable, drenaje, saneamiento, tratamiento de aguas residuales, recuperación de cuencas hidrográficas y aprovechamiento de aguas pluviales); preservación y restauración del equilibrio ecológico, y protección al ambiental; gestión integral de residuos sólidos municipales; prevención, mitigación y resiliencia ante los riesgos y los efectos del cambio climático; infraestructura y equipamientos de carácter estratégico y de seguridad; seguridad pública,

Planes actuales: Programa de ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México. Es la hoja de ruta para el desarrollo de planes metropolitanos en el Valle de México. Evalúa esquemas de desarrollo físico-espacial con el fin de identificar alternativas de crecimiento y uso del suelo favorables. Contiene acciones prioritarias y estratégicas respecto a temas como planeación, reserva territorial, vivienda, infraestructura, equipamiento, desarrollo rural, servicios, medio ambiente, actividad económica, transporte y vialidad.

Financiación: Fondo Metropolitano del Valle de México. Este se encarga de la administración y asignación de recursos para la Zona Metropolitana del Valle de México. Sus funciones tienen que ver con autorizar la entrega de recursos previo análisis y recomendación favorable; establecer criterios para asignar prioridad a los programas y proyectos; emitir recomendaciones para la autorización de recursos a los proyectos que se postulen; dar seguimiento al avance financiero y físico de los proyectos apoyados y ayudar en la evaluación de sus resultados.

Gobierno:

- Consejo de Desarrollo Metropolitano del Valle de México: Principal instancia de coordinación intergubernamental. Integrado por: Gobierno federal (a través de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano), el jefe de gobierno de la Ciudad de México, el gobernador del Estado de México y el gobernador del Estado de Hidalgo

Funciones: Coordinación de políticas públicas metropolitanas; planeación del desarrollo metropolitano, en la formulación, aprobación y ejecución del Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México; implementación de mecanismos de gobernanza metropolitana; coordinación y colaboración de inversiones entre el gobierno federal, de la Ciudad de México y sus demarcaciones territoriales, gobiernos de los estados de México e Hidalgo y los municipios que conforman la Zona Metropolitana del valle de México. Presidencia conjunta entre las partes que lo componen.



- Consejo Consultivo: Integrado por representantes de los tres órdenes de gobierno y representantes de agrupaciones sociales legalmente constituidas, colegios de profesionistas, instituciones académicas y expertos en la materia.
Funciones: promover los procesos de consulta pública e interinstitucional en las diversas fases de la formulación, aprobación, ejecución y seguimiento de los programas.

Área Metropolitana de Buenos Aires

Aunque existe una dependencia llamada “área metropolitana de la ciudad de Buenos Aires y sus municipios conurbados”, en el website de Buenos Aires, la coordinación intermunicipal del Gran Buenos Aires se da hasta hoy en un nivel informal. Como se pudo ver en los casos anteriores, las cinco ciudades estudiadas gozan de un respaldo legal como áreas metropolitanas del cual carece la urbe argentina. Esto se evidencia por ejemplo en la ausencia de instituciones permanentes que se encarguen de asuntos de carácter metropolitano (Daude, 2017).

El Gran Londres

Creación: Desde 1999 se le conoce como el Gran Londres. Creada por primera vez en 1965 hasta 1986 como el Consejo Mayor de Londres.

Razón: Ley de la Autoridad del Gran Londres de 1999

Conformada por: Ciudad de Londres como núcleo y 32 municipios conocidos como los municipios de Londres (*London Boroughs*).

Población total (con cuánto porcentaje del núcleo): Para 2017 se calcula que el Gran Londres tiene cerca de 8.875.698 habitantes con 8.526 localizados en la ciudad de Londres (0,1%).

Competencias: Planeación del desarrollo del Gran Londres como área metropolitana. Competencias en temas y proyectos en temas de arte y cultura, desarrollo económico, desechos, transporte, seguridad, vivienda, usos del suelo, infraestructura, medio ambiente, servicios de emergencia, salud, deportes, educación y seguridad.

Planes actuales: *The London Plan* (El Plan de Londres) es el plan estratégico que guía el desarrollo del área metropolitana para los siguientes 20 a 25 años. Presenta un contexto actual del Gran Londres y basado en aquellos datos plantea propuestas para implementación, coordinación y recursos. Contempla acciones respecto a tres puntos



transversales: desarrollo económico y creación de riqueza; desarrollo social; y mejoramiento del medio ambiente. En ese orden de ideas propone estrategias en temas de transporte, vivienda, cultura, población joven, salud y cuestiones medioambientales.

Financiación: La financiación del Gran Londres proviene de la recaudación de impuestos; sobrecargas al transporte provenientes de peajes, impuestos por emisiones y por estacionamiento; tarifas del sistema de transporte; retención de un porcentaje de las tasas de ganancia de negocios; impuestos a nuevos proyectos de construcción.

Gobierno:

- **Alcalde de Londres:** elegido por voto popular cada cuatro años.
Funciones: Generar estrategias respecto a transporte, desarrollo espacial, desechos municipales, desarrollo económico, medio ambiente (calidad del aire, biodiversidad, desechos, ruido), salud y cultura. Proponer el Plan de Londres.
- **Asamblea de Londres:** Consta de 25 miembros. 11 son elegidos para representar a la totalidad del Gran Londres y 14 son elegidos por circunscripciones territoriales compuestas de entre dos y cuatro municipios. Elegidos por sufragio universal cada cuatro años.
Funciones: Realiza veeduría de políticas y programas a través de reuniones con comités especializados, sesiones plenarias e investigaciones. Revisa el presupuesto propuesto por el Alcalde de Londres. Tiene potestad para investigar cualquier decisión del alcalde o de los miembros de su gabinete. Puede realizar propuestas al alcalde.



Anexo 7. Autoridades regionales de transporte de referencia

El Consorcio Regional de Transporte de Madrid (CRTM)

Fecha de creación: 1986

Ámbito de Competencia: Comunidad de Madrid, 179 municipios

Población atendida: 6,5 millones de habitantes, de los cuales 3,2 millones son madrileños.

Administraciones consorciadas: En el CRTM están representados la Comunidad Autónoma, el Ayuntamiento de Madrid y otros 178 municipios.

Gobierno Interno: El consejo de Administración está compuesto por 20 delegados:

- El gobierno regional tiene 7 representantes entre los que está el presidente del CRTM
- El ayuntamiento de Madrid tiene 3 representantes uno de ellos es el vicepresidente de la CRTM
- Los otros 178 municipios tienen 3 representantes
- La Administración General del Estado tiene 2 representantes
- La Asociación de Operadores Privados tiene 2 representantes
- Los sindicatos 2 representantes
- La Asociación de consumidores y usuarios tiene 1 representante.

Modos de servicio bajo su tutela:

- Metro (se extiende a 12 municipios metropolitanos) explotado por Metro de Madrid SA
- Metro Ligero y Tranvía explotado por Metros Ligeros de Madrid y Tranvía de Parla
- Tren de cercanías, explotado por Ferrocarril RENFE
- Buses urbanos en Madrid y otros 36 municipios, explotados por Empresa Municipal de Transporte de Madrid S. A.,
- Buses interurbanos en todo el territorio, explotados por 26 empresas privadas mediante 29 concesiones administrativas.

Funciones:

- Ordena el territorio en todos los aspectos que impactan el transporte;
- Planea y financia las infraestructuras para el metro, metro ligero y tren de cercanías,



- Organiza, regula, inspecciona y sanciona el servicio de transporte público de pasajeros,
- Recauda, mediante concesión, y administra los ingresos provenientes de los billetes integrados para todos los modos de transporte. El recaudo por tarifa representa 49,4% de los ingresos y el 50,6% proviene de las subvenciones aportadas por el gobierno nacional (6,1%), gobierno regional (38,17%), y gobiernos locales (6%). No cuenta con una fuente de financiación específica.
- Remunera a las empresas de transporte
- Es responsable de elaborar, coordinar y seguir el Plan Estratégico de Movilidad en la Comunidad de Madrid

Integración Tarifaria⁶⁰: Las tarifas son totalmente integradas para todos los modos de transporte, el CRTM se encarga del recaudo (mediante la concesión y acuerdos con determinadas redes de distribución), administración y posterior distribución entre las empresas de transporte, según el uso.

Relacionamiento con empresas operadoras: La CRTM constituye una agrupación de administraciones públicas que ceden sus competencias a una administración colegiada de la misma. Por lo tanto, las empresas operadoras de transporte no se integran directamente en el CRTM, sino que dependen de este por la adhesión de la Administración titular del servicio prestado por ellas.

Transferencia de competencias de los entes territoriales: la competencia del transporte urbano es de los municipios, sin embargo, en el caso de la región de Madrid, todos los municipios que tiene transporte urbano (Madrid y otros 36 más, de los 179 que conforman la región) **han transferido esta competencia al CRTM, a cambio de lo cual se benefician del billete y tarifas integrados, y de la capacidad técnica del CRTM.**

La Autoridad de Transporte de Metropolitano de Barcelona (ATM)

Fecha de creación: 1997

Ámbito de Competencia: Región Metropolitana de Barcelona, 164 municipios

Población atendida: 5 millones de habitantes.

⁶⁰ permite a los clientes realizar viajes interurbanos por dentro del sistema sin la necesidad de adquirir distintos títulos según la línea, el modo o el operador. La integración tarifaria representa una etapa suplementaria en relación a la integración del billete.



Administraciones consorciadas: Están representadas en la ATM:

- Área Metropolitana de Barcelona –AMB-: Para el transporte urbano de su ámbito, incluyendo Barcelona y el metro
- Agrupación de Municipios con Transporte Urbano (AMTU): Transporte urbano para los municipios exteriores a la AMB
- Generalitat de Cataluña: Para el transporte interurbano en autobús y los ferrocarriles a la Generalitat
- ATM: Para concesiones del tranvía y el ferrocarril de Renfe-Cercanías.

La ATM vigila el cumplimiento de los contratos con los operadores, tanto públicos como privados y controla los ingresos, gastos e inversiones. La titularidad de las concesiones del servicio se mantiene en las administraciones titulares.

Gobierno Interno: El Consejo de Administración es el órgano rector de la ATM. Consta de 20 miembros:

- 18 de pleno derecho:
 - o 9 en representación de la Generalitat de Catalunya,
 - o 7 en representación de las administraciones locales constituyentes (Ayuntamiento de Barcelona y Área Metropolitana de Barcelona),
 - o 2 en representación de la Agrupación de Municipios con Transporte Urbano (AMTU)
- 2 en representación de la Administración del Estado con carácter de observadores.

El Comité Ejecutivo del Consejo de Administración es el segundo órgano colegiado de decisión. Está formado por un representante de cada una de las Administraciones consorciadas, con un observador de la AGE y un secretario, bajo la presidencia de un representante de la Generalitat.

Modos de servicio bajo su tutela:

- Metro que se extiende a 8 municipios,
- Red ferroviaria local, gestionada por Ferrocarrils de Generalitat de Catalunya,
- Tranvía metropolitano,
- Buses urbanos e interurbanos
- y servicios turísticos.



El ámbito del sistema tarifario integrado comprende la Red Metropolitana de Barcelona ampliada hasta los límites de los servicios Ferroviarios de Cercanías, la ATM es responsable del desarrollo, implementación y gestión del sistema tarifario integrado

Funciones:

- Articula la cooperación entre las administraciones públicas titulares de los servicios y de las infraestructuras del transporte público colectivo del área de Barcelona.
- Planea las infraestructuras de transporte público colectivo y programa las que deban ejecutarse en el horizonte temporal de diez años, elaborando programas y haciendo seguimiento a la ejecución de las inversiones,
- Planifica los servicios y establece programas de explotación coordinada para todas las empresas que prestan estos servicios,
- Redacta, aprueba y hace seguimiento al Plan Director de Movilidad Metropolitana.
- Es titular de los ingresos de tarifas por títulos combinados y se encarga del reparto que proceda entre los operadores

Integración tarifaria: se han integrado las tarifas de todos los modos de transporte público, correspondientes a más de 40 operadores diferentes. El nuevo sistema de tarifas es parte de un conjunto de medidas que incluye una estrategia general de comunicación, un nuevo sistema de billeteaje y una estructura de distribución de ingresos que incluye a todos los actores.

Modos de financiación específicos: Para el 2014 los ingresos por cobro de tarifas fueron de 52,9% y por concepto de subvenciones se alcanzaron 47,1% que fueron aportadas por la Generalitat de Cataluña (23,4%), el Ayuntamiento de Barcelona (7,4%), la AMB (8,8%) y la administración General del Estado (7,8%).

La AMB dispone del **tributo metropolitano** (TM) para financiar el transporte público de viajeros en el ámbito de la AMB. Se trata de un impuesto que grava el valor de los bienes inmuebles de naturaleza urbana o de características especiales, que se exige en los municipios de la primera corona metropolitana. Con este impuesto se financia el transporte público de pasajeros en el AMB, es decir, los autobuses, el metro y el tranvía.



La ART de la Región de París: Île-de-France Mobilités (antes STIF)

Fecha de creación: 1959

Ámbito de Competencia: Región Ile-de-France (8 departamentos y 1284 municipios)

Población atendida: 11,7 millones de habitantes

Administraciones Consorciadas: Están representadas en Ile de France Mobilités:

- La Región Ile de France
- La ciudad de París,
- 8 departamentos,
- Los 1284 municipios, a través de los establecimientos públicos de cooperación intermunicipal EPCI del territorio (asociaciones de municipios)

Gobierno Interno: El consejo de Administración del STIF tiene 29 miembros compartidos de la siguiente manera:

- La región tiene la mayoría absoluta con 15 representantes
- La ciudad de París 5 miembros
- Y cada uno de los 8 departamentos 1 miembro
- Un representante de los establecimientos públicos de cooperación intermunicipal EPCI del territorio
- Un representante de las empresas privadas que pagan el impuesto de transporte (VT)
- Un representante de los sindicatos, organizaciones de empleadores, instituciones consulares, asociaciones de usuarios y los municipios que participan en la financiación de los servicios de transporte en la Región, con voz pero sin voto.

Esta Autoridad de Transporte funciona sobre la base de un consenso. Considerando la importancia de la ciudad de París, el presidente de Île-de-France Mobilités y de la Región deben buscar consensos con el alcalde de París.

Modos de servicio bajo su tutela:

- Metro, tranvía y buses urbanos, explotados por la RATP
- El Tren Expreso Regional (RER), explotado por RATP y SNCF,
- red de autobuses interurbanos, explotado por OPTILE (asociación de operadores privados)



Integración tarifaria: a través del *Pass Navigo* (tarjeta única de abono de transporte) existe tarifas por zonas identificadas a lo largo del sistema de transporte.

Funciones:

- planear la movilidad y dirigir las inversiones para modernizar la red,
- definir los servicios de transporte (tarifas, nivel de la oferta, objetivos de la calidad de servicios)
- contratar con los operadores y contralar sus actividades,
- decidir sobre el nivel del impuesto al transporte (VT⁶¹),
- organizar el transporte escolar.

Modos de financiación específicos: Tres fuentes principales de financiación:

- tarifa que cubrió el 40% de los costos operativos en 2013
- el **impuesto al transporte** (VT) que fue creado en 1971 y se paga sobre los salarios pagados por las empresas privadas o públicas que emplean a más de 9 empleados y son ubicadas en el perímetro de jurisdicción de la ART; para el 2013 fue aproximadamente el 40% del financiamiento de la STIF
- **contribuciones públicas** de las administraciones que la conforman cuando los otros recursos no son suficientes. En el 2013 fue el 20% de los ingresos.

La clave del éxito de Île-de-France Mobilités es la independencia financiera que le permite funcionar con facilidad, tan solo el 20% de sus ingresos vienen de contribuciones públicas de las administraciones locales a diferencia de la CRTM y ATM que son financiadas casi en la mitad por sus gobiernos nacionales, regionales y locales, además, cuenta con un marco normativo bien definido no solo por el área metropolitana de su jurisprudencia sino para la Nación en su totalidad.

La ART de Nueva York: “Metropolitan Transportation Authority (New York)” MTA

Fecha de creación: 1968

Ámbito de Competencia: Todos los condados y las ciudades que conforman el Sistema de Transporte Regional, es decir, los cinco condados de la ciudad de Nueva York, además de los de Nassau y Suffolk en Long Island, y Westchester, Dutchess, Orange, Rockland y Putnam.

⁶¹ *Versement Transport*



Población atendida: 15,3 millones de personas

Gobierno Interno: Se rige por un consejo de 17 miembros nombrados por el gobernador con el asesoramiento y consentimiento del Senado del Estado de Nueva York: cuatro de ellos recomendados por el alcalde de Nueva York y uno por los ejecutivos del condado de Nassau, Suffolk, Westchester, Dutchess, Orange, Rockland y Putnam. La junta también tiene seis miembros rotatorios sin derecho de voto en poder de representantes de la fuerza de trabajo organizada y el Comité Asesor de Ciudadanos Permanentes (PCAC), que es el representante de los usuarios.

Modos de servicio bajo su tutela: 16 líneas de ferrocarril, 23 líneas de metro, 386 líneas de bus y una de BRT operadas por:

- **New York City Transit Authority:** Metro y autobuses en los cinco condados de la ciudad de Nueva York
- **The Long Island Railroad Company:** Tren de Cercanías entre la Ciudad de Nueva York y los Condados de Nassau y Suffolk.
- **Metro-North Commuter Railroad Company:** Tren de cercanías entre la ciudad de Nueva York y los condados de Dutchess, Orange, Putnam, Rockland y Westchester y el Estado de Connecticut.
- **Metropolitan Suburban Bus Authority:** Autobuses en el condado de Nassau, el este de Queens y el oeste de Suffolk.
- **MTA Bus Company:** Opera los autobuses de las compañías que, en régimen de concesión, eran propiedad del Departamento de Transportes del Ayuntamiento de Nueva York.
- **Staten Island Rapid Transit Operating Authority:** Opera el tren que une las puntas norte y sur de Staten Island, es una división operativa de NYCT.
- **Manhattan and Bronx Surface Transit Operating Authority:** es la división de NYCT que opera las líneas de autobuses en Manhattan y el Bronx.

Integración tarifaria:

- Para el Metro y el bus de la ciudad de New York y el tren de Staten Island existe la tarjeta integrada MetroCard;



- Para Long Island y su tren de cercanías existe el tiquete eTix y para el Tren Metro-North también existe un tiquete eTix.

Funciones: El propósito de la MTA es:

- el mantenimiento, desarrollo y mejoramiento del transporte de cercanías y otros servicios conexos dentro del Sistema de Transporte Regional⁶²;
- el recaudo de pasajes y de peajes;
- la gestión de puentes y otras infraestructuras a través de **Triborough Bridge and Tunnel Authority**;
- desarrollar las obras de infraestructuras de las diversas compañías del MTA a través de **MTA Capital Construction Company**.

Modos de financiación específicos: 35% de los ingresos de la autoridad fue por conceptos de tarifas de pasajeros, el 11% por peajes, el 32% por subvenciones respaldadas por impuestos, 11% fondos estatales y el 14% restante de otros ingresos, todo esto para el año 2015.

La ART en Londres “Transport for London” TfL

Fecha de creación: 1999

Ámbito de Competencia: Gran Londres, 33 municipios.

Población atendida: 8,7 millones de personas aproximadamente

Gobierno Interno: El TfL es controlado por una junta directiva cuyos miembros son designados por el alcalde de Londres quien también preside la junta directiva.

Está organizado en tres grandes grupos y servicios corporativos, cada uno responsable de diferentes aspectos y modos de transporte:

- **London Underground**: responsable de funcionamiento de la red de metro de Londres y de la administración de la provisión de servicios de mantenimiento por parte del sector privado.

⁶² Public Authorities Law §1264



- London Rail: responsable de la coordinación con los operadores que proveen servicios a la National Rail en Londres, London Overground, Docklands Light Railway (DLR) y Londons Trams.
- Transporte de superficie que consiste en London Buses, London Dial-a-Ride, London River Services, London Streets, London congestion charge, la oficina de Taxis Colectivos públicos, Victoria Coach Station, el Centro de Excelencia Ciclistica, Walking, London Road Safety Unit, Community Safety, Enforcement and Policing, Traffic Enforcement y Unidad de Carga.

Modos de servicio bajo su tutela: Red de Metro de Londres, la red de trenes ligeros, administración de la red de tranvías y administración de la red de buses y de ferris.

Integración tarifaria: Existe integración del billete para todos los modos de transporte de la jurisdicción de TfL por medio de la Tarjeta Oyster, que funciona como una tarjeta monedero de donde se descuenta el precio del billete por trayecto o el número de billetes en el caso de los planes semanales.

Funciones: Implementar las estrategias de transporte y administrar los servicios de transporte de Londres, licenciar y coordinar los servicios de pasajeros en el río Támesis a su paso por Londres, administrar la red de calles y avenidas estratégicas de Londres, licenciar los taxis negros y otros vehículos privados de alquiler.

Modos de financiación específicos:

Las tarifas son su mayor fuente individual de ingresos: el 47% en 2017/18 y ayudan a cubrir los costos de funcionamiento y mejora del servicio de transporte.

Se generan ingresos a partir de la tasa de congestión de la red de carreteras, de la publicidad, el alquileres de bienes inmuebles que genera oportunidades de desarrollo comercial en las estaciones. Este tipo de ingresos representan ascienden a 11% en el periodo 2017-2018.

Aportes estatales que representan el 23% de los ingresos totales para el 2017/2018 por parte del gobierno central y local, las fuentes principales son:

- 1) La DfT (Department for Transport) hace una contribución que logra cubrir parcialmente los costes operativos, el periodo 2017/2018 es el último año que se recibirá esta subvención.
- 2) La DfT ayuda a la inversión que se utiliza únicamente para las mejoras estructurales y con esto aliviar la congestión, mejorar la confiabilidad sobre las principales rutas y ofrecer un buen ajuste con las políticas de transporte del Reino Unido.
- 3) Otros fondos que incluye subsidios de capital, principalmente para la extensión de la línea del Norte. Este es proporcionado por la GLA (Greater London Authority). Además,



dentro del 23% se encuentra la financiación al Crossrail⁶³, que son fondos destinados a la construcción de la línea Elizabeth. También existe el impuesto a la infraestructura que es una tasa de planificación introducida por la ley en el 2008 como herramienta para las autoridades locales de Inglaterra y Gales que ayudan a proporcionar infraestructura para apoyar el desarrollo de su área.

Finalmente existe un rubro de endeudamiento y prestamos en efectivo que representa el 17% de los ingresos, que combina bonos, papel comercial, préstamos para proyectos específicos del Banco Europeo de Inversiones y la Junta de Préstamos de Obras Públicas.

Autoridad Regional de Transporte Metropolitana de Montreal (ARTM)

Fecha de creación: 1 junio del 2017

Ámbito de Competencia: Comunidad Metropolitana de Montréal (CMM) (82 municipios), la reserva indígena de Kahnawake y la Ciudad de Saint-Jérôme

Población atendida: aproximadamente 4 millones de habitantes

Gobierno Interno: El consejo de administración de la ARTM es conformado por 15 miembros incluido el presidente. Al menos dos tercios de los miembros, incluido el presidente, son directivos independientes.

El presidente del consejo y seis miembros independientes son nombrados por el Gobierno de Québec, previa consulta con la CMM. La CMM nombra 8 miembros, incluyendo al menos tres miembros independientes

Modos de servicio bajo su tutela: tren, metro y autobús, operados por:

- La red de transporte de Longueuil (RTL),
- la Sociedad de transporte de Laval (STL),
- la Sociedad de Transporte de Montréal (STM),
- la Red de Transporte Metropolitana (RTM), responsable sobre mandato de la ARTM de explotar sobre su territorio los servicios de transporte colectivo regular en autobús de la Corona Norte y la Sur y de tren de cercanías, incluido el transporte adaptado para las personas con discapacidades.

⁶³ En abril de 2010, el alcalde introdujo un impuesto de £2 sobre propiedades no domésticas con un valor de más de £55.000 en Londres.



Integración tarifaria: Aun no se implementa ningún tipo de integración tarifaria, existe actualmente 750 billetes de transporte diferentes en toda la red de transporte.

Funciones: la autoridad debe tener en cuenta las indicaciones hechas por el Ministerio de Transporte Movilidad Sostenible y Electrificación, para promover la intermodalidad, el transporte público y una oferta de transporte segura, accesible, equitativa y eficiente. Para lo cual debe:

- Planificar y establecer una oferta de transporte en respuesta a las necesidades de los usuarios de transporte público incluidos los usuarios con movilidad reducida.
- Coordinar los servicios de transporte público del territorio, tomando medidas para a mejorar e integrar el servicio.
- Administrar de forma rigurosa y transparente los ingresos de las tarifas de transporte público.
- Poner en marcha medidas para promover la fluidez del tráfico en la red arterial metropolitana.
- Estudiar y planificar el mantenimiento y la mejora o la sustitución de equipos de infraestructura de transporte público.
- Promover el transporte público, el transporte activo y el viaje en carro compartido estableciendo incentivos con el fin de fomentar el uso de estos modos de transporte.

Modos de financiación específicos:

- Ingresos obtenidos por la venta de los billetes de transporte público.
- Otras formas de remuneración por los bienes y servicios ofrecidos.
- La proporción de la contribución de los automovilistas al transporte público determinado por el reglamento.
- El monto pagado por el Ministerio de Ingresos del impuesto sobre el combustible.
- El monto pagado por cada municipio dentro del cual la entidad territorial debe transferir un importe igual a un centavo por cada 100 dólares de riqueza patrimonial uniformizada⁶⁴.
- Cuando proceda, el importe del impuesto sobre las matrículas de vehículos recibidos por la Sociedad de Seguros automovilísticos de Québec.
- Cuando proceda, cualquier ayuda gubernamental que pueda ser atribuida.

⁶⁴ Los inmuebles grabados son: los inmuebles residenciales, industriales y comerciales, agrícolas y no explotados.



Anexo 8 – Lista de entrevistas

Nación
DNP Simón Gaviria, Director César Salcedo, Coordinador de Asociatividad Territorial y María Carolina Lecomte Javier Pérez Burgos
Congreso de la República
Secretaría Técnica de la COT
Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca - CAR
Néstor Franco , Director
Departamento de Cundinamarca
Gobernador de Cundinamarca , Jorge Rey Secretaría de Planeación Cesar Carrillo, Secretario de Planeación Roberto González Cubillos, Director de Desarrollo Regional
Asociaciones de Municipios en Colombia
Asocentro José Fidel Vega, Director María Andrea Patiño, Subdirectora Jurídica y Administrativa
Area Metropolitana del Valle de Aburrá Roberto Prieto, Director
G11 César Augusto Lemos, ExDirector y Gustavo de Roux, Asesor Alcaldía de Cali
Area Metropolitana de Bucaramanga Victor Julio Azuero, Director
Gobiernos Metropolitanos en el mundo
Area Metropolitana de Barcelona Ramón Torra, Director
Municipios de la Sabana de Bogotá
Alcalde de Cajicá , Orlando Díaz Alcalde de Chía , Leonardo Donoso Alcalde de Cogua , William Forero



<p>Alcalde de Cota, Carlos Julio Moreno Alcalde de Facatativá, Pablo Emilio Malo Alcalde de Funza, Manuel Antonio Montagu Alcalde de Gachancipá, Joaquín Cubides Alcalde de Guatavita, Roberth Peña Alcalde de Madrid, Orlando Alberto Cardona Alcalde de Mosquera, Luis Hernán Zambrano Alcalde de Nemocón, Renzo Sánchez Alcalde de Sibaté, Luis Roberto González Alcalde de Soacha, Eleázar González Alcalde de Sopó, William Venegas Alcalde de Tausa, Jaime Rodríguez Alcalde de Tocancipá, Walfrando Forero Alcalde de Zipaquirá, Luis Alfonso Rodríguez</p>

Bogotá D.C.
Alcalde de Bogotá , Enrique Peñalosa
<p>Secretaría Distrital de Planeación Andrés Ortiz, Secretario de Planeación; Paola Gómez, Subsecretaria de Planeación Socioeconómica; Juan Guillermo Plata y Santiago Higuera, Subsecretaría de Planeación Socioeconómica</p>
<p>Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá (EAAB) María Carolina Castillo, Gerente</p>
<p>Secretaría Distrital de Ambiente Francisco Cruz, Secretario</p>

Academia, Gremios y Empresarios de la Sabana de Bogotá
<p>Cámara de Comercio de Bogotá, Jorge Mario Díaz Camacol, Marta Moreno Federesa, Maria Elena Vélez Universidad de la Sabana, Enrique Bayer</p>

Expertos
<p>Manuel Rodríguez Becerra, ambientalista Consuelo Ordóñez, exdirectora del Área Metropolitana de Bucaramanga Susana Muhammad, exsecretaria de Ambiente de Bogotá Oriol Balaguer, Barcelona Activa</p>

Multilaterales
<p>ONU Habitat Roberto Lippi, Director para Colombia y Ecuador</p>

Bibliografía

Act respecting the Communauté Métropolitaine de Montréal (2000, C-37.01) Recuperado de: <http://legisquebec.gouv.qc.ca/en/pdf/cs/C-37.01.pdf>

Agencia de Cooperación Internacional de Japón [JICA]. (1996). Estudio del Plan Maestro del Transporte Urbano de Santa Fé de Bogotá en la República de Colombia. Bogotá.

Alcaldía de Barranquilla. (21 de Diciembre de 2016). Por medio del cual se fija el presupuesto de rentas y gastos del área metropolitana de Barranquilla, para la vigencia fiscal del año 2017. [Acuerdo metropolitano 8 de 2016].
www.barranquilla.gov.co/publicaciones/doc_download/5497-gaceta-no-425-2

Alcaldía de Barranquilla. (2013). Gaceta Distrital 390-6.
www.barranquilla.gov.co/publicaciones/doc_download/2188-gaceta-no-390

Alcaldía de Valledupar. (2016). Plan de Desarrollo Municipal.
<https://camacol.co/sites/default/files/VALLEDUPAR-Avanza-VERSION-DEFINITIVA-ACUERDO-001-DE-2016.pdf>

Alcaldía Mayor de Bogotá. (28 de Julio de 2000). Por el cual se adopta el Plan de Ordenamiento Territorial para Santa fe de Bogotá, Distrito Capital. [Decreto Distrital 619 de 2000]. <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=3769>

Alcaldía Mayor de Bogotá. (23 de diciembre de 2003). Por el cual se revisa el Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá D.C. [Decreto 469 de 2003].
<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=10998>

Alcaldía Mayor de Bogotá. (22 de Junio de 2004). Por el cual se compilan las disposiciones contenidas en los Decretos Distritales 619 de 2000 y 469 de 2003. [Decreto 190 de 2004].
<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=13935>

Alcaldía Mayor de Bogotá. (25 de Septiembre de 2014). Por medio del cual se constituye la Región Administrativa y de Planeación Especial – RAPE – entre Bogotá Distrito Capital y los departamentos de Cundinamarca, Boyacá, Meta y Tolima. [Convenio 1676 de 2014].
http://www.sdp.gov.co/portal/page/portal/PortalSDP/Rape_Region_Central/Documentos/PA002_Convenio_1676.pdf



Alfonso, O. (2001). Particularidades del Proceso Metropolitano de Urbanización Bogotá – Sabana: Modalidades, Implicaciones y Determinantes, en La Ciudad: Transformaciones, Retos y Posibilidades. Pontificia Universidad Javeriana: Bogotá.

Andersson, M. (2015). Unpacking Metropolitan Governance for Sustainable Development. Eschborn: GIZ-UN-Habitat.

Área Metropolitana de Barcelona. (28 de Diciembre de 2016). ANUNCI per a l'aprovació definitiva de la modificació de l'Ordenança fiscal reguladora del Tribut metropolità. Exp. 2175/16. [Ordenanza Fiscal].

<http://www.amb.cat/documents/11696/847245/Ordenança+fiscal+Tribut+Metropolità/a734c348-3c97-467c-a303-190bf86db4a0>

Área Metropolitana del Centro Occidente. (29 de Diciembre de 2016). Por el cual se liquida el Presupuesto de Rentas y gastos del Área Metropolitana del Centro Occidente para la Vigencia Fiscal comprendida entre el primero (1º) de enero al treinta y uno (31) de diciembre del año Dos Mil Diecisiete (2017) y se dictan otras disposiciones. [Resolución 687 de 2016].

<http://amco.gov.co/Archivos/Articulos/Documentos/00001382.pdf>

Área Metropolitana del Centro Occidente [AMCO]. (s.f.). Historia y normatividad de las áreas metropolitanas. <http://amco.gov.co/contenido-normatividad-109.html>

Área Metropolitana de Cúcuta [AMC]. (s.f.). Organigrama.

<http://amc.gov.co/amc/index.php/organigrama/>

Área Metropolitana del Valle de Aburrá [AMVA]. (2012). Plan de gestión Pura vida. <http://www.metropol.gov.co/Documents/PLAN%20DE%20GESTION%20Pura%20Vida%202012-2015.pdf>

Asamblea Nacional Constituyente de Venezuela. (28 de Febrero de 2000). Ley especial sobre el régimen del Distrito Metropolitano de Caracas. [Ley especial sobre el régimen del Distrito Metropolitano de Caracas]. <http://fpantin.tripod.com/index-55.html>

Asamblea Departamental de Santander. (15 de Diciembre de 1981). Funcionamiento del Área Metropolitana de Bucaramanga. [Ordenanza 20 de 1981].

http://www.amb.gov.co/jdownloads/Documentos/Jurdica/Ordenanzas/ordenanza_no._20_de_19810.pdf

Asocentro. (2013).

<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/ASOCENTRO.pdf>



Banco de la República & DANE. (2016). Informe de coyuntura económica regional.

http://www.banrep.gov.co/sites/default/files/publicaciones/archivos/icer_cundinamarca_2015.pdf

Banco Interamericano de Desarrollo [BID]. (2016). Estudio de técnicas alternativas de tratamiento, disposición final y/o aprovechamiento de residuos sólidos - propuesta de ajuste al decreto 838 de 2005.

Banco Mundial. (2016). Elaboración de un análisis comparativo de esquemas de autoridades regionales de transporte en países seleccionados frente al marco normativo operante en Colombia y consolidación de mejores prácticas internacionales y lecciones aprendidas de autoridades de transporte para Colombia.

Barreto, I. J. (2012). O surgimento de novas regiões metropolitanas no Brasil: uma discussão a respeito do caso de Sorocaba (SP). *Espaço e Economia. Revista brasileira de geografia econômica*, (1).

Cámara de Comercio de Bogotá [CCB] & Secretaría Distrital de Planeación [SDP]. (2015). Somos un territorio metropolitano.

http://www.sdp.gov.co/imagenes_portal/documentacion/OficPrensa/Cartilla_Somos_Un_Territorio_Metropolitano.pdf

Código General de los Entes Territoriales [CGCT]. Francia.

https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do;jsessionid=63A85C5654D8E32211D2ADBBDF5C9EF6.tplgfr33s_3?idSectionTA=LEGISCTA000006192582&cidTexte=LEGITEXT000006070633&dateTexte=20171114

Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico. (23 de Enero de 2001). Regulación integral de los servicios públicos de Acueducto, Alcantarillado y Aseo. [Resolución CRA 151 de 2001].

<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=19990>

Comunidad Autónoma de Cataluña. (3 de Agosto de 2010). Ley del Área Metropolitana de Barcelona. [Ley 31 de 2010].

<https://www.boe.es/boe/dias/2010/09/23/pdfs/BOE-A-2010-14562.pdf>

Congreso de la República de Colombia. (Enero 11 de 1989). Por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones. [Ley 9 de 1989].

<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=1175>



Congreso de la República de Colombia. (27 de Febrero de 1990). Por la cual se dictan disposiciones para el fomento de la investigación científica y el desarrollo tecnológico y se otorgan facultades extraordinarias. [Ley 29 de 1990].

<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=254>

Congreso de la República de Colombia. (15 de Enero de 1991). Por la cual se crea el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social, se establece el subsidio familiar de vivienda, se reforma el Instituto de Crédito Territorial, ICT, y se dictan otras disposiciones. [Ley 3 de 1991].

<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=1164>

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

<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=297>

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

<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=296>

Congreso de la República de Colombia. (Febrero 23 de 1994). Ley Orgánica de las Áreas Metropolitanas. [Ley Orgánica 128 de 1994].

<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=332#0>

Congreso de la República de Colombia. (2 de Junio de 1994). Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios. [Ley 136 de 1994].

http://www.bucaramanga.gov.co/el-atril/download/presupuestos_participativos/LEY-136-de-1994.pdf

Congreso de la República de Colombia. (11 de Julio de 1994). Por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones. [Ley 142 de 1994]. <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=2752>

Congreso de la República de Colombia. (15 de Julio de 1994). Ley Orgánica del Plan de Desarrollo. [Ley 152 de 1994].

<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=327>



Congreso de la República de Colombia. (18 de Julio de 1997). Por la cual se modifica la ley 9 de 1991 y se dictan otras disposiciones. [Ley 388 de 1997].

<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=339>

Congreso de la República de Colombia. (18 de Septiembre de 2000). Por medio de la cual se crean los comités de integración territorial para la adopción de los planes de ordenamiento territorial. [Ley 614 de 2000].

<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=4154>

Congreso de la República de Colombia. (21 de Diciembre de 2001). Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros. [Ley 715 de 2001].

http://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-86098_archivo_pdf.pdf

Congreso de la República de Colombia. (31 de Julio de 2006). Por medio de la cual se establecen algunas normas sobre planeación urbana sostenible y se dictan otras disposiciones. [Ley 1083 de 2006].

<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=20869>

Congreso de la República de Colombia. (27 de Diciembre de 2007). Por la cual se desarrollan los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones. [Ley 1176 de 2007].

<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=28306>

Congreso de la República de Colombia. (24 de Junio de 2011). Por medio de la cual se reforma el Código Penal, el Código de Procedimiento Penal, el Código de Infancia y Adolescencia, las reglas sobre extinción de dominio y se dictan otras disposiciones en materia de seguridad. [Ley 1453 de 2011].

<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=43202>

Congreso de la República de Colombia. (28 de Junio de 2011). Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial. [Ley 1454 de 2011].

<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=43210>

Congreso de la República de Colombia. (20 de Junio de 2012). Por la cual se dictan normas tendientes a facilitar y promover el desarrollo urbano y se dictan otras disposiciones. [Ley 1537 de 2012].

<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=47971>



Congreso de la República de Colombia. (29 de Abril de 2013). Régimen para las Áreas Metropolitanas. [Ley 1625 de 2013].

http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1625_2013.html

Congreso de la República de Colombia – Senado. Proyecto de Ley 110 de 2014 “por medio del cual se establece el régimen político, administrativo y fiscal especial para la conformación del área metropolitana entre Bogotá Distrito Capital y el municipio de Soacha – Cundinamarca.

Congreso de la República de Colombia. (9 de Junio de 2015). Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”. [Ley 1753 de 2015].

<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=61933>

Congreso Nacional de Brasil. (8 de Junio de 1973). Establece las regiones metropolitanas de Sao Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belén y Fortaleza. [Ley complementaria 14 de 1973].

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp14.htm

Congreso Nacional de Brasil. (16 de diciembre de 1985). Instituye el Vale-Transporte y da otras providencias. [Ley 7418 de 1985].

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7418.htm

Consejo Directivo Región Administrativa y de Planeación Especial. (Septiembre 30 de 2014). Por el cual se adoptan los Estatutos Internos de la Región administrativa y de Planeación Especial denominada RAPE – Región Central. [Acuerdo Regional 001 de 2014].

<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=60970>

Consejo de Estado, Sala de lo contencioso administrativo, sección primera. (28 de Marzo de 2014) Expediente No. 25000-23-27-000-2001-0479-01.

http://www.mincit.gov.co/loader.php?lServicio=Documentos&lFuncion=verPdf&id=70156&name=CONSEJO_DE_ESTADO_-_SENTENCIA_DE_SEGUNDA_INSTANCIA_-_ACCION_POPULAR_.RIO_BOGOTA.pdf&prefijo=file

Consejo de Santa Fe de Bogotá Distrito Capital. (13 de Marzo de 2000). Por el cual se dictan normas para la ejecución de la vigilancia y control de la gestión de las autoridades distritales en lo atinente al suministro oportuno de información por parte de las entidades y se dictan otras disposiciones. [Acuerdo 05 de 2000].

<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=3774>

Constitución Política de Colombia [Const]. (1991). Artículo 151 [Título VI].

<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=4125>



Constitución Política de Colombia [Const]. (1991). Artículo 176 [Título VI].
<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=4125>

Constitución Política de Colombia [Const]. (1991). Artículo 211 [Título VII].
<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=4125>

Constitución Política de Colombia [Const]. (1991). Artículo 286 [Título XI].
<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=4125>

Constitución Política de Colombia [Const]. (1991). Artículo 287 [Título XI].
<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=4125>

Constitución Política de Colombia [Const]. (1991). Artículo 288 [Título XI].
<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=4125>

Constitución Política de Colombia [Const]. (1991). Artículo 298 [Título XI].
<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=4125>

Constitución Política de Colombia [Const]. (1991). Artículo 306 [Título XI].
<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=4125>

Constitución Política de Colombia [Const]. (1991). Artículo 307 [Título XI].
<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=4125>

Constitución Política de Colombia [Const]. (1991). Artículo 311 [Título XI].
<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=4125>

Constitución Política de Colombia [Const]. (1991). Artículo 319 [Título XI].
<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=4125>

Constitución Política de Colombia [Const]. (1991). Artículo 322 [Título XI].
<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=4125>

Constitución Política de Colombia [Const]. (1991). Artículo 325 [Título XI].
<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=4125>

Constitución Política de Colombia [Const]. (1991). Artículo 326 [Título XI].
<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=4125>

Constitución Política de Colombia [Const]. (1991). Artículo 327 [Título XI].
<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=4125>



Constitución Política de Colombia [Const]. (1991). Artículo 362 [Título XII].

<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=4125>

Convenio para la creación de la Comisión Ejecutiva de Coordinación Metropolitana. (s.f.). México.

<http://www.aldf.gob.mx/archivo-d39d71771bdd835bb55c5a7cfc9234da.pdf>

Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca. (31 de Agosto de 2005). Por medio del cual se crea el Fondo para las Inversiones Ambientales en el perímetro urbano de Bogotá-FIAB y se toman otras determinaciones. [Acuerdo 28 de 2005].

https://camacol.co/sites/default/files/base_datos_juridico/BD20100602121406.pdf

Corporación Misión Siglo XXI. (1995). Estudio prospectivo de las relaciones de Santafé de Bogotá con Cundinamarca. Bogotá: Misión Siglo XXI.

Corte Constitucional, Sala Plena. (29 de Junio de 2000) Sentencia C-795/00. [MP Eduardo Cifuentes Muñoz].

<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2000/C-795-00.htm>

Corte Constitucional, Sala Plena. (22 de Octubre de 2002) Sentencia C-889/02. [MP Jaime Córdoba Triviño].

<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/C-889-02.htm>

Corte Constitucional, Sala Plena. (2 de Abril de 2014). Sentencia C-226/14. [MP Alberto Rojas Ríos]. <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2014/C-226-14.htm>

Cuervo, L. M., Dureau, F., Lulle, T., & Parias, A. (2000). Bogotá. En Dureau, F., Dupont, V., Lelièvre, E., Lévy, J. P., & Lulle, T., Métropoles en mouvement: une comparaison internationale (pp. 457-471). París: Anthropos.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE]. (s.f.). Estimación y proyección de población nacional, departamental y municipal total por área 1985-2020.

<http://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/proyecciones-de-poblacion>

Daude, Chirstian. (2017). Hacia una mejor gobernanza metropolitana. En: CAF, Crecimiento urbano y acceso a oportunidades: un desafío para América Latina. Páginas 233 – 264. CAF. Bogotá.

Departamento Nacional de Planeación [DNP]. (19 de Julio de 2010). Conpes de movilidad integral para la región capital Bogotá-Cundinamarca (Documento CONPES 3677). Bogota D.C., Colombia: DNP.



Departamento Nacional de Planeación [DNP]. (21 de Octubre de 2014). Política nacional para consolidar el sistema de ciudades en Colombia (Documento CONPES 3677). Bogotá D.C., Colombia: DNP.

Eje 21. (Julio 4 de 2016). "El primer paso es crear la Asociación de Departamentos": Secretaría de Planeación de Risaralda. Eje 21.

<http://www.eje21.com.co/2016/07/el-primer-paso-es-crear-la-asociacion-de-departamentos-secretaria-de-planeacion-de-risaralda/>

El Nuevo Siglo. (8 de Septiembre de 2016). Región Vida nace en Cundinamarca. El Nuevo Siglo. <http://www.elnuevosiglo.com.co/articulos/09-2016-region-vida-nace-en-cundinamarca>

Eurostat. (s.f.). What is a City? – Spatial Units.

<http://ec.europa.eu/eurostat/web/cities/spatial-units>

Gobernación de Cundinamarca. (13 de Agosto de 2013). Por el cual se deroga el decreto número 040 de 2010 y se adopta el "Manual Operativo del programa de Agua para la Prosperidad – Plan Departamental para el Manejo Empresarial de los Servicios de Agua y Saneamiento PAP-PDA de Cundinamarca" [Decreto 0180 de 2013].

<http://www.epc.com.co/docs/Decreto%20180%20de%202013%20Nuevo%20Manual%20Operativo%20PAP-PDA.pdf>

Gobernación de Cundinamarca. (s.f.). Balance del proceso de integración regional entre Bogotá Cundinamarca 2008-2011.

http://www.institutodeestudiosurbanos.info/dmdocuments/cendocieu/coleccion_digital/Ciudad_Region/Balance_Integracion_Regional_Bogota_Cundinamarca_2008_2011.pdf

Gouëset, V. (2005) a. Metropolización, poder local y cooperación territorial en la región urbana de Bogotá. En Coing, H., Cuervo, L. M., Gouëset, V. & Lulle, T., Hacer Metrópoli. La región urbana de cara al siglo XXI, (pp. 65-104), Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Gouëset, V. (2005) b. Reforma del servicio de agua potable y equidad territorial en la región metropolitana de Bogotá. En Coing, H., Cuervo, L. M., Gouëset, V. & Lulle, T., Hacer Metrópoli. La región urbana de cara al siglo XXI, (pp. 169-206), Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Gwilliam, K. (2002). Ciudades en movimientos. Revisión de la estrategia de transporte urbano del Banco Mundial.



<http://documentos.bancomundial.org/curated/es/876011468142795915/pdf/249100a1spainish1cities1on1the1move.pdf>

Helem Alejandra Sánchez (27 de febrero de 2017). Región Vida [Archivo de video].
<https://www.youtube.com/watch?v=2TpXEtRlu34>

Junta de gobierno de la República de Chile. (13 de Marzo de 1980). Establece el régimen de gobierno y administración de la Región Metropolitana de Santiago. [Decreto ley 3260 de 1980]. <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=7083>

Lineamientos para la Formulación de una Política de Integración regional entre Bogotá y Cundinamarca. (s.f.).
<http://www.sdp.gov.co/portal/page/portal/PortalSDP/SeguimientoPolíticas/políticaIntegraciónRegional/EstrategiaIntegraciónRegional/AP002-3DTSLineamientosIntegraciónRegional.pdf>

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (2 de Agosto de 2012). Por medio del cual se reglamentan los instrumentos para la planificación, ordenación y manejo de cuencas hidrográficas y acuíferos, y se dictan otras disposiciones. [Decreto 1640 de 2012].
http://www.minambiente.gov.co/images/normativa/decretos/2012/dec_1640_2012.pdf

Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. (23 de Enero de 2013). Por el cual se reglamentan el cumplimiento de los porcentajes de suelo destinado a programas de Vivienda de Interés Social para los predios sujetos a los tratamientos urbanísticos de desarrollo y renovación urbana y se dictan otras disposiciones. [Decreto 0075 de 2013].
<http://www.minvivienda.gov.co/Decretos%20Vivienda/0075%20-%202013.pdf>

Ministerio de Transporte. (11 de diciembre de 2013). Por medio del cual se fijan los criterios para la determinación de áreas de alta congestión, de alta contaminación, o de infraestructura construida o mejorada para evitar congestión urbana y se dictan otras disposiciones. [Decreto 2883 de 2013].
<https://www.mintransporte.gov.co/descargar.php?idFile=10884>

New York Public Authorities Law, § 1264. (2014).
<http://codes.findlaw.com/ny/public-authorities-law/pba-sect-1264.html>

Notaría Única del Círculo de Yumbo. (5 de Diciembre de 2014). [Escritura pública 2626 de 2014].

OECD. (2013). Definition of Functional Urban Areas (FUA) for OECD Metropolitan Database. <http://www.oecd.org/cfe/regional-policy/Definition-of-Functional-Urban-Areas-for-the-OECD-metropolitan-database.pdf>



Parlamento del Reino Unido. (1999). Ley de la autoridad del Gran Londres. [Greater London Authority Act 1999].

<https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1999/29/contents>

Presidencia de la República de Brasil. (17 de noviembre de 1987). Reglamentación de la ley 7418. [Decreto 95247 de 1987].

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d95247.htm

Presidencia de la República de Colombia. (17 de diciembre de 1954). Por el cual se organiza el Distrito Especial de Bogotá. [Decreto 3640 de 1954].

<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=1563>

Presidencia de la República de Colombia. (21 de julio de 1993). Estatuto Orgánico de Bogotá. [Decreto Ley 1421 de 1993].

<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=1507>.

Presidencia de la República de Colombia. (Enero 13 de 1995). Por el cual se reglamenta la ley 105 de 1993. [Decreto 105 de 1995].

<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=3286>

Presidencia de la República de Colombia. (Diciembre 22 de 1995). Por el cual se reglamenta la ley 105 de 1993 y se modifica el Decreto 105 de 1995. [Decreto 2263 de 1995]. <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=14493#0>

Presidencia de la República de Colombia. (23 de Marzo de 2005). Por el cual se modifica el Decreto 1713 de 2002 sobre la disposición final de residuos sólidos y se dictan otras disposiciones. [Decreto 838 de 2005].

<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=16123>

Presidencia de la República de Colombia. (31 de Octubre de 2012). Por el cual se reglamente el artículo de la ley 1450 de 2011 y se dictan otras disposiciones. [Decreto 2246 de 2012].

<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=50142>

Presidencia de la República de Colombia. (20 de Diciembre de 2013). Por el cual se reglamenta la prestación del servicio público de aseo. [Decreto 2981 de 2013].

<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=56035>

Presidencia de la República de Colombia. (Diciembre 27 de 2013). Por el cual se establecen las condiciones para el trámite de las solicitudes de viabilidad y disponibilidad



de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado. [Decreto 3050 de 2013].

<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=56272>

RAPE. (s.f.).

http://www.sdp.gov.co/portal/page/portal/PortalSDP/Rape_Region_Central/Documentos/Presentacion_RAPE_small.pdf

RAPE. (2014). Por el cual se aprueba la constitución de la Región Administrativa y de Planeación Especial RAPE-REGION CENTRAL entre el Distrito Capital y los departamentos de Cundinamarca, Boyacá, Meta, Tolima, se faculta al Alcalde Mayor para la Suscripción del respectivo convenio y se dictan otras disposiciones. [Acuerdo 135 de 2014].

<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=57821>

Región Administrativa de Planificación RAP-Pacífico Consejo Directivo. (2017). Por el cual se adoptan los Estatutos Internos de la Región Administrativa de Planificación denominada RAP-Pacífico. [Acuerdo 001 de 2017].

Secretaría Distrital de Planeación [SDP]. (2010). Diagnóstico de la Región Capital Bogotá-Cundinamarca.

http://www.sdp.gov.co/portal/page/portal/PortalSDP/ciudadania/Publicaciones_SDP/diagnostico_region_capital_dirni.pdf

Secretaría Distrital de Planeación [SDP]. (2011). Lineamientos de política para la integración regional.

<http://www.sdp.gov.co/portal/page/portal/PortalSDP/SeguimientoPoliticasyEstrategiaIntegracionRegional/PA002-2LineamientosIntegracionRegional.pdf>

Secretaría Distrital de Planeación [SDP] a. (2014). El Distrito Capital de Bogotá y su apuesta de integración regional en el marco de la Bogotá Humana. Recuperado de:

<http://www.sdp.gov.co/portal/page/portal/PortalSDP/SeguimientoPoliticasyEstrategiaIntegracionRegional/AP002-1EstrategiaIntegracionRegional.pdf>

Secretaría Distrital de Planeación [SDP] b. (2014). Análisis de los arreglos institucionales para definir los hechos metropolitanos en el contexto de la región metropolitana. Bogotá.

http://www.sdp.gov.co/portal/page/portal/PortalSDP/SeguimientoPoliticasyEstrategiaIntegracionRegional/Documentos/18_Analisis_de_los_arreglos_institucionales_para_definir.pdf

Secretaría Distrital de Planeación [SDP] c. (2014). Comité de Integración Territorial de Bogotá y los municipios circunvecinos. Documento técnico de Soporte.

http://www.sdp.gov.co/portal/page/portal/PortalSDP/SeguimientoPoliticasyEstrategiaIntegracionRegional/Documentos/20_Comite_de_Integracion_Territorial_de_Bogota.pdf



Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios. (2013). Informe técnico sobre Sistemas de Tratamiento de Aguas Residuales en Colombia. Bogotá.

https://issuu.com/luisespinoso7/docs/informe_tecnico_sobre_sistemas_de

Superintendencia de Servicios Públicos. Disposición

Final de Residuos Sólidos en Colombia. 2014.

<http://www.superservicios.gov.co/content/download/8253/70121/version/1/file/Disposicion%20final%20de%20residuos%20solidos.pdf>.

Van der Hammen, T. (1998). Plan ambiental de la cuenca alta del río Bogotá: Análisis y orientaciones para el ordenamiento territorial. Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca.

ORGANIZACIONES MIEMBRO DE
PROBOGOTÁ - REGIÓN





www.probogota.org