

Integración

regional

Colección

12



Construyendo una Visión Regional Común entre Bogotá y sus territorios circunvencinos



BOGOTÁ
HUMANANA

CONSTRUYENDO UNA VISIÓN REGIONAL COMÚN ENTRE BOGOTÁ Y SUS TERRITORIOS CIRCUNVECINOS:

Avances 2012- 2013

Secretaria Distrital de Planeación, Alcaldía Mayor de Bogotá Distrito Capital

Centro de las Naciones Unidas para el Desarrollo Regional (UNCRD)
del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas (UNDESA)



PUBLICACIÓN

UNCRD
Secretaría Distrital de Planeación

ISBN No. 978-958-57367-1-9

Impresión
La Imprenta Editores S.A.

DESA

El Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la Secretaría de las Naciones Unidas UNDESA juega un papel vital como enlace entre las políticas económicas, sociales y ambientales mundiales y las acciones que tienen lugar en el ámbito nacional. UNDESA lleva a cabo su labor en tres áreas principales e interrelacionadas: i) Compila, genera y analiza una amplia gama de datos e información económica, social y ambiental, a la que recurren los Estados miembros de las Naciones Unidas para examinar problemas comunes y evaluar las opciones de política; ii) Facilita las negociaciones de los Estados Miembros en numerosos órganos intergubernamentales orientadas a adoptar acciones conjuntas para enfrentar los retos globales actuales y emergentes; y iii) Presta asesoría a los gobiernos interesados sobre la forma de plasmar los marcos normativos desarrollados en las conferencias y cumbres de las Naciones Unidas en programas de carácter nacional y ayuda, a través de la asistencia técnica al desarrollo de capacidades de las naciones.

Nota

Las opiniones expresadas en esta publicación son de los autores y no necesariamente reflejan una posición oficial de las entidades participantes, como es el caso del Secretariado de las Naciones Unidas, el Centro de las Naciones Unidas para el Desarrollo Regional –UNCRD–, o de la Administración Distrital de Bogotá.

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

Ninguna parte de esta publicación puede ser reproducida de ninguna manera o por ningún medio sin permiso previo y por escrito del UNCRD y de la Secretaría Distrital de Planeación.

ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ

Gustavo Petro Orrego
Alcalde Mayor de Bogotá

Gerardo I. Ardila Calderón
Secretario Distrital de Planeación

Octavio Fajardo Martínez
Subsecretario de Planeación Socioeconómica

Liliana María Ospina Arias
Subsecretaria de Planeación Territorial

Equipo de la Dirección de Integración Regional, Nacional e Internacional:

Carolina Chica Builes,
Directora

Sandra Milena Beltrán Díaz,
Profesional especializado

Jorge Enrique Moreno Muñoz,
Profesional especializado

Nella Patricia Chams Sanmartín,
Profesional especializado

Ana Maria Oliveros Rozo,
Profesional especializado

Paula Andrea Guevara Cristancho,
Profesional universitario

EQUIPO DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL:

César Augusto Ruiz Rojas
Yolanda Oviedo Rojas
Juan Ricardo Mozo Zapata

CENTRO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO REGIONAL - UNCRD

Claudia Hoshino
Coordinadora de la Oficina para América Latina y el Caribe

Carmen Fernández De Castro
Experta

María Helena Rodríguez
Experta Nacional

Luis Fernando Chaparro
Rafael Mena
Asistentes de Proyecto

Luisa Fernanda Cárdenas
Ingrid Viviana Garzón
Asistentes Administrativas

EQUIPO CONSULTOR EN TEMAS ESPECIALIZADOS

Camilo Pinilla
Oscar A. Alfonso
María Catalina Useche

CONTENIDO GENERAL

1	EL DISTRITO CAPITAL DE BOGOTÁ Y SU APUESTA DE INTEGRACIÓN REGIONAL EN EL MARCO DE LA BOGOTÁ HUMANA	19
2	CONSTRUCCIÓN INTERINSTITUCIONAL DE UNA VISIÓN REGIONAL COMÚN (VRC)	43
3	ANÁLISIS DE CONVERGENCIAS Y DIVERGENCIAS DE LOS PLANES DE DESARROLLO DE LOS TERRITORIOS DE LA REGIÓN CENTRAL)	157
4	PROPUESTA DE IDENTIFICACIÓN, DELIMITACIÓN, DEFINICIÓN Y MAPIFICACIÓN DE LA ESTRUCTURA ECOLÓGICA REGIONAL (EER PARA BOGOTÁ - CUNDINAMARCA)	179
5	LA PUJANZA METROPOLITANA EN MEDIO DEL VACÍO INSTITUCIONAL	213

INDICE DE CONTENIDO

EQUIPO CONSULTOR EN TEMAS ESPECIALIZADOS	3
PRESENTACIÓN	13
PRÓLOGO	15
1 EL DISTRITO CAPITAL DE BOGOTÁ Y SU APUESTA DE INTEGRACIÓN REGIONAL EN EL MARCO DE LA BOGOTÁ HUMANA	19
1.1. UNA MIRADA AL ENTORNO REGIONAL DEL DISTRITO CAPITAL DE BOGOTÁ - CONTEXTO GENERAL.....	19
1.2. LA APUESTA DE INTEGRACIÓN REGIONAL DEL DISTRITO CAPITAL.....	23
1.2.1. La estrategia de integración regional consignada en el Plan de Ordenamiento Territorial.....	24
1.2.2. La visión de la integración regional consagrada en el Plan Distrital de Desarrollo “Bogotá Humana 2012 – 2016”	25
1.2.3. El enfoque multi-escalar de la integración regional del Distrito Capital	26
1.3. HACIA LA CREACIÓN DE CONDICIONES PARA LA GOBERNANZA DEL TERRITORIO REGIONAL	28
1.3.1. Desarrollo de figuras institucionales del ordenamiento territorial.....	29
1.3.1.1. Creación de la Región Administrativa y Planificación Especial de la Región Central	29
1.3.1.2. Constitución del Área Metropolitana Bogotá – Soacha.....	30
1.3.2. Escenarios alternativos de coordinación institucional y gestión de proyectos regionales	31
1.3.2.1. Mesas de concertación regional	32
1.3.2.2. Convenios Marco para la integración regional de Bogotá con sus territorios vecinos.....	32
1.3.2.3. Gestión de proyectos regionales	32
1.3.2.4. Conservación, restauración y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales regionales	33
1.3.2.5. Movilidad inteligente	35
1.3.2.6. Prestación de servicios públicos.....	36
1.3.2.7. Sistemas de información para la región	36
1.3.2.8. Acciones para garantizar la seguridad alimentaria	36
1.4. CONCLUSIONES.....	39
1.5. BIBLIOGRAFÍA.....	40
2 CONSTRUCCIÓN INTERINSTITUCIONAL DE UNA VISIÓN REGIONAL COMÚN (VRC)	43
2.1. INTRODUCCIÓN.....	43
2.2. CONTEXTO	43
2.3. ESCENARIO ACTUAL DE LA INTEGRACIÓN REGIONAL DE BOGOTÁ Y SUS TERRITORIOS CIRCUNVECINOS	44
2.3.1. La puesta en práctica de un nuevo modelo de ordenamiento del territorio en el contexto de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT) y del Sistema General de Regalías (SGR)	44
2.3.2. La construcción de alianzas estratégicas entre territorios circunvecinos	45
2.3.3. El establecimiento de escenarios estables de concertación territorial multiactores y multiescalar	45
2.4. CONSTRUCCIÓN DE UNA ‘VISIÓN REGIONAL COMÚN’ (VRC) ENTRE LOS ACTORES DE LA INTEGRACIÓN REGIONAL DE BOGOTÁ-REGIÓN	47
2.4.1. Fase 1: ‘Visión regional’ desde la perspectiva de cada actor de la integración regional Bogotá-Cundinamarca-Región Central	47

2.4.1.1.	Iniciación de actividades del proyecto al interior del Distrito Capital	47
2.4.1.2.	Análisis de convergencias y divergencias de los Planes de Desarrollo del Distrito Capital y de los departamentos de la Región Central (Cundinamarca, Meta, Boyacá y Tolima)	49
2.4.1.3.	Mapificación/territorialización de las 'Visiones Regionales'	49
2.4.1.4.	Diseño del proceso de concertación interinstitucional a la luz de la "Alianza Estratégica" o convenio marco para la integración regional entre el Distrito Capital de Bogotá y el departamento de Cundinamarca	53
2.4.2.	Fase 2. Proceso de concertación al interior de la Mesa Técnica Regional (MTR)	53
2.4.2.1.	Plan de trabajo acordado por la Mesa Técnica Regional: actividades y productos.	55
2.4.2.2.	MÓDULO 1: Estructura Ecológica Regional (EER)	57
2.4.2.2.1.	Introducción: Contexto general.	57
2.4.2.2.2.	Problemáticas identificadas.	58
2.4.2.2.3.	Marco conceptual	59
2.4.2.2.4.	Marco de políticas públicas de las entidades de la MTR	60
2.4.2.2.5.	Propuesta de lineamientos y directrices temáticas	62
2.4.2.2.6.	Mapificación de la Visión Regional Común: Estructura Ecológica Regional	65
2.4.2.2.7.	Banco de Proyectos Regionales	73
2.4.2.3.	MÓDULO 2: Infraestructuras del territorio: servicios básicos, movilidad y transporte	76
2.4.2.3.1.	Introducción: Contexto general.	76
2.4.2.3.2.	Problemáticas identificadas.	77
2.4.2.3.3.	Marco conceptual	78
2.4.2.3.4.	Marco de políticas públicas.	80
2.4.2.3.5.	Propuesta de lineamientos y directrices temáticas	83
2.4.2.3.6.	Mapificación de la Visión Regional Común: Infraestructuras del territorio	89
2.4.2.3.7.	Proyectos de alcance regional. Institucionalidades e instrumentos para su gestión ...	92
2.4.2.4.	MÓDULO 3: Actuaciones territoriales estratégicas	94
2.4.2.4.1.	Introducción: Contexto general.	94
2.4.2.4.2.	Marco conceptual	95
2.4.2.4.3.	Marco legal.	96
2.4.2.4.4.	Marco de políticas públicas.	96
2.4.2.4.5.	Lineamientos para la planeación territorial	98
2.4.2.4.6.	Directrices	100
2.4.2.4.7.	Proyectos de alcance regional: Actuaciones regionales estratégicas	101
2.4.2.4.8.	Mapificación de la Visión Regional Común: Actuaciones regionales estratégicas	107
2.4.2.5.	MÓDULO 4: Armonización de Planes de Ordenamiento Territorial y otros instrumentos planificadores	123
2.4.2.5.1.	Introducción: Contexto general.	123
2.4.2.5.2.	Marco conceptual	123
2.4.2.5.3.	Marco legal.	132
2.4.2.5.4.	Diálogo de la Mesa Técnica Regional	134
2.4.2.5.5.	Recomendaciones de la Mesa Técnica Regional	136
2.4.2.6.	MÓDULO 5: Institucionalidades e instrumentos de planificación y gestión territorial, en el marco de la Ley Orgánica De Ordenamiento Territorial (LOOT) y del Sistema General de Regalías (SGR)	137
2.4.2.6.1.	Contexto general	137

2.4.2.6.2. Marco conceptual	137
2.4.2.6.3. Marco legal	146
2.4.2.6.4. Marco de políticas públicas	147
2.4.2.6.5. “Diálogos” de la Mesa Técnica Regional.....	150
2.4.2.6.6. Recomendaciones de la Mesa Técnica Regional	150
2.4.2.7. Algunas consideraciones finales sobre la construcción de la “Vision Regional Comun”	152
3 ANÁLISIS DE CONVERGENCIAS Y DIVERGENCIAS DE LOS PLANES DE DESARROLLO DE LOS TERRITORIOS DE LA REGIÓN CENTRAL.....	157
3.1. PLANES DE DESARROLLO: POLÍTICAS, PLANES, PROGRAMAS Y PROYECTOS	157
3.1.1. Análisis de los ejes estratégicos	158
3.1.2. Temas articuladores para el ordenamiento de la Región	161
3.1.2.1. Tema 1. Visión Regional Integrada del Territorio	163
3.1.2.2. Tema 2. Estructura Ecológica del territorio: protección, conservación y uso sostenible. Territorio saludable y seguro.....	164
3.1.2.3. Tema 3. Infraestructuras del territorio. Accesibilidad, equilibrio y competitividad. Seguridad ciudadana	165
3.1.2.4. Tema 4. Sector agrícola y ganadero: Soberanía y seguridad alimentaria. Agroindustria. Generación de empleo y mejora de la calidad de vida del campesinado.....	166
3.1.2.5. Tema 5. Actuaciones territoriales de desarrollo económico y progreso social: Logísticas, turismo e internacionalización. Producción que abastece lo local, lo regional, lo nacional y exporta. Empleo y competitividad económica del territorio	167
3.1.2.6. Tema 6. Institucionalidad: Modernización y mejora de la gestión administrativa en planeación y finanzas. Planificación conjunta territorial y ambiental. Fortalecimiento de capacidades en municipios y departamentos	168
3.2. ANÁLISIS DEL PESO ESPECÍFICO DE LOS TEMAS ARTICULADORES IDENTIFICADOS EN LOS PLANES DE DESARROLLO DE LOS ENTES TERRITORIALES DE LA REGIÓN CENTRAL.....	169
3.3. CONCLUSIONES SOBRE CONVERGENCIAS/DIVERGENCIAS EN INTEGRACIÓN REGIONAL	172
3.4. RECOMENDACIONES	174
4 PROPUESTA DE IDENTIFICACIÓN, DELIMITACIÓN, DEFINICIÓN Y MAPIFICACIÓN DE LA ESTRUCTURA ECOLÓGICA REGIONAL (EER) PARA BOGOTÁ- CUNDINAMARCA.....	179
4.1. INTRODUCCIÓN	179
4.2. GLOSARIO.....	180
4.2.1. Desarrollo Sostenible:.....	180
4.2.2. Territorio.....	180
4.2.3. Estructura ecológica regional - EER.....	180
4.2.4. Servicios ecosistémicos.....	180
4.3. MARCO INSTITUCIONAL Y NORMATIVO DE LA EER.....	181
4.4. CONTEXTO REGIONAL	184
4.5. IDENTIFICACIÓN DE LA ESTRUCTURA ECOLÓGICA REGIONAL	188
4.5.1. Etapa 1: Zonificación Biofísica	189
4.5.2. Etapa 2: Enfoque en la Estructura Ecológica	193
4.5.2.1. Áreas prioritarias para la conservación de la biodiversidad	195

4.5.2.2. Áreas prioritarias para la conservación de la oferta de servicios ecosistémicos.....	193
4.5.3. Etapa 3: Diagnóstico y propuesta de manejo	198
4.6. COMPARACIÓN ÁREAS CON REGLAMENTACIÓN ESPECIAL VS. ÁREAS QUE REQUIEREN UN MANEJO ESPECIAL DE CONSERVACIÓN	199
4.7. LA EER Y LAS CONDICIONES SOCIOECONÓMICAS DE CUNDINAMARCA	201
4.8. LINEAMIENTOS DE GESTIÓN Y MANEJO DE LA ESTRUCTURA ECOLÓGICA REGIONAL DE BOGOTÁ-CUNDINAMARCA.....	203
4.8.1. Lineamientos de gestión	205
4.8.2. Líneas de acción	205
4.8.3. Herramientas y programas para la gestión de la EER.....	206
4.9. CONCLUSIÓN	206
4.10. BIBLIOGRAFÍA	209
5 LA PUJANZA METROPOLITANA EN MEDIO DEL VACÍO INSTITUCIONAL	213
5.1. LA DISTRIBUCIÓN DEL PODER Y LA METROPOLIZACIÓN: EN BÚSQUEDA DE UN “ACCIDENTE HISTÓRICO”	213
5.2. METROPOLIZACIÓN, ESTRUCTURA ECONÓMICO ESPACIAL Y RASGOS DE LA TRIBUTACIÓN A LA PROPIEDAD Y A LA ACTIVIDAD ECONÓMICA	218
5.3. LA COMPETENCIA FISCAL POR LAS LOCALIZACIONES INDUSTRIALES Y SUS COSTOS	226
5.4. LOS COSTOS DE LA COMPETENCIA FISCAL POR LAS LOCALIZACIONES INDUSTRIALES.....	229
5.5. AGENDA PARA ACELERAR LA CONVERGENCIA DE LOS MUNICIPIOS QUE COMPONEN LA ZONA METROPOLITANA DE BOGOTÁ Y LA REGIÓN CENTRAL.....	233
5.6. DIRECTRICES COMUNES	234
5.7. EL CONTENIDO DEL PROYECTO DE ARMONIZACIÓN Y SUS HORIZONTES TEMPORALES	234
5.7.1. El corto plazo.....	235
5.7.2. El mediano plazo	235
5.7.3. El largo plazo	235
5.8. FORMULACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS TERRITORIALES	238
5.8.1. Política pública industrial	238
5.8.2. Política pública de usos del suelo	238
5.8.3. Política pública ambiental y de ordenamiento territorial.....	237
5.8.4. Instrumentos para la identificación de prioridades de inversión para el desarrollo y consecución de fondos complementarios	238
5.9. REFLEXIONES FINALES	238
5.10. BIBLIOGRAFÍA	240

LISTADO DE MAPAS

Mapa 1. Proceso de expansión urbana de Bogotá y su entorno metropolitano	20
Mapa 2. Sistema de distribución de tráfico de camiones entrando y saliendo de Bogotá.....	21
Mapa 3. Dinámica de creación de industrias 2000-2010.....	22
Mapa 4. Aproximación multi-escalar de la integración regional.....	26
Mapa 5. Bogotá en el marco de la Red Regional de Ciudades.....	27
Mapa 6. Territorio de la Región Central.....	29
Mapa 7. El fenómeno de la conurbación en la Sabana de Bogotá.....	31
Mapa 8. Corredor de conservación de Páramos.....	34
Mapa 9. Proyecto de recuperación de los corredores férreos de Bogotá – Cundinamarca.....	35
Mapa 10. Municipios prioritarios del abastecimiento alimentario de Bogotá.....	37
Mapa 11. Propuestas regionales a escala de Bogotá-Cundinamarca-Región Central.....	50
Mapa 12. Propuestas superpuestas de los actores en las escalas Bogotá-Sabana y Cundinamarca-Región Central.....	52
Mapa 13. Estructura Ecológica Regional – MTR 2013.....	66
Mapa 14. Estructura Ecológica Regional – Paramos, humedales y títulos mineros.....	68
Mapa 15. Zonificación de suelos (16 municipios de la Sabana).....	69
Mapa 16. Estructura Ecológica Regional – Corredores biogeográficos.....	71
Mapa 17. Estructura Ecológica Regional –Simplificación del mapa de corredores biogeográficos, en donde se muestra unificadamente las áreas protegidas.....	72
Mapa 18. Esquema del anillo viario subregional para Cundinamarca.....	90
Mapa 19. Vías troncales regionales y urbanas (Escalas Cundinamarca y Bogotá.....	91
Mapa 20. EER y vías troncales regionales, en escalas Cundinamarca y Bogotá.....	92
Mapa 21. Estructura Ecológica Regional e infraestructuras de transporte regional.....	108
Mapa 22. Ubicación del proyecto acua-turístico del río Magdalena y turístico de Sabana Occidente.....	108
Mapa 23. Ubicación del proyecto turístico “Ruta del agua y Cultura Muisca, Guavio” y proyectos turísticos provinciales de Cundinamarca.....	109
Mapa 24. Ubicación aeropuertos regionales Bogotá-Cundinamarca.....	110
Mapa 25. Ubicación plataformas logísticas de Puerto Salgar y Girardot; Facatativá, Fusagasugá, Cáqueza y el Corredor Industrial Chocontá-Villapinzón; y de Soacha.....	111
Mapa 26. Esquema gráfico del proyecto “Triángulo Virtuoso”.....	112
Mapa 27. Ubicación megaproyectos de vivienda en Soacha y Mosquera.....	113
Mapa 28. Ubicación de proyectos regionales.....	114
Mapa 29. Eje industrial Chía-Soacha y transversalidad vial en La Sabana.....	115
Mapa 30. Retícula territorial en La Sabana: transversalidad vial.....	116
Mapa 31. Aeropuertos, puertos fluviales y plataformas logístico-industriales.....	117
Mapa 32. Puntos nodales del territorio intermedio de la región.....	118
Mapa 33. Actuaciones económico-productivas y residenciales para la región.....	119
Mapa 34. Actuaciones económico-productivas y residenciales para La Sabana.....	120
Mapa 35. Propuestas de articulación regional (departamental) y de articulación para La Sabana.....	121
Mapa 36. Propuesta funcional de articulación regional y de la Sabana.....	122
Mapa 37. Jurisdicción de las CAR en el departamento de Cundinamarca y Bogotá.....	131
Mapa 38. Principios y finalidades comunes para el desarrollo regional.....	138
Mapa 39. Regiones para OCAD.....	144
Mapa 40. Población del Distrito Capital y Cundinamarca. Habitantes y participación por provincias.....	185

Mapa 41. Necesidades Básicas Insatisfechas en Cundinamarca 2010	186
Mapa 42. Eco-regiones de Cundinamarca	187
Mapa 43. Capacidad agrológica departamental de Cundinamarca	190
Mapa 44. Cobertura Corine Land Cover de Cundinamarca	190
Mapa 45. Conflictos de uso	191
Mapa 46. Áreas de conservación y preservación POMCAS	191
Mapa 47. Zonificación biofísica resultado final etapa.....	192
Mapa 48. Ecosistemas del área de análisis de alto valoren su estado actual.....	195
Mapa 49. Áreas de reglamentación especial (Cundinamarca).....	198
Mapa 50. Comparación áreas a conservar con áreas protegidas	199
Mapa 51. Comparación áreas a conservar con áreas protegidas	200
Mapa 52. Comparación entre áreas prioritarias de la EER y los índices de Necesidades Básicas Insatisfechas	202
Mapa 53. Ecorregiones de Cundinamarca, fuente PDD 2012-2016, (2012)	202
Mapa 54. Usos del suelo de parte de la Sabana de Bogotá.....	203
Mapa 55. Las 199 colectividades de París Métropole	216
Mapa 56. El departamento de Cundinamarca, su relieve y la zona metropolitana de Bogotá - El relieve de Cundinamarca	221
Mapa 57. Bogotá, densidad poblacional y policentrismo	222

LISTADO DE GRÁFICAS

Gráfica 1. Esquemas asociativos territoriales propuestos por la LOOT	47
Gráfica 2. Plan de Trabajo MTR	56
Gráfica 3. Contenido técnico de un POT	124
Gráfica 4. Etapas del proceso de elaboración de un POT	125
Gráfica 5. Instrumentos complementarios de un POT	126
Gráfica 6. Esquemas Asociativos Territoriales en el marco de la LOOT	141
Gráfica 7. Distribución desglosada por Fondos de los recursos del SGR-2012.....	142
Gráfica 8. Objetivos de los Fondos del SGR	143
Gráfica 9. OCAD: Triángulos del Buen gobierno	144
Gráfica 10. Contrato Plan	146
Gráfica 11. Títulos/nombres de los Planes de Desarrollo y sus ejes prioritarios.....	159
Gráfica 12. Análisis de fortalezas y prioridad de los Ejes Estratégicos.....	160
Gráfica 13. Reordenación de los temas-ejes en función de las mejores condiciones y características que presentan para organizar un proceso de concertación gubernamental	171
Gráfica 14. Marco institucional Estructura Ecológica Principal	182
Gráfica 15. Proceso metodológico	188
Gráfica 16. Proceso metodológico Etapa 1	189
Gráfica 17. Proceso metodológico de Etapa 2	193
Gráfica 18. Proceso metodológico Etapa 3	196

LISTADO DE TABLAS

Tabla 1.	Marco legal y político de la EER.....	60
Tabla 2.	Matriz de grupos y subcategorías agrícolas.....	62
Tabla 3.	Capas que se incluirán dentro del mapa concertado de la EER	65
Tabla 4.	Proyectos de alcance regional propuestos por la MTR.....	73
Tabla 5.	Programas y proyectos propuestos en el PDD de Bogotá 2012 - 2014.....	74
Tabla 6.	Programas y proyectos propuestos en el PD de Cundinamarca 2012 - 2014.....	76
Tabla 7.	Matriz de tipologías de la red vial y ferroviaria	81
Tabla 8.	Principales instrumentos institucionales que tienen como objetivo principal buscar el desarrollo sostenible territorial	81
Tabla 9.	Matriz de categorización de protecciones.....	82
Tabla 10.	Banco de Proyectos Regionales para infraestructuras	93
Tabla 11.	Principales leyes y normas	97
Tabla 12.	Proyectos de alcance regional (planteados en los Planes de Desarrollo).....	106
Tabla 13.	Denominación de los Planes de Ordenamiento Territorial según población	124
Tabla 14.	Leyes y normas relacionadas a la temática tratada en el Modulo 4.....	132
Tabla 15.	Principales normas y leyes	147
Tabla 16.	Temas convergentes entre el PD de Bogotá y los departamentos de Cundinamarca, Meta, Boyacá y Tolima .	161
Tabla 17.	Cuadro resumen de inversiones previstas por planes de desarrollo, no desglosadas por proyectos	170
Tabla 18.	Tipología de servicios ecosistémicos.....	181
Tabla 19.	Distribución de zonificación biofísica - Cundinamarca	193
Tabla 20.	Valoración de servicios ecosistémicos	194
Tabla 21.	Distribución de las zonas de la Estructura Ecológica Regional de Cundinamarca	196
Tabla 22.	Comparativa entre figuras de uso y protección actuales	201
Tabla 23.	Impacto migratorio de Bogotá sobre su área de influencia directa, 2005	220
Tabla 24.	Regímenes de exenciones al impuesto de industria y comercio para establecimientos industriales que se localicen en la jurisdicción de los municipios de la zona metropolitana de Bogotá	226
Tabla 25.	Clubes de convergencia en Cundinamarca, 2005.....	230
Tabla 26.	Estimaciones del modelo planteado para el ICA, 1984-1998.....	232
Tabla 27.	Estimaciones del modelo planteado para el ICA, 1999-2011.....	232

PRESENTACIÓN

Bogotá guarda estrechas relaciones de interdependencia con sus territorios vecinos en términos ambientales, económicos y sociales que se evidencian en la vida cotidiana de sus habitantes. Por esta razón, la administración distrital otorga especial importancia a la integración regional elevándola a un componente transversal del Plan de Desarrollo Bogotá Humana 2012 – 2016, con el objetivo de “adoptar acciones de planificación concertadas, las cuales garanticen el respeto y protección de las estructuras sociales y ambientales regionales existentes y propendiendo por la convergencia en términos de calidad de vida de todos los habitantes de la región”. Así pues, en la agenda regional de la Ciudad juegan un papel protagónico temas como la protección de los ecosistemas estratégicos, la seguridad y soberanía alimentaria, las infraestructuras para la conectividad, el desarrollo económico y la cooperación técnica recíproca.

En la actualidad, la Ciudad enfrenta desafíos de particular importancia que han sido resultado de cambios vertiginosos en la estructura y el funcionamiento urbano. La consolidación del nuevo Sistema Integrado de Transporte Público (incluyendo nuevos modos como Tren Ligero, Transmilenio, Cables Aéreos), la adopción de políticas emergentes sobre seguridad humana y cambio climático, la disponibilidad de información regional, entre otros, son aspectos fundamentales para avanzar en la articulación de los procesos de planeación, y al mismo tiempo, evidencian la urgente necesidad de trabajar articuladamente en pro de hacer de ésta una región competitiva y sostenible.

En respuesta a estos retos, el Distrito Capital se encuentra comprometido en la generación de condiciones que

permitan avanzar hacia la consolidación de un escenario de construcción de un modelo territorial del desarrollo con enfoque regional, el cual disponga de arreglos institucionales sólidos, capaces de articular y coordinar los intereses de los diferentes actores presentes en el territorio. En busca de alcanzar este objetivo, la Ciudad y el Centro para el Desarrollo Regional de las Naciones Unidas (UNCRD) suscribieron un convenio de cooperación técnica que dio origen al proyecto “Fortalecimiento de la Capacidad en el Planeamiento y Gestión del Desarrollo Regional”, en el marco del cual se han formulado las reflexiones que se plantean en la presente publicación.

Este documento expone las principales consideraciones en materia de integración regional que han orientado la formulación de las políticas y actuaciones distritales sectoriales en la puesta en marcha del actual Plan de Desarrollo. De manera particular, plantea un análisis sobre el ordenamiento territorial en escala metropolitana poniendo de manifiesto la urgente necesidad de avanzar hacia la armonización de los instrumentos de gestión del desarrollo y del suelo en el nivel regional a fin concretar una verdadera estrategia de ocupación del territorio en perspectiva supra-local. Así mismo, presenta los documentos de trabajo que han orientado discusiones en torno al modelo de integración propuesto por los diferentes Planes de Desarrollo de la Región Central, la Estructura Ecológica Regional y los elementos de armonización tributaria que mejorarían las condiciones de desarrollo económico y social de nuestro entorno.

Es grato presentar esta publicación, la cual se constituye en una memoria que recoge los esfuerzos de coordinación entre las diferentes entidades que conforman la

administración distrital, efectuados en el marco del convenio de cooperación técnica con UNCRD, así como el trabajo de reflexión regional realizado con cerca de 22 municipios del área de influencia directa de Bogotá y con los departamentos de Cundinamarca, Boyacá y Meta en desarrollo de los convenios de integración regional vigentes. Así pues, se traduce en una documentación de

los avances que durante el último año se han alcanzado en torno a la discusión del enfoque territorial de la integración regional. Se trata de un trabajo que aún no finaliza y que se encuentra abierto a la incorporación de nuevos elementos de análisis y propuestas de abordaje, cuyo fin último sea alcanzar la materialización de una apuesta común de desarrollo regional.

Gerardo Ignacio Ardila Calderón
Secretario Distrital de Planeación

PRÓLOGO

UNCRD promueve la construcción de enfoques efectivos de desarrollo regional sostenible, la generación de conciencia sobre los aspectos clave que se deben abordar, la identificación de estrategias para alcanzar la equidad, la seguridad humana y la sostenibilidad, y la participación y cooperación de actores clave tanto públicos como privados.

Desde 2001, el Distrito Capital de Bogotá, consciente de sus relaciones, interdependencias y complementariedades con su región circundante, y de la necesidad del trabajo en cooperación con la variedad de actores territoriales, ha promovido el fortalecimiento de las capacidades técnicas e institucionales de la Ciudad y la Región para mejorar la gobernanza regional. Esto ha involucrado una lectura común del territorio, construir consensos alrededor de los asuntos que se deben abordar, desarrollar una visión compartida del futuro, e identificar e implementar conjuntamente proyectos y acciones de desarrollo sostenible.

El proyecto de integración territorial Bogotá-Región ha estado sustentado por un proceso de planificación estratégica que promueve una articulación directa entre ordenamiento del territorio con los objetivos sociales, económicos y ambientales, así como la construcción de bases institucionales sólidas para la gestión integrada de la región. El proceso ha involucrado actores fundamentales de la integración territorial, como son las administraciones de los municipios colindantes con Bogotá, la gobernación del departamento de Cundinamarca, y los departamentos de la Región Central (Meta, Boyacá y Tolima). También ha promovido instancias de diálogo con el nivel nacional, autoridades ambientales, el sector privado y las comunidades.

La iniciativa ha evolucionado y madurado con el tiempo, y la integración regional ha sido incorporada en las agendas públicas de cuatro administraciones de Bogot

tá y en sus Planes de Desarrollo. El proceso ha estado caracterizado por ser complejo, dinámico, y cambiante, cuyos énfasis han estado claramente marcados por las políticas de las administraciones involucradas. Sin embargo, los objetivos han mantenido una agenda orientada a la productividad, la sostenibilidad ambiental, la seguridad humana y la equidad.

Este documento resume una selección de los principales productos generados en el proceso de planificación y gestión integrada entre Bogotá y los territorios circunvecinos comprendido entre junio de 2012 y mayo de 2013, desarrollado en el marco del Proyecto “Fortalecimiento de la Capacidad en el Planeamiento y Gestión del Desarrollo Regional”, que cuenta con el apoyo técnico del Centro para el Desarrollo Regional de las Naciones Unidas (UNCRD). Esta fase del proceso se ha centrado en consolidar la estrategia de integración regional de Bogotá y la construcción de una ‘Visión Regional Común’ entre los actuales actores clave de las diferentes escalas territoriales. Esto involucró la definición de lineamientos y directrices para la formulación conjunta de un ‘Plan Regional’ y un marco institucional y de políticas sólidas que oriente la toma de decisiones de los actores involucrados.

El componente de fortalecimiento de capacidades se fundamenta en un sostenido dialogo interinstitucional y de bases técnicas construidas conjuntamente sobre aquellos aspectos que requieren una estrecha cooperación, ya que van más allá de las capacidades administrativas y de las competencias territoriales de las autoridades locales. El proceso se desarrolla a la luz de un nuevo escenario, diferente al de las fases anteriores, en razón de la entrada en vigor de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT) en julio de 2011 y la reforma estructural del Sistema General de Regalías de 2012.

Esperamos que este documento sea de provecho para aquellos interesados en los procesos de integración regional y ordenamiento territorial, y proporcione herramientas útiles a los esfuerzos y desafíos de los gobiernos e instituciones que se han embarcado en procesos

de planificación y gestión integrada del territorio en pro del desarrollo sostenible. Expresamos nuestro profundo agradecimiento a todas las entidades y personas que participaron en esta fase del proceso y en la elaboración del material para esta publicación.

Claudia Hoshino
Coordinadora
Oficina para América Latina y el Caribe
UNCRD

Capítulo 1





1 EL DISTRITO CAPITAL DE BOGOTÁ Y SU APUESTA DE INTEGRACIÓN REGIONAL EN EL MARCO DE LA BOGOTÁ HUMANA

*Dirección de Integración Regional, Nacional e Internacional
Subsecretaría de Planeación Socioeconómica
Secretaría Distrital de Planeación
www.sdp.gov.org*

Por tratarse de una descripción de la estrategia de integración regional del Distrito Capital, este documento compila elementos consignados en los Documentos Técnicos de Soporte del Plan Distrital de Desarrollo “Bogotá Humana 2012 – 2016” y de la Modificación Excepcional del Plan de Ordenamiento Territorial del Distrito Capital de 2013. No obstante, también introduce la descripción de acciones Distritales en proyectos específicos e incorpora nuevas reflexiones institucionales.

1.1 UNA MIRADA AL ENTORNO REGIONAL DEL DISTRITO CAPITAL DE BOGOTÁ - CONTEXTO GENERAL

Bogotá no sólo es la ciudad más importante de Colombia², sino también se ha ganado el reconocimiento como una de las más dinámicas social, económica y culturalmente en América Latina. Con 7,6 millones de habitantes, el Distrito Capital concentra el 16 por ciento 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. Así mismo, por su rol como capital político-administrativa de Colombia, la oferta de servicios especializados

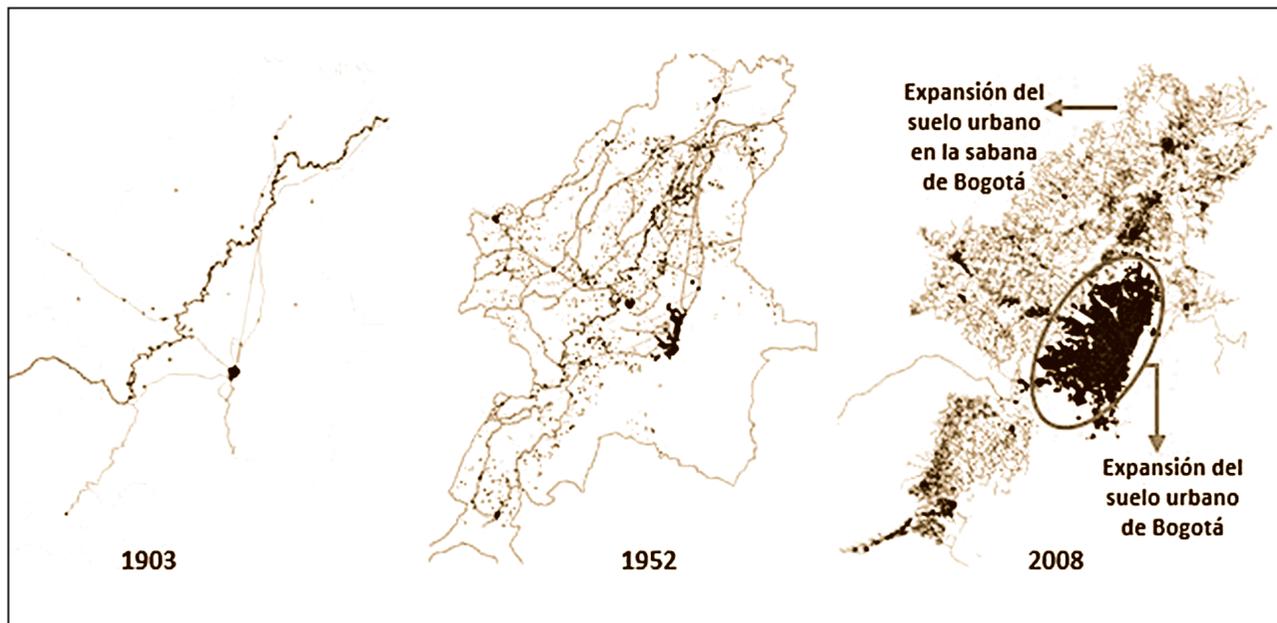
que brinda a escala regional y nacional, así como por su proyección internacional, Bogotá ha sido reconocida como el núcleo estructurante de la red de ciudades que la articulan con Cundinamarca y otros importantes departamentos de la región central del país tales como Boyacá, Meta y Tolima.

Al igual que en la mayoría de las ciudades capitales latinoamericanas, Bogotá ha experimentado una rápida transición urbana que alcanzó su punto más alto durante la década de los sesenta. Dicho crecimiento poblacional fue el resultado de un conflicto interno de origen político que transformó la composición urbano-rural en todo el país. Así pues, el aumento del tamaño de la ciudad, acompañado por su dinamismo económico y su gran demanda por empleo calificado y no calificado de origen formal e informal, incidió en la consolidación de los movimientos migratorios no sólo hacia Bogotá, sino también, hacia su entorno metropolitano inmediato en donde es posible contar con una mayor oferta de suelo y vivienda con costos significativamente menores de los que se pueden encontrar en la ciudad. Como resultado, el suelo urbano tanto de Bogotá como de su entorno metropolitano inmediato, amplió treinta veces su tamaño durante los últimos 50 años³.

2. A pesar de su importante peso como núcleo urbano, éste sólo representa el 25% de la totalidad de su territorio. El 75% restante se encuentra clasificado como suelo rural y suelo de protección por cuanto tiene una importante participación en el Páramo de Sumapaz.

3. Para dar una referencia, el 1938 Bogotá tenía una población de 325.650 habitantes. Para 1964 dicha población había ascendido a 1'697.311. En 1973, el censo de la Ciudad registró 2'855.065 habitantes y en la actualidad la cifra asciende a más de 7'600.000 personas.

Mapa 1. Proceso de expansión urbana de Bogotá y su entorno metropolitano



Fuente: Secretaría de Planeación del Departamento de Cundinamarca (2009)

Esta rápida expansión urbana, acompañada por un marco institucional y unas condiciones políticas que históricamente han dificultado la construcción de un modelo de articulación metropolitana y regional, condujo a un proceso de crecimiento urbano caótico, desordenado y tendencial que fracasó en la consolidación de una apuesta de desarrollo desconcentrado, la cual estaría basada en la configuración de una red de ciudades funcional y complementaria al Distrito Capital, núcleo principal de dicha red, que sería capaz de balancear dinámicas de desarrollo en el entorno regional.

Como resultado, Bogotá sigue acentuando su primacía en el entorno metropolitano, mientras que la calidad de vida en el territorio regional continúa siendo menor cuanto más se aleja del centro metropolitano. En consecuencia, no se han alcanzado dinámicas de convergencia regional en los procesos de desarrollo económico y las brechas entre la ciudad núcleo y las demás que configuran la red urbano-regional de Bogotá – Cundinamarca – Región Central continúan ampliándose. Un análisis reciente en esta materia indica que las dinámicas de los municipios de la región no son en definitiva convergentes. Como lo señala Alfonso (2013), se observa una “desaceleración de la convergencia intrametropolitana de la inversión pública local per-cápita, uno de los principales determinantes de los avances o

retrocesos en el nivel de vida de la población (...) (al que igual que un) considerablemente lento ritmo al que vienen convergiendo en el último cuarto de siglo otras medidas proxy de la calidad de vida estudiadas”.⁴

Sumado a lo anterior, la primacía de Bogotá como núcleo principal de la red de ciudades ha acentuado los movimientos poblacionales hacia zonas periféricas de la ciudad y de los municipios del entorno metropolitano, cuyo impacto no sólo se traduce en la generación de demandas adicionales a la estructura de servicios públicos básicos de la ciudad, sino también, en acentuar los fenómenos de conurbación y suburbanización en la sabana, lo cual conduce a un aumento en la presión sobre el suelo rural y las zonas de contención a la expansión urbana en los bordes de la ciudad. Este fenómeno intensificó el deterioro producido en la estructura ecológica principal, el cual, no sólo ha conducido a un aumento de la vulnerabilidad frente al riesgo y el cambio climático, sino también, comienza a lanzar alertas sobre la capacidad del ecosistema para soportar la demanda por servicios que, como el agua y los alimentos, determinan las posibilidades de vida sobre el territorio de la sabana.

Así pues, en la actualidad Bogotá en conjunto con su región metropolitana alcanzan una población superior

4. Secretaría Distrital de Planeación (2013). “Hacia un índice de convergencia de Bogotá con su área de influencia directa”, dirigido por Oscar Alfonso Roa, Bogotá D.C., p. 51.

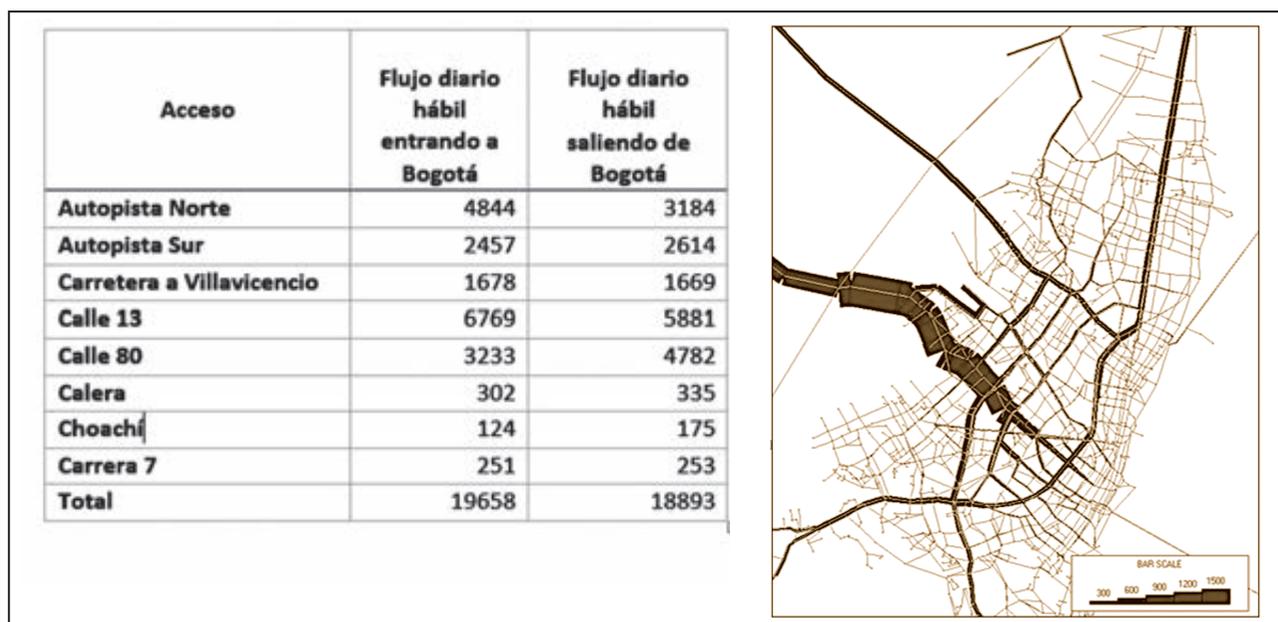
a los diez millones de habitantes, en cuyo territorio se presentan estrechas relaciones de interdependencia de orden ambiental, económico, social y cultural. Basta con señalar que para su abastecimiento hídrico, la ciudad depende en un 75% del sistema Chingaza (ubicado en los límites entre los departamentos de Cundinamarca y Meta), en otro 25% de municipios cundinamarqueses y el 3% restante de la cuenca del río Tunjuelo. Este mismo sistema también contribuye al abastecimiento de una parte importante de la sabana de Bogotá y se encuentra amenazado por la afectación al frágil ecosistema de páramos que lo soporta y por la variabilidad climática asociada al fenómeno de calentamiento global.

La seguridad alimentaria es otro de los ejes que expresan la interdependencia entre los territorios urbanos y rurales que conforman la región de influencia directa del Distrito Capital. Bogotá consume 7.600 toneladas diarias de alimentos entre frutas, verduras, cereales y carnes, de los cuales el 77% se encuentran en un radio de 300 kilómetros

a la redonda provenientes principalmente de Cundinamarca, Boyacá, Tolima y Meta. Así pues, mientras que Bogotá depende para su abastecimiento de la producción que se da por fuera de su jurisdicción distrital; la región depende tanto del mercado que la ciudad representa, como de la transformación de alimentos que en ésta se realiza.

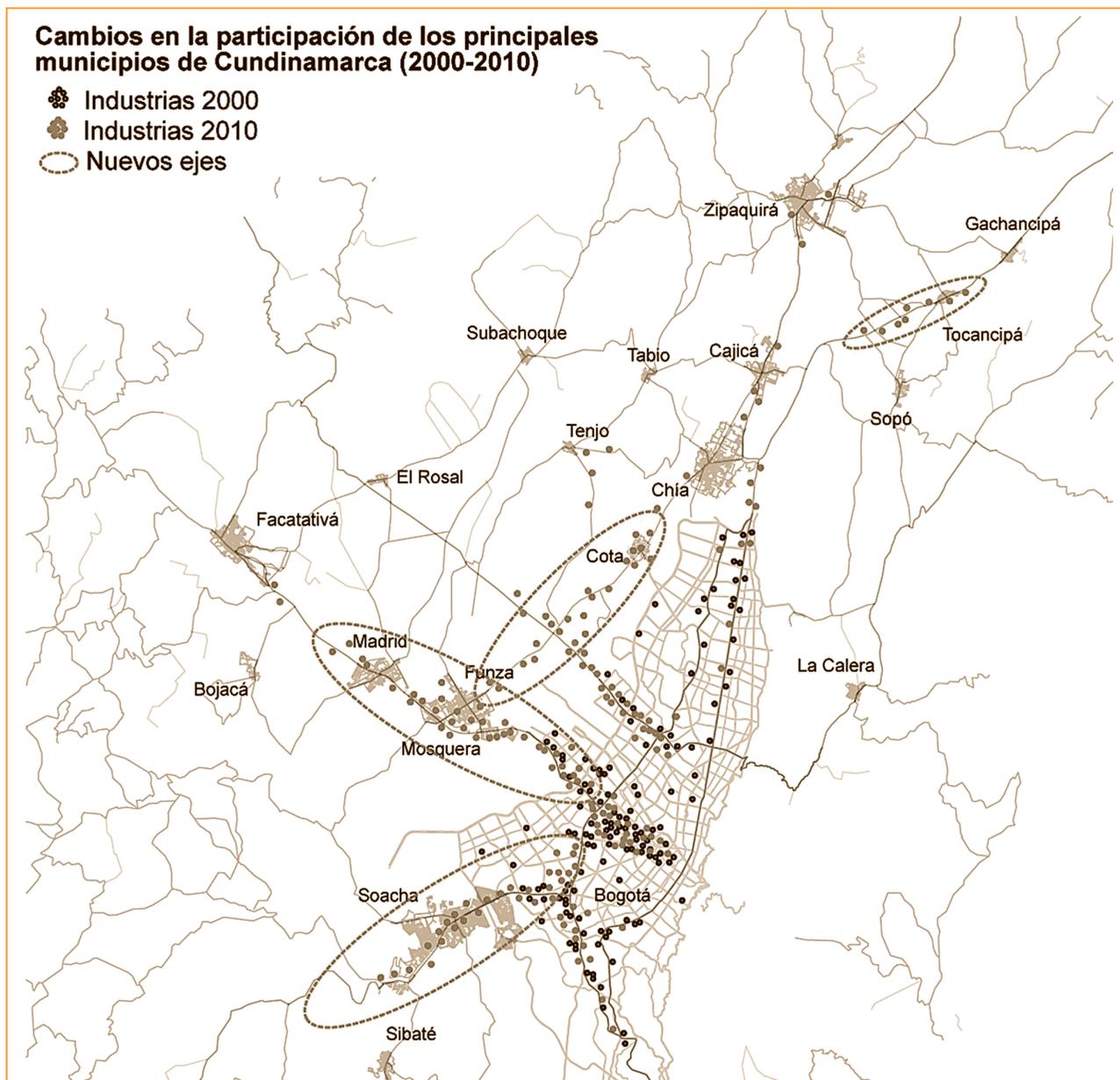
En materia de movilidad, los principales ejes viales que definen los puntos de articulación del Distrito Capital en escala nacional y regional son los que concentran el mayor flujo de vehículos de transporte de carga y de pasajeros, generando así, presiones sobre la estructura funcional y de servicios de la ciudad. Dado que en la actualidad dichos accesos viales se encuentran saturados, se presentan significativas externalidades negativas tales como: aumento en los tiempos de desplazamiento, contaminación del aire, acelerado desgaste de la malla vial y deterioro en la calidad de vida de la población, impactando negativamente los niveles de competitividad no sólo de la ciudad, sino también de la región.

Mapa 2. Sistema de distribución de tráfico de camiones entrando y saliendo de Bogotá



Fuente: Secretaría Distrital de Planeación. Macromodelación para vehículos de carga, realizada a partir del “Estudio para determinar la matriz Origen Destino de Carga y desarrollo de acciones para la regulación de la logística de carga interna de la ciudad”, realizado por Steer Davies Gleave en el año 2010 (Contratado por la Secretaría Distrital de Movilidad).

Mapa 3. Dinámica de creación de industrias 2000-2010



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

En cuanto a la localización productiva, las áreas urbanas y periurbanas situadas a lo largo de los principales corredores de carga (calle 13, Sur (Soacha), Funza-Cota y Autopista Norte), se han consolidado como ejes de ubicación de los nuevos nodos de actividad industrial en la región inmediata a Bogotá. Dichos enclaves productivos

evidencian una segmentación del mercado pues mientras allí se ubica la denominada “industria pesada”, al interior de la ciudad se identifica una mayor dinámica en “industria liviana”, evidenciando así complementariedades productivas⁵, que de ser afianzadas, redundarían en el fortalecimiento de la plataforma económica regional.

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

Los elementos de caracterización expuestos sugieren que el afianzamiento de un territorio capaz de generar dinámicas de convergencia en materia de desarrollo económico y social, demanda el diseño de un modelo de ordenamiento territorial que aborde en perspectiva regional la configuración de los elementos ambientales, las infraestructuras básicas, las localizaciones económicas e industriales y los asentamientos humanos en el marco de un sistema estratégico regional. Lo anterior explica el interés del Distrito Capital en definir un marco de política sobre el cual distintas jurisdicciones territoriales puedan construir sus apuestas de manera autónoma pero coordinada en torno a un modelo de región. El enfoque para abordar dicha integración regional y las acciones que se han emprendido para llevarlo a la práctica son los temas que se desarrollarán en el siguiente acápite.

1.2 LA APUESTA DE INTEGRACIÓN REGIONAL DEL DISTRITO CAPITAL

El marco conceptual de la visión regional que el Distrito Capital incorporó en su estrategia de ordenamiento territorial ha considerado referencias teóricas europeas y americanas de los arreglos territoriales. “Una de ellas es la expresada en el Libro Blanco de la Gobernanza Europea (2001), que ha sido puesto recientemente en perspectiva local por el Movimiento América Europa de Ciudades y Regiones (AERYC), al destacar la trascendencia que adquiere en la orientación de los asuntos regionales el trabajo en red de diversos territorios, como una condición de desarrollo humano sostenible”.⁶

De igual manera, el Distrito Capital ha planteado la idea de consolidar una red de ciudades basada en la categoría conceptual de la ciudad-región global “donde ésta se entiende como un espacio de variable extensión en el cual se integran varios territorios que comparten proximidad geográfica y desarrollan relaciones de cooperación”.⁷ Este concepto reconoce a las redes de ciudades

como un sistema generador de condiciones de competitividad que incluso trasciende el ámbito metropolitano. Dicho sistema es dinámico, por lo tanto, se encuentra en constante redefinición y se sustenta en una arquitectura institucional que le permite generar un marco de gobernabilidad regional⁸.

En este mismo sentido, Boisier⁹ plantea que una región es una estructura de múltiples límites, compleja e interactiva, que supera la noción de contigüidad. Cualquier región conforma alianzas para el logro de ciertos objetivos en plazos determinados con el fin de posicionarse en el contexto internacional¹⁰. En otras palabras, las regiones son cada vez menos hechos dados, relacionados con condiciones naturales, sociales o culturales y cada vez más construcciones originadas en acuerdos estratégicos de territorios cuyas relaciones funcionales se amplían e inciden en diversos ámbitos y escalas que van desde lo local hasta lo internacional. Así pues, los procesos de planeación estratégica con perspectiva regional, han ido tomando fuerza en la medida que se ha evidenciado que las disparidades en los niveles de desarrollo de las regiones restan competitividad y calidad de vida a los habitantes de las mismas.

Para efectos de la planeación del desarrollo, el marco legal colombiano contempla el uso de diferentes instrumentos de política pública que varían en el énfasis de sus actuaciones y en las visiones de corto, mediano y largo plazo. Para efectos de este documento, basta con mencionar que la visión de integración regional del Distrito Capital se encuentra consignada en dos instrumentos básicos conductores de la estrategia de desarrollo territorial y socio-económico de mediano y largo plazo conocidos como: i) el Plan de Ordenamiento Territorial (POT); y, ii) el Plan Distrital de Desarrollo (PDD)¹¹.

A través del Plan de Ordenamiento Territorial, la ciudad delimita los usos del suelo y enmarca las actuaciones espaciales de la política socioeconómica al establecer

6. Ibidem, p. 26.

7. Ibidem, p. 26.

8. Ibidem. P. 26. Los planteamientos expuestos pueden ser consultados en: Scott (1998), Hall (1996), Sassen (1991), Keating (1998).

9. Boisier Sergio. La gestión de las regiones en el nuevo orden internacional: cuasi-estados y cuasi-empresas. 1992.

10. Ibidem, p. 83

las condiciones bajo las cuales se puede ubicar la vivienda, las actividades productivas, culturales y de esparcimiento, define el cobro de cargas a la actividad de la construcción y fija políticas e incentivos para contener fenómenos de segregación. Así mismo, el POT es un elemento fundamental de planeación de largo plazo cuya vigencia es de tres periodos administrativos (12 años) sobre el cual se definen actuaciones de infraestructura pública y de transformación urbano rural que deben ser incorporadas en los instrumentos de planeación socioeconómica de corto y mediano plazo. Por su parte, en el Plan Distrital de Desarrollo se consignan las políticas de desarrollo económico y social de una administración, por lo tanto, se trata de un instrumento de mediano plazo que rige durante cuatro años. El Plan de Desarrollo se formula en función de la propuesta política de gobierno sobre la cual los mandatarios territoriales estructuran su campaña electoral y debe tener en cuenta las líneas estructurales de actuación de la ciudad que se encuentran consignadas en los POT vigentes.

1.2.1. La estrategia de integración regional consignada en el Plan de Ordenamiento Territorial

El primer POT de Bogotá se decretó en el 2001 bajo la idea de consolidar un modelo de ciudad densa y compacta. Su énfasis fue eminentemente urbano incurriendo en dos grandes omisiones: i) no desarrolló un marco de actuación sobre el territorio rural que representa el 75% del territorio Distrital; y, ii) no hizo mención alguna a la apuesta de desarrollo de la ciudad en un contexto regional e internacional en un mundo cada vez más globalizado.

Con el propósito de superar esta segunda omisión, el POT fue objeto de una modificación en el 2003 en la cual se definió un modelo abierto y desconcentrado de ordenamiento territorial, basado en el reconocimiento de una estructura regional, en la cual el Distrito Capital

organiza sus actuaciones en función de sus estrechas relaciones de interdependencia con los territorios vecinos. Dicho modelo planteó el fortalecimiento de una red de ciudades con una visión de desarrollo regional sostenible en lo económico, social, cultural y ambiental, basado en las vocaciones productivas, potencialidades y complementariedades propias del territorio. Esta perspectiva reconoce que los problemas que empiezan a enfrentar las ciudades cuando no logran planificar su crecimiento interno ni establecer medidas de planificación regional, conducen al agotamiento de los recursos de su entorno y con ello a su empobrecimiento.

Además de la desconcentración de las dinámicas de desarrollo, el modelo de ciudad-región adoptado por el Distrito Capital en el 2003 se propuso detener los procesos de conurbación mediante el control de la expansión urbana; preservar el medio ambiente y sus servicios ecosistémicos; ampliar y mejorar la dotación de infraestructuras viales y de equipamientos de conexión regional; generar condiciones para alcanzar la seguridad ciudadana y humana; y garantizar el adecuado abastecimiento de alimentos y materias primas a la ciudad. Todo esto soportado mediante un esquema de coordinación de la planeación del Distrito al sistema de planeación regional. Así mismo, fijó un marco general para las acciones distritales en la construcción de la apuesta regional Bogotá–Cundinamarca y definió las áreas de actuación estratégica para la construcción de agendas de integración regional con la nación, los departamentos y municipios de su entorno regional.

Después de casi una década de la adopción de dicho modelo de ordenamiento territorial con enfoque regional, se pueden listar avances en la concreción de acuerdos de voluntades y convenios de cooperación que permitieron abordar problemas comunes mediante proyectos puntuales de inversión o de cooperación técnica. No obstante, se falló en la implementación de una estrategia articulada de desarrollo regional de largo plazo que fuera

11. El marco legal colombiano crea un complejo entramado de instrumentos de planeación no sólo en ámbitos relacionados con el desarrollo socio-económico, sino también en aspectos financieros y aquellos relativos a las actuaciones sobre el suelo urbano y rural. Algunos de estos instrumentos plantean la necesidad de coordinación entre los niveles local, departamental (regional) y nacional, no obstante, en la práctica dicha coordinación no se da debido a la supeposición de calendarios para presentar dichas propuestas. A esta dificultad de coordinación se suma la proliferación de instrumentos que reglan desde micro actuaciones de corto plazo hasta fijar grandes apuestas de desarrollo en el largo plazo. Por lo tanto, se trata de un esquema de planificación complejo y fragmentado que no pretendemos agotar en este documento.

vinculante para las autoridades territoriales en el entorno regional, y que aprovechara las potencialidades de la integración regional. Aunque en su momento el Plan de Ordenamiento Territorial del Distrito Capital planteó de manera explícita su apuesta hacia la configuración de un modelo de ordenamiento regional, éste sólo podía ser un marco de referencia para los territorios circunvecinos que así lo consideraran, pero no podía tener ninguna condición como determinante de las decisiones territoriales en escala regional.

1.2.2. La visión de la integración regional consagrada en el Plan Distrital de Desarrollo “Bogotá Humana 2012 – 2016”

La interdependencia entre Bogotá y los territorios próximos, así como la incidencia de las dinámicas socioeconómicas del Distrito en su entorno inmediato en asuntos como la urbanización, el uso del suelo, el manejo y conservación del medio ambiente, el patrón de segregación y la movilidad son algunos de los que deben ser tratados con un enfoque supraterritorial para establecer relaciones armónicas con su entorno regional.

Ante esta realidad, el PDD Bogotá Humana incorporó la visión regional como un componente transversal de sus ejes estratégicos que lo componen; de esta forma, ocho de los 33 programas que hacen parte del PDD son de alcance regional. Dichos programas giran en torno a acciones sectoriales que apuntan principalmente a aspectos relacionados con sostenibilidad ambiental, seguridad y soberanía alimentaria, infraestructura para la conectividad, desarrollo económico, y cooperación técnica recíproca.

En el Eje 2 -Un territorio que enfrenta el cambio climático y se ordena alrededor del agua - define como objetivo “consolidar el proceso de integración regional de Bogotá con la región. Adoptar acciones de planificación concertadas, las cuales garanticen el respeto y protección de las estructuras sociales y ambientales regionales existentes, propendiendo por la convergencia en términos de calidad de vida de todos los habitantes de la región”. Dentro de las estrategias de este eje se plantea “Fortalecer la institucionalidad regional con el fin de contar con la capacidad de planear e intervenir en forma concertada

el territorio para avanzar hacia la integración regional y promover la convergencia en las condiciones de calidad de vida entre Bogotá y la región”, y, “Avanzar en el proceso de integración regional, en el marco de la legislación nacional vigente, en el propósito de promover el desarrollo humano sostenible, económico y social en la región Bogotá-Cundinamarca y otros territorios vecinos, mediante el fortalecimiento de acciones concertadas con las autoridades e instancias de planeación regional, en materia de ordenamiento territorial, seguridad alimentaria y apoyo a la producción campesina, protección de ecosistemas estratégicos y del sistema hídrico regional, armonización tributaria, armonización de las políticas de vivienda, manejo de residuos y provisión de servicios domiciliarios, movilidad con prevalencia en la introducción del modo férreo, ciencia, tecnología e innovación, seguridad ciudadana y gestión integral de riesgos”.

En este eje también se encuentra el Programa “Bogotá, Territorio en la Región”, cuyo objetivo es “mejorar la capacidad de la ciudad para atender problemáticas supramunicipales y reconocer y mitigar sus impactos sobre la región mediante estrategias en materia institucional y socioeconómica, con el fortalecimiento y armonización de los mecanismos de planeación, gestión y de la generación de relaciones de reciprocidad y corresponsabilidad con el entorno regional, potenciado por el manejo coordinado de los recursos de regalías”. Los proyectos prioritarios de este programa son: i) institucionalización de la integración regional; ii) coordinación del desarrollo regional; y, iii) cooperación regional.

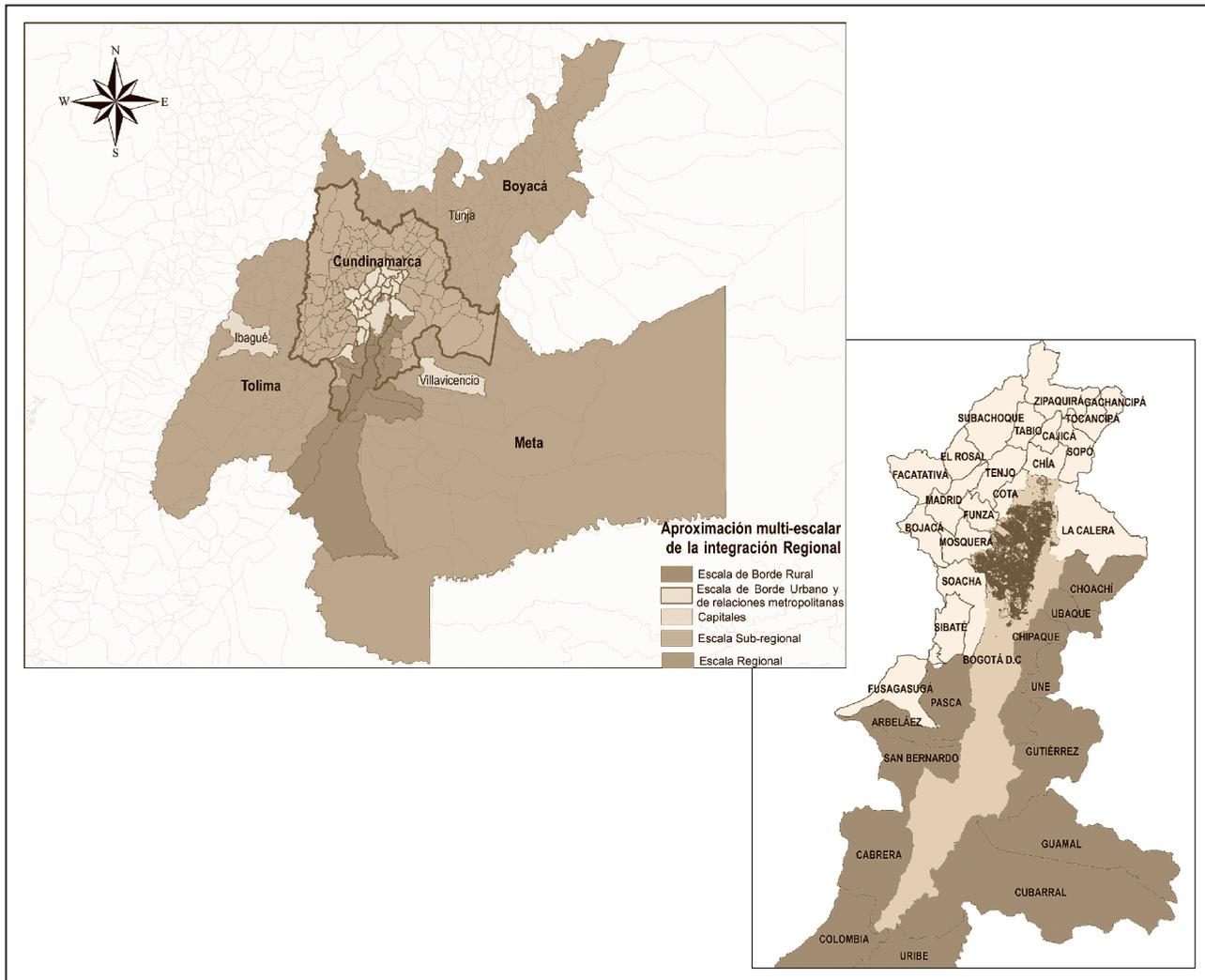
Desde el Plan de Desarrollo Distrital se lanza una apuesta clara para reducir las desigualdades territoriales, no sólo al interior de la ciudad, sino también en el entorno regional. Se busca así que exista una convergencia en términos de calidad de vida entre los habitantes de Bogotá y de los municipios de la región. La disminución de brechas interregionales depende entonces de una apuesta por impulsar la competitividad sistémica del territorio regional, en donde todos los sectores (tradicionales y no tradicionales) de la economía cuenten con la posibilidad de generar medios de vida sostenibles para los pobladores de la región.

1.2.3. El enfoque multi-escalar de la integración regional del Distrito Capital

Bogotá se proyecta como una ciudad ambientalmente sostenible y socialmente incluyente; que se reconoce como parte de una estructura regional con estrechas relaciones de interdependencia entre sus territorios. Para ello, apuesta por la consolidación de un modelo

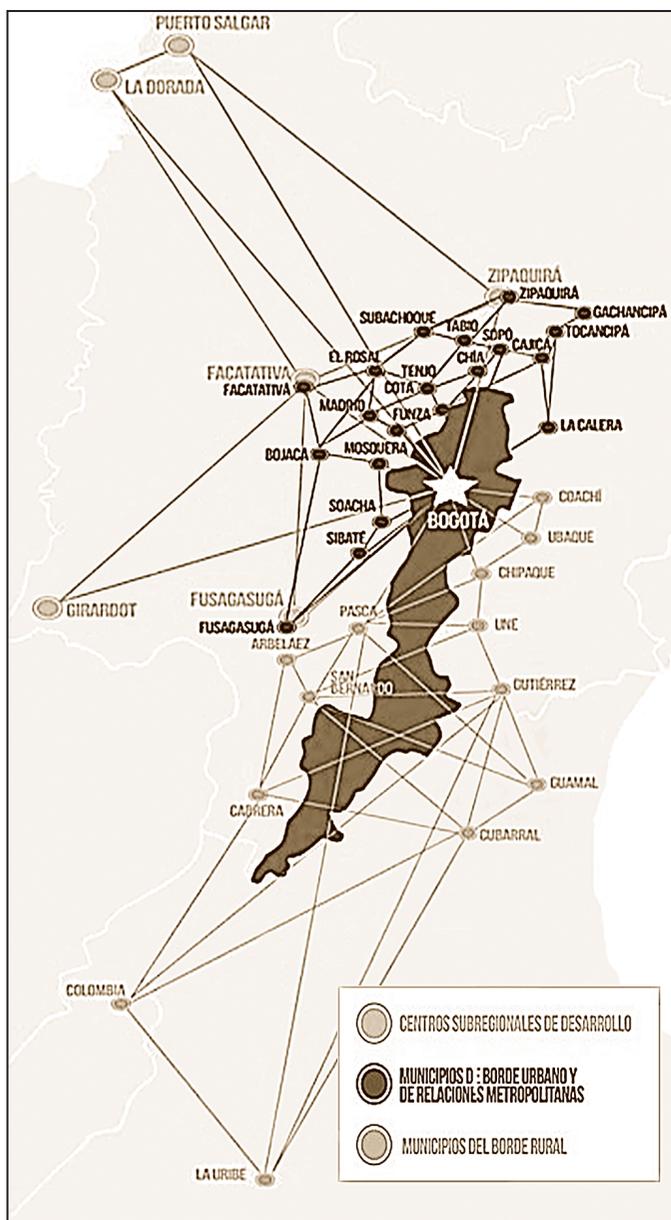
abierto y desconcentrado de ordenamiento territorial, cuyo propósito no sólo es alcanzar una red funcional de ciudades complementaria a la oferta de bienes y servicios del Distrito Capital, sino también, articular el núcleo regional que éstas constituyen al sistema de las principales ciudades del país y a las infraestructuras viales, férreas, portuarias y aeroportuarias que la conectan con los mercados internacionales.

Mapa 4. Aproximación multi-escalar de la integración Regional



Fuente: Secretaría Distrital de Planeación (2012-2013) – Dirección de Integración Regional, Nacional e Internacional.

Mapa 5. Bogotá en el marco de la Red Regional de Ciudades



Fuente: Secretaría Distrital de Planeación (2012-2013)
– Dirección de Integración Regional, Nacional e Internacional.

En aras de avanzar en el proceso de planificación regional y de obtener resultados concretos en el corto y mediano plazo, se plantearon unos ámbitos territoriales progresivos que buscan afrontar las diversas problemáticas resultantes de la interacción del Distrito Capital con la región. Así las cosas, se consideran tres escalas de planificación conjunta para la articulación de Bogotá con sus territorios vecinos, marcadas por relaciones funcionales de doble vía:

- Escala de Borde: Los vínculos entre Bogotá y su entorno inmediato se encuentran asociados a la presión que el núcleo central ejerce sobre los municipios colindantes y comprenden, entre otros aspectos, asuntos relacionados con la armonización de instrumentos de ordenamiento territorial, usos del suelo, movilidad, servicios públicos y estructura ecológica principal. En la escala de borde se debe distinguir entre los municipios de borde urbano y de relaciones metropolitanas, y los municipios de borde rural.
 - » Borde urbano y relaciones metropolitanas: Incluye a los municipios más próximos al Distrito Capital con los cuales se presentan estrechas relaciones funcionales derivadas de sus dinámicas urbanas. Los municipios pertenecientes a esta categoría son: Mosquera, Soacha, Funza, Chía, Tocancipá, Cota, Sibate, Cajicá, Madrid, Bojacá, El Rosal, Fusagasugá, Gachancipá, Sopo, Tenjo, Tabio, La Calera, Facatativá, Zipaquirá y Subachoque.
 - » Borde rural: Hacen parte los municipios que se relacionan con Bogotá por sus áreas ambientales y su vocación de suelo para fines de abastecimiento alimentario. Lo componen, en el departamento de Cundinamarca: Ubaque, Chipaue, Une, Choachí, Pasca, San Bernardo, Cabrera, Gutiérrez y Arbeláez; en el departamento del Meta: Guamal, Cubarral y La Uribe; y en el departamento del Huila: el municipio de Colombia.
- Escala Subregional: Corresponde al territorio comprendido por el departamento de Cundina-

marca y sus municipios, el cual cumple una función de soporte a las estructuras: ambiental, socio-económica, y funcional y de servicios. La relación del Distrito con este territorio se basa en la localización de la industria, de equipamientos logísticos, suministro de alimentos y materias primas. En esta escala territorial se busca un mayor aprovechamiento de las ventajas y factores de competitividad existentes para alcanzar mejoras sustanciales en la calidad de vida y el desarrollo humano y lograr una mejor inserción internacional, en un contexto caracterizado por el progresivo posicionamiento de las regiones como actores de primer orden para el logro del crecimiento y la productividad.

- **Escala Regional:** Es el territorio conformado por Bogotá y los departamentos de Cundinamarca, Boyacá, Tolima y Meta y los municipios que los conforman. Encierra una visión de desarrollo regional de largo plazo basada en las complementariedades de clima, suelos y potencialidades de sus territorios. Bogotá, con una economía basada en la prestación de servicios, se articula a una región de vocación agroindustrial, comercial y minera.

En cada una de las escalas se han emprendido acciones para avanzar en la consolidación de un marco institucional que permita planificar el desarrollo regional en el corto, mediano y largo plazo. Entre las acciones se encuentra: la gestión de figuras administrativas del ordenamiento territorial, la consolidación de espacios de coordinación y la gestión de proyectos con alcance regional, la suscripción de convenios con los territorios vecinos, la conservación, restauración y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales regionales y del medio ambiente, la mejora en la prestación de servicios públicos, la seguridad alimentaria, entre otras.

1.3 HACIA LA CREACIÓN DE CONDICIONES PARA LA GOBERNANZA DEL TERRITORIO REGIONAL

El gobierno de los arreglos regionales es uno de los temas que más ha llamado la atención de los estudiosos de las instituciones modernas. Al respecto, son muchos los casos documentados, sin embargo, el patrón que parece prevalecer es que los esquemas de gobierno regional son más cercanos a los arreglos informales que

a estructuras institucionales claramente definidas. Este es el caso de Bogotá y su región. Pese a que la legislación colombiana contempla formas administrativas de gestión del territorio en escala regional y metropolitana, razones políticas han impedido que este tipo de figuras se hayan podido cristalizar en el entorno supralocal del Distrito Capital.

Como se ilustró previamente, Bogotá tiene razones de peso para reclamar actuaciones concertadas con otros territorios en torno a un modelo de desarrollo. Por esta razón, para superar las dificultades propias de gestionar figuras asociativas contempladas en el marco normativo, el Distrito Capital ha optado por trabajar en una estrategia de acercamiento con gobiernos departamentales de territorios vecinos y con los municipios de su área de influencia directa. Esta estrategia tuvo su origen en el 2001 con la creación de la Mesa de Planificación Regional Bogotá-Cundinamarca, cuya secretaria técnica estuvo a cargo del Centro de las Naciones Unidas para el Desarrollo Regional (UNCRD). En este escenario, se buscó generar un espacio de trabajo que lograra crear confianza y un ambiente propicio para la coordinación de políticas regionales entre el Gobierno del departamento de Cundinamarca, la Autoridad Ambiental Regional (CAR) y el Distrito Capital.

La Mesa de Planificación Regional logró convocar además actores del sector privado, la academia y la sociedad civil, permitiendo así visibilizar la importancia de los temas regionales, lo cual condujo a la creación de nuevos espacios de concertación interinstitucional tales como la Comisión Regional de Competitividad (en donde participan las Cámaras de Comercio de la región, el sector privado y la academia); el financiamiento de estudios que se convirtieron en la base de las políticas y proyectos regional que se formularon a lo largo de la primera década del 2000; e incluso, este fue el origen del enfoque de articulación regional que se introdujo en la modificación del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá de 2003.

Desde entonces, el Centro de las Naciones Unidas para el Desarrollo Regional (UNCRD) ha acompañado al Distrito Capital en la adopción de una estrategia que busca combinar el desarrollo de figuras institucionales del

Mapa 6. Territorio de la Región Central



Fuente: Universidad Nacional de Colombia, citado en: Documento Técnico de Soporte de la Región Administrativa y de Planeación Especial – Región Central (2014).

ordenamiento territorial reconocidas en las disposiciones legales, con el uso de escenarios menos formales (o alternativos) de coordinación interinstitucional. A continuación, se describen las acciones más recientes adoptadas por el Gobierno de Bogotá Humana en esta materia:

1.3.1. Desarrollo de figuras institucionales del ordenamiento territorial

La conformación de esquemas regionales para la coordinación del desarrollo regional ha sido materia de trabajo desde inicios de la década del 2000 sin que aún logre mostrar resultados. No obstante, desde el 2011 se ha venido dando un giro de la política nacional para fortalecer los esquemas asociativos territoriales lo cual incluye una nueva Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial y un nuevo reparto de regalías con criterios regionales. En este marco, se ha revivido el interés por crear estructuras de Gobierno regional entre las cuales se encuentran:

1.3.1.1. Creación de la Región Administrativa y Planeación Especial de la Región Central

Las Regiones Administrativas y de Planeación son esquemas asociativos que se conforman entre departamentos, no obstante, el Distrito Capital puede pertenecer a éstas pues tiene un fuero especial que le otorga un tratamiento de municipio y departamento en forma simultánea. Su rol gira en torno a la planificación de temas comunes de escala departamental asociados al desarrollo económico, social y la sostenibilidad ambiental de sus territorios.

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

Con el inicio del plan de gobierno de la “Bogotá Humana”, la idea de una plataforma de planificación regional no sólo identificó al departamento de Cundinamarca, sino que buscó incluir a los socios departamentales históricamente más cercanos al Distrito Capital conocidos como la “Región Central”. Por esta razón, la administración distrital trabajó articuladamente con los departamentos contiguos de Cundinamarca, Boyacá, Meta y Tolima en el proceso de construcción de esta figura asociativa cuyo objetivo es “integrar y consolidar, desde lo regional, un territorio de paz, con equilibrio social, económico y ambiental, culturalmente diverso y globalmente competitivo e innovador”. Se trata de una figura administrativa del ordenamiento territorial con vocación de permanencia en el tiempo cuyo propósito es el de aglutinar a entidades territoriales del orden departamental en torno a los siguientes ejes definidos por sus asociados:

- Sustentabilidad ecosistémica y manejo de riesgos.
- Infraestructuras de transporte, logística y servicios públicos.
- Competitividad y proyección internacional.
- Seguridad alimentaria y economía rural.
- Gobernanza y buen gobierno.

Dicha figura asociativa, creada el 25 de septiembre de 2014, es pionera en materia de integración regional en Colombia y constituye en un ejemplo de la capacidad de los distintos gobiernos de entender sus problemas en escalas diferentes y de transformar la institucionalidad para mejorar la asertividad de las grandes inversiones que transforman el panorama social y productivo del país. En síntesis, se trata de una nueva estructura de gestión territorial supra-regional en Colombia a la cual se le pueden delegar competencias del orden nacional y departamental, y a su vez, cuenta con autonomía administrativa y financiera. Su órgano máximo de dirección es el “Consejo Directivo” el cual está conformado por los 5 mandatarios territoriales (4 gobernadores y el Alcalde

Mayor de Bogotá) y está facultado para la expedición de actos administrativos denominados “Acuerdos Regionales”. Éstos se constituyen en decisiones de obligatorio cumplimiento para sus asociados, convirtiéndose en directrices marco para el diseño de los planes e instrumentos de desarrollo de cada una de las entidades suscribientes al interior de su jurisdicción.

1.3.1.2. Constitución del Área Metropolitana Bogotá – Soacha

El entorno metropolitano del Distrito Capital es sin lugar a dudas el más importante en términos económicos y poblacionales de Colombia. Sin embargo, a diferencia de otras áreas metropolitanas formalmente constituidas en el país, no existe un arreglo institucional para el caso del Distrito Capital y los municipios metropolitanos. Las razones han sido eminentemente políticas por cuanto las profundas asimetrías en materia de población e ingresos entre Bogotá y los territorios vecinos tiende a asociarse con una supremacía desmedida del núcleo central y con una pérdida de autonomía de éstos últimos en caso de conformarse una figura metropolitana. Lo anterior, se ha traducido en enormes costos para la región pues el crecimiento urbano, la localización industrial, el manejo del tránsito y el transporte, la prestación de servicios públicos y la intervención sobre la estructura ecológica se han realizado sin que medie un criterio metropolitano, generando así notorias deseconomías de escala.

El primer intento por constituir un área metropolitana entre Bogotá y algunos de los municipios de la Sabana tuvo lugar a inicios de la década del 2000, sin embargo, los conflictos políticos entre éstos y el Distrito terminaron por llevar a archivar la iniciativa. La puesta en marcha del plan de gobierno de “Bogotá Humana” en 2012 revivió el interés por un diálogo metropolitano y la administración distrital se puso en la tarea de buscar socios municipales que quisieran conformar esta figura de gobierno sub-regional.

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

13. Ley 1625 de 2013 “Por la cual se deroga la Ley 128 de 1994 y se expide el régimen para las Áreas Metropolitanas”

Mapa 7. El fenómeno de la conurbación en la Sabana de Bogotá



Fuente: Proyección cartográfica 2007. Gobernación de Cundinamarca, con información suministrada por municipios y clasificada por Gobernación de Cundinamarca, Secretaría Distrital de Planeación y UNCRD

Sólo el municipio de Soacha, con quien Bogotá comparte el borde urbano más importante y es el territorio más sensible en términos de sus estrechas relaciones funcionales, manifestó su interés en la conformación de un Área Metropolitana, iniciándose en el 2012 el trámite de creación indicado por la normatividad vigente¹² para entonces. Para ello, se dispuso de un equipo técnico conformado por profesionales de ambas administraciones que lideraría la discusión y concertación de los aspectos técnicos y jurídicos para la creación del Área Metropolitana. En diciembre del mismo año, se logró la radicación de la iniciativa concertada ante la Registraduría Nacional del Estado Civil para solicitar la fecha de la Consulta Popular en ambos territorios que autorizaría la creación de la figura.

No obstante, la Registraduría dilató la fijación de la fecha de la consulta popular y el 29 de abril de 2013 se sancionó una nueva ley de áreas metropolitanas¹³, en cuyo Artículo 1, Parágrafo 1, se establece que la misma no aplica para el caso de Bogotá y sus municipios conurbados, los cuales tendrán una ley especial, aun no expedida. Finalmente, la autoridad electoral se pronunció al respecto

y declaró no procedente señalar fecha para la Consulta Popular dado el nuevo marco normativo, y por ende se congeló el proceso de constitución. A pesar de lo anterior, la estrategia de integración regional del Distrito Capital mantiene en firme su interés por avanzar hacia la construcción de un arreglo metropolitano de gobierno y actualmente trabaja en la formulación de recomendaciones para una Ley Especial que permita superar los límites impuestos por la misma legislación.

1.3.2. Escenarios alternativos de coordinación institucional y gestión de proyectos regionales

Los problemas del desarrollo metropolitano de la sabana de Bogotá ponen en evidencia que, pese a la idea generalizada de tener un modelo construido a partir de las relaciones de articulación entre la red de ciudades, éste aún no se incorpora en los instrumentos locales de gestión del territorio. La superación de este tipo de dificultades requiere de un esquema de “gobernanza regional” que facilite la actuación de actores públicos y privados en torno a una apuesta común de desarrollo

territorial. Ante el limitado margen de acción desde el punto de vista de las figuras institucionales del ordenamiento territorial, la administración distrital le ha apostado a impulsar la conformación de mecanismos “menos formales” de concertación regional, así como a dar paso a actuaciones puntuales y específicas sobre el territorio a través de la implementación de proyectos concretos de alcance regional. De esta forma, se reduce la tensión sobre problemas relacionados con las autonomías locales y se presentan hechos concretos que dan cuenta de una verdadera voluntad hacia la solución conjunta de problemas compartidos. Estos escenarios alternativos se presentan a continuación.

1.3.2.1. Mesas de concertación regional

Se trata de espacios de diálogo especializado en donde se convocan actores en función de los temas específicos a tratar. Entre los más desarrollados se encuentran: i) Mesas de Borde: en las cuales participan los alcaldes municipales, secretarios de despacho (planeación, ambiente, gobierno, desarrollo económico, entre otros), personeros y autoridades de policía. Allí se han tratado temas como: convivencia y seguridad ciudadana y ordenamiento territorial. ii) Mesa Técnica Regional: se trata de un espacio facilitado por UNCRD para tratar aspectos relacionados con la ocupación regional del territorio y cuenta con la participación de la Gobernación de Cundinamarca, el Distrito Capital y la CAR. iii) Mesa por el Territorio y el Agua: cuenta con la participación del Distrito Capital, la Gobernación de Cundinamarca, la autoridad ambiental regional (CAR) y dos municipios representantes de los gobiernos locales; en esta mesa se renegociaron los contratos de suministro de agua en grandes volúmenes hacia los municipios de la sabana por parte de la Empresa de Acueducto de Bogotá y se viene trabajando en la definición de una estrategia de aprovechamiento del agua con criterio de sostenibilidad y balance de las fuentes hídricas de la región.

1.3.2.2. Convenios Marco para la integración regional de Bogotá con sus territorios vecinos

Con el fin de habilitar un instrumento jurídico que permitiera el desarrollo de proyectos e inversiones complementarias con sus contrapartes territoriales, la administración distrital, suscribió una serie de convenios

marco de integración regional de manera bilateral con los departamentos de Cundinamarca, Boyacá, Meta, y con el municipio de Soacha, partiendo de la identificación de ejes de consenso presentes en sus respectivos planes de desarrollo: i) institucionalidad regional; ii) planeación y ordenamiento territorial; iii) sostenibilidad ambiental y cambio climático; iv) seguridad y soberanía alimentaria; v) gestión de la información regional; vi) transporte y movilidad; vii) seguridad y convivencia ciudadana; viii) cooperación institucional para el diseño de políticas públicas; ix) construcción de paz y atención a víctimas; x) desarrollo económico y competitividad; y, xi) logística y equipamientos regionales. En desarrollo de estos convenios marco se ha avanzado en el trámite de la Región Administrativa y de Planeación Especial de la Región Central y en la implementación de proyectos específicos en cada una de los ejes priorizados.

1.3.2.3. Gestión de proyectos regionales

Escenarios como la Mesa de Planificación Regional Bogotá – Cundinamarca (2001-2007), el convenio de la Región Central (2004) y el convenio de constitución de la Región Capital Bogotá – Cundinamarca (2008), permitieron la identificación de una agenda de integración territorial y de coordinación de las dinámicas de desarrollo que listó desde proyectos de infraestructura vial y de equipamientos regionales hasta iniciativas de desarrollo económico en procura de una exitosa inserción de la región en la dinámica global.

A partir de estos insumos, y en cumplimiento de las metas definidas en los siete programas con alcance regional incluidos en el Plan de Desarrollo “Bogotá Humana 2012 – 2016”, el Distrito Capital ha destinado recursos a la implementación de proyectos que apuntan principalmente a ampliar el acceso de los ciudadanos y ciudadanas a los servicios públicos e incrementar la competitividad de Bogotá y la región. Durante la actual administración se han ejecutado cerca de 25 proyectos regionales que atienden principalmente a las temáticas de hábitat y servicios públicos; planeamiento ambiental y territorial; transporte y movilidad; desarrollo económico y competitividad; sistemas de información para la región; y, seguridad y soberanía alimentaria. Las principales acciones se describen a continuación:

1.3.2.4. Conservación, restauración y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales regionales

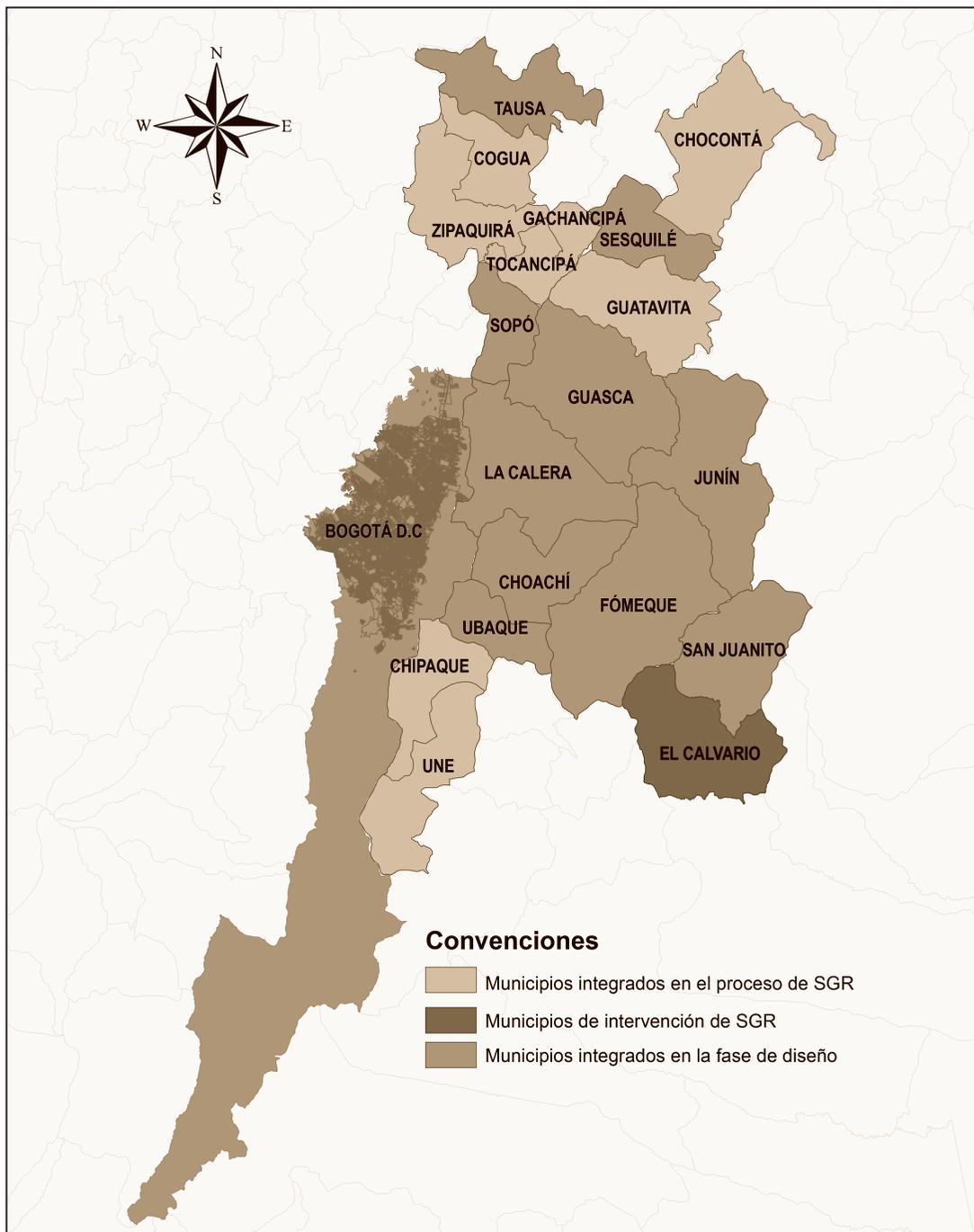
La recuperación y adecuación hidráulica del río Bogotá y la recuperación de humedales y de cuerpos de agua son unas de las áreas de trabajo emblemáticas en esta materia. Así mismo, el proyecto de “Conservación, restauración y uso sostenible de los servicios ecosistémicos del territorio comprendido entre los páramos de Guacheneque, Guerrero, Chingaza, Sumapaz, los Cerros Orientales de Bogotá y su área de influencia”, se constituye en un hito de la articulación interinstitucional e interterritorial para la gestión compartida de temas ambientales no sólo por el monto de los recursos financieros involucrados, sino también por tratarse de una apuesta de trabajo con 12 municipios de la región que ha liderado el Distrito Capital¹⁴. De igual forma, a través de la modificación excepcional del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá se buscó tomar decisiones dirigidas a la contención de la presión de la expansión urbana, la protección de los bordes rurales

y de las áreas de riesgo, así como la protección y recuperación de los elementos de conectividad regional de la Estructura Ecológica Principal, las cuales inciden en la forma de articulación con el entorno regional del Distrito Capital.

En cuanto a la definición de planeamientos ambientales de escala regional se destacan: i) la formulación de los Lineamientos de Política Ambiental Región Central (2008) que presenta la visión ecológica regional a 2050; ii) la puesta en marcha del Plan Regional Integral de Cambio climático para la Región Capital, el cual constituye uno de los modelos piloto mundiales que ha impulsado Naciones Unidas para fortalecer la capacidad de los gobiernos regionales de constituir territorios resilientes capaces de enfrentar los retos del cambio climático; y, iii) la Evaluación Regional del Agua cuyo objeto es el análisis integrado de la oferta, demanda, calidad y análisis de los riesgos asociados al recurso hídrico de la región.

14. El proyecto de conservación del corredor de páramos se encuentra en el marco de los proyectos regionales que el Distrito Capital viene financiando con recursos del nuevo Sistema General de Regalías. Se trata de un proyecto ambiental sin precedentes no sólo por el monto que Bogotá ha destinado (cerca de 50 millones de dólares) sino también por su gran alcance territorial (cerca de 550.000 hectáreas en su fase más avanzada). Se espera que en el mediano plazo la participación ascienda de 12 a 22 municipios (incluyendo el Distrito Capital).

Mapa 8. Corredor de conservación de Páramos



Fuente: Empresa de Acueducto, Alcantarillado y Aseo de Bogotá (2012)

1.3.2.5. Movilidad inteligente

La conectividad vial y de transporte es por excelencia uno de los principales ejes de la articulación regional. Por esta razón, no sólo se avanzó en la extensión del sistema de Buses Transmilenio (BTR) al vecino municipio de Soacha, sino también, el Distrito Capital invirtió cerca de 1.5 millones de dólares en la adquisición del 50% de la Empresa Férrea Regional (diciembre de 2013) a la Gober-

nación de Cundinamarca. Esta transformación accionaria dio origen a la primera empresa de tipo regional, y en la actualidad, se encuentra estudiando diferentes propuestas de Alianzas Público Privadas (APP) para la rehabilitación de los corredores férreos compartidos entre Bogotá y Cundinamarca. Se espera que en el segundo semestre de 2014 se apruebe la primera APP que dará vida al Tren Ligero de la Sabana de Occidente (se trata del corredor más rojo del mapa que se presenta a continuación).

Mapa 9. Proyecto de recuperación de los corredores férreos de Bogotá – Cundinamarca



Fuente: Gobernación de Cundinamarca – Empresa Férrea Regional (2011)

1.3.2.6. Prestación de servicios públicos

En el ámbito de las actuaciones regionales, el Distrito Capital ha trabajado de manera permanente en la adecuación de su red de abastecimiento hídrico para garantizar el suministro de agua de su jurisdicción y la de su entorno metropolitano (cerca de 10 municipios de borde urbano). Las alertas sobre la vulnerabilidad de este territorio frente a la variación climática y la gestión del riesgo, así como la necesidad de plantear una estrategia para la gestión integral de los residuos sólidos en escala regional, han puesto sobre la mesa el debate en torno a la coordinación en la ocupación del suelo de la sabana y la protección de su patrimonio ambiental con un criterio de balance hídrico regional. Por esta razón, cobra especial importancia la necesidad de desarrollar un verdadero proceso de armonización de los instrumentos de planificación territorial con miras a procurar la sostenibilidad de la principal aglomeración urbana del país.

1.3.2.7. Sistemas de información para la región

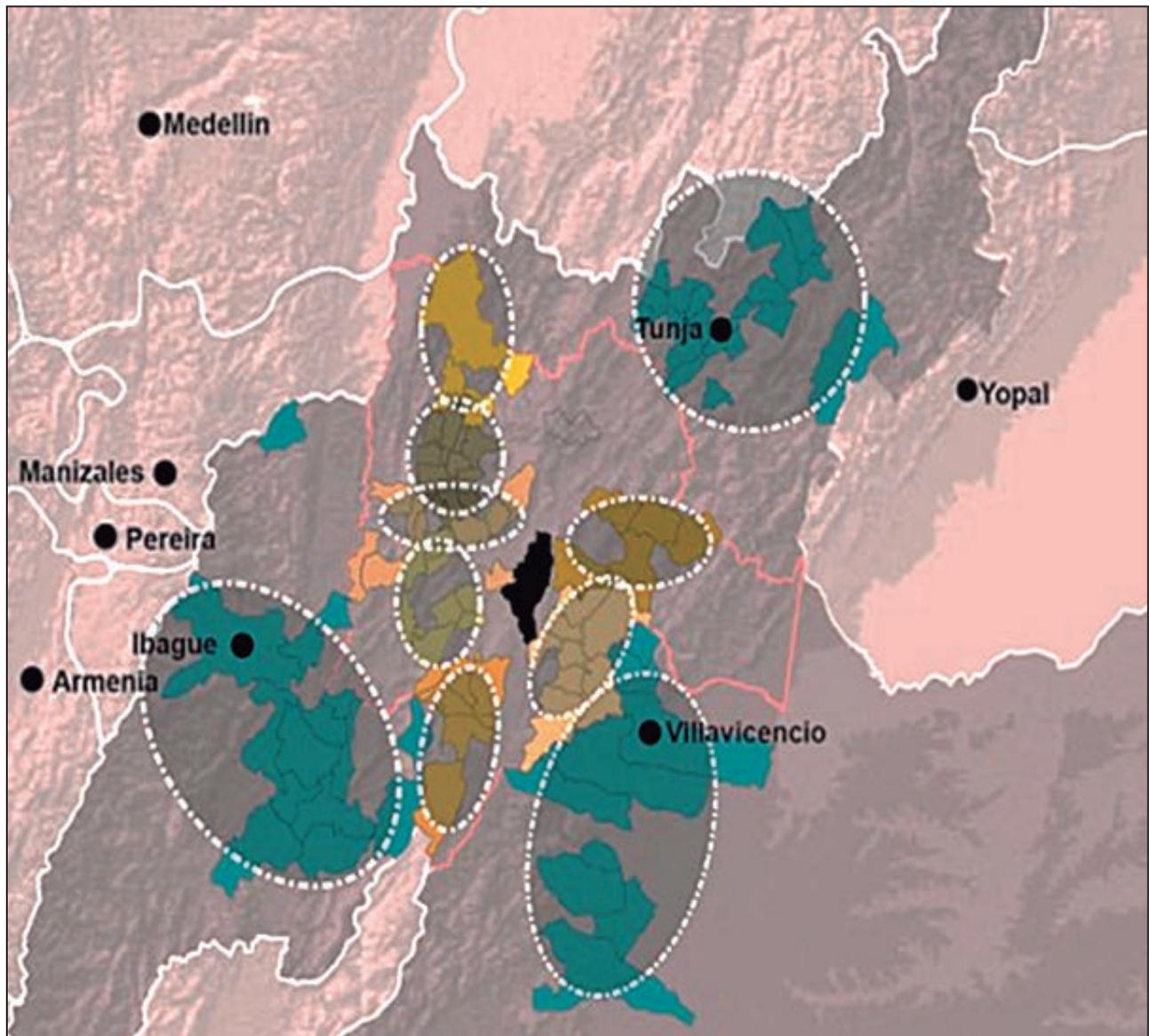
Este es uno de los temas más rezagados de la agenda de integración regional por cuanto la brecha de información entre Bogotá y los municipios de su entorno es significativa. No obstante, en diciembre de 2013 se dio inicio a la ejecución de otro de los grandes proyectos regionales del Distrito Capital. Se trata del “Sistema de análisis y administración de información socioeconómica y espacial de Bogotá y la región”, cuya inversión asciende a los \$ 23.412 millones de pesos, es financiado a través de recursos del Sistema General de Regalías del

Distrito Capital y tiene una cobertura de 33 municipios (incluido Bogotá). Este proyecto se constituye en un importante escenario de trabajo para la generación de información sobre la calidad de vida, el aparato productivo y el mercado inmobiliario en escala regional, que permitirá orientar la toma de decisiones concertadas y monitorear el impacto de políticas públicas de escala regional.

1.3.2.8. Acciones para garantizar la seguridad alimentaria

Desde el 2008 el Distrito Capital y los departamentos de Boyacá, Meta y Tolima han aunado esfuerzos para el desarrollo integral de sus estrategias de seguridad alimentaria y nutricional. Dichas acciones aún deben ser articuladas con la estrategia logística, el esquema de movilidad y conectividad, así como con la apuesta de competitividad regional; no obstante, en aras de fortalecer a los productores campesinos de la región, el Distrito Capital invirtió durante el 2013 cerca de seis mil millones de pesos en acciones para fomentar su empresarización e identificar canales idóneos de comercialización. De igual forma, en el marco del Sistema General de Regalías, el Distrito Capital y la Gobernación de Cundinamarca participan en un proyecto que alcanza los 50 mil millones de pesos para desarrollo agrotecnológico de la región. Este es uno de los temas más sensibles de la integración regional pues se asocia a las estrategias para mejorar la calidad de vida en los territorios rurales y la consolidación del post-conflicto en un contexto de negociaciones de paz.

Mapa 10. Municipios prioritarios del abastecimiento alimentario de Bogotá



Fuente: Secretaría Distrital de Desarrollo Económico. Elaboración de UNCRD, 2013

1.4 CONCLUSIONES

El Distrito Capital reconoce que su sostenibilidad depende de su capacidad de generar dinámicas de convergencia en el desarrollo entre la Ciudad y sus socios regionales. Al respecto, el propósito de su estrategia de ordenamiento territorial regional es promover la desconcentración de la población y de las actividades económicas en el territorio, para lo cual, busca trabajar hacia la consolidación de una red de centralidades sub-regionales compuesta por un conglomerado de ciudades compactas y por una distribución balanceada de infraestructuras regionales. Con este fin, se ha procurado el diseño de herramientas para vincular la planeación de la ciudad con un futuro sistema de planeación regional, y al mismo tiempo, fija reglas para controlar los procesos de expansión urbana de la ciudad.

Para el Distrito Capital el camino hacia la integración regional no ha sido fácil. Decisiones administrativas provenientes del Gobierno nacional que terminaron en la anexión de 6 municipios circunvecinos a su perímetro urbano¹⁵ en 1954 son mencionadas de manera recurrente por actores locales para indicar desconfianza hacia Bogotá como un socio que garantice el respeto por la equidad y la autonomía territorial. Así mismo, durante mucho tiempo Bogotá ha exportado los efectos negativos de su desarrollo sin asumir los costos que esto genera en sus municipios vecinos. Lo anterior ha terminado en profundas dificultades al momento de proponer el desarrollo de figuras institucionales que permitan un esquema de gobierno formal y estable sobre el territorio metropolitano, dificultando así la coordinación del desarrollo urbano y urbano-rural.

El plan programático de la “Bogotá Humana” ha buscado hacer frente a las prevenciones tradicionales que le se atribuyen al Distrito Capital y ha asumido el reto de dar músculo financiero a proyectos específicos de integración regional en donde incluso se proponen esque-

mas de compensación para aquellos territorios que son garantes de bienes y servicios estratégicos (ambientales como el agua, paisaje y alimentos) para el núcleo urbano principal. De esta manera se busca superar el escollo de las figuras administrativas del ordenamiento territorial a través de la implementación de proyectos de inversión que demuestran con hechos el compromiso hacia el desarrollo de la región entendida como una red ciudades y de territorios rurales que son funcionalmente complementarios.

En cuanto a la estrategia de integración regional es importante hacer énfasis en que el Distrito Capital reconoce múltiples escalas territoriales. La región, como escala de planificación, no se encuentra definida por un simple criterio geográfico sino que su tamaño varía en función de los problemas a tratar. Por esta razón, el Distrito reconoce una escala de borde en la cual los problemas a tratar giran en torno al transporte cotidiano de pasajeros, el tráfico, la seguridad ciudadana, los servicios públicos y los problemas propios de la expansión urbana. Por otro lado, también reconoce una escala subregional con el departamento de Cundinamarca cuyos problemas obedecen más hacia la conectividad regional, la especialización productiva y las intervenciones sobre la estructura ecológica compartida. Finalmente, trata una escala regional, a nivel de la Región Central del país en donde se busca articular un modelo de articulación con cuatro departamentos para tener una propuesta diferenciadora de desarrollo frente a las demás regiones con las cuales se compite en escala nacional e internacional.

En función de dichas escalas el Distrito Capital también le apuesta a que en el largo plazo se pase de mecanismos flexibles y poco vinculantes de articulación (como las mesas técnicas que desarrolla con territorios vecinos) y se de tránsito hacia el uso de figuras administrativas del ordenamiento territorial tales como el Área Metropolitana y la Región Administrativa y de Planeación Especial.

15. Los municipios anexados (Fontibón, Bosa, Usme, Suba, Usaquén y Engativá) se fusionaron en la estructura administrativa de Bogotá y se convirtieron en localidades del Distrito (en otras palabras, dejaron de ser entidades territoriales con autonomía política y administrativa).

En síntesis, Bogotá propone avanzar hacia un esquema de gobernanza del territorio capaz de generar condiciones de desarrollo humano no sólo al interior del núcleo urbano principal sino también que irradie condiciones de bien-estar a lo largo de la red de territorios que conforman las diferentes escalas regionales (es una propuesta

de convergencia). Así pues, en una realidad que reconoce fenómenos globales tales como el cambio climático, la conectividad ecosistémica o el mercado mismo, la única estrategia posible es la de abordar el desarrollo como parte de una red territorios complementarios y de cuya coordinación depende su propia supervivencia.

BIBLIOGRAFÍA

- Alcaldía Mayor de Bogotá, Gobernación de Cundinamarca, Cámara de Comercio de Bogotá y CAF (2012). Informe de Avance de consultoría Plan de Logística Región Capital – Criterios y lineamientos básicos de ordenamiento logístico de la Región Capital. Documento elaborado por la UT Araujo Ibarra & Asociados S.A. – SPIM.
- Alfonso R., Ó. 2012b. El sistema de ciudades y el polimetropolitano en Colombia. Revista *Questiones Urbano Regionales*, Vol. 1, No. 1. Instituto de la Ciudad – Distrito Metropolitano de Quito.
- 2010. Profundización de las relaciones de metropolización de Bogotá con la Sabana. En S. Jaramillo (editor) *Bogotá en el cambio de siglo: promesas y realidades*. Quito, OLACCHI.
- Boisier, S. 1992. La gestión de las regiones en el nuevo orden internacional: cuasi-estados y cuasi-empresas.
- Comité Técnico de la Región Administrativa y de Planeación Especial – Región Central. 2014. Documento Técnico de Soporte, Bogotá D.C.
- Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá. 2006. Plan Maestro de Acueducto y Alcantarillado, Bogotá D.C.
- Secretaría Distrital de Movilidad. 2011. Encuesta de Movilidad de Bogotá 2011, Informe de Indicadores – Matriz de Viaje. Estudio elaborado por Steer Davis Gleave – Centro Nacional de Consultoría, Bogotá D.C.
- Secretaría Distrital de Planeación y Alfonso R., Ó. 2013. “Hacia un índice de convergencia de Bogotá con su área de influencia directa”, Bogotá D.C.
- 2011. Integración Regional y cooperación: avances, logros y retos 2008– 2011, Colección Integración Regional No. 9, Alcaldía Mayor de Bogotá, Bogotá D.C.
- 2011. Actualización del Diagnóstico de la Región Capital: Bogotá-Cundinamarca, Dirección de Integración Regional, Nacional e Internacional. Bogotá D.C.
- UNCRD. 2011. Lineamientos para una política de adaptación a la evolución de los asentamientos productivos en la estructura metropolitana y regional Bogotá – Sabana, Bogotá D.C.
- Universidad Nacional de Colombia. 2009. Contrato Interadministrativo 458 de 2008. Revisión al modelo desconcentrado. Producto 8. Julio 19 de 2009. Producto: Bogotá: ¿es posible un modelo regional desconcentrado?, Bogotá D.C.
- UNCRD. 2008. Balance de la política de integración regional e internacional de Bogotá 2001 – 2007, en: Colección de integración regional e internacional, Bogotá D.C.
- 2008. Situación y Tendencias Poblacionales. Bogotá y Municipios Circunvecinos. Subsecretaría de Información y Estudios Estratégicos, Bogotá D.C.
- UNCRD. 2007. Proyección cartográfica Gobernación de Cundinamarca, con información suministrada por municipios y clasificada por la Gobernación.

Otras fuentes

- DANE, Departamento Administrativo Nacional de Estadística. Cuentas Nacionales Departamentales de Colombia 2000 – 2011 pry.
- DANE, Departamento Administrativo Nacional de Estadística. Proyecciones Municipales de población 1985-2020 Sexo y Grupos de edad.
- DIAN, Dirección de Impuesto y Aduanas Nacionales. Sistema Estadístico de Comercio Exterior – SIEX [base de datos en línea]. [consultado 22 oct. 2012]. Disponible el < <http://websiex.dian.gov.co/>>
- Plan Distrital de Desarrollo 2012-2016 Bogotá Humana. Bogotá, Alcaldía Mayor de Bogotá.



Capítulo 2



2 CONSTRUCCIÓN INTERINSTITUCIONAL DE UNA VISIÓN REGIONAL COMÚN (VRC)

*Centro para el Desarrollo Regional de las Naciones Unidas
(UNCRD por su sigla en inglés)
Oficina para América Latina y el Caribe
www.uncrdlac.org*

2.1 INTRODUCCIÓN

El Proyecto desarrollado al interior del Convenio entre Bogotá y el UNCRD¹⁶ apoyó la construcción de una ‘Visión Regional Común’ (VRC) entre los diferentes actores del ámbito territorial conformado por el Distrito Capital de Bogotá y los territorios vecinos que han sido identificados en diferentes escalas de intervención: (i) municipios colindantes a Bogotá (o “de borde”), (ii) municipios de la Sabana de Bogotá, (iii) el departamento de Cundinamarca, y (iv) los departamentos de la denominada ‘Región Central’ de Colombia (que involucra a Boyacá, Meta y Tolima, además de Bogotá y Cundinamarca).

Este Proyecto buscó fortalecer los lineamientos de la política de integración regional y la gestión y armonización de los mecanismos de planeación, ordenamiento territorial e integración regional, priorizando como temáticas de interés la Estructura Ecológica Regional, la armonización fiscal entre el Distrito Capital y los municipios de la Sabana de Bogotá y la definición coordinada de lineamientos generales para un modelo regional territorial entre el departamento de Cundinamarca y sus municipios.

Las actividades desarrolladas en el marco del Proyecto se centraron en promover y facilitar diálogos interinstitucionales que permitieran construir consensos y acuer-

dos entre los actores de la integración regional, en torno al desarrollo de programas y proyectos y a la definición de estructuras de gobernabilidad apropiadas¹⁷.

Esta sección del documento inicia con una presentación del contexto y escenario coyuntural en que se desarrolla el proceso actual de integración regional de Bogotá, para luego presentar un resumen de las actividades realizadas durante la construcción de una VRC entre los actores que hicieron parte de la denominada “Mesa Técnica Regional”¹⁸.

2.2 CONTEXTO

El Plan de Desarrollo 2012-2015 “Bogotá Humana” promueve escenarios de concertación para la integración regional y el ordenamiento del territorio a diferentes escalas. Así mismo, el Plan de Ordenamiento Territorial (POT)¹⁹ de Bogotá plantea un enfoque regional que es necesario armonizar con las propuestas de los entes territoriales involucrados en dicho entorno regional. Lo cual conlleva a concertar interinstitucionalmente una visión regional común e identificar proyectos de alcance regional que estructuren e integren el territorio.

Todo proceso de concertación e integración regional se desarrolla en un escenario coyuntural, dado por el

16. Proyecto denominado “Fortalecimiento de la Capacidad en el Planeamiento y Gestión del Desarrollo Regional”, desarrollado bajo el Convenio INT12X03 suscrito entre el Distrito Capital de Bogotá y el Centro de las Naciones Unidas para el Desarrollo Regional (UNCRD, por su sigla en inglés).

17. Cuya modificación excepcional se tramitó ante el Concejo Distrital, en mayo de 2013.

18. Proceso iniciado con la Mesa de Planificación Regional Bogotá-Cundinamarca. Desde su inicio hasta la fecha, UNCRD ha apoyado la iniciativa a través de actividades orientadas al desarrollo de capacidades técnicas e institucionales y facilitación de diálogos entre actores de la integración regional.

19. Tras la Conferencia de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas de 2012 (Río+20), se vislumbra un nuevo enfoque sobre el desarrollo sostenible, que busca más la ‘sostenibilidad del desarrollo’, pasando de un enfoque estático a uno dinámico.

conjunto de condicionantes políticos, administrativos, económicos, sociales, de marco legal, entre otros, que integrados, caracterizan de forma particular las relaciones entre las institucionalidades involucradas en el proceso. Esto es, entre los actores clave de la integración regional. Lo que caracteriza este proceso dinámico e histórico, es que es de largo recorrido, que va evolucionando con el tiempo y que va adaptándose a los condicionantes que cada escenario le impone. Esa capacidad de adaptación del proceso es clave para lograr acuerdos sólidos.

Los procesos de integración interinstitucional de alcance regional, como los que se vienen desarrollando desde 2001²⁰ en el ámbito Bogotá – Cundinamarca - Región Central, son procesos complejos, ya que buscan acuerdos en torno a un modelo de ocupación del territorio regional que garantice una mejora en la calidad de vida de los ciudadanos en la senda del desarrollo sostenible²¹. La tarea de integrar los tres pilares del desarrollo sostenible (ecológico, social y económico), en el marco del ordenamiento del territorio supone trabajar con una visión multisectorial integrada, lo que implica disponer de capacidades técnicas e institucionales, al igual que un claro entendimiento del escenario político.

Ante los condicionantes mencionados, el objetivo se torna más desafiante, puesto que este demanda a los actores territoriales alcanzar acuerdos de carácter técnico en un tiempo limitado (cuatro años de gobierno), en el marco políticas diversas y en un entorno de complejos retos sociales, ambientales y económicos. Adicionalmente, se espera que estos acuerdos sean perdurables en el tiempo, es decir, que sean acuerdos estratégicos de largo plazo.

Es en esta interacción entre las instituciones de gobierno del territorio se genera el proceso de integración regional, donde la clave del éxito radica en un correcto

entendimiento del escenario en el que se desarrolla. Para analizar e interpretar el escenario en el que se está desarrollando actualmente el proceso de integración regional multiescalar de Bogotá (Sabana – Cundinamarca - Región Central), es necesario identificar las diversas circunstancias que lo condicionan y caracterizan.

2.3 ESCENARIO ACTUAL DE LA INTEGRACIÓN REGIONAL DE BOGOTÁ Y SUS TERRITORIOS CIRCUNVECINOS

El escenario en el que se desenvuelve el proceso de integración regional de Bogotá y sus territorios circunvecinos tiene su más importante fundamento en cómo se ha reorientado de forma sustancial el proceso de descentralización y de ordenamiento territorial en Colombia, con la entrada en vigor de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT) y de la reforma del Sistema General de Regalías (SGR) en 2011 y 2012, respectivamente. Este escenario supone un cambio importante en materia de Ordenamiento Territorial, tanto en lo que se refiere a la futura arquitectura del Estado²², como a una nueva forma de entender la planificación y la gestión del ordenamiento del territorio²³.

Entre los principales condicionantes que caracterizan el escenario actual del proceso de integración regional de Bogotá, se pueden destacar los siguientes:

2.3.1 La puesta en práctica de un nuevo modelo de ordenamiento del territorio en el contexto de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT) y del Sistema General de Regalías (SGR)

Las nuevas disposiciones en materia de ordenamiento territorial y de administración de los recursos provenientes de regalías plantean una reforma en la estructura de organización del Estado, que busca mejorar la distribución de los recursos públicos provenientes de las regalías entre los entes territoriales, buscando

20. Entendiendo el Estado en tres niveles de gobierno: Central, Regional y Municipal, con circunscripciones electorales independientes y con autonomía y competencias en proceso de delimitación y transferencia.

21. La planificación y gestión del ordenamiento del territorio incluye nuevas y diferentes institucionalidades de gobierno e instrumentos.

22. Estas condiciones se encuentran en el texto de la Ley 1454 de 2011, en diversas menciones dispersas en su articulado.

23. Estas competencias quedaron establecidas en la Ley 388 de 1997, pero el Tribunal Constitucional declaró inexecutable por Sentencia en el año 2002.

mayor equidad. La entrega de una gran parte de esos recursos a los entes territoriales está condicionada a que éstos alcancen acuerdos estables para implementar proyectos de alcance regional, que desarrollen el territorio de una forma sostenible, integrada, equilibrada y solidaria²⁴. Es decir, que los gobiernos territoriales deben atender su jurisdicción territorial para encontrar aliados estratégicos y así poder acceder a recursos que implementen proyectos que ‘construyan región’. La LOOT parece insinuar que, para que Colombia sea un país de regiones autónomas debe demostrar que sus gobiernos territoriales son capaces de tener una visión estratégica de sus regiones, pasando primero por una fase de entendimiento en torno a los proyectos de alcance regional.

2.3.2. La construcción de alianzas estratégicas entre territorios circunvecinos

El liderazgo político es clave en este proceso, para iniciar, continuar, y mantener diálogos con los territorios circunvecinos y concertar intereses comunes. La capacidad de los servidores públicos para la concertación es un factor fundamental para el manejo de nuevos instrumentos de planificación y gestión territorial que contribuyan al diseño de proyectos estratégicos de alcance regional, que puedan ser implementados de forma ágil y efectiva. Se debe agregar la necesidad de incorporar al proceso de construcción de la nueva visión integrada del territorio regional a los sectores privado y académico, como aliados estratégicos que garanticen la viabilidad de la implementación de los proyectos de alcance regional. Así como el diseño de políticas públicas, programas y proyectos con enfoque territorial que vayan más allá de las jurisdicciones de cada ente territorial de modo que se propenda por la estructuración de un territorio articulado, equilibrado e integrado.

2.3.3. El establecimiento de escenarios estables de concertación territorial multiactores y multiescalar

En el marco de la LOOT y del SGR, el Gobierno central ha definido unos nuevos escenarios para la concertación de proyectos regionales denominados Órganos Colegiados de Administración y Decisión (OCAD), los cuales por mandato legal están integrados por diferentes entes territoriales. Los OCAD han generado regiones definidas con un enfoque económico de reparto de recursos de regalías que no siempre han facilitado el establecimiento de acuerdos. Aunque se han conseguido aprobar cerca del 90% de los proyectos regionales presentados en estos Órganos, aún se está por evaluar el alcance e impacto de estos proyectos y si éstos están cumpliendo con sus objetivos de desarrollo.

Adicional a los cambios en el marco legal del ordenamiento territorial y las regalías, a partir de junio de 2011 el actual proceso de integración regional de Bogotá plantea diversas diferencias respecto a los procesos anteriores, entre las que se destacan las siguientes:

- Las políticas y los planes de desarrollo de los nuevos gobiernos departamentales y municipales en todo el país que asumieron el 1 de enero de 2012.
- La obligatoriedad legal de la revisión estructural de los planes de ordenamiento territorial (POT) municipales y la necesidad de su armonización.
- Las nuevas competencias en materia de ordenamiento territorial de los departamentos y las áreas metropolitanas.

Los nuevos Planes de Desarrollo que entraron en vigencia en mayo 2012 presentan una característica que los

24. Cabe mencionar que ninguno de los actores aportó propuestas concretas en materia de Hábitat ni de Equipamientos. En cuanto a actividades económico productivas, faltaron propuestas en materia de industria y desarrollo empresarial.

hace diferentes de los anteriores, pues la LOOT y los cambios en la repartición de recursos del SGR incidieron para que éstos incorporasen de manera renovada un componente de ordenamiento territorial integrado, concertado y con enfoque regional, que tenga en cuenta la implementación de los proyectos regionales acordados conjuntamente entre los entes territoriales en los OCAD. Esto les hace ser la ‘primera edición’ de Planes de Desarrollo de ‘segunda generación’, desde que es obligatorio en Colombia adoptar este tipo de instrumentos de planificación y gestión de políticas públicas.

Este cambio de legislatura política coincide con que la mayoría de los municipios de Colombia deben someter a revisión estructural sus Planes de Ordenamiento Territorial (POT), a la luz de la Ley 388 de 1997. Esto supone un especial esfuerzo de planificación a nivel técnico y también político, que sin duda ofrece una oportunidad de mejorar y modernizar la calidad de estos instrumentos fundamentales para la gobernanza regional y el ordenamiento de los territorios.

El reto que deben asumir los municipios en cuanto a la revisión estructural de sus POT es doble. Por una parte deben incorporar los proyectos regionales acordados en los OCAD. Y por otra – lo que probablemente implica mayor complejidad – es que estos POT se deben armonizar entre sí, proceso que se inició con la primera generación de este tipo de instrumentos de planificación del territorio a partir del año 1997, y que desde entonces continúa.

Aprovechando la coyuntura de la revisión estructural de los POT, se debe avanzar en temas cruciales como la Estructura Ecológica Regional – EER y las grandes infraestructuras del territorio (servicios básicos, movilidad y transporte), que constituyen los dos grandes sistemas articuladores continuos, lineales y estratégicos. Los POT deben recoger de forma armonizada estas estructuras para garantizar, por una parte la integridad del patrimonio natural y los servicios ecosistémicos que presta la EER, y por otra el establecimiento de los corredores de infraestructura (la reserva de suelos) para garantizar la viabilidad de la prestación de los servicios básicos y la conectividad del territorio. La armonización de los POT en materias como

hábitat, actividades económico-productivas y equipamientos también es fundamental para garantizar un modelo de ordenamiento del territorio regional sostenible, funcional y equilibrado.

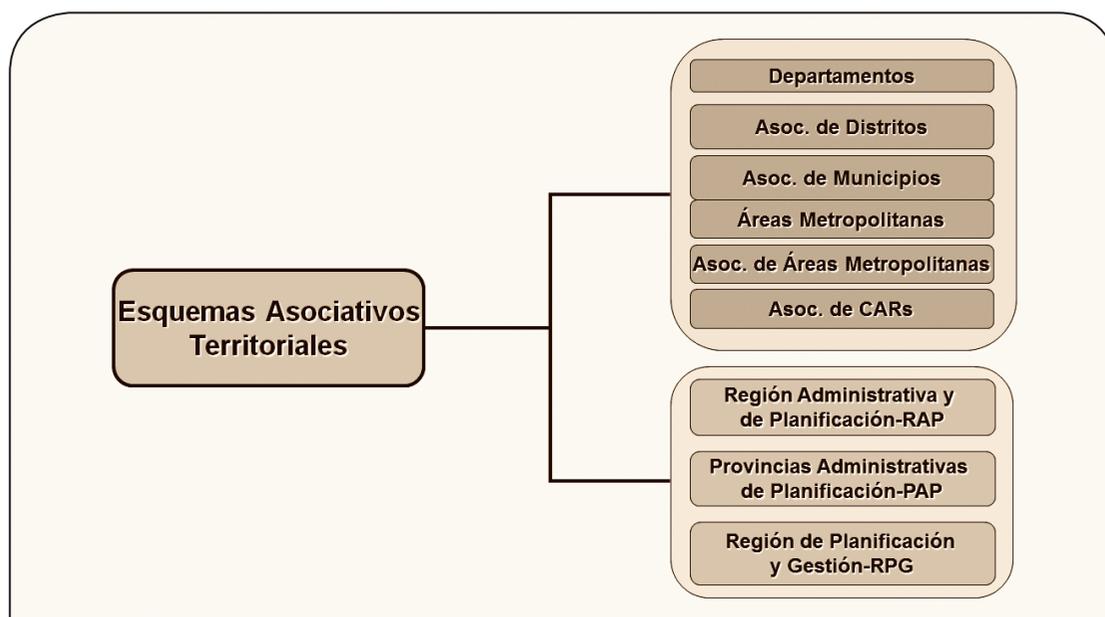
La LOOT ha devuelto a los departamentos competencias en materia de ordenamiento territorial, que fundamentalmente consisten en la posibilidad de que los departamentos adopten lineamientos, directrices y Planes de Ordenamiento Territorial de rango departamental, para todo o parte de su jurisdicción territorial. Estos Planes establecerían determinantes de rango departamental, que serían vinculantes y de obligada observación por los niveles inferiores de gobierno del territorio, por ejemplo por los POT de los municipios o los planes de desarrollo integral de las Áreas Metropolitanas, y que podrían incluir el componente del ordenamiento físico-espacial del territorio.

Aunque esta posibilidad ha quedado establecida en la LOOT, la Ley no ha concretado el alcance de los determinantes territoriales que el departamento puede imponer a las planificaciones de niveles territoriales bajo éste, desde el criterio del ordenamiento del territorio y no desde el urbanismo, materia cuya total competencia corresponde a los municipios. La LOOT tampoco establece el procedimiento administrativo para que un departamento adopte legalmente los instrumentos de planificación y gestión territorial mencionados, por lo cual queda un pendiente legal que los departamentos van a tener que definir, y para lo que deben establecer un procedimiento administrativo específico.

La LOOT ofrece un nutrido menú de esquemas asociativos entre entes territoriales para planificar y, especialmente para gestionar el ordenamiento y desarrollo territorial. Los entes territoriales pueden y deben utilizar este menú para enfrentarse al nuevo escenario de concertación y desarrollo de proyectos de alcance regional en el marco del Sistema General de Regalías. Entre las institucionalidades de gobierno territorial, merece ser destacada, para el caso de Bogotá-Región, la Región Administrativa de Planificación Especial (RAPE), la cual está constituida por el Distrito Capital y los departamentos de Meta, Tolima, Boyacá y Cundinamarca.

25. Estas competencias quedaron establecidas en la Ley 388 de 1997, pero el Tribunal Constitucional declaró inexecutable por Sentencia en el año 2002.

Gráfico 1. Esquemas asociativos territoriales propuestos por la LOOT



Fuente: Elaboración de UNCRD, 2012

2.4 CONSTRUCCIÓN DE UNA 'VISIÓN REGIONAL COMÚN' (VRC) ENTRE LOS ACTORES DE LA INTEGRACIÓN REGIONAL DE BOGOTÁ-REGIÓN

En la construcción de una Visión Regional Común de Bogotá y la Región se pueden diferenciar dos fases en el trabajo desarrollado durante los 12 meses de duración del proyecto. Cada fase incorporó diversas actividades orientadas a la producción de insumos que puedan constituir una base sólida para la continuación del proceso en la administración vigente. Estas Fases son:

- Fase 1 (comprendida entre mayo y diciembre de 2012): Identificación de la visión regional desde la perspectiva de cada actor (de manera independiente), así como de valorar la disposición de cada institución para entablar un diálogo orientado a lograr acuerdos de integración territorial y el alcance de los mismos. A partir de las conclusiones obtenidas en esta primera Fase se propuso el diseño de la Fase 2 del proceso de concertación, adecuando el escenario existente.
- Fase 2 (comprendida entre enero y junio de 2013): Desarrollo del proceso de concertación interinstitucional, para avanzar en la construcción de una 'Visión Regional Común', en el marco del trabajo que se acordó denominar como "Mesa Técnica Regional".

A continuación se resumen las características principales de las Fases mencionadas.

2.4.1. Fase 1: 'Visión regional' desde la perspectiva de cada actor de la integración regional Bogotá-Cundinamarca-Región Central

Esta Fase 1 comprendió las siguientes actividades principales:

2.4.1.1. Iniciación de actividades del proyecto al interior del Distrito Capital

En esta fase se buscó socializar el proyecto con los funcionarios de las Secretarías relevantes del Distrito Capital cuyos planes de trabajo incorporan aspectos de interés contenidos en el mismo (esto es, Planeación, Desarrollo Económico, Movilidad y Transporte, Gobierno y Ambiente). También se valoraron las fortalezas/oportunidades y las debilidades/amenazas actuales del proceso de integración regional, en cuanto a la capacidad institucional y técnica para abordar una visión concertada del desarrollo regional—en el marco del alcance del proyecto. Se dio inicio al grupo de trabajo inter-sectorial del Distrito Capital en marco del proyecto, y en el ámbito la Unidad Técnica de Apoyo (UTA), de la Comisión Intersectorial del Distrito para la Integración Regional y la Competitividad. La UTA ha venido coordinando sus propuestas, lo cual ha generado un avance importante respecto al fortalecimiento de los proyectos que se plantearon en el Plan de Desarrollo y ha permitido identificar convergencias sustanciales entre proyectos, poniendo de manifiesto las sinergias entre ellos (por ejemplo el proyecto de seguridad alimentaria y las propuestas en infraestructuras y logística urbano-regionales).

Imagen 1. Taller interno de iniciación de actividades del proyecto



Fuente: Imagen UNCRD, 2012

2.4.1.2. Análisis de convergencias y divergencias de los Planes de Desarrollo del Distrito Capital y de los departamentos de la Región Central (Cundinamarca, Meta, Boyacá y Tolima)

Este análisis consistió en la identificación de los ejes estratégicos, planes, programas y proyectos de cada ente territorial, en materia de visión regional, ordenamiento del territorio y ambiente. Se construyeron unas matrices de información cruzada entre el Distrito Capital y cada uno de los departamentos, con el fin de facilitar la identificación de temáticas comunes entre entidades, así como los instrumentos que las desarrollan. Se identificaron las convergencias y divergencias entre las propuestas de cada ente territorial en materia de la visión regional del ordenamiento del territorio. En el Anexo A de este documento se presenta un resumen de este análisis.

2.4.1.3. Mapificación/territorialización de las 'Visiones Regionales'

Esta fase identificó la necesidad de 'mapificar' o espacializar las distintas propuestas regionales de las diferentes entidades / actores, con el fin de visualizar el grado de articulación y/o desarticulación territorial entre las propuestas en las ocho temáticas estratégicas enunciadas abajo, tanto al interior del Distrito Capital, como entre los diferentes entes territoriales. Los resultados del trabajo incluyen recomendaciones de opciones para articular sus propuestas. Este trabajo se realizó a partir del análisis de los documentos o

insumos que cada entidad facilitó, lo que involucró la realización de reuniones para el intercambio de información y su posterior mapificación. Las ocho temáticas estratégicas comunes en las visiones regionales de los actores son:

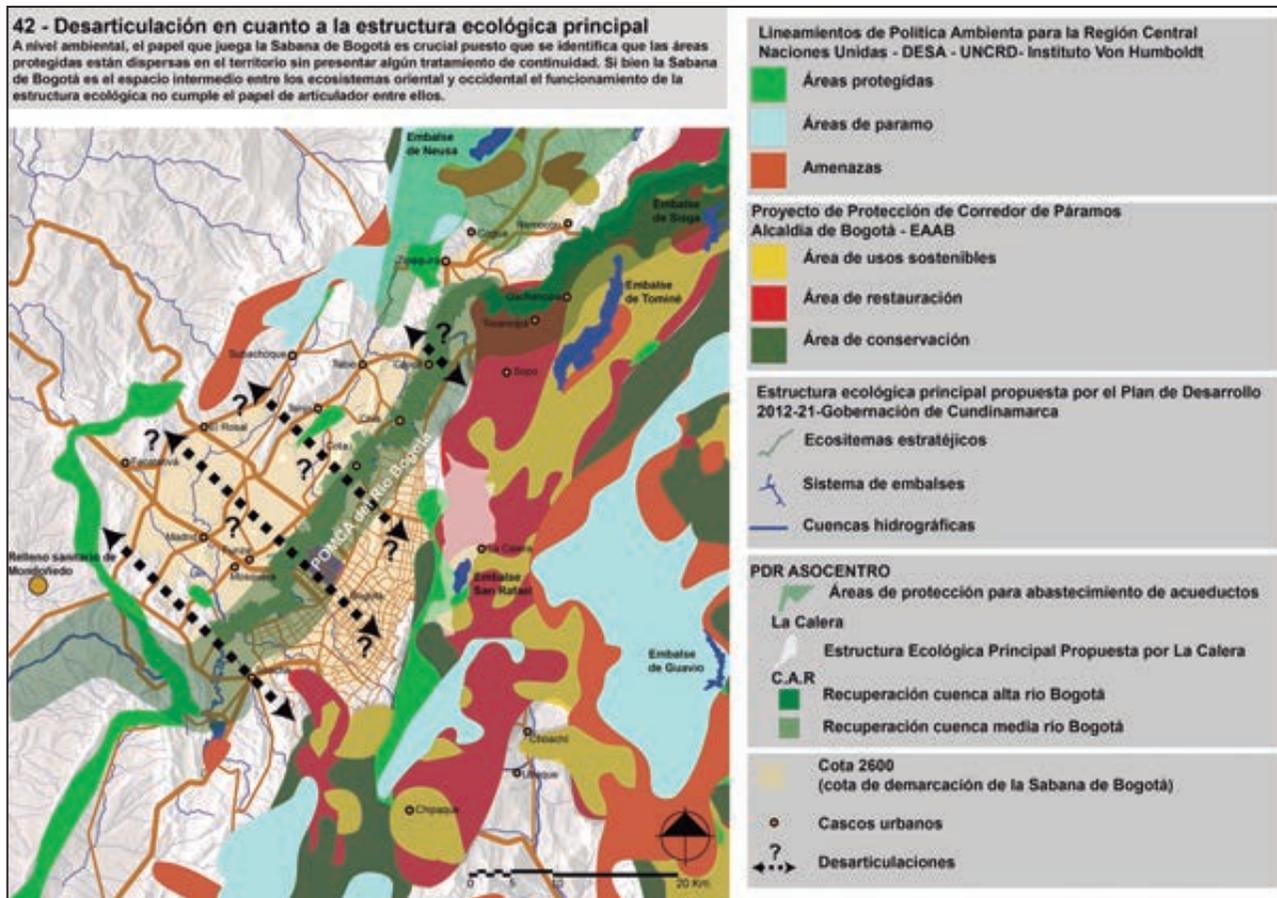
- Eje 1: Estructura ecológica regional
- Eje 2: Agua y ordenamiento territorial
- Eje 3: Infraestructuras de movilidad y transporte
- Eje 4: Infraestructuras de servicios básicos
- Eje 5: Seguridad alimentaria
- Eje 6: Seguridad ciudadana
- Eje 7: Actuaciones económico-productivas-logística y competitividad
- Eje 8: Turismo

Los resultados obtenidos de la mapificación plantean la cuestión de si la suma de proyectos regionales de cada actor es articulable. Así pues, una vez analizada la lógica territorial de los diferentes proyectos, puede concluirse que las propuestas y proyectos podrían articularse a través de un proceso de concertación en torno a las ocho temáticas estratégicas identificadas²⁶.

El trabajo de mapificación se desarrolló en tres escalas territoriales: (i) la escala Bogotá-Sabana, (ii) la escala Bogotá-Cundinamarca, y (iii) la escala de Región Central. En el Gráfico 5 se presentan algunos mapas resumen de las propuestas en cada una de las escalas trabajadas.

26. Estas categorías se identificaron a partir de lo establecido por la Ley 388 de 1997, el Decreto 3600 y el 2372 de 2010.

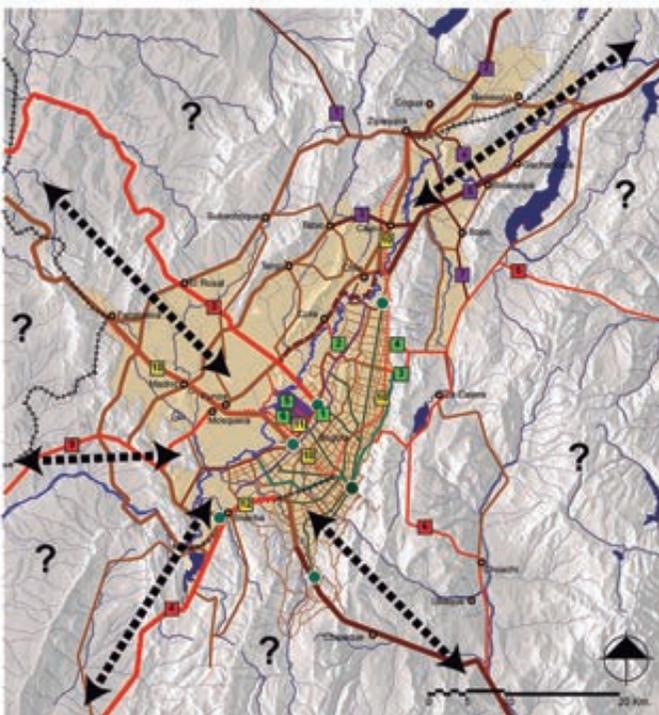
Mapa 11. Propuestas regionales a escala de Bogotá-Cundinamarca-Región Central



Fuente: UNCRD, elaboración de Camilo Pinilla, diciembre de 2012.

43 - Desarticulación en cuanto a Movilidad

En la entrada a Bogotá es difícil identificar la manera en la que los flujos de escala nacional hacen transición o transferencia a escalas menores. En general, las vías nacionales tales como las Autopista Norte, al Llano y Sur, La Calle 80 y La 13 se transforman de vías nacionales a vías urbanas sin algún tratamiento. Bogotá es por consiguiente un paso forzado para los trayectos que conectan el sur-occidente y sur-oriente se dirigen al nor-oriente y noroccidente.



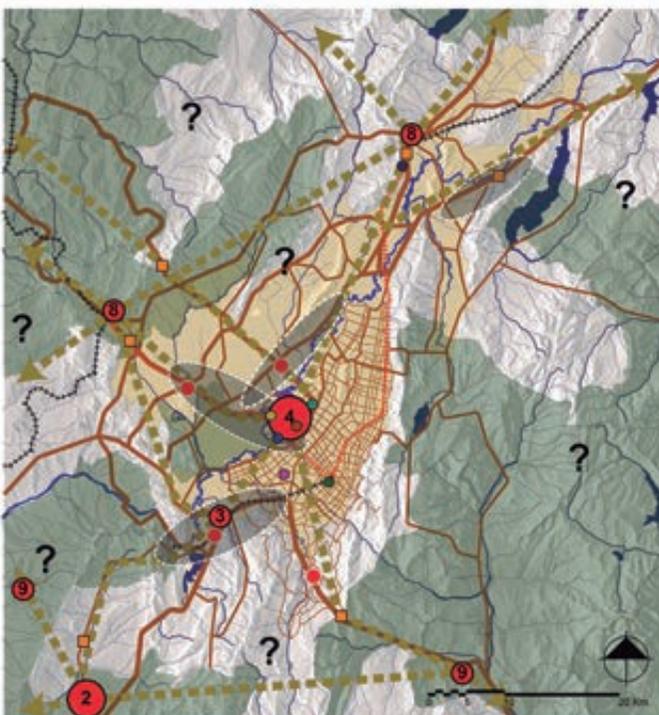
- Vías nacionales
- Vías transversales
- Vías regionales
- Vías distritales de carácter regional
- ++++ Red férrea nacional
- Tren de cercanías
- ALO
- Transmilenio
- Metro - Tranvía
- MURA
- Intercambiadores modales Automóvil Particular y Transporte Interurbano – Sistema Integrado de Transporte Masivo
- Intercambiador modal Automóvil Particular – Sistema Integrado de Transporte Masivo

- Proyectos de infraestructura propuestos por la gobernación de Cundinamarca en el Plan de Desarrollo 2012 - 2016
- Ruta del Sol
 - Via Bogotá - Girardot
 - Troncal Guavio - Alt. Llano
 - Via Perimetral de Oriente
 - Via Mosquera - Anapoima
 - Metro Ligero (Regional - Urbano)
 - Aeropuerto
 - Transmilenio a Soacha
 - Av. Ciudad de Cali
 - Conexión Suba - Cota
 - Conexión Oriente Cl. 153
 - Conexión Oriente Cl. 170
 - Extensión Av. José Celestino
 - Extensión Av. La Esperanza

- Proyectos de infraestructura propuestos por los municipios aledaños a Bogotá
- Variante via a Pacho
 - Doble Calzada Zipaquirá – Bucaramanga
 - Via tráfico pesado El Molino – Las Manas
 - via (Tocancipá – La Fuente – Zipaquirá)
 - Doble calzada Bogotá - Tunja
 - Via (Bogotá - La Calera - Sopó)
 - Mejoramiento Vial (Via Chía - Siberia)

44 - Desarticulación en cuanto a logística

En la escala de la Sabana, si bien no existen grandes plataformas logísticas, La Sabana de Bogotá alberga grandes asentamientos industriales cerca al Aeropuerto Internacional, en el occidente sobre la vía a Faca, la salida por la Calle 80 y sobre la Avenida Siberia - Cota - Chía.

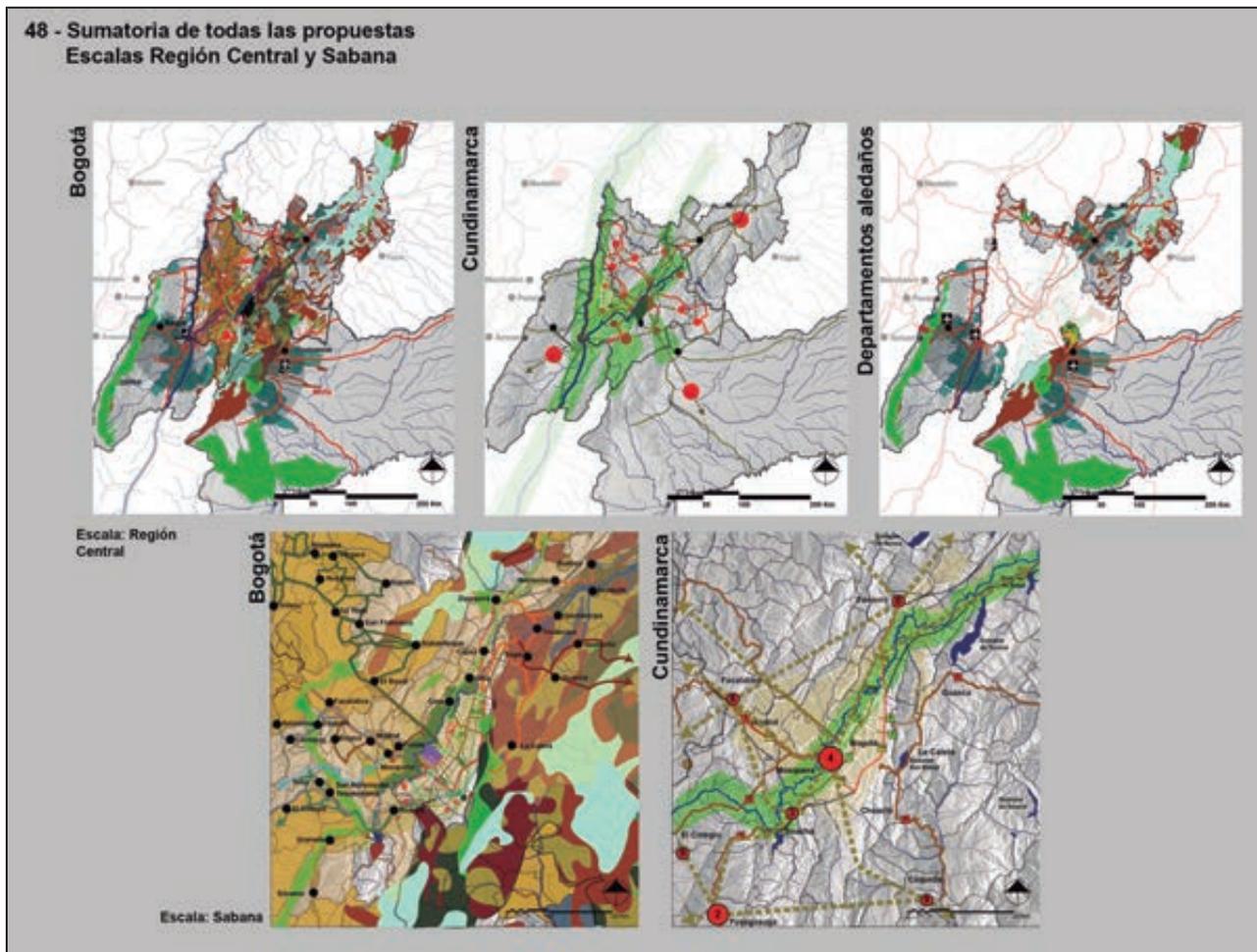


- Vías nacionales
- Vías transversales
- Vías regionales
- Vías distritales de carácter regional
- ++++ Red férrea nacional
- Tren de cercanías
- Municipios productores de alimentos
- Corredores de vocación industrial (según tendencia actual)

- Plan de Logística Regional - CCB - Alcaldía de Bogotá - Gobernación de Cundinamarca - CAF
- Plataforma logísticas periurbanas
 - Centro logístico agroindustrial
 - Plataforma Norte de la pista Norte AED
 - Plataforma Sur de la pista Sur AED
 - Centro de servicios al transporte
 - CORABATOS
 - Centro logístico de distribución urbana
 - Plataforma de conexión ferroviaria

- Plan de Desarrollo 2012 - 2016 (Gobernación de Cundinamarca)
- ② Corredor agrotecnológico Sabana y Fusagasugá - Quebrajcho.
 - ② Centros Logísticos - Soacha
 - ② MURA - Aeropuerto
 - ② Centralidades subregionales (Facatativá - Zipaquirá - Fusagasugá)
 - ② Zonas agroalimentarias
 - Nodos productivos
 - Conexiones productivas

Mapa 12. Propuestas superpuestas de los actores en las escalas Bogotá-Sabana y Cundinamarca-Región Central.



Fuente: UNCRD, elaboración de Camilo Pinilla, diciembre de 2012

2.4.1.4. Diseño del proceso de concertación interinstitucional a la luz de la “Alianza Estratégica” o convenio marco para la integración regional entre el Distrito Capital de Bogotá y el departamento de Cundinamarca

La primera fase de trabajo evidenció que la concertación entre los ‘actores de la integración regional’ debía darse en un ámbito de trabajo interinstitucional sostenido, coincidiendo con el Convenio marco entre el Distrito Capital de Bogotá y el departamento de Cundinamarca denominado “Alianza Estratégica”, cuyos objetivos, entre otros, están centrados en conseguir una integración regional y acuerdos en materia de ordenamiento territorial. Los Ejes acordados son: (i) Institucionalidad regional; (ii) Planeación y ordenamiento territorial; (iii) Gestión de la información regional; (iv) Sostenibilidad ambiental y cambio climático; (v) Desarrollo económico y competitividad; (vi) Seguridad y soberanía alimentaria; (vii) Logística y equipamientos regionales; (viii) Transporte y movilidad; (ix) Hábitat y servicios públicos; (x) Seguridad y convivencia ciudadana; (xi) Construcción de paz y atención a las víctimas; y (xii) Gestión y armonización tributaria.

El objetivo de la Alianza Estratégica es aunar esfuerzos para desarrollar armónicamente los ejes comunes previstos en los Planes de Desarrollo Distrital y Departamental y demás instrumentos de planificación, así como gestionar esquemas asociativos territoriales previstos en la Constitución Política y en particular en la LOOT, a través de cinco acciones estratégicas: (i) Impulsar la ejecución de los ejes prioritarios contenidos en los Planes de Desarrollo de Bogotá y de Cundinamarca 2012-2016; (ii) Impulsar esquemas asociativos territoriales de coordinación para la planeación, gestión y operación de los proyectos de la región Bogotá-Cundinamarca; (iii) Promover la participación de los municipios del departamento de Cundinamarca y de las autoridades ambientales que tengan jurisdicción en Bogotá y Cundinamarca; (iii) Gestionar ante las autoridades competentes, los estudios, iniciativas, propuestas y proyectos de impacto regional que se deriven del convenio marco para la integración regional entre el

Distrito Capital de Bogotá y el departamento de Cundinamarca; (iv) Buscar alianzas estratégicas con el sector privado y organismos internacionales para los temas prioritarios de la integración regional.

Lo anterior proporciona un marco institucional como escenario para el proceso de concertación de un modelo de ordenamiento regional, que está previsto desarrollar a través de proyectos regionales estratégicos y de convenios específicos. Para el desarrollo de la segunda Fase del proceso, se identificaron los siguientes actores clave de la integración regional para el ámbito Bogotá-Cundinamarca: (i) El Distrito Capital, (ii) La Gobernación de Cundinamarca, (iii) los municipios del departamento de Cundinamarca, especialmente los de las provincias de Sabana Centro y Occidente y de Soacha, y (iv) la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (CAR). Como consecuencia, se constituye el grupo de trabajo interinstitucional previsto en el marco del proyecto, de mutuo acuerdo entre el Distrito Capital, la Gobernación de Cundinamarca y la CAR, denominado “Mesa Técnica Regional”, instancia base para el desarrollo de la Fase 2 que se describe a continuación.

2.4.2. Fase 2. Proceso de concertación al interior de la Mesa Técnica Regional (MTR)

La segunda fase del proceso desarrollada de enero a junio de 2013 se retroalimentó del diagnóstico del grado de integración regional construido a partir de las propuestas de alcance regional que los diferentes actores presentaron, en el cual quedaron visualizadas las fortalezas y debilidades, así como los retos que los actores deben enfrentar.

UNCRD sugirió diseñar un proceso de construcción colectiva de un marco común de entendimiento para la construcción de la VRC, a ser desarrollado en el escenario más estable y permanente posible, en el que concurran los actores de la integración regional para trabajar con base a una agenda de temas, con una metodología de trabajo y un plan de acción. Dicha propuesta fue aceptada por los actores del proceso, actuando UNCRD como facilitador y proveedor de apoyo técnico especializado.

La instancia de concertación denominada ‘Mesa Técnica Regional’ (MTR)²⁷ elaboró un documento en el que se incluyó el marco conceptual, el objetivo, la agenda temática, la metodología de trabajo y el plan de acción para abordar los siete puntos identificados como marco para el proceso de concertación regional:

- a. Identificar los actores clave del proceso de integración regional que se emprende al interior de la MTR.
- b. Desarrollar su función de forma progresiva, en diferentes tiempos y con gradualidad creciente en contenidos y definiciones, teniendo como referencia para su construcción el marco de las leyes 1454 de 2011 (Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial), Ley 388 de 1997 y Ley 99 de 1993 (Ley Ambiental).
- c. Tener como referencia las jurisdicciones del departamento de Cundinamarca y del Distrito Capital como el ámbito territorial de alcance de la construcción de la VRC.
- d. Asumir como objetivos prioritarios que orientan la construcción de la VRC los siguientes:
 - Construir un modelo de articulación e integración regional que oriente las decisiones de gobierno a través de políticas de ordenamiento territorial, que puedan materializarse por la vía de la acción territorial instrumentada por la planificación y la gestión del territorio, que esté sustentado en la convergencia de tres grandes pilares: la sostenibilidad social, ambiental y económica.
 - Buscar el Desarrollo Sostenible y la Seguridad Humana entendidos éstos como conceptos que abordan de manera multidimensional y holística el desarrollo territorial, centrado en el ser humano y el ecosistema del cual forma parte integral.
- e. Definir como ejes estratégicos para la construcción de la VRC los siguientes:
 - Estructura Ecológica Regional, incluyendo en esta temática el cambio climático, así como la gestión del riesgo y los recursos naturales.
 - Infraestructuras territoriales de movilidad, transportes y para la prestación de los servicios básicos.
 - Actividades territoriales: habitacionales, económico-productivas y sus equipamientos.
- f. Acompañar la construcción de la VRC a partir de la definición de:
 - Lineamientos, entendidos como principios generales y específicos en materia de ordenamiento territorial, que orientan las políticas públicas y las acciones inherentes a ellas.
 - Directrices, entendidas como directoras de la acción territorial (planificación y gestión), vinculadas y orientadas por los Lineamientos.
 - Determinantes del ordenamiento territorial y ambiental, como conjunto constituido por la normativa vigente de aplicación y por las diferentes resoluciones adoptadas por las autoridades ambientales y territoriales.
 - Mapas de la VRC coordinados con los Lineamientos y Directrices y articulados a partir de los ejes estratégicos.
- g. Estructurar el proceso de concertación a seguir de la MTR en torno a:
 - Un proceso permanente de trabajo y reuniones de la MTR (con un promedio de una por semana desde la cuarta semana de febrero hasta la última de junio de 2013).
 - Los ejes estratégicos escogidos: Estructura Ecológica Regional, Infraestructuras Territoriales, y Actividades Territoriales: Hábitat, Económico-Productivas y sus Equipamientos.

27. Como su nombre lo indica esta Mesa quedó constituida a nivel técnico dejando el ámbito de decisión política a momentos relevantes del proceso.

- Los temas transversales (Armonización de POT e Institucionalidades e instrumentos de planificación y gestión territorial en el marco de la LOOT y del SGR).

La MTR decidió que para concertar la construcción de una VRC (lo que es diferente a un ‘modelo de ordenamiento del territorio regional’), debe superarse la situación actual de sumatoria de proyectos individuales, para transformarla en una articulación de proyectos estructurantes del territorio de la región. La MTR planteó necesarias las siguientes condiciones: (i) El desarrollo de un proceso de concertación entre los actores clave del territorio. Es decir, un proceso en escenario multiactores; (ii) El ámbito territorial de trabajo, en razón de los actores del territorio participantes del proceso, debe ser un escenario multiescalar que contemple el territorio haciendo “zoom virtual”; y (iii) La propuesta de ordenamiento territorial debe ser articulada a partir de los sistemas estructurantes territoriales, es decir debe ser un ordenamiento territorial integrado y estratégico.

La VRC se caracteriza por estar basada en la observación del territorio, o un inventario que cuenta con un reconocimiento de lo que los gobiernos han considerado como sus propuestas regionales prioritarias para esta legislatura. Este inventario y conjunto de propuestas, aunque no están totalmente articuladas entre sí, están concertadas entre los actores. Esto se traduce en una visión del territorio regional ajustada al escenario actual y a las agendas políticas de las entidades, sin la pretensión de ser una visión prospectiva estratégica a futuro para la región. Sin embargo, sí se puede vislumbrar en la VRC una clara estrategia territorial que puede servir de referencia y orientación para la construcción de un modelo de ordenamiento del territorio regional.

2.4.2.1. Plan de trabajo acordado por la mesa técnica regional: actividades y productos

Una vez que la MTR acordó el marco de la agenda temática y del plan de trabajo, se desarrollaron las siguientes actividades y productos:

a. Definición de marcos, lineamientos, directrices, proyectos y mapificación.

Se identificó el marco conceptual, legal y de políticas públicas en cada tema estratégico tratado; los lineamientos y directrices temáticos, así como los proyectos regionales previstos en las agendas de cada actor, para construir un Banco de Proyectos Regionales concertables a futuro. Así mismo, se construyó una mapificación que recogió la visión regional acordada.

En las mesas de concertación se llegó a acuerdos que conciernen a los lineamientos y directrices temáticos, es así que se implementó un plan de trabajo en donde el orden de desarrollo de las temáticas se adaptó paulatinamente, implementándose desde cinco módulos:

MÓDULO 1: ESTRUCTURA ECOLÓGICA REGIONAL.

MÓDULO 2: INFRAESTRUCTURAS DEL TERRITORIO: SERVICIOS BÁSICOS, MOVILIDAD Y TRANSPORTE.

MÓDULO 3: INSTITUCIONALIDADES E INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN TERRITORIAL, EN EL MARCO DE LA LOOT Y DEL SGR.

MÓDULO 4: PROCESO DE ARMONIZACIÓN DE POTS: DISTRITO CAPITAL Y MUNICIPIOS DE LA SABANA.

MÓDULO 5: ACTUACIONES TERRITORIALES ESTRATÉGICAS: NUEVAS INFRAESTRUCTURAS, NUEVOS DESARROLLOS DE HÁBITAT, ECONÓMICO-PRODUCTIVOS Y SUS EQUIPAMIENTOS.

b. Desarrollo de los módulos por ejes y temas

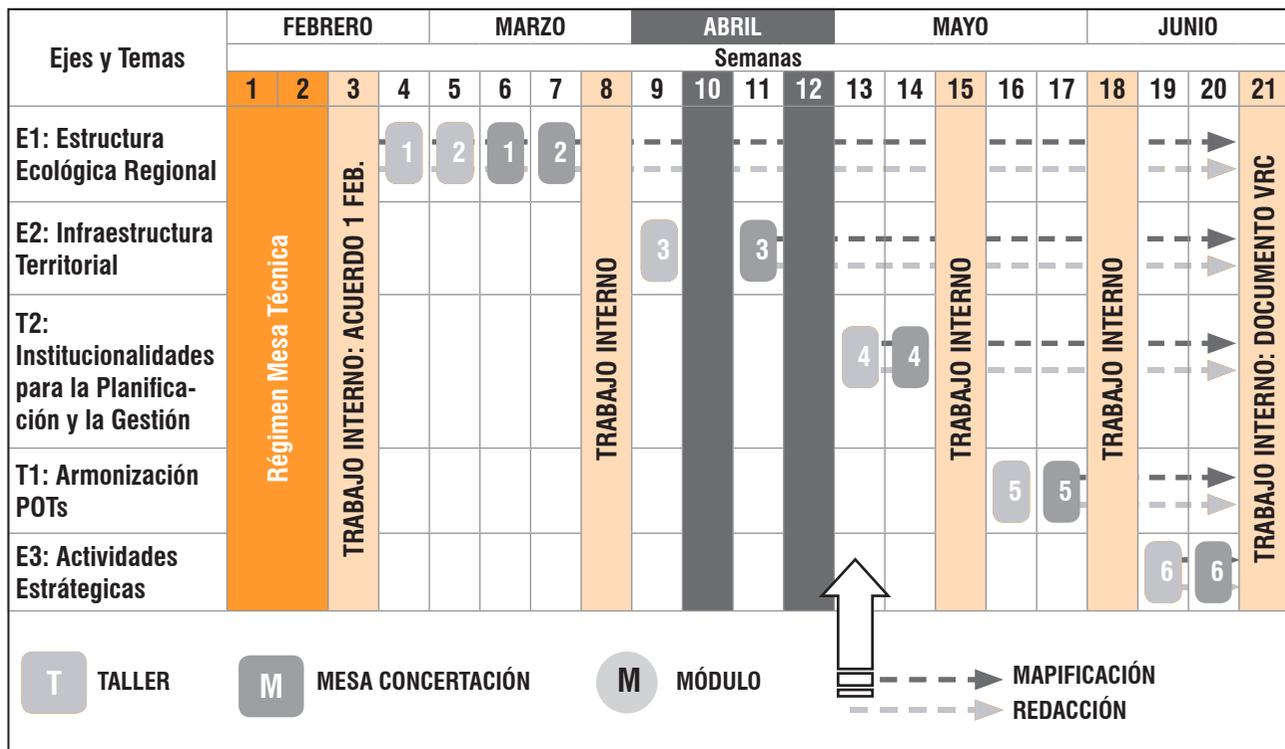
La metodología de trabajo buscó un ‘entendimiento intuitivo’ de la superposición lógica de los tres sistemas estructurantes y articuladores del territorio:

- Estructura Ecológica Regional (EER).
- Grandes infraestructuras del territorio (movilidad, transporte y servicios básicos).
- Actividades que se implantan en el territorio: asentamientos humanos-hábitat, económico-productivas y sus equipamientos públicos respectivos.

Los dos primeros sistemas se caracterizan por ser continuos y lineales, en razón de su naturaleza y funcionalidad, y normalmente presentan intersecciones entre ellos, que pueden suponer impactos ambientales y/o económicos, que deben analizarse y decidir la toma de medidas correctoras que les permitan coexistir de forma equilibrada.

Esos tres sistemas correspondieron al Módulo 1 (EER), Módulo 2 (Infraestructuras del Territorio) y Módulo 5 (Actuaciones Territoriales Estratégicas), con el fin de concertar propuestas al interior de la MTR.

Gráfica 2. Plan de Trabajo MTR



Fuente: UNCRD, 2013

c. Contenido de los Módulos

Los módulos se construyeron según el proceso descrito anteriormente, y tienen el siguiente contenido:

- Introducción: contexto general.
- Marco conceptual (terminología utilizada), legal y de políticas públicas de los participantes (planes de desarrollo y otros instrumentos). Las definiciones se construyeron teniendo como marco de referencia el Decreto 3600 de 2007, la Ley 388 de 1997, Ley 1454 de 2011 - Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT) y las determinantes ambientales de la CAR (Acuerdo 16 de 1998), así como las agendas políticas de los distintos participantes de la MTR. La MTR acordó definir los conceptos básicos en ese marco de referencia para que las definiciones que resultaran del proceso de concertación no se alejaran de las establecidas por el marco legal de aplicación en la materia tratada y no se produjeran contradicciones o interpretaciones que dificultaran el proceso.
- Identificación de los elementos que forman parte del sistema estructurante territorial o temática de que trate el módulo.
- Propuesta de lineamientos y directrices temáticas.
- Un mapa, o conjunto de mapas, que identifiquen espacialmente los elementos que forman parte del sistema territorial tratado, tanto de los ya existentes en el territorio como de las propuestas de los participantes de la MTR, en función de sus agendas políticas.
- Un Banco de Proyectos Regionales en la temática tratada, constituido por los aportes de cada actor, en los que haya convergencias o que puedan concertarse en fases posteriores; o existentes en los Planes de Desarrollo.

Los Módulos 4 (Proceso de Armonización de POT: Distrito Capital y municipios de La Sabana) y 3 (Institucionalidades e Instrumentos de planificación y gestión territorial, en el marco de la LOOT y del SGR), se consideran transversales a los tres anteriores. El contenido de estos módulos difiere por ende del de los tres anteriores, dado que para su construcción se acordó realizar una única reunión de la MTR para dialogar sobre estos dos temas.

De manera paralela, se realizaron dos estudios sobre la definición de la Estructura Ecológica Regional Bogotá-Cundinamarca en los nuevos POT y de un Modelo de Armonización Fiscal para el Distrito Capital y los municipios de su entorno metropolitano. Un resumen de estos dos productos se presenta en la sección 4 y 5 de este documento.

A continuación se presenta un resumen de los resultados principales del trabajo de la MTR en los cinco Módulos.²⁸

2.4.2.2. MÓDULO 1: Estructura Ecológica Regional (EER)

2.4.2.2.1. Introducción: Contexto general

El primer módulo se dedicó a la identificación de la Estructura Ecológica Regional (EER), en consistencia con el primer lineamiento acordado por la MTR para la construcción de la VCR en el que se considera la EER como el principal determinante y condicionante respecto a la construcción del futuro modelo de ordenamiento territorial para la región. No sólo se consideró la EER existente, sino también las propuestas que corresponden a su tratamiento y ampliación, con nuevas piezas ambientales de interés general y público (como agro-ecosistemas, antro-po-ecosistemas, sistemas semi-naturales, etc.) que contribuyen a incrementar el patrimonio protegido de la región y a la prestación de los servicios ecosistémicos que garantizan dinámicas de desarrollo sostenible.

28. Una versión completa del reporte de los módulos se encuentra disponible en www.uncrdlac.org

Una EER comprende todos los elementos estructurales y funcionales de la naturaleza, localizados dentro de los límites territoriales (sin excluir los extraterritoriales), que proveen bienes y servicios necesarios para la vida y el mantenimiento de las relaciones de la sociedad y de ésta con la naturaleza. La MTR entiende que la EER debe expresar, entre otras cosas: las coberturas nativas conservadas, las intervenciones humanas adversas y su magnitud, las relaciones armónicas con la “naturaleza” (incluyendo sistemas productivos de toda índole), los cuerpos de agua y las relaciones funcionales con ellos, las relaciones funcionales con la atmósfera (en el escenario de cambio climático) y las alteraciones complejas o difícilmente reversibles. Así mismo, considera que la EER debe ser la base para asemejar y definir zonas de conservación, recuperación, preservación, uso sostenible, ocupación segura y de importancia estratégica en la prestación de ciertos servicios esenciales para el funcionamiento de la sociedad.

De la misma forma, la Mesa Técnica Regional (MTR) entiende la EER como una figura que permite administrar eficiente y oportunamente unos ecosistemas en procura de la sostenibilidad del territorio referido, ya que el enfoque que desde los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) se le ha dado a la planificación y gestión del territorio ha sido orientado fundamentalmente hacia el crecimiento económico, la competitividad, la logística, la movilidad y la conectividad funcional económica. Temas que indudablemente son importantes para la región, pero en los que se ha dejado de lado su funcionalidad ecológica y ambiental.

En el marco de la MTR se reconoció la fuerte convergencia entre los ejes estratégicos de las políticas de Bogotá y Cundinamarca en relación con la importancia de la protección y conservación de la EER, así como con el ordenamiento del territorio en torno al agua. Así mismo, surgieron temas de alcance regional, considerados como altamente problemáticos, que fueron objeto de análisis y de propuestas de urgente tratamiento por las administraciones. El Distrito Capital y los municipios circunvecinos del departamento de Cundinamarca tienen fuertes relaciones de interdependencia, por lo cual se consideró indispensable adoptar un instrumento legal que garantice en el territorio la prestación de servicios eco-sistémicos, estableciendo ocupaciones y usos que contribuyan a la seguridad humana, la sostenibilidad, la productividad y la competi-

tividad de la región, mediante el ordenamiento de su territorio integrado al ecosistema.

2.4.2.2.2. Problemáticas Identificadas

En razón de lo anterior, se identificaron siete problemáticas y conflictos principales en materia ambiental pendientes de resolver, y que demandan actuaciones decididas por parte de las administraciones públicas que ostentan las competencias necesarias para intervenir:

La planificación ambiental y de ordenamiento territorial, no se construyen de forma integrada y en consecuencia no están armonizadas.

La gestión ambiental y territorial es débil, hay pocas experiencias en gestión concertada de proyectos ambientales que tengan alcance regional y los instrumentos de gestión resultan ser ineficaces para resolver problemáticas prioritarias (riesgos, por ejemplo), pues no ofrecen posibilidades ágiles para su implementación.

La identificación de competencias entre las diferentes autoridades ambientales y territoriales en materia de “disciplina” y responsabilidad en el control y vigilancia ambiental no están claras, lo cual implica que no se está actuando con la debida diligencia y el patrimonio natural está sometido a constantes agresiones que conducen a su paulatina degradación. Tampoco hay instalada una educación ambiental en la ciudadanía en este sentido por lo que hay escasa conciencia ambiental.

El actual sistema de protección de áreas ambientalmente estratégicas produce una descompensación y desequilibrio territorial en materia de desarrollo económico. Hay territorios que deben proteger un porcentaje muy alto de su superficie, lo cual les impide desarrollar procesos urbanizadores que fortalezcan su sistema económico-productivo, quedando en cierta forma “relegados” en el progreso económico y social de la región.

Debe producirse un reconocimiento y valoración de los bienes y servicios ecosistémicos y productivos estratégicos que presta la EER, a través de su protección y conservación, a fin de poder establecer un sistema de compensación inter-territorial entre productores y consumidores

de esos bienes y servicios, que conduzca a un reparto más equitativo de los beneficios-cargas y deberes-derechos implícitos en el sistema.

La participación social y su implicación en la toma de decisiones y en la planificación y gestión de las áreas protegidas debe ser fortalecida, para lo cual es imprescindible impulsar la capacitación de la ciudadanía en la temática ambiental y garantizar el acceso a la información.

El entendimiento actual sobre la supuesta incompatibilidad de determinadas actividades productivas del territorio, como las agrícolas o las pecuarias, respecto de las áreas protegidas que forman parte de la EER supone la real pérdida de capacidad productiva estratégica para la región, incluso la puesta en riesgo del abastecimiento alimentario o de otro tipo de bienes de carácter básico.

2.4.2.2.3. Marco Conceptual

La MTR definió una serie de conceptos clave en materia ecosistémica y ambiental que deben servir de referencia a la hora de establecer lineamientos y directrices. Estos conceptos se construyeron basándose en el marco legal que rige esta materia con el fin de no producir contradicciones o interpretaciones durante el proceso.

Los conceptos que analizados, discutidos y definidos son:

a. Estructura Ecológica Regional. El conjunto de elementos bióticos y abióticos que dan sustento a los procesos ecológicos esenciales del territorio, cuya finalidad principal es la preservación, conservación, restauración, uso y manejo sostenible de los recursos naturales renovables, los cuales brindan la capacidad de soporte para el desarrollo socioeconómico de las poblaciones en el territorio (referencia: artículo 10 del Decreto 3600 de 2007). Existe la necesidad de incluir dentro del concepto de EER la totalidad del territorio, debidamente clasificado y estructurado, dado que no es posible identificar elementos que no constituyan parte del ecosistema y por lo tanto, todos forman parte de su estructura y funcionalidad. En este sentido, la comunidad del conocimiento viene insistiendo en la inclusión de los agro-ecosistemas, antro-po-ecosistemas, sistemas semi-naturales, etc., como elementos

estructurales del territorio que aportan, entre otros bienes ecosistémicos, alimentos, maderas y recursos no maderables, oxígeno y clima.

- b. Infraestructura Ecológica Regional.** El conjunto de elementos construidos o transformados por el hombre que prestan los servicios eco-sistémicos que soportan el desarrollo socio-económico y cultural de las poblaciones en el territorio. (Referencia: Instituto Alexander Von Humboldt (2008).
- c. Ámbito territorial objeto de estudio.** Teniendo como referencia los ámbitos jurisdiccionales de las entidades participantes en la MTR, se acordó que el ámbito territorial objeto de estudio para identificar la EER fuera el territorio correspondiente al Distrito Capital, el departamento de Cundinamarca y la CAR, conjuntamente. Así mismo, se acordó que CORPORINOQUÍA y CORPOGUAVIO, así como CORMAGDALENA, deberían incorporarse como participantes a la MTR en fases posteriores.
- d. Fases para la planificación de las categorizaciones de protección de las diferentes áreas ambientales sensibles de la región.**
- Tener en cuenta las áreas ambientales sensibles, susceptibles de recibir protección ambiental en razón de sus valores intrínsecos y de lo que su preservación supone para consolidar un sistema ambiental estructurado y estructurante para la región.
 - Establecer cada categoría de protección idónea para cada área ambiental sensible, a la luz de los determinantes ambientales legales establecidos y vigentes (Ley 388/1997).
 - Identificar cuál es el tratamiento que cada área sensible protegida debe recibir en razón de su tipología, de su estado de conservación y de los usos/actividades existentes o previstas para ese territorio. Estos tratamientos pueden ser: conservación, mejora, restauración y cualquier otro que sea aconsejable para el mantenimiento de las áreas protegidas en óptimas condiciones naturales.

- Identificar nuevas áreas territoriales susceptibles de recibir protección, en razón de diferentes valores ambientales debidamente justificados, que contribuyan al incremento de la superficie ambiental protegida en la región, con lo cual se incrementará el patrimonio regional y la calidad y diversidad ambiental del mismo.
- Servicios ecosistémicos. Aquellos procesos y funciones de los ecosistemas que son percibidos por el ser humano como un beneficio de tipo ecológico, cultural o económico directo o indirecto. (Referencia: documento “Política Nacional para la gestión integral de la biodiversidad y sus servicios eco-sistémicos”

del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Instituto von Humboldt de julio de 2012.)

2.4.2.2.4. Marco de políticas públicas de las entidades de la MTR

Los Planes de Desarrollo del Distrito y del Departamento de Cundinamarca, así como el Plan de Gestión de la CAR, tienen como objetivo primordial y común, buscar el desarrollo sostenible territorial, teniendo en cuenta las variables ambientales, sociales y económicas. Estas se presentan en la Tabla 1 junto con el marco legal (leyes y normas que enmarcan la acción ambiental).

Tabla 1. Marco legal y político de la EER

ESTRUCTURA ECOLÓGICA REGIONAL	
2. MARCO LEGAL (LEYES, NORMAS QUE ENMARCAN LA ACTUACIÓN AMBIENTAL)	
BOGOTÁ	Decreto 3600 de 2007- Decreto 2811 de 1974 - Ley 99 de 1993 – Ley 388 de 1997 - Resolución 76 de 1977 - Decreto 1640 de 2012 - Resolución 0937 de 2011 - Ley 1523 de 2012 - Ley 1450 de 2011.
CUNDINAMARCA	Decreto 2811 de 1974 - Ley 99 de 1993 - Resolución 76 de 1977 - Ley 388 de 1997 - Decreto 3600 de 2007 - Decreto 097 de 2006 - Decreto Ley 019 de 2012 Art. 189 - Ley 1523 de 2012 Riesgo - Ley 1454 de 2011 LOOT - Acuerdo 016 de 1998 Determinantes CAR - Determinantes ambientales CORPOGUAVIO - CORPORINOQUIA
CAR	CPC Ley 99 de 1993 - CNRN Decreto Ley 2811 de 1974 - Ley 388 de 1997 - Decreto 097 de 2006 - Decreto 3600 de 2007 - Decreto 2372 de 2012 (Áreas Protegidas) - Resolución 76 de 1977 - Ley 1523 de 2012 - Ley 1454 de 2011 Determinantes - Acuerdo 016 de 1998 Complemento 2011 CAR.
3. MARCO POLÍTICO (INSTRUMENTOS INSTITUCIONALES DE CADA ENTIDAD)	
BOGOTÁ	Plan de Desarrollo (2012 – 2016). Tiene como objetivo general mejorar el desarrollo humano de la ciudad, a través del ordenamiento del territorio alrededor del agua, minimizando la vulnerabilidad derivada del cambio climático y protegiendo en forma prioritaria la estructura ecológica de la ciudad, como base de un nuevo modelo de crecimiento urbano basado en la sostenibilidad ambiental. Decreto 327 de 2007 Política de Ruralidad - Acuerdo 489 de 2012 (PD) - Decreto 190 de 2004 (POT).
CUNDINAMARCA	Plan de Desarrollo (2012-2016). Busca avanzar en la generación de condiciones que permitan el desarrollo integral del ser humano y su armonía con el territorio. Así mismo, progresará en la consolidación de una Cundinamarca competitiva, sostenible, con una gestión gubernamental transparente y enfocada hacia los resultados. Planes Departamentales Sectoriales (Agua, Riesgo, Ambiental, Salud, Turismo)
CAR	Plan de Gestión Ambiental Regional (PGAR) 2012/2023 - Está orientado a poner de relieve la importancia de las cuencas, definiéndolas como el nicho natural para la gestión ambiental territorial, identificando en éstas las determinantes ambientales para un ordenamiento que valore y respete la naturaleza presente en el territorio, y que posibilite un desarrollo armónico. Plan de Acción 2012/2015.

Fuente: Elaboración de UNCRD, con base en información de la MTR, 2013

a. Identificación de la Estructura Ecológica Regional (EER)

El objetivo general de la MTR fue identificar y definir la EER, para el ámbito territorial Bogotá-Cundinamarca, y así contribuir a garantizar la prestación de los servicios eco-sistémicos, la prevención de riesgos naturales y la mitigación de los efectos del cambio climático; estableciendo usos sostenibles y coherentes para el territorio, con el fin de mejorar la calidad de vida, el bienestar y la seguridad de la población, así como la sostenibilidad, productividad y competitividad de la región.

Se acordó establecer como criterio general común que la EER identificada contemple la incorporación de los usos y actividades compatibles con su naturaleza, que resulten necesarios para la prestación de diferentes servicios ecosistémicos y productivos sin los cuales no quedaría garantizada la sostenibilidad del desarrollo de la región en óptimas condiciones de competitividad económica. Con ello se garantizaría que los usos y actividades productivas, como los agrícolas, ganaderos o de explotación de recursos mineros, por poner tres ejemplos clave, queden incorporados a la EER de forma categorizada y ajustada a la legislación, de modo que su autorización a ciertas actividades sea condicionada a unos criterios de compatibilidad con el entorno territorial protegido en el que se desarrollarían.

Se construyó una matriz que incluyó las posibles categorizaciones de protección²⁹, a las cuales se ha añadido un sistema de identificación o “nomenclatura” para homogeneizar su uso a la hora de denominarlas en los procesos de construcción de los nuevos POT municipales. De utilizarse esta sistemática en la nomenclatura ambiental en los nuevos POT, se podría resolver uno de los principales conflictos existentes en los POT vigentes, que tiene que ver con que una misma área ambiental protegida se encuentra denominada o categorizada de forma diferente en los POT de los municipios en los que se encuentra incluida. Esto garantiza una homogeneidad en el lenguaje de la planificación y, por lo tanto, en su lectura.

b) Categorización de las protecciones ambientales: Categorías del suelo rural

La matriz identifica desde el grupo más amplio, hasta una sub-categoría más específica, lo que genera una nomenclatura consensuada para la identificación de las áreas. La definición de las categorías de protección de las clases agrológicas se realizó según aptitud de uso de los suelos, esta clasificación se hizo con base en propiedades fundamentales de los suelos, y que pueden limitar el desarrollo de la agricultura, tales como relieve, pendiente, erosión, profundidad efectiva, pedregosidad, salinidad, drenaje, encharcamiento, retención de agua, permeabilidad, fertilidad natural y prácticas de manejo recomendadas.

29. Estas categorías se identificaron a partir de lo establecido por la Ley 388 de 1997, el Decreto 3600 y el 2372 de 2010.

Tabla 2. Matriz de grupos y subcategorías agrícolas

GRUPOS		CLASES AGROLÓGICAS
1	Tierras con capacidad para ser utilizadas en agricultura y ganadería tecnificada de tipo intensivo y semi-intensivo	I: Suelos productivos y adecuados para cultivos intensivos con pocas o ninguna restricción.
		II: Suelos que requieren prácticas cuidadosas de manejo para evitar su deterioro o pérdida.
		III: Suelos con limitaciones importantes que reducen el tipo de cultivos y/o requieren prácticas agrícolas destinadas a la conservación de los suelos.
		IV: Suelos con severas limitaciones con uso preferible en cultivos de cobertura permanente tales como gramíneas, frutales y maderables.
2	Tierras que pueden ser utilizadas, en forma restringida, en actividades agrícolas, ganaderas, agroforestales y/o forestales	V: Suelos aptos para pastoreo de ganado.
		VI: Suelos medianamente pobres, adaptados para pastoreo extensivo.
		VII: Suelos para uso forestal.
3	Tierras que deben ser utilizadas sólo en preservación, conservación y ecoturismo	VIII: Suelos no aptos para algún tipo de explotación económica de su cobertura.

Fuente: Decreto 3600 de 2007-Elaboración de UNCRD (2013)

2.4.2.2.5. Propuesta de lineamientos y directrices temáticas

La MTR identificó unos principios o lineamientos generales, así como las acciones o directrices que responden a dichos lineamientos, que orientan la identificación de la EER, tanto de la históricamente considerada, como de las nuevas propuestas que incorporan las instituciones participantes en este proceso de integración regional. A continuación se presentan los lineamientos y directrices ambientales definidos.

c. Lineamientos ambientales

- Garantizar la protección, conservación y ampliación de las áreas protegidas y susceptibles de serlo dentro de la EER, teniendo como referentes legales (determinantes) las protecciones que se han identificado

en el mapa que se ha construido en la MTR y que acompaña a este documento.

- Respetar las características inherentes al territorio como determinante y condicionante respecto de las decisiones y acciones que supongan su ocupación.
- Garantizar la sostenibilidad del desarrollo del territorio regional, de forma segura, equilibrada y equitativa.
- Garantizar la integralidad y una correcta articulación eco-sistémica para que queden asegurados los procesos y funciones ecológicas en los que se sustenta la prestación de servicios eco-sistémicos y productivos que aseguran la sostenibilidad de la región.
- Fortalecer la integración de las instituciones que ostentan las competencias en materia ambiental y de

ordenamiento territorial para armonizar la planificación y gestión articulada y compartida de la EER.

- Establecer criterios interinstitucionales comunes para desarrollar específicamente las categorizaciones legales de protección de los suelos rurales, a efectos de servir de referencia a los POT y a otros posibles instrumentos de ordenamiento territorial en el marco de la LOOT, con el objetivo de adaptarlas a las características propias del territorio de la región Bogotá-Cundinamarca.

d. Directrices ambientales por temas

■ Protección, conservación y ampliación de las áreas protegidas de la EER

- Destinar recursos públicos suficientes, vinculados a proyectos concertados de alcance regional, que prevean intervenciones ambientales de mejora de la calidad y cantidad del patrimonio natural protegido de la región, así como a su ampliación a través de la compra de predios, entre otras actuaciones posibles.
- Constituir un Banco de Proyectos Regionales en materia ambiental, que proceda de la concertación inter-territorial de los mismos, cuyo fin sea presentarlos en los OCAD (en el marco del Sistema de Regalías y la LOOT).

■ Planificación ambiental y de ordenamiento territorial

- Desarrollar estrategias que contribuyan a la visión integral del territorio, sin separar las políticas de protección ambiental de las de ordenamiento territorial y urbanismo.

■ Gestión Ambiental

- Fortalecer los procesos de gestión ambiental, en especial respecto a la implementación de los proyectos, así como los procesos de seguimiento, evaluación y control.

■ Vigilancia, control y disciplina ambiental

- Acordar y establecer, de forma concertada entre las diferentes instituciones con competencias en la materia, un sistema eficaz de vigilancia y control ambiental sobre el territorio regional.
- Reconocimiento de la prestación de servicios ecosistémicos y la necesidad de un sistema de compensación interterritorial
- Promover el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales en forma responsable y ordenada bajo criterios de solidaridad y equidad intra- e inter-territorial y generacional.
- Generar un mercado de bienes y servicios eco-sistémicos y un sistema de compensación interterritorial regional, equilibrado y equitativo, para compensación entre los territorios productores y consumidores de servicios eco-sistémicos.
- Construir un sistema de valoración de servicios y consumos eco-sistémicos, en función de umbrales máximos y mínimos, así como de cuotas de compensación por consumo y/producción.

■ Compatibilización y convergencia entre ecología y protección ambiental (EER), infraestructuras ecológicas ambientales y desarrollo económico regional

- Promover la puesta en valor de los servicios ecosistémicos y su utilidad con finalidad social, permitiendo su conservación compatible con el aprovechamiento ordenado de los recursos naturales, con la capacidad productiva territorial y con su función como recurso científico, educativo, cultural, estético y recreativo de primer orden.
- Establecer los criterios de compatibilización entre la Estructura Ecológica Regional y el sistema de infraestructuras ecológicas y de movilidad y transporte regional.

- Diseñar un menú de posibles medidas correctoras y compensatorias respecto a los impactos ambientales que puedan producirse en razón de la implementación de determinadas infraestructuras estratégicas regionales.
- Establecer un sistema de análisis de la compatibilidad y establecimiento de medidas compensatorias.
- Establecer las medidas para la protección específica y efectiva del Sistema Estratégico Regional.
- Acordar un Pacto interinstitucional por la seguridad, la sostenibilidad y el progreso regional, a partir de la identificación de los proyectos estratégicos y prioritarios para la región.
- **Participación e implicación ciudadana**
 - Fortalecer la participación ciudadana, con mejora de los mecanismos actuales, garantizando la capacitación de los ciudadanos en materia ambiental y el acceso a la información.
 - Planificar programas y actividades que consigan una mayor implicación de la ciudadanía en la protección, conservación, ampliación y uso sostenible del patrimonio natural de la región.
- **Aplicación, desarrollo e implementación de las categorías de uso del suelo rural**
 - Las zonas agrícolas y ganaderas serán aquellas de categorías agrológicas I a IV, pero deben ser explotadas mediante prácticas conservativas. La directriz de esta categoría está dada por la normatividad aplicable a su protección. Deben ser áreas dedicadas a la protección de aguas y cuerpos de agua, flora, fauna, suelo y clima como recursos naturales fundamentales. Las áreas intervenidas en estos sistemas deberán ser objeto de recuperación para su protección.
 - Para la categoría de protección relativa a áreas e inmuebles de interés cultural debe prevalecer la conservación integral de las estructuras, conjuntos, recintos que sean declarados legalmente como tales, estableciendo una graduación en la protección en relación al tipo de intervención que es posible/recomendable realizarles, con el objetivo de su mejor conservación, así como la protección de las áreas en donde se asientan, de manera que se minimicen la propensión a deslizamientos y remociones en masa, así como la erosión y las inundaciones que puedan afectar estas obras culturales. Las reservas indígenas tienen su propia legislación la cual debe ser cumplida y respetada.
- Para la categoría de protección relativa a las áreas de riesgos y amenazas la directriz propuesta es la recuperación de estas áreas y su aislamiento con el fin de evitar su ocupación y las calamidades que ésta genere o pueda generar. En el caso de zonas de alto riesgo que estén ocupadas deberá procederse a su desocupación y a la reubicación de los pobladores afectados. El criterio debe ser diferenciar entre zonas de riesgo mitigable y no mitigable, como establece la legislación vigente, diseñando una graduación para las mitigables en función de las condiciones que se impongan por planeamiento para su utilización y, especialmente, en razón de las medidas correctoras que corresponda tomar, incluyendo la construcción de las infraestructuras de protección que corresponda en cada caso.
- Para la categoría de áreas y sistemas de infraestructuras básicas la directriz que se recomienda es que debe prevalecer la conservación de las estructuras y la protección de las áreas en donde se asientan, de manera que se minimice la propensión a deslizamientos y remociones en masa, así como la erosión y las inundaciones que puedan afectar estas obras de infraestructura. Para las obras proyectadas deberá, además de los análisis de impacto ambiental formales legales correspondientes, es recomendable analizar cuáles son las afectaciones potenciales que la naturaleza tiene sobre esta infraestructura y diseñarlas de manera que se minimice el riesgo de su destrucción, tal como sucede habitualmente con las carreteras en la época de lluvias. Es vital también establecer protección a los sistemas infraestructurales existentes, con diversidad de tipologías, pero

también es imprescindible proteger desde los POT, y desde ya, las reservas de suelos (corredores o implantaciones puntuales) que garanticen que queden protegidos para ser utilizados en la implementación de las nuevas infraestructuras territoriales.

- Para las categorizaciones del suelo rural que establecen las protecciones sobre los suelos de desarrollo restringido, deberá establecerse de forma preferente el crecimiento concéntrico de los cascos urbanos, evitando el establecimiento de islas residenciales que catalizan el desarrollo subnormal y el establecimiento de redes de servicios domiciliarios de dudosa calidad, confiabilidad y mantenimiento. Deberá tenerse en cuenta la clasificación de los suelos de manera que se evite la urbanización de las limitadas cantidades de suelos de clases I a IV presentes en Cundinamarca. Establecer mecanismos que limiten la rentabilidad pasiva de lotes de engorde. Recomendar a los gobiernos municipales, Distrital y departamental, así como especialmente a la CAR y las demás autoridades ambientales que refuercen el control sobre la aplicación de estas categorías de preservación de los suelos rurales.

2.4.2.2.6. Mapificación de la Visión Regional Común: Estructura Ecológica Regional

El proceso de mapificación parte del reconocimiento de la existencia de una estructura ecológica en la región, con áreas protegidas identificadas y categorizadas de acuerdo con lo estipulado en la Ley 388 de 1997 y el Decreto 3600 de 2007. Tomando como base la información cartográfica con la que cuenta la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (CAR), el Distrito Capital y la Gobernación de Cundinamarca, se elaboró un mapa base de trabajo, en el cual se identificó la Estructura Ecológica Regional. Este mapa sirvió como insumo importante para el trabajo de la MTR sobre los demás ejes, además de los estudios realizados por UNCRD y las determinantes ambientales establecidas por la CAR.

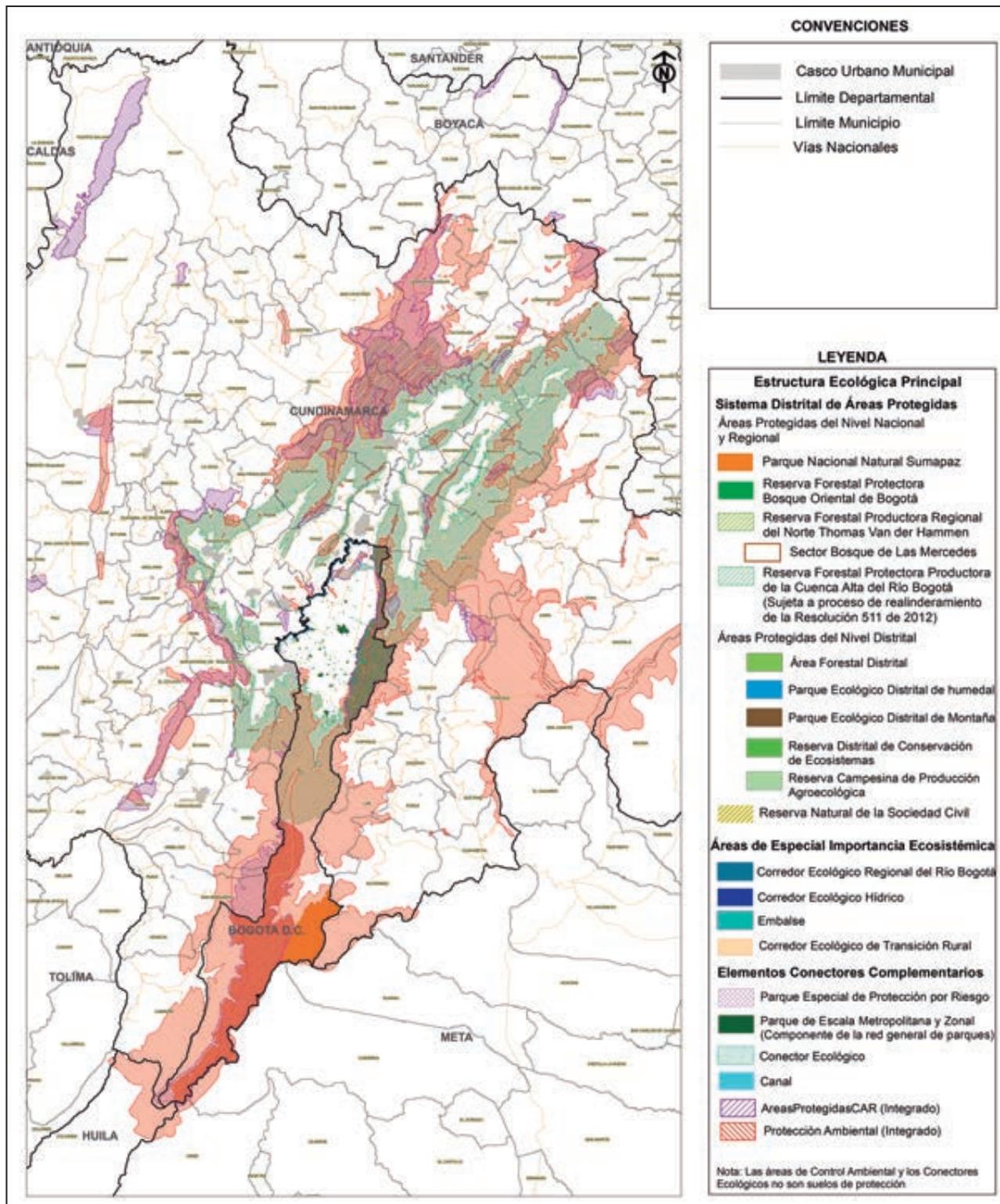
Con la información cartográfica suministrada por las tres entidades, se elaboró el mapa EER concertado, el cual incluye no solamente las áreas protegidas existentes sino los proyectos identificados de alcance regional ambiental por cada entidad. Las capas o proyectos que se incluirán como capas dentro del mapa concertado, identificadas por los participantes de la MTR, son:

Tabla 3. Capas que se incluirán dentro del mapa concertado de la EER.

CAR	GOBERNACIÓN DE CUNDINAMARCA	DISTRITO CAPITAL
-Áreas de amenazas y riesgos de los POMCAS		
-Zonificación Ambiental de los POMCAS		
-Áreas protegidas declaradas por la CAR		
-Reserva forestal protectora productora de la Cuenca alta del Río Bogotá		
-Zona de ronda del río Bogotá		
	-Capacidad de uso	
	-Protección Ambiental	-POT
	-Uso propuesto	-Proyecto Corredor de Paramos
	-Red de caminos	

Fuente: Elaboración de UNCRD, con base en información de la MTR, 2013

Mapa 13. Estructura Ecológica Regional – MTR 2013



Fuente: Consolidación información Área de Cartografía SDP (2013)

El Mapa 13 presenta la identificación de la EER, y de forma superpuesta todas las protecciones de obligado reconocimiento para los planes de ordenamiento territorial, tomando como base los mapas aportados a la MTR. La tarea a realizar debería centrarse en identificar conflictos, por ejemplo de superposición de protecciones, por incompatibilidad de usos/actividades existentes con las protecciones identificadas, actividades sobre zonas identificadas como de riesgos no mitigables, etc. También se recomienda trabajar con más detalle la autorización condicionada de determinadas actividades/usos que pudieran ser compatibles con las protecciones mapificadas.

Como aporte adicional, la CAR sugirió incluir la cartografía correspondiente a la delimitación de “Páramos y Humedales” en las que se estaba trabajando en esos momentos (2013) (Mapa 14). A partir de la promulgación de la Ley 1450 de 2011 y el Plan Nacional de Desarrollo (PND), queda establecido como un determinante ambiental (en su Artículo 202) que los páramos y humedales deben ser delimitados a partir de la cartografía 1:250.000 construida por el Instituto Alexander Von Humboldt.

El PND establece que las áreas delimitadas como páramos y humedales, deberán excluir definitivamente las actividades agropecuarias y mineras de los planes de ordenamiento territorial. De este modo le dio a las Corporaciones Autónomas Regionales un plazo de tres años para, a partir de una cartografía 1:100.000 que les fue suministrada, delimitar con precisión los páramos y humedales en el ámbito de su jurisdicción, a escala 1:250.000, para que los POT municipales puedan incluirlos. La CAR está trabajando en esto en la actualidad, y aporta el mapa a partir del cual deberán zonificar las delimitaciones que en él aparecen. Dado

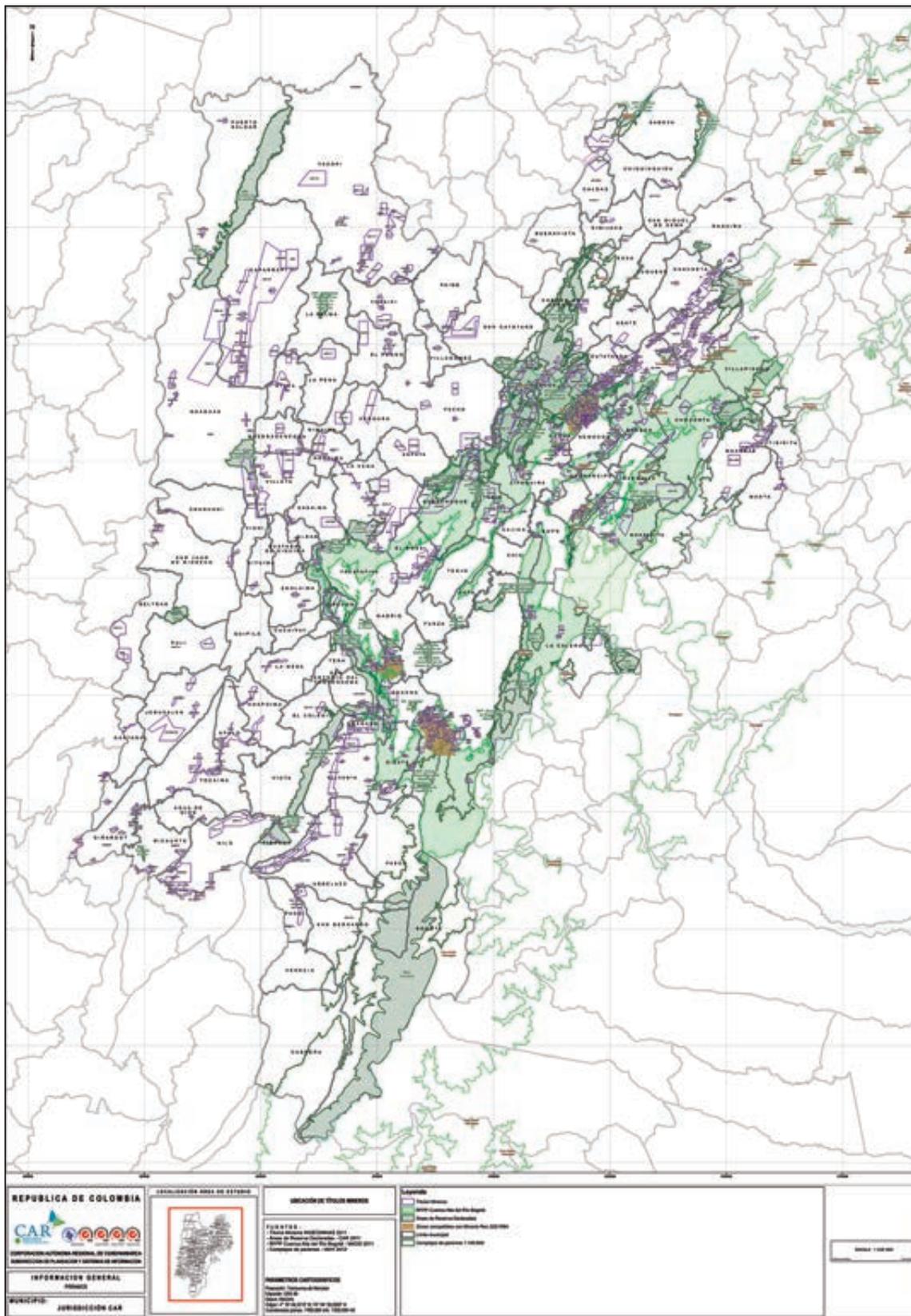
que hay concurrencia o superposición de protecciones en algunas áreas delimitadas como páramo y humedal y las áreas protegidas del Decreto 3600 de 2007, la CAR deberá establecer cómo aplicar la doble protección, debiendo ser una suma de ambas, y en cualquier caso la más restrictiva de ellas.

En el Mapa 14 se observan las áreas que disponen de títulos mineros, que presentan concurrencia con muchos de los páramos y humedales, lo cual supone un conflicto ambiental y jurídico complejo que la CAR debe resolver en la próxima norma que emita, presumiblemente la nueva Resolución que sustituya la Resolución 16/1998.

La CAR también aportó el trabajo que se encuentra en proceso, a partir del acuerdo suscrito con el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) en el año 2011, en el que se está re-evaluando la zonificación de los suelos de 16 municipios de La Sabana, en lo que se refiere a su clasificación agrológica (según Decreto 3600 de 2007) y a la cobertura vegetal (Mapa 15). También se están reajustando dichas clasificaciones con los asentamientos urbanos existentes en la actualidad, dado que se han detectado numerosos conflictos.

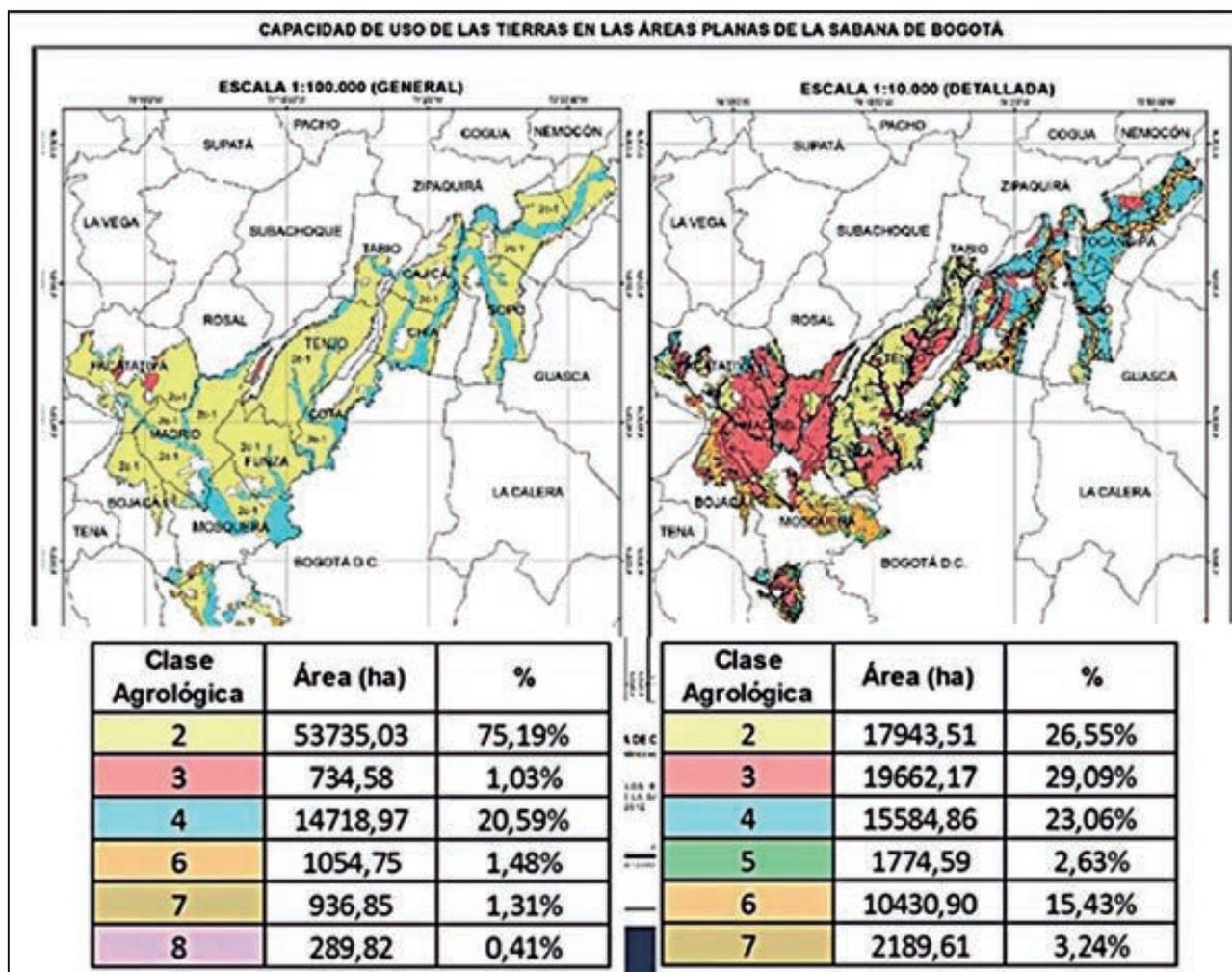
La aparición, autorizada o no, de numerosos desarrollos urbanísticos dispersos en La Sabana, ocupando suelos de alta capacidad agrológica, ha ido generando la paulatina expulsión o desplazamiento de las actividades agrícolas y ganaderas hacia las áreas de páramo, con lo cual se destruye la cobertura de los mismos y la pérdida de su capacidad generadora de agua. Ambas actividades, nuevos desarrollos urbanísticos y actividades agropecuarias, son incompatibles con las características de los suelos que están ocupando, y es un fenómeno que debe ser controlado desde el ordenamiento territorial.

Mapa 14. Estructura Ecológica Regional – Paramos, humedales y títulos mineros



Fuente: Mapa CAR--preliminar (2013)

Mapa 15. Zonificación de suelos (16 municipios de la Sabana)



Fuente: Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (CAR) (2013)

La CAR recomendó incluir, a efectos de tenerlo en consideración a la hora de trabajar en ordenamiento territorial, el mapa que se incluyó en el Atlas de Cundinamarca (2007) que reflejó los corredores biogeográficos (Mapa 16), que si bien no son determinantes ambientales, sí son recomendaciones que deben tenerse en consideración, puesto que su objetivo es dar continuidad al sistema de la Estructura Ecológica Regional a través de conectores territoriales multi-actividad o multipropósito,

en los que se podrán compatibilizar actividades de tipo agrícola, ganadera, tratamientos paisajísticos, etc. No se trata de una mapeación condicionante o vinculante para el ordenamiento urbanístico, pero podría serlo si la CAR lo adoptara como determinante ambiental. No obstante, es recomendable que lo propuesto en esa mapeación se aplique a la gestión territorial, a través de los instrumentos de planificación y gestión que mejor se ajusten a cada caso en particular.

Si se observa una simplificación del mapa de corredores biogeográficos, en la que se han graficado unificadamente las áreas protegidas y las áreas que completan los corredores que las intercomunican (color verde) (Mapa 17), es claro que en la jurisdicción CAR existen unas zonas intersticiales a la anterior (graficadas en color amarillo) en las que sería posible plantear una propuesta de ordenamiento territorial para la región, en la que esas zonas alberguen las actividades territoriales y las infraestructuras, de modo que el gran área verde (áreas protegidas + corredores biogeográficos) sea protegida y sólo incluya alguna afección en casos de extraordinaria necesidad territorial, por tratarse de intervenciones estratégicas territoriales, de interés público general acreditado.

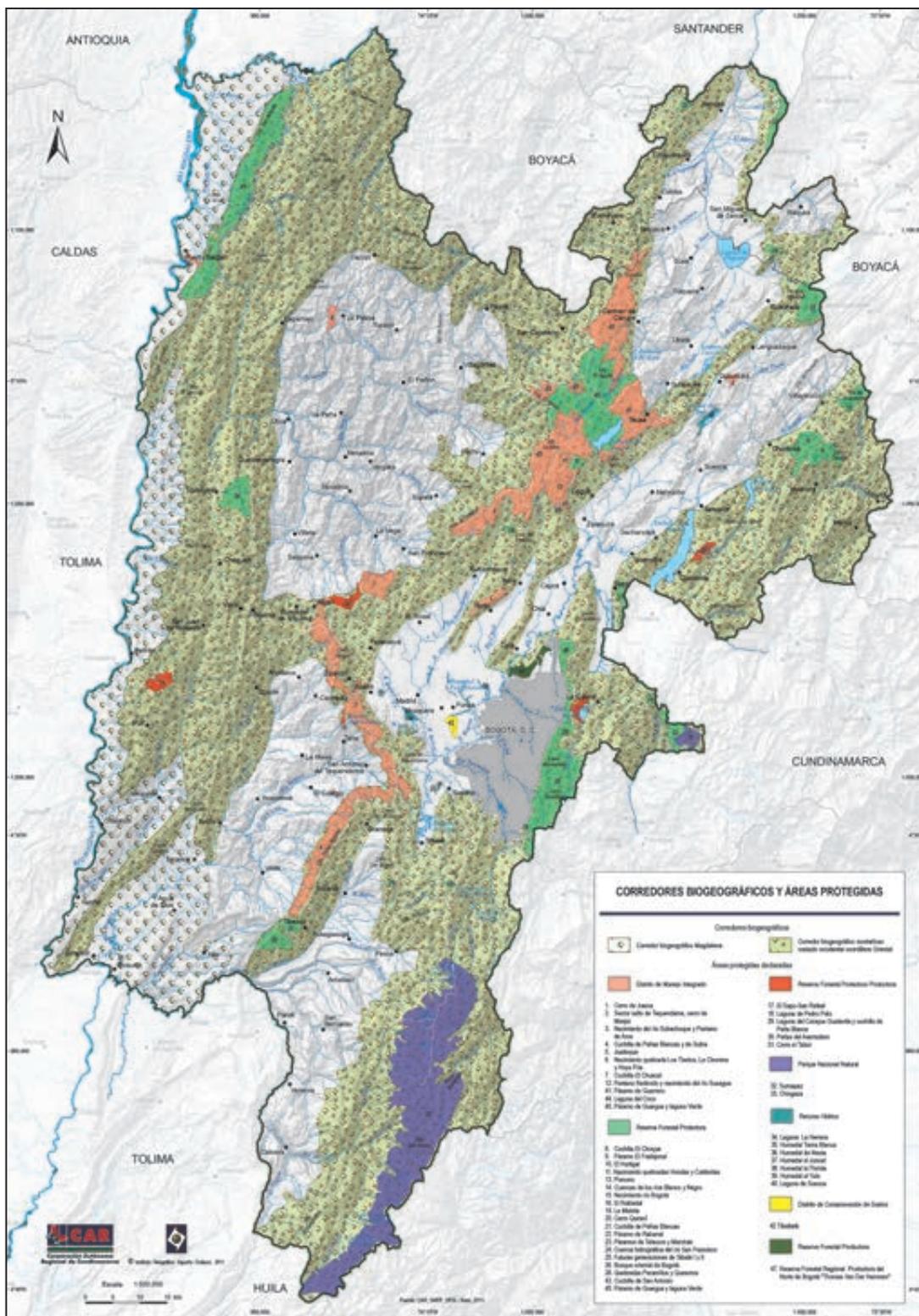
Partiendo de estos esquemas gráficos, deben superponerse los asentamientos urbanos y las infraestructuras

existentes, así como las nuevas propuestas en ambas materias para construir un modelo de ocupación del territorio regional. Las nuevas propuestas deben ser concertadas interinstitucionalmente y ser adoptadas por los planes de ordenamiento territorial.

Por otra parte, la CAR avanza en la revisión del Acuerdo 16 de 1998, de determinantes ambientales en materia de ordenamiento territorial, que son la referencia para los POT en el ámbito jurisdiccional de la CAR. Este trabajo culminará con una propuesta de nuevo Acuerdo, que tras ser socializada y concertada interinstitucionalmente, deberá ser adoptada por el Consejo Director de la CAR y por ende será de obligatorio cumplimiento y observancia para los municipios y demás entidades territoriales³⁰ que tengan la competencia de adoptar planes de ordenamiento territorial.

30. Competencia que a partir de la LOOT la tienen los departamentos y las áreas metropolitanas.

Mapa 16. Estructura Ecológica Regional – Corredores biogeográficos



Fuente: CAR (2013)

2.4.2.2.7. Banco de Proyectos Regionales

Partiendo de la información suministrada por los participantes de la MTR, así como del contenido de los planes de desarrollo de Bogotá y Cundinamarca, se elaboraron unas matrices de identificación de proyectos

de alcance regional, la cual servirá como base para la creación de un Banco de Proyectos Regionales que, en futuras fases de concertación interinstitucional, sirva para la presentación de los mismos ante los Órganos Colegiados de Administración y Decisión – OCAD.

Tabla 4. Proyectos de alcance regional propuestos por la MTR

PROYECTO	ENTIDAD
Adecuación Hidráulica del Río Bogotá (Cuenca Media)	CAR
	Gobernación de Cundinamarca
	Distrito Capital
	EAAB
Proyecto Corredor de Páramos	Distrito Capital
Propuesta de Protección EER	Gobernación de Cundinamarca
Plan de Acción	CAR
Saneamiento Básico, Alcantarillado, Residuos Sólidos Urbanos, Río Bogotá	EAAB
	Gobernación de Cundinamarca
Adquisición de predios	Gobernación de Cundinamarca

Fuente: Elaboración de UNCRD, con base en información de la MTR, 2013

La siguiente tabla presenta una síntesis de los proyectos de alcance regional circunscritos en los planes de desarrollo de Bogotá y Cundinamarca.

Tabla 5. Programas y proyectos propuestos en el PDD de Bogotá 2012 - 2014

PLAN DE DESARROLLO BOGOTÁ HUMANA 2012 - 2016	
PROGRAMA	PROYECTOS
Artículo 26. Programa recuperación, rehabilitación y restauración de la estructura ecológica principal y de los espacios del agua	Proyecto 1: Mejoramiento de la calidad hídrica de los afluentes del río Bogotá.
	Proyecto 2: Recuperación y re-naturalización de los espacios del agua.
	Proyecto 3: Franjas de transición para los bordes urbano-rurales.
	Proyecto 4: Control ambiental del suelo de protección, de áreas intervenidas por minería y áreas susceptibles de ocupación ilegal
	Proyecto 5: Apropiación ambiental y gobernanza del agua.
	Proyecto 6: Conocimiento para el uso sostenible de la biodiversidad
Artículo 27. Programa estrategia territorial regional frente al cambio Climático	Proyecto 1: Planificación territorial para la adaptación y la mitigación frente al cambio climático.
	Proyecto 2: Páramos y biodiversidad.
	Proyecto 3: Disminución de emisiones de CO2.
Artículo 29: Programa gestión integral de riesgos	Proyecto 1: Territorios menos vulnerables frente a riesgos y cambio climático a través de acciones integrales.
	Proyecto 2: Poblaciones resilientes frente a riesgos y cambio climático.
	Proyecto 3: Fortalecimiento del sistema distrital de gestión del riesgo.
	Proyecto 4: Gestión integral de riesgos y estabilidad de terreno entorno a la red de movilidad.
Artículo 31. Programa Bogotá Humana ambientalmente saludable	Proyecto 1: Salud ambiental.
	Proyecto 2: Mejor ambiente para Bogotá
	Proyecto 3: Bogotá humana con la fauna.

Objetivos Programas 17, 18 , 20 y 22	
1	Visibilizar el medio natural y el entorno del agua y situar la naturaleza en el centro de las decisiones para la planeación del desarrollo de la ciudad. El agua se constituirá en un componente esencial de la planeación urbana y del desarrollo. Se hará de la estructura ecológica un cimiento de los procesos económicos y sociales para salvaguardar el desarrollo futuro de la ciudad. La gobernanza del agua partirá de considerar una visión integral de cuenca para el río Bogotá, sus afluentes y demás cuerpos de agua, en un sistema que integra el agua superficial, freática y subterránea, el clima y los demás sistemas que conforman su ciclo. Se buscará, además, la generación de espacio público verde como una oportunidad para mejorar la capacidad de absorción hídrica del tejido urbano.
2	Construir un sistema de movilidad con enfoque ambiental y humano. Se promoverá que las necesidades básicas de movilidad y acceso de las personas al transporte en la ciudad se cumplan de manera segura y eficiente, consistente con la salud humana y el ecosistema, atendiendo las necesidades diferenciales de hombres y mujeres en los niveles generacional y de discapacidad.
3	Reducir la vulnerabilidad de la ciudad y los grupos humanos respecto al cambio climático y los desastres naturales.
4	Promover cambios culturales y facilitar las condiciones para la transformación de la ciudad. Contribuir, desde lo cultural, en la construcción y consolidación de un nuevo modelo de ciudad y formas de hacer gestión pública
5	Reducir la cantidad de basuras y escombros que produce la ciudad
6	Mejorar las condiciones ambientales y sanitarias en las veinte localidades de Bogotá D.C, favoreciendo la calidad de vida y salud de la población.
7	Consolidar el proceso de integración de Bogotá con la región. Adoptar acciones de planificación concertadas, las cuales garanticen el respeto y protección de las estructuras sociales y ambientales regionales existentes, propendiendo por la convergencia en términos de calidad de vida de todos los habitantes de la región

Fuente: Elaboración UNCRD (2012).

Tabla 6. Programas y proyectos propuesto en el PD de Cundinamarca 2012 - 2014

PLAN DE DESARROLLO CUNDINAMARCA CALIDAD DE VIDA 2012 - 2016	
PROGRAMA	OBJETIVOS
Programa 2.2 (EEP, Gestión del Medio Ambiente y Territorio saludable)	Objetivos Programas 2.2, 2.3 y 2.7
Programa 2.3 (Recursos Naturales)	Restablecer la relación armónica del ser humano con el ambiente y su entorno. Vincula dos pilares del Programa de Gobierno y un Factor Clave: Pilar 5 Cundinamarca Territorio Ambientalmente Sostenible; Pilar 7 Economía Rural y Factor Clave Gestión del Riesgo, Adaptación al Cambio y variabilidad Climática. Fundamentada en la consideración de las siguientes Eco-Regiones departamentales (Ver plano en el Plan de Desarrollo): ECO - REGIÓN MAGDALENA, ECO - REGIÓN CENTRO ANDINA y ECO - REGIÓN PIEDEMONTE LLANERO.
Programa 2.7 (Cambio Climático y Gestión de Riesgos)	
Programa 3.3 (Recursos Naturales)	Objetivos Programa 3.3
	Ser competitivos y sustentables a partir de potencialidades, articulación regional, gestión del conocimiento, innovación productiva y social. Vincula tres pilares del Programa de Gobierno y un Factor Clave: Pilar 8 Movilidad y Modernización Malla Vial, Pilar 9 Región Competitiva y Productiva. Factor Clave Ciencia Tecnología e Innovación.
Programa 4.1 (Territorios seguros)	Objetivos Programa 4.1
	Garantizar con buen gobierno y transparencia, gerencia efectiva por resultados del desarrollo, seguridad, convivencia, participación real, corresponsabilidad de la sociedad civil y fortalecimiento de la identidad Cundinamarquesa. Vincula tres pilares y un Factor Clave Pilar 1 Unidad Regional; Pilar 2 Seguridad y Convivencia Ciudadana. Pilar 10 Institucionalidad y Gobernabilidad. Factor Clave Decisiones Informadas.

Fuente: Elaboración UNCRD (2012).

2.4.2.3. Módulo 2: Infraestructuras del territorio: servicios básicos, movilidad y transporte

2.4.2.3.1. Introducción: Contexto general

La temática relacionada con las infraestructuras del territorio fue el segundo gran sistema articulador del territorio³¹ regional definido por la MTR. Al igual que la Estructura Ecológica Regional (EER), este sistema de infraestructuras de servicios básicos, movilidad y transportes tiene las características de ser un sistema en red, continuo y organizado a modo de racimo, definido por grandes corredores lineales que se cruzan entre sí a lo largo y ancho del territorio, y que cuenta con instalacio-

nes puntuales que prestan servicios para la funcionalidad de esos corredores en red y de lo que circula a través de ella. De la misma manera que la EER, cuenta con unas protecciones legales³² para cada ámbito sensible de ese sistema en razón de sus especiales características naturales. El sistema de la red de infraestructuras del territorio también cuenta con sus propias categorizaciones legales para proteger debidamente tanto los corredores como las instalaciones puntuales que le sirven de apoyo para su funcionalidad.

En ambos casos, EER e infraestructuras, tienen en la lógica territorial el nivel de determinante legal para garantizar su protección, y por lo tanto su integridad y sus posi-

31. Las infraestructuras del territorio están compuestas por las siguientes redes: (1) prestación de servicios básicos, (2) movilidad de pasajeros y (3) transporte de carga.

32. Determinantes para las categorizaciones previstas por la Ley 388/97, artículo 10.

bilidades de ampliación. Se trata del conjunto de sistemas estratégicos del territorio, sin los cuales es impensable que pudiera disponerse en los núcleos habitados, tanto urbanos como rurales, de la imprescindible prestación de servicios básicos y de accesibilidad territorial, necesarios para garantizar que el territorio sea habitable.

La temática de las infraestructuras se separó en dos grandes grupos: (i) las que prestan los servicios básicos y (ii) las que garantizan la accesibilidad del territorio, a personas y cargas, permitiendo la intermodalidad entre los diferentes tipos de medio de transporte y movilidad.

2.4.2.3.2. Problemáticas identificadas

La MTR identificó los principales problemas y conflictos en materia de infraestructuras que hoy en día están pendientes de ser resueltos, generalmente por no haber convergencia en las visiones territoriales de los gobiernos distrital, departamental y municipal, o con éstos y las compañías suministradoras de los servicios, problemas que demandan actuaciones decididas por parte de las administraciones públicas que ostentan las competencias necesarias para intervenir y dar soluciones prácticas y efectivas.

Las infraestructuras del territorio se encuentran legisladas en cuanto a las protecciones que deben quedar establecidas en los planes de ordenamiento territorial, ya que se trata de un sistema de redes estratégico para la habitabilidad y funcionalidad del territorio. La normativa de protección sobre las infraestructuras territoriales es básicamente la siguiente: artículos 10, 15 y 35 de la Ley 388 de 1997 y artículos 2, 3 y 4 del Decreto 3600 de 2007, así como la consecuente normativa en desarrollo de las anteriores. Esto supone que el nivel de protección para con el sistema de infraestructuras del territorio tiene una consideración idéntica al que se aplica para la EER. Las problemáticas identificadas fueron:

- No existe un mecanismo que permita evaluar con eficiencia la necesaria compatibilidad entre la EER

y las infraestructuras del territorio, dado que no es concebible un territorio sin las infraestructuras que lo hagan habitable sin que ello suponga un impacto grave en la EER. Las infraestructuras del territorio deben resolverse como “corredores” eficientes, a través de los cuales discurran las diferentes redes de prestación de servicios básicos y las de movilidad y transporte.

- Falta de claridad si los distritos de riego y sus infraestructuras deben ser considerados como parte de la EER o como infraestructuras del territorio. Dadas las especiales características de este tipo de áreas, la MTR definió que cuentan con una triple caracterización: (i) como zonas que deben quedar protegidas como parte de la EER, (ii) como infraestructuras del territorio en cuanto a que requieren del suministro de agua a través de sistemas artificiales y (iii) como áreas económico productivas agrícolas.
- Las infraestructuras que son necesarias ejecutar, tanto para el control, prevención y mitigación de riesgos naturales o los generados por cambio climático no están recogidas por la legislación vigente con reconocimiento propio. Esta situación debería quedar subsanada, por lo cual la MTR propuso que tanto la Ley 388 de 1997, en su artículo 10, como las concordantes con ella deberían ser modificadas a tal efecto.
- Existen desacuerdos en cuanto a la consideración de algunas infraestructuras de movilidad y transporte. Éstos quedaron focalizados en: (i) las conexiones viarias urbano-regionales, en los puntos de encuentro en el borde del D. C. con sus territorios colindantes y (ii) en la nueva vía estructurante de carácter regional denominada perimetral de oriente.

La MTR también analizó, en línea con lo anterior, si el trazado definitivo de la Avenida Longitudinal de Occidente (ALO), que fue modificado a final de 2012 por acuerdo entre la Secretaría de Planeación Distrital (SDP)³³ y la Corporación Autónoma Regional (CAR), por razones ambien-

31. Con el propósito de evitar el impacto ambiental que podría tener la construcción de la Avenida Longitudinal de Occidente (ALO) en el Humedal La Conejera, se modificó su trazado para evitar que la vía atravesara la vía Suba-Cota. Con este cambio, la avenida se conectaría con la avenida Las Mercedes y la calle 170, para empatar con la avenida Boyacá y la autopista Norte. La ALO se prevé para uso mixto, vehículos particulares y Tranvía, entre Chusacá y la calle 13. A partir de ese punto hacia el norte, sería una vía férrea para el metro ligero.

tales, ha sido el detonante para que las propuestas viarias de los municipios colindantes con Bogotá en ese entorno (Cota, Cajicá y especialmente Chía) tengan un carácter de alcance regional, puesto que tratan de resolver el tráfico que congestiona sus cascos urbanos en la actualidad, y que la ALO podría haber resuelto en parte si su cierre en esa zona se hubiera producido con otra solución técnica más acorde a sus requerimientos.

2.4.2.3.3. Marco conceptual

En el proceso de concertación, la MTR definió una serie de conceptos clave en materia de infraestructuras territoriales que deben servir de referencia a la hora de establecer lineamientos y directrices. Los conceptos que fueron analizados, discutidos y definidos se presentan a continuación.

- **Infraestructura Regional.** Es el conjunto de elementos construidos o transformados por el hombre que prestan los servicios ecosistémicos y de movilidad, que soportan el desarrollo socioeconómico y cultural de las poblaciones en el territorio. Es un sistema de corredores que está protegido por Ley (388 de 1997), que se articula configurando redes. Deben quedar protegidos los corredores, así como las implantaciones aisladas que dan servicio a la red. Toda la red de infraestructuras, tanto la existente como, en especial, la propuesta debe quedar protegida y reservada.

Hay dos clases de infraestructuras: (i) Infraestructura de servicios públicos e (ii) Infraestructura de movilidad y transporte. Existen dos tipologías de la infraestructura de movilidad y transporte: (i) Continuas y lineales, que son las que forman redes y (ii) No lineales y discontinuas, que son las que prestan servicios a las anteriores.

Las infraestructuras tienen las condiciones y características de ser estratégica, prioritaria, estructurante, conectiva e intermodal compatible con: (i) la EER, (ii) con otros sistemas del territorio (hábitat, equipamientos, actividad económico-productiva) y (iii) con otras infraestructuras.

- **Definición de la red de infraestructuras de servicios básicos.** Las infraestructuras para la prestación de servicios básicos, funcionan interconectadas, conformando sistemas tales como: el hidráulico, energético, hidrocarburos, telecomunicaciones y gestión de residuos. Estas infraestructuras son necesarias para garantizar la calidad de vida de la población y el correcto funcionamiento del territorio.

La red de infraestructuras de servicios básicos está compuesta por los elementos que consolidan la red de transporte y transformación de cada uno de los recursos de los servicios que se prestan, tales como suministro de agua potable, tratamiento de aguas residuales, suministro de energía, gas doméstico, combustibles, telecomunicaciones y servicio de recolección y tratamiento de residuos sólidos.

Las zonas de reserva para la construcción de infraestructuras de servicios públicos o básicos, se clasifican como suelos de protección para los servicios urbanos básicos, los cuales se deberán incluir en los planes de ordenamiento territorial. Los elementos de este sistema podrán ser:

- Lineales. Constituidos por las redes y servicios de empresas y entidades de carácter público o privado, tales como la red de gas, red de energía eléctrica, red de abastecimiento de agua, de saneamiento, de telecomunicaciones, red de almacenamiento y distribución de combustibles.
- No lineales. Incluyen las ubicaciones puntuales, vinculadas o no con las redes lineales de infraestructuras, correspondientes a las reservas especiales de suelo destinadas para la generación, almacenaje y distribución de cualquiera de los servicios básicos mencionados, como pueden ser los embalses, depósitos, depuradoras, vertederos y plantas de tratamiento de residuos, plantas de generación de energía, centrales de transformación, almacenaje de combustible, entre otros.
- **Definición y objetivos del sistema de infraestructuras de movilidad y transporte.** El sistema de

infraestructuras de movilidad y transporte está conformado por las diferentes redes lineales que constituyen la infraestructura de soporte de los diferentes sistemas de transporte especializado, tales como la red viaria, ferroviaria, fluvial, no motorizada, de transporte público y privado, de pasajeros y de carga, y otras instalaciones fijas (los puertos, los aeropuertos helipuertos, etc.). También incluye la red logística y los intercambiadores modales asociados con el conjunto de modos de transporte descrito. Este sistema tiene como objetivo satisfacer las demandas de movilidad de las personas y de transporte de mercancías, en coherencia con los objetivos de ordenación del territorio y en condiciones adecuadas de equidad social y compatibilidad con la Estructura Ecológica Regional.

- **Las tipologías de la red vial.** La estrategia territorial y los instrumentos que la desarrollen establecerán la siguiente tipología sin perjuicio de su titularidad o de las clasificaciones que en su caso establezcan otras administraciones públicas:

- **Red nacional de carreteras (red primaria).** Conectan los centros urbanos del territorio con el exterior de la región. Tienen que tener criterios de diseño correspondiente a autovía o autopista, calzadas separadas, limitación de accesos a las propiedades colindantes y ausencia de cruces a nivel. Estos requisitos pueden limitarse por condicionantes ambientales o paisajísticos.
- **Red departamental de carreteras (red secundaria).** (1) Conectan las cabeceras del sistema territorial correspondiente a las ciudades medias y a los sistemas urbanos metropolitanos, con diseño de autovía o vía rápida, condiciones que pueden limitarse por motivos ambientales o paisajísticos. (2) Conectan a las ciudades medias con las ciudades pequeñas y con el medio rural, desempeñando una función muy importante desde el punto de vista de la vertebración territorial. Los criterios de diseño de estas vías se adaptarán a las características específicas de cada tramo y a la máxima compatibilidad con la infraestructura verde del territorio.

- **Red municipal - distrital de carreteras (red terciaria).** Hace parte de la red de carreteras distrital y municipal de transporte, las vías urbanas, suburbanas y aquellas que sean propiedad de los municipios y Distrito que permiten conectar territorios rurales entre sí o con los centros poblados y cabeceras urbanas; o que logren conectar a la red secundaria. Su clasificación específica será definida en los respectivos Planes de Ordenamiento Territorial (incluye Planes básicos y esquemas), de acuerdo con la autonomía municipal y distrital respectiva. Algunas carreteras de la red terciaria aún son de propiedad y administradas por la nación.

Otras carreteras propias del medio rural, como caminos rurales, agrícolas, pistas forestales o vías pecuarias, deben contemplarse e incluirse en los documentos de planificación urbanística y territorial.

- **Tipología de red ferroviaria.** La estrategia territorial y los instrumentos que la desarrollen establecerán para la red ferroviaria, entre otras, las siguientes tipologías, sin perjuicio de su titularidad o de las clasificaciones que en su caso establezcan otras administraciones públicas:

- **Red férrea de mercancías.** Está formada por vías de diverso ancho dedicadas al transporte de mercancías compatibles con el tráfico de pasajeros, sin perjuicio de la consolidación de una red exclusiva de mercancías. Esta red debe permitir la circulación de trenes de longitud larga (750 metros) y debe disponer de cambiadores de ancho cuando existan diferentes anchos de vía, es recomendable que la red esté electrificada.
- **Red férrea regional de pasajeros.** Está formada por la red dedicada al tráfico de pasajeros compatible con el tráfico de mercancías, sin perjuicio de su conversión a largo plazo, total o parcialmente, en vías de uso exclusivo para el transporte de viajeros.
- **Red de metro, metro ligero y tranvía.** Está formada por una red de infraestructuras sobre las

que circulan y operan vehículos ferroviarios en los ámbitos urbano o metropolitano de las áreas urbanas integradas.

- **La red de vías y corredores reservados de transporte público.** Esta red está formada por el conjunto de vías y corredores viales sobre las que circulan vehículos de transporte público no ferroviarios, con o sin medios fijos de captación de energía. En condiciones excepcionales, en el ámbito urbano, determinados tramos de esta red pueden operar en forma compartidas con el tráfico privado sin que por ello se pierda el carácter general la circulación reservada al transporte público.
- a. **La red de intercambiadores de transporte público de pasajeros.** La red de intercambiadores de transporte incluye el conjunto de infraestructuras e inmuebles tales como terminales de transporte público urbano, interurbano e intermunicipal, estaciones y paraderos de los distintos sistemas de transporte público, así como apeaderos de la red ferroviaria definida anteriormente. Igualmente incluye diversos tipos de infraestructuras aplicables a otros medios de transporte público que consideren el intercambio modal, integrando estacionamientos de vehículos privados, disuasorios en sus entornos, para posibilitar y facilitar el intercambio. En las áreas de baja densidad la planificación territorial y urbana procurará la interconexión de estos tejidos con los intercambiadores de transporte público, y podrá, de forma razonada, aumentar las densidades urbanas residenciales en los entornos de estos intercambiadores de transporte para optimizar los recursos del transporte público.
- b. **La red logística de apoyo al transporte y a la movilidad de la región.** La red logística de la región está formada por los espacios, las instalaciones e infraestructuras destinadas al tratamiento del transporte de carga, o puertos secos y a la prestación de los servicios coadyuvantes necesarios.

- c. **La red de vías de transporte no motorizado de la región.** La red de vías de transporte no motorizado de la región está formada por el conjunto de rutas, espacios públicos, vías especialmente dispuestas para la circulación y el desplazamiento para los modos de transporte ciclista, peatonal o a caballo propuestas por las distintas administraciones e instituciones que operan en la región. La red de vías de transporte no motorizado se complementará con instalaciones adecuadas para la contemplación del paisaje, tales como puntos de acceso, miradores y áreas de servicio.

Esta red está conformada por espacios de uso público y podrá en determinados casos, hacer parte de la estructura ecológica del territorio regional. Igualmente se buscará que quede conectada con otras rutas, espacios públicos o vías definidas en la estrategia territorial de los territorios colindantes a la región.

- d. **Los aeropuertos de la región.** El sistema aeroportuario de la región está integrado por el conjunto de aeropuertos y otras instalaciones aeronáuticas ubicadas en su territorio. La jerarquía y tipología de estas instalaciones se definen en los planes de ordenamiento territorial y planes sectoriales de los distintos niveles territoriales sobre instalaciones aeronáuticas de la región.
- e. **Los puertos fluviales de la región.** El sistema portuario de la región está integrado por el conjunto de puertos, infraestructuras e instalaciones náuticas ubicadas en su territorio. La jerarquía y tipología de las instalaciones portuarias en la región se definirán en los planes de ordenamiento territorial y planes sectoriales de los distintos niveles territoriales sobre las instalaciones portuarias.

2.4.2.3.4. Marco de políticas públicas

La Tabla 8 muestra los principales instrumentos institucionales que tienen como objetivo principal buscar el desarrollo sostenible territorial, teniendo en cuenta las variables ambientales, sociales y económicas.

Tabla 7. Matriz de tipologías de la red vial y ferroviaria

TIPOLOGÍAS DE LA RED VIAL Y RED FERROVIARIA	
Red Vial	Red nacional de carreteras (red primaria)
	Red departamental de carreteras (red secundaria).
	Red municipal-distrital de carreteras (red terciaria).
	Otras carreteras propias del medio rural
Red Ferroviaria	Red férrea de mercancías
	Red férrea regional de pasajeros
	Red de metro, metro ligero y tranvía

Fuente: Elaboración UNCRD (2013) con base en la información de la MTR

Tabla 8. Principales instrumentos institucionales que tienen como objetivo principal buscar el desarrollo sostenible territorial

MARCO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	
Instrumentos Institucionales de cada Entidad	
Distrito Capital	Acuerdo 489 de 2012 (Plan de Desarrollo) – Decreto 190 de 2004 (POT).
	Plan Maestro de Residuos Sólidos y Riesgo
	Plan Maestro de Residuos de Construcción y Demolición (MURA)
Cundinamarca	Plan de Desarrollo vigente
	Planes Departamentales Sectoriales
CAR	Plan de Gestión Ambiental Regional (PGAR) 2012/2023
	Plan de Acción 2012/2015

Fuente: Elaboración UNCRD (2013) con base en la información de la MTR

a) Identificación del sistema de infraestructuras

La MTR identificó y definió la red de infraestructuras de prestación de servicios públicos y de movilidad y transporte para el ámbito territorial Bogotá-Cundinamarca, articulando las propuestas de cada ente territorial con el fin de mejorar la calidad de vida, el bienestar y la seguridad de la población, así como la sostenibilidad, productividad y competitividad de la región. Se acordó establecer como criterio general común que la red existente quedará identificada per-se y deberá procurarse su protección y categorización homogeneizada y armonizada

en los POT municipales a lo largo del su proceso de modificación excepcional.

La MTR trabajó en la construcción de una matriz (ver Tabla 9) en la que han quedado incluidas todas y cada una de las posibles categorizaciones de protección, desde el grupo más amplio, hasta la sub-categoría específica, identificadas a partir de lo establecido por la Ley 388 de 1997, a las cuales se ha añadido un sistema de identificación o “nomenclatura” para homogeneizar su uso a la hora de denominarlas en los procesos de construcción de los POT municipales.

b. Categorización de las protecciones

Partiendo de lo anteriormente expuesto, y teniendo en cuenta las categorías definidas por la Ley 388 de 1997, el Decreto 3600 de 2007 y el Decreto 2372 de 2010, se construyó una categorización de protecciones comu-

nes a todos los actores, que no van en contravía con lo estipulado por la normativa nacional en la materia. Las diferentes protecciones son aplicadas a los terrenos sobre los que se ubican las infraestructuras del territorio, existentes o previstas (reservas de suelo), en los planes de ordenamiento territorial municipales.

Tabla 9. Matriz de Categorización de Protecciones

		SUBCATEGORÍAS			
CATEGORÍAS SUELO RURAL	1. PROTECCIÓN	E. ÁREAS/SISTEMAS INFRAESTRUCTURAS BÁSICAS	1. Servicios Públicos Domiciliarios	Abastecimiento de Agua	i. Depósitos
					ii. Estructuras de bombeo
					iii. Colectores de agua lluvia
				Saneamiento / Deposito	i. PTAR
					ii. Plantas de bombeo
				Residuos	i. Rellenos sanitarios
					ii. Plantas de tratamiento
					iii. Plan de tratamiento de residuos peligrosos
				Energía	i. Estaciones/Subestaciones
					ii. Redes
					iii. Torres de energía
				Telecomunicaciones	i. Estaciones/Subestaciones
			ii. Redes		
			iii. Torres de transmisión		
			2. Movilidad, Transporte y conectividad	Vías	i. Férreas
					ii. Primarias (autopistas)
					iii. Carreteras secundarias Departamentales
					iv. Carreteras terciarias (locales)
					v. Carreteables (pistas no asfaltadas)
					vi. Privadas
					vii. Peatonales
			Puertos	i. Marítimos	
				ii. Fluviales	
			Aeropuertos	i. Regionales	
ii. Nacionales					
iii. Internacionales					

Fuente: Elaboración de UNCRD (2013) con base en información de la MTR

2.4.2.3.5. Propuesta de lineamientos y directrices temáticas

a) Lineamientos del sistema de infraestructuras

A continuación se presentan los lineamientos generales, con sus respectivas acciones o directrices, que se constituyen por acuerdo entre los participantes en el marco orientador para el trabajo de identificación de la red de infraestructura regional, así como para el tratamiento concreto que se decida aplicar en cada caso, a través de la elección de la categorización de las protecciones que mejor procedan.

▪ En materia de infraestructuras de servicios públicos básicos o domiciliarios:

- Clasificar como suelos de protección para los servicios urbanos básicos las zonas de reserva para la construcción de infraestructuras de servicios públicos o básicos, que se deberán incluir en los planes de ordenamiento territorial.
- Garantizar la seguridad hídrica a largo plazo, desarrollando una gestión integral de los recursos hídricos, basada en el uso racional y sostenible de los mismos y exigiendo la aplicación del derecho de redistribución de los sobrantes de agua de las cuencas excedentarias.
- Satisfacer las demandas de recursos hídricos en cantidad, calidad y temporalidad necesaria para el consumo humano y la actividad económica, teniendo en cuenta la capacidad y las demandas de caudal ambiental.
- Proteger la calidad de todas las aguas continentales y de los ecosistemas acuáticos en cauces y humedales que dependen de ellas, así como de los ecosistemas terrestres asociados. Y también proteger las zonas de nacimientos de los cuerpos hídricos y las áreas de recarga de los acuíferos naturales.
- Mantener los sistemas históricos de explotación como base territorial para la adecuada gestión de los recursos hídricos.
- Alcanzar una estructura energética diversificada que procure el máximo aprovechamiento de los recursos autóctonos, integrando energías renovables o sostenibles. (Por ejemplo el uso de energía solar).
- Garantizar un abastecimiento energético de combustibles tales como: gas domiciliario, carburantes, etc., adecuado en cantidad y calidad, para la población y las actividades económicas, reduciendo las emisiones de efecto invernadero procedentes de su producción, distribución y consumo.
- Asegurar el acceso universal a los servicios de telecomunicaciones, en especial en los municipios que constituyen el sistema rural de la región y en zonas urbanas con problemas de riesgo o marginalidad.
- Garantizar la conformación de un sistema regional de gestión de residuos sólidos de calidad para la población y las actividades productivas que tenga como principios básicos la autosuficiencia y la proximidad.
- Promover la reducción de generación de residuos, y su reciclaje, incorporando medidas de separación en la fuente, reutilización, reciclado, valorización y eliminación de los mismos, implementando el residuo cero como horizonte estratégico.
- Favorecer el mallado de las redes de infraestructuras y las máximas conexiones con las redes externas de suministro para evitar situaciones de excesiva dependencia territorial.
- Aplicar el principio del contaminador-pagador y simultáneamente el de consumo-compensación en la gestión de los residuos y, en general, de todas las formas de consumos de recursos y de contaminación con efectos sobre la salud de las personas y la integridad de los ecosistemas.
- Garantizar la seguridad de las infraestructuras estratégicas para la región (Sistema Estratégico Regional-SER).

▪ **En materia de implantación de infraestructura en el territorio**

- Fijar desde la planificación urbanística y territorial las reservas de suelo por las que discurrirán las infraestructuras básicas, las redes viales y de espacios, en los distintos modos, de movilidad y de transporte. Teniendo el máximo respeto a la protección de los valores ambientales, paisajísticos y culturales del territorio y a la mitigación de los riesgos naturales e inducidos, tomando como determinante base, la EER.
- Desarrollar, implantar e integrar las infraestructuras básicas, los espacios y las redes viales, como una estrategia de transformación económica territorial de distintas escalas, dentro de estrategias u operaciones urbanísticas, regionales e intersectoriales, posibilitando la participación pública y privada para el financiamiento de su construcción, ampliación, mantenimiento y operación.
- Integrar las infraestructuras básicas y de movilidad en el paisaje, respetando en lo posible la topografía y la vegetación preexistentes, la organización visual del paisaje y evitando una excesiva fragmentación del territorio.
- Garantizar la máxima accesibilidad al territorio en el que existan asentamientos humanos y prever las futuras conexiones que garanticen la accesibilidad a los nuevos desarrollos que se proyecten en el marco de la estrategia territorial.
- Garantizar las máximas conexiones intermodales posibles en el territorio, previendo también la implantación de futuros nodos de actividad en el entorno de las interconexiones.
- Priorizar los corredores o reservas ya delimitados, o las ubicaciones aisladas, para la implantación de nuevas infraestructuras, espacios y redes viales, así como las nuevas reservas para futuros corredores o implantaciones aisladas, pero si es necesaria una nueva reserva o un nuevo corredor

de infraestructuras se atenderá al posible uso de los mismos para todo tipo de infraestructuras.

- La planificación territorial-regional y urbana priorizará la interconexión de los diferentes sistemas de transporte con las estaciones principales de intercambiadores de transporte público, con el fin de garantizar la conectividad del transporte público desde la región hasta las áreas municipales o urbanas.
 - Dar prevalencia a la implementación o fortalecimiento de sistemas de transporte público, optimizando los trazados de las infraestructuras existentes o adaptando los nuevos para conectar zonas urbanas que ya están consolidadas, con el fin de prevenir los nuevos asentamientos urbanos en zonas no conectadas a transporte público.
 - Las zonas de influencia de los terminales o estaciones de intercambios de transporte, pueden prever los procesos de transformación que estas infraestructuras generan, reservando zonas de renovación urbana, en las que se pueda prever procesos de re-densificación urbana y la aparición de usos que potencien el uso del espacio público que se genera en las zonas de intercambio, fortaleciendo los referentes de cada ente territorial.
- **Las actuaciones públicas en materia aeronáutica, desde el punto de vista de la ordenación territorial, adecuarán sus actuaciones a las siguientes estrategias:**
- Fomentar la ampliación de los espacios aeroportuarios de forma preferente, y en caso de inviabilidad, fomentar la construcción de nuevos aeropuertos, sin perjuicio de otras instalaciones aeronáuticas como los aeródromos y los helipuertos.
 - Integrar los aeropuertos en el sistema intermodal de transportes de la región mediante su conexión con la red vial de carreteras y ferroviaria, tanto para pasajeros como para carga.
 - Potenciar las funciones logísticas y económico-productivas de las instalaciones aeronáuticas de

la región, y fomentar las conexiones terrestres con la red aeroportuaria nacional y sus complementos logísticos y productivos.

- Aumentar las conexiones aeroportuarias directas con las ciudades de la región y del país, así como con las áreas más dinámicas del contexto mundial.
- Procurar que los modelos de gestión aeroportuaria cuenten con una mayor participación del Departamento, del Distrito y Municipios de influencia, especialmente en la definición de rutas estratégicas para los intereses del sistema productivo de la región.
- **Las actuaciones públicas en materia de actividades logísticas, desde el punto de vista de la ordenación territorial, adecuarán sus actuaciones a las siguientes estrategias:**
 - Garantizar un nivel de servicio óptimo para los sectores productivos de la región y una elevada accesibilidad a la red viaria de alta capacidad, puertos, aeropuertos y especialmente a la red ferroviaria de mercancías.
 - Priorizar en el conjunto de instalaciones logísticas las plataformas intermodales de transporte que permiten el cambio de modo carretera-ferrocarril.
 - Configurar las instalaciones de la red logística de la región como elementos de soporte a los grandes nodos de actividad económica de escala regional y nacional.
 - Prestar una atención preferente a la distribución de las mercancías en las áreas urbanas de la región por su gran impacto ambiental y territorial.
 - Desarrollar la investigación, la innovación y la aplicación de las nuevas tecnologías a la actividad logística.
 - Proveer de instalaciones puntuales a lo largo de los corredores de conexión de transporte, los cuales contribuyan a la prestación de servicios propios del transporte y los necesarios para su mejor funcionamiento.
- **Las actuaciones públicas en materia portuaria fluvial, desde el punto de vista de la ordenación territorial, adecuarán sus actuaciones a las siguientes estrategias:**
 - Evitar las actuaciones urbanísticas o territoriales que supongan un menoscabo de la calidad de las riberas de los ríos y de sus canales navegables, por la gran importancia estratégica de los mismos.
 - Integrar los puertos fluviales con los tejidos urbanos para permitir el uso público del territorio ribereño y fomentar la implantación de usos terciarios y los relacionados con las nuevas tecnologías en los espacios desafectados de la actividad portuaria convencional.
 - Aprovechar al máximo el espacio portuario construido dando prioridad a la ampliación de las instalaciones frente a las de nueva construcción.
 - Implantar en los puertos accesos terrestres adecuados a los tejidos urbanos y con la red de infraestructuras de movilidad, incluyendo las áreas logísticas.
 - Potenciar los puertos como instrumentos de dinamización de la actividad turística, que satisfacen estas demandas de uso dentro del marco de la preservación ambiental y paisajística de sus entornos.
 - Potenciar la conexión del territorio regional con los puertos periféricos regionales y nacionales y, por lo tanto, con las líneas de tráfico transoceánicas de intercambio comercial con los territorios más dinámicos en el contexto económico mundial.
 - Procurar la ubicación de implantaciones logísticas y de actividad económico-productivas en el entorno de los puertos fluviales de la región, a fin de facilitar las operaciones logísticas de los productos, así como contribuir al abaratamiento de los costos de transporte de productos básicos o transformados.

- **Aplicar las medidas correctoras necesarias sobre los impactos negativos en el territorio a los proyectos de implantación de nuevas infraestructuras o de ampliación de las existentes, en particular sobre lo siguiente:**
 - Las áreas urbanas y sus extensiones.
 - Los espacios con valor ambiental, cultural o agrícola.
 - Los elementos y estructuras relacionadas con la actividad agrícola reconocidos como elementos configuradores del paisaje, tales como la geometría del parcelario o los márgenes de piedra seca, entre otros.
 - La fragmentación del territorio.
 - La topografía del terreno.
 - Las vías integradas en el territorio.
 - Redes de caminos u otros elementos históricos de interés.
 - El efecto barrera procurando la continuidad de los viales y manteniendo la funcionalidad de la conectividad ecológica y territorial.
 - El ciclo hidrológico.
 - La erosión del suelo.
 - La intrusión visual.
 - **Considerar en la integración paisajística de las infraestructuras los impactos desde las vías de comunicación y la visión panorámica lejana, la cuenca visual afectada por la intervención y su grado de visibilidad desde las visuales más frecuentes o relevantes.**
 - Poner especial énfasis en la disposición sobre el territorio de las nuevas infraestructuras atendiendo a criterios de orden y composición de volúmenes, materiales y tratamiento cromático, entre otros, que serán coherentes con el paisaje preexistente.
- Integrar las infraestructuras obsoletas en la imagen paisajística del territorio, aprovechando las oportunidades que ofrecen estos espacios restaurados para mejorar la calidad y el uso y disfrute del territorio y del paisaje.
 - La cartografía de compatibilidad de las infraestructuras con el territorio. La estrategia territorial propone una cartografía de compatibilidad de las infraestructuras con el territorio a escala regional, y una propuesta de corredores de paso de dichas infraestructuras. El grado de compatibilidad tiene tres niveles:
 - **Alta:** donde las características del territorio permiten albergar corredores de infraestructuras sin que suponga un daño significativo a los valores ambientales y culturales del territorio.
 - **Media:** donde las características del territorio presentan alguna dificultad sin requerir una normativa específica de protección, pero requiriendo soluciones técnicas que eviten daños a los valores ambientales y culturales del territorio.
 - **Baja:** donde las características del territorio desaconsejan la implantación de nuevas infraestructuras. Solamente en el caso de ausencia de alternativas viables desde el punto de vista ambiental, económico y social, se podrán implantar infraestructuras en estos ámbitos y siempre bajo los condicionantes de la normativa de protección y adoptando las medidas preventivas y correctoras necesarias para minimizar la afección.
 - Esta cartografía de compatibilidad de las infraestructuras con el territorio estará contenida en la documentación de la estrategia territorial, y podrá ser concretada desde el punto de vista territorial por la planificación territorial y urbana, siendo de necesaria observancia para ambas planificaciones.

- **En relación con la integración paisajística y territorial de las infraestructuras de movilidad:**
 - Los trazados de infraestructuras de movilidad y los elementos relacionados deberán diseñarse con medidas de integración paisajística dimensionadas a la escala de los elementos del paisaje, participando de los valores y del carácter de los paisajes donde se ubiquen.
 - Los proyectos de las infraestructuras lineales adoptarán soluciones adecuadas para minimizar o reducir su presencia en el paisaje rural con excepción de aquellos casos en los que existan elementos de calidad que refuercen la monumentalidad del paisaje.
 - Para la mejora de la permeabilidad territorial se debe fomentar la construcción de túneles, falsos túneles y viaductos que permitan los intercambios de masa, energía e información biológica entre las poblaciones de los ecosistemas.
 - Se deberá evitar la fragmentación física, visual y social de los itinerarios paisajísticos no motorizados, habilitando los pasos necesarios en el diseño de las nuevas infraestructuras.
- **En relación con la integración paisajística y territorial de las infraestructuras de residuos:**
 - Las administraciones públicas fomentarán el consenso y la participación activa del conjunto de los agentes sociales y económicos en la gestión de los residuos, coordinándola adecuadamente con la ordenación territorial y urbanística y aplicando el principio de cohesión territorial en la implantación y gestión de las plantas de tratamiento.
 - Con carácter general se establecerán perímetros de limitación de usos en el entorno de las plantas de tratamiento de residuos, siendo recomendables distancias no inferiores a los 500 metros.
 - Se preverá la integración paisajística de las plantas de tratamiento de residuos y la restauración de los vertederos sellados, integrándolos en la imagen paisajística del territorio.
- Se fijarán criterios territoriales para la localización de las infraestructuras de gestión y tratamiento de residuos, teniendo en cuenta, entre otros: la compatibilidad con la infraestructura verde, la distancia a núcleos habitados, los regímenes de vientos y terrenos con riesgos naturales o inducidos significativos.
- **En relación con la integración paisajística y territorial de las infraestructuras energéticas.**
 - Las administraciones públicas evaluarán el efecto de los nuevos crecimientos sobre el consumo energético y el aumento de los gases de efecto invernadero, e incluirán medidas para contrarrestar dichas emisiones y priorizarán los modelos urbanos y territoriales que favorezcan el ahorro energético y la reducción de emisiones.
 - Se promoverán mecanismos que permitan revertir los beneficios de estas instalaciones en la mejora y restauración de los paisajes que les rodean, contribuyendo al desarrollo rural y a la necesaria cohesión territorial.
 - Se establecerán criterios territoriales para la localización de las infraestructuras energéticas, teniendo en cuenta, entre otros: la compatibilidad con la infraestructura verde, los pasillos determinados por el planeamiento urbanístico y territorial y atender al desarrollo rural.
 - Las instalaciones energéticas evitarán la fragmentación visual del territorio, minimizarán su exposición visual y afectación a los fondos escénicos más emblemáticos y singulares de la región.
 - En lo posible se procurará el soterramiento de las líneas de alta tensión a su paso por núcleos urbanos y espacios naturales protegidos.
 - Se procurará el autoabastecimiento mediante sistemas individuales de producción en implantaciones territoriales aisladas. Estas instalaciones de-

berán diseñarse de forma que queden integradas en la edificación y producir la mínima afección al paisaje.

▪ **En relación con la integración paisajística y territorial de las infraestructuras de telecomunicaciones:**

- Las administraciones públicas fomentarán el uso compartido de las infraestructuras de telecomunicación para reducir sus impactos en el territorio. Para ello, se establecerán condiciones para las nuevas ubicaciones o el agrupamiento de instalaciones de telecomunicaciones en el territorio, de modo que se instalen en un solo soporte y que se ubiquen lejos de los edificios y los fondos escénicos más singulares y emblemáticos.
- Se evitará la instalación de antenas u otros elementos similares en los espacios naturales y culturales de mayor valor, asegurando el tratamiento estético de las antenas y de los edificios de modo que se integren de la mejor forma posible en los fondos escénicos.

b) Directrices del sistema de infraestructuras

▪ **En materia de infraestructuras de prestación de servicios básicos:**

- Revisar el modelo de prestación del servicio de abastecimiento de agua, de forma concertada entre los entes territoriales involucrados en la gestión del recurso en su ciclo completo.
- Vincular la disposición de agua para consumo a la autorización de nuevos desarrollos urbanísticos.
- Adoptar un instrumento acordado que defina los consumos básicos y mínimos, tanto de los servicios como de los recursos necesarios para garantizar su provisión.
- La administración pública debe procurar, en conjunto con las empresas prestadoras de servicios de telecomunicaciones, establecer compromisos

para la prestación del servicio en todas las zonas de la región, independiente de la demanda, teniendo en cuenta la política nacional.

- La elaboración y ejecución de propuestas de infraestructura de prestación de servicios básicos de alcance regional y los impactos que puedan generar en el ámbito territorial, debe contemplar un proceso sólido de concertación entre los entes territoriales involucrados en la toma de decisiones, en especial entre el D. C. y sus municipios vecinos, los municipios de la Sabana, a nivel provincial en Cundinamarca, todo ello de acuerdo con la Gobernación y con las CAR con jurisdicción.
- Concertar la ubicación de las instalaciones e infraestructuras necesarias para que el servicio de recogida, tratamiento y valorización de residuos se gestione de forma mancomunada y regional.

▪ **En materia de infraestructuras de movilidad y transporte:**

- Contribuir a la vertebración del territorio y del sistema de ciudades de la región Bogotá-Cundinamarca, reforzando la red existente e implementando las propuestas de la estrategia territorial que se recomiende en la MTR u otros espacios de concertación regional.
- La elaboración y ejecución de las propuestas de infraestructuras de movilidad y transporte de alcance regional y los impactos que puedan generar en el ámbito territorial, deben contemplar un proceso sólido de concertación entre los entes territoriales involucrados en la toma de decisiones, en especial entre el D. C. y sus municipios vecinos, los municipios de la Sabana, a nivel provincial en Cundinamarca, todo ello de acuerdo con la Gobernación y con las CAR con jurisdicción.
- Garantizar la accesibilidad a los usos existentes en el territorio y prever la de los propuestos por la estrategia territorial que se acuerde, adoptando las propuestas en un plan de infraestructuras territoriales para la región.

- Reforzar la transversalidad en la conectividad vial regional, buscando completar conexiones entre las carreteras existentes, en paralelo al trazado de la ALO, pero en el territorio regional.
- Reforzar la coordinación interinstitucional para resolver las conexiones de borde del D. C. con la región y las vías de integración regional, a través de la instalación de una comisión ad-hoc en la que se acuerden soluciones a las divergencias.
- Reforzar la red vial existente en la región (departamento de Cundinamarca), para cerrar un anillo que conecte entre sí las subregiones, les ofrezca una doble conexión con las vías troncales regionales y sirva de viario estructurante para el interior de cada subregión.
- Potenciar los sistemas de transporte no motorizados y fomentar el uso del transporte público para todos los colectivos ciudadanos, adecuándolo a las demandas territoriales específicas.
- Incluir la Estructura Ecológica Regional en las políticas de movilidad sostenible, conectando los centros de movilidad del transporte público con las vías verdes, itinerarios paisajísticos y sendas adaptados a sistemas de transporte no motorizados y peatonales.
- Fomentar sistemas de transporte cada vez más eficientes desde el punto de vista del consumo energético y de la disminución de los niveles de ruido y emisiones atmosféricas con efectos negativos sobre la salud y el bienestar de las personas.
- Recuperar las instalaciones férreas no utilizadas en la actualidad.
- Fomentar los tejidos urbanos que mejoren la movilidad no motorizada, recuperar el espacio público para el peatón e integrar en su trama, de forma prioritaria, los equipamientos y servicios generadores de desplazamientos masivos.
- Desarrollar planes de movilidad para municipios, áreas urbanas integradas y áreas funcionales del territorio y fomentar la creación de entes de coordinación del transporte para el desarrollo de dichos planes.
- Priorizar la mejora de la gestión del actual parque de infraestructuras de movilidad y, en su caso, los desdoblamientos de las vías actuales frente a la construcción de nuevas vías.

2.4.2.3.6. Mapificación de la Visión Regional Común: Infraestructuras del territorio

El proceso de 'Mapificación' parte del reconocimiento de la existencia de unas infraestructuras en la región, con áreas protegidas identificadas y categorizadas de acuerdo con lo estipulado en la Ley 388 de 1997 y el Decreto 3600 de 2007, a las que se han añadido las propuestas que cada actor participante en la MTR tiene en su agenda y que han sido dialogadas en el seno de ésta. Los mapas resultantes del proceso se muestran a continuación.

El proceso partió del mapa de EER que se trabajó en Mesas anteriores, localizando las vías troncales de la región, para tener una idea clara de cómo "se cruzan" ambos sistemas articuladores del territorio. Para la MTR ha sido importante entender la compatibilidad que presentan los dos sistemas, ya que las infraestructuras territoriales y los fenómenos de crecimientos urbanos que generan tienen unas consecuencias directas sobre los ecosistemas: de "presión espacial" y de exigencias de prestación de servicios ecosistémicos. Una vez graficadas las troncales regionales, se procedió a la identificación de las conexiones que estas vías presentan con las vías urbanas de entrada y salida al D. C. Se identificaron 17 vías urbanas que salen del D. C. hacia la región, y en 5 de ellas se encontraron diferencias de criterio entre el D. C. y la Gobernación de Cundinamarca respecto a cómo debe producirse la transición de vía urbana a regional.

La MTR tuvo ocasión de dialogar sobre la vía Chía-Cota-Mosquera-Soacha, a lo largo de la cual se está ubicando

una gran dispersión de industria, que se concentra en especial en el municipio de Cota. Esas industrias dependen de su proximidad a esa vía regional, y de no darse un verdadero proceso de ordenamiento territorial a través de los POT municipales, terminarán provocando que colapse su capacidad. Se dialogó sobre si es mejor reforzar las carreteras regionales transversales, haciendo variantes a la altura de los cascos urbanos para evitarlos, o construir una nueva vía transversal más al occidente de la vía Chía-Cota-Mosquera que articulara la Sabana de forma ordenada, tanto para movilidad y transporte como para la ubicación de nuevos asentamientos urbanos.

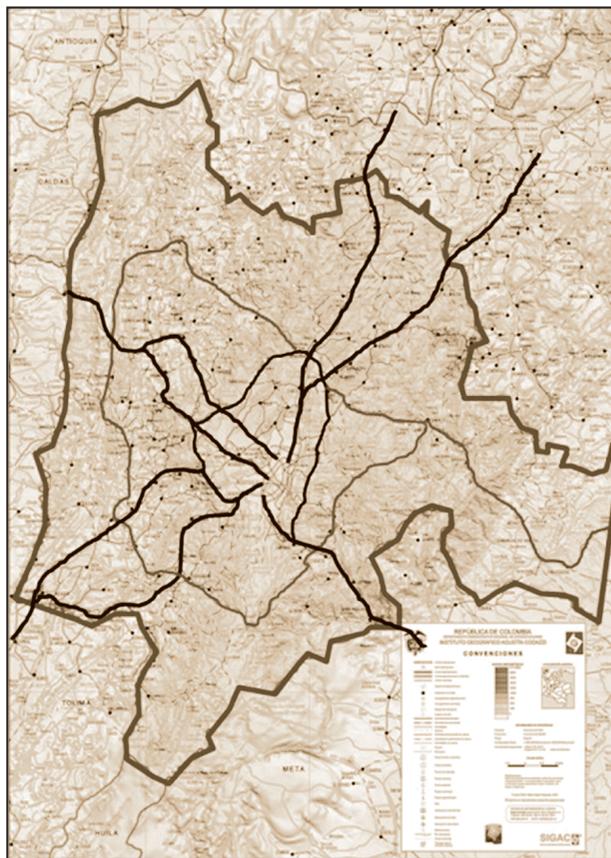
Hoy la Sabana de Bogotá presenta una organización funcional apoyada en una retícula casi perfecta, que articula el territorio entre los diferentes cascos urbanos. Esa malla vial fue dibujada en la MTR, tal y como puede comprobarse en la imagen de arriba. Es ahí donde se encuentran las soluciones alternativas para un modelo de ordenamiento territorial.

Por otra parte, la región debe buscar articularse y conectar sus territorios subregionales con el refuerzo de los viarios existentes, buscando también la transversalidad respecto a las grandes vías troncales (y radiales, desde Bogotá hacia el país). Es fundamental garantizar la accesibilidad a y desde los territorios subregionales de Cundinamarca, por un elemental principio de equilibrio y equidad territorial, y porque es la única manera para que mejore la competitividad de estos territorios periféricos.

Tener unas buenas conexiones viarias que articulen las subregiones, para que los productos agropecuarios y de otra naturaleza que allí se produzcan puedan ser distribuidos en su interior, pero también en los municipios vecinos, o llevados al D. C. como primer consumidor del país, es algo que contribuirá a una mejora en la calidad de vida de los habitantes de esos territorios.

En la imagen siguiente han sido representadas las grandes troncales que entran-salen del D. C. y que articulan el territorio en unos corredores de actividad, cuyo trazado responde a la topografía y a la existencia de ecosistemas. En ese esquema ya aparecen dibujadas la carretera Perimetral de Oriente, así como la última transversal de la Sabana (antes del inicio de las laderas montañosas),

Mapa 18. Esquema del anillo viario subregional para Cundinamarca



Fuente: Mapa de trabajo de la MTR (sobre mapa base de la Gobernación de Cundinamarca) (2013)

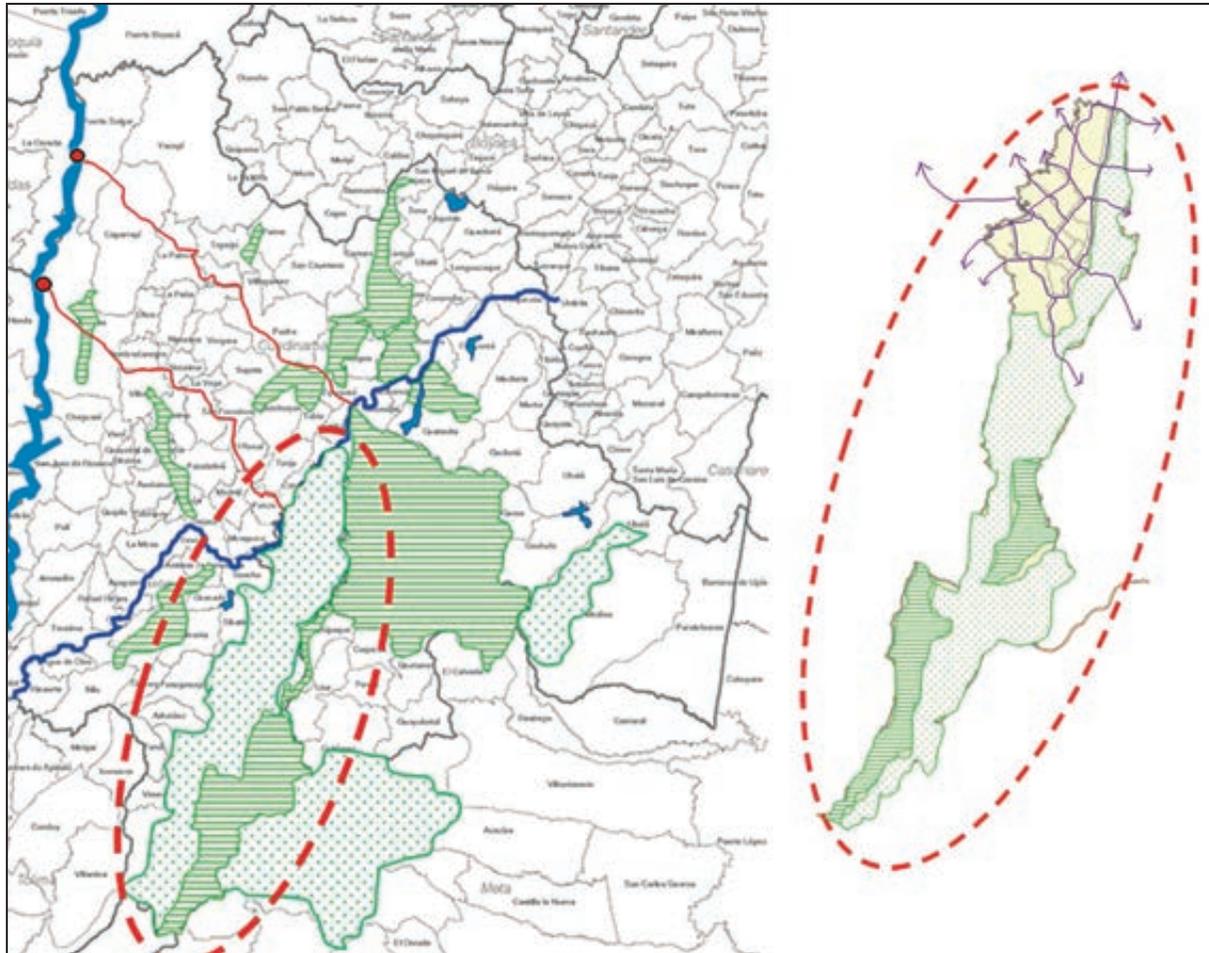
la más alejada de Bogotá, que va desde Zipaquirá-Suba-choque-El Rosal, Faca-Bojacá-Soacha, a modo de circunvalación a Bogotá y Sabana. Se ha representado un anillo regional que conecta las subregiones de Cundinamarca entre sí, las articula interiormente y garantiza un acceso directo desde la periferia del departamento hasta el D. C. Más del 90% de ese trazado ya existe, en algunos tramos de forma deficiente, pero con funcionalidad. La construcción del nuevo modelo de ordenamiento territorial que la Gobernación de Cundinamarca está acometiendo debería tener en consideración estas dos reflexiones en torno al refuerzo de la transversalidad en la funcionalidad del territorio.

Mapa 19. Vías troncales regionales y urbanas (Escala Cundinamarca y Bogotá)



Fuente: Mapa de Trabajo de la MTR, elaboración UNCRD, abril 2013.

Mapa 20. EER y vías troncales regionales, en escalas Cundinamarca y Bogotá



Fuente: Mapa de Trabajo de la MTR, abril 2013.

2.4.2.3.7. Proyectos de alcance regional. Institucionalidades e instrumentos para su gestión.

Los planes de desarrollo de Bogotá y Cundinamarca, proponen la generación de planes, programas y proyectos que garanticen el logro de los objetivos planteados dentro de sus ejes de acción, así mismo el Plan de Gestión Ambiental Regional (PGAR) de la CAR, como autoridad ambiental, contempla la visión regional teniendo

en cuenta los planes de desarrollo mencionados.

A partir de estos instrumentos se elaboró la matriz de identificación de proyectos de alcance regional, la cual servirá como base para la creación de un Banco de Proyectos que sirva para la posterior concertación entre actores y para su presentación ante los Órganos Colegiados de Administración y Decisión -OCAD- para ser implementados con recursos de regalías.

Tabla 10. Banco de Proyectos Regionales para infraestructuras

INFRAESTRUCTURA – INICIATIVAS REGIONALES					
ENTIDAD	NOMBRE	INICIATIVA	ÁMBITO	OBJETIVO	ESTRATEGIA
GOBERNACIÓN DE CUNDINAMARCA SECRETARÍA DE INTEGRACION REGIONAL	Conexión vial estratégica para la conectividad de Bogotá y Cundinamarca – Vía Perimetral de Occidente	Administración Departamental de Cundinamarca	Regional	Mejorar el acceso y salida de Bogotá y Cundinamarca, mejorando los puntos estratégicos de conexión vial de Bogotá y Cundinamarca	Establecer acuerdos de cofinanciación para el mejoramiento de los puntos de conexión vial entre Bogotá y Cundinamarca
	Tren Ligero Regional Urbano	Administración Departamental de Cundinamarca	Regional	Mejorar el transporte masivo de pasajeros	Articular un solo proyecto entre Bogotá y Cundinamarca
	Proyecto MURA	Institucional	Regional		
	Plan de Logística Regional	Administración Departamental de Cundinamarca	Regional		
	Ecorregiones	Administración Departamental de Cundinamarca	Regional		
ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ DC SECRETARÍA DISTRITAL DE AMBIENTE	Desarrollo vial para la conectividad de Chía-Nación	Nacional y Departamental	Perímetro municipal de Chía	Desembotellar el tráfico regional que pasa por Chía	Inversión de Regalías
	Desarrollo vial Regional de Chía	Intermunicipal	Cota-Cajicá-Chía	Permitir el tráfico regional entre la Sabana Centro y el sur del Departamento	Alianza Público-Privada
	Corredor de movilidad Bogotá-Sabana Norte	Distrital/ Departamental/ Local	D.C/Chía/ Cundinamarca (Suba-Cota, Guaymaral-La Balsa –Chía)	Aliviar la saturación de tráfico que tiene actualmente la “Autopista Norte” al permitir un tráfico (transito?) regional por una vía alterna	Inversión de Regalías
	Planta de tratamiento y transferencia de Residuos sólidos Urbanos RSU	Regional – Sabana Centro	Regional- Sabana Centro	Disminuir la carga a llevar al Relleno Sanitario Mondoñedo y hacer depuración de material útil para aprovechamiento	Inversión de Regalías/ Alianza Público-Privada/ concesión en proceso
	Ampliación de la vía alterna al Llano	Regional - Departamental	Sisga- Chivor- Villanueva	Tener una alternativa real para el transporte entre los llanos orientales y el resto del país.	Regalías (ya tiene recursos)

ENTIDAD	NOMBRE	INICIATIVA	ÁMBITO	OBJETIVO	ESTRATEGIA
DC SECRETARIA DISTRITAL DE PLANEACION	Terminal de Transporte Público – Intercambiadores		Metropolitano Regional		
	Subsistema vial Integración Regional (proyectos asociados a la consolidación o implementación)	Distrito Capital	Distrito/ Metropolitano	Articular y facilitar la movilidad, el transporte de carga y la accesibilidad de Bogotá-Región.	Posibles cofinanciaci-ones de otras entidades
	Actualización Plan Maestro Aeropuerto	Nación (Aeronáutica Civil)	Bogotá y Región	Ampliación Aeropuerto El Dorado	
	MURA	Gobierno Departamental	Metropolitano Regional	Departamento de Cundinamarca, Distrito-Nación OT Regional - Aeropuerto	
	Trenes de Cercanías y Sistema Férreo Regional	Gobierno Departamental/ Nación/Distrito Capital	Metropolitano Regional	Transporte masivo y regional metropolitano regional	
	Tratamiento Rio Bogotá (plantas PTAR)	Distrito Capital / EAAB	Distrito Regional		
	SITP y Conexión Regional (Metro, TM, Buses)	Distrito Capital	Distrito/ Metropolitano		Transmilenio

Fuente: elaboración UNCRD con base en información de la MTR, abril 2013.

2.4.2.4. Módulo 3: Actuaciones Territoriales Estratégicas

2.4.2.4.1. Introducción: Contexto general

La MTR consideró la temática relacionada con las actuaciones estratégicas regionales en materia de hábitat, actividades económico-productivas y equipamientos, las cuales constituyen los tres sistemas estructurantes del territorio discontinuos, y no lineales, a diferencia de los sistemas EER e infraestructuras territoriales, que sí lo son. Cabe mencionar que estos tres sistemas dependen de la Estructura Ecológica Regional (de los servicios ecosistémicos que presta) y del sistema de infraestructuras

del territorio (servicios básicos, movilidad y transportes) para mantener la funcionalidad de lo existente y para prever la de los nuevos desarrollos urbanísticos en la región.e los nuevos desarrollos urbanísticos en la región.

Se optó por tratar estos tres sistemas de forma conjunta, bajo la denominación de “actuaciones regionales estratégicas”, dado que en esta primera fase del proceso de integración regional se pretende disponer de una mirada al territorio, en la que deben quedar identificadas las grandes propuestas de cada entidad participante, para tratar de buscar convergencias o divergencias y dialogar sobre ellas, tratando de buscar puntos en común y de concertar unos lineamientos y directrices que sirvan de referencia a

la hora de la toma de las decisiones para la construcción del modelo de ordenamiento regional, que será trabajado en la siguiente fase del proceso.

Estos tres sistemas estructurantes del territorio, hábitat, actividades económico-productivas y equipamientos, se complementan entre sí, dotando a la ciudadanía de vivienda, espacios libres, equipamientos públicos y privados, empleo y acceso a servicios urbanos básicos y a servicios públicos (sanidad, educación, cultura, deporte, administración, ocio, etc), tanto en el ámbito puramente urbano como en el rural. Por otra parte, las actuaciones territoriales en materia de hábitat y de actividad económico-productiva requieren de equipamientos propios y diferenciados, no sólo en la prestación de los diferentes servicios públicos y privados, sino en el rango o nivel que deban cubrir, local, metropolitano, regional o nacional.

Teniendo en cuenta lo anterior fueron identificados los principales problemas y conflictos en materia de actuaciones regionales estratégicas que hoy en día están pendientes de ser resueltos, generalmente por no haber convergencia en las visiones territoriales de los gobiernos distrital, departamental y local que ostentan las competencias necesarias para intervenir y dar soluciones prácticas y efectivas.

Entre las situaciones y actuaciones estratégicas para la región, que deberán ser objeto de concertación expresa entre los actores para su implementación, y que tendrán su reflejo en los lineamientos y directrices, merece la pena destacar que las mismas están estrechamente relacionadas con las tratadas en los dos módulos anteriores, de tal manera que la viabilidad territorial de las primeras depende de cómo se resuelvan las segundas. En especial, existe una relación en evitar impactos ambientales indeseables sobre la EER y especialmente en las áreas protegidas o a proteger, y con la garantía de la necesaria prestación de servicios ecosistémicos. De igual manera, guardan directa relación con la prestación de los servicios básicos en suficiente capacidad y calidad, así como en la conectividad territorial que presenten, quedando condicionadas definitivamente por ello.

2.4.2.4.2. Marco conceptual

La MTR definió una serie de conceptos clave en materia de los usos territoriales destinados a los asentamientos humanos, existentes o previstos, en materia de hábitat, actividades económico-productivas y sus equipamientos asociados que deben servir de referencia a la hora de establecer lineamientos y directrices. Los conceptos analizados, discutidos y definidos fueron:

- **Ordenamiento del territorio, estrategia territorial, planificación y gestión del territorio.** Se entiende como una política pública y como un proceso estratégico de planificación y gestión territorial integral y concertado, con la que se pretende configurar, en el largo plazo, una organización espacial del territorio, acorde con la política ambiental y con los objetivos del desarrollo económico, social y cultural.

El ordenamiento territorial puede contemplarse a través de un doble enfoque: (i) como la planificación territorial integral vinculada estrechamente a la planificación económica y social, con el objeto de garantizar el equilibrio en el desarrollo regional (ordenamiento), y (ii) como planificación física a escala regional, subregional y local, con énfasis en el uso y ocupación del territorio, a partir de la coordinación de los aspectos territoriales de las políticas sectoriales y la coordinación del planeamiento urbanístico municipal (ordenación, acción urbanística).

El ordenamiento territorial busca actuar sobre el orden territorial existente para inducir nuevos escenarios de desarrollo, uso y ocupación del territorio que se ajusten a una imagen objetivo previamente concertada por la sociedad.

Estas definiciones han sido orientadas atendiendo a lo establecido por la Ley 388 de 1997, en sus artículos 5 y 6, en razón de que en Colombia el ordenamiento del territorio es competencia básica de los municipios y áreas metropolitanas. Sin embargo, a partir de la promulgación de la Ley 1454 de 2011, Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT), se añade una nueva definición que deberá ser tenida

en cuenta por los entes territoriales con competencias en materia de planificación y gestión del ordenamiento territorial, que incluye también a los departamentos. La LOOT recoge el concepto y la finalidad del ordenamiento territorial en su Artículo 2.³⁴

- **Ocupación del territorio y usos.** La ocupación del suelo estudia las características de la superficie terrestre desde dos puntos de vista distintos, aunque relacionados entre sí: (i) La cobertura del suelo o categorización de la superficie terrestre en distintas unidades según sus propiedades biofísicas, como por ejemplo son los diferentes biomas, cultivos, arbolado forestal, superficie urbana, etc.; y (ii) El uso del suelo o caracterización del territorio de acuerdo con su dimensión funcional o su dedicación socioeconómica actual, como por ejemplo son los usos de infraestructuras, residencial, de actividades económico-productivas, industrial, logístico, comercial, recreativo, etc. - y sus equipamientos asociados.
- **Usos ecológicos y de infraestructuras del territorio.** Estos usos se corresponden con los tratados por la MTR en el Módulo 1, Estructura Ecológica Regional (EER), y Módulo 2, Infraestructuras del territorio regional respectivamente.
- **Usos socio-económicos.** Se agrupan en tres tipologías de uso global: (i) residencial, (ii) actividades económico-productivas³⁵ y (iii) sus equipamientos asociados. Dentro de cada una de esas tipologías globales, cabe tener en consideración los usos en razón de su régimen de iniciativa-titularidad: pública y privada. Así mismo, dentro de cada uso global, cabe considerar usos pormenorizados, que se corresponden con las diferentes actividades que es posible desarrollar en cada caso. Por ejemplo, los siguientes: (i) Uso residencial: vivienda colectiva en altura, colectiva en condominio, unifamiliar, etc.;

(ii) Uso económico-productivo: agrícola, ganadero, industrial, logístico, empresarial, comercial, ocio, etc.; y (iii) Uso de equipamientos: áreas verdes-espacios libres, sanitario, educativo, social, cultural, deportivo, administrativo, religioso, recreativo, etc.

2.4.2.4.3. Marco legal

Se identificaron las principales leyes y normas que rigen la actuación de las entidades en la materia tratada por este Módulo 3, que se presentan en la Tabla 11.

A la luz del marco legal, es claro observar que el Gobierno central está reformulando tanto la política pública de ordenamiento territorial como la de vivienda, para favorecer el acceso a la misma de sectores de población de nivel socioeconómico medio y bajo.

2.4.2.4.4. Marco de políticas públicas

Los planes de desarrollo del Distrito Capital y del departamento de Cundinamarca, así como el plan de gestión de la CAR, entidades participantes en la MTR, tienen como objetivo primordial y común, buscar el desarrollo sostenible territorial, teniendo en cuenta las variables ambientales, sociales y económicas. También, plantean una serie de programas y proyectos que coinciden en la importancia de proponer diversas actuaciones estratégicas de alcance regional, de carácter residencial, económico-productivas y sus equipamientos asociados, debidamente integradas con las correspondientes a la Estructura Ecológica Regional y a las de infraestructuras del territorio, sin las cuales no sería viable su consideración.

En la sección 2.4.2.4.7 se presentan diversos proyectos de alcance regional de las entidades participantes en la MTR, a modo de banco de proyectos, cuya integración concertada servirá para construir un modelo de ordenamiento regional en fases posteriores de trabajo.

34. Artículo 2. Concepto y finalidad del Ordenamiento Territorial. El ordenamiento territorial es un instrumento de planificación y de gestión de las entidades territoriales y un proceso de construcción colectiva de país, que se da de manera progresiva, gradual y flexible, con responsabilidad fiscal, tendiente a lograr una adecuada organización político administrativa del Estado en el territorio, para facilitar el desarrollo institucional, el fortalecimiento de la identidad cultural y el desarrollo territorial, entendido este como desarrollo económicamente competitivo, socialmente justo, ambientalmente y fiscalmente sostenible, regionalmente armónico, culturalmente pertinente, atendiendo a la diversidad cultural y físico-geográfica de Colombia.

35. Incluyendo las siguientes actividades, entre otras: Agricultura, Ganadería, Industria, Empresarial, Logística, Comercio, Ocio, etc.

Tabla 11. Principales leyes y normas

NORMATIVA	OBJETO DE LA NORMATIVA
LEY 388 DE 1997	De armonización y actualización las disposiciones contenidas en la Ley 9ª de 1989 con las nuevas normas establecidas en la Constitución Política, la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo, la Ley Orgánica de Áreas Metropolitanas y la Ley por la que se crea el Sistema Nacional Ambiental.
LEY 99 DE 1993	Por la cual se creó el Ministerio del Medio Ambiente, se reordenó el sector público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organizó el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictaron otras disposiciones en materia ambiental.
DECRETO 3600 DE 2007	Decreto 3600 de 2007, por el cual se reglamentaron las disposiciones de las Leyes 99 de 1993 y 388 de 1997 relativas a las determinantes de ordenamiento del suelo rural y al desarrollo de actuaciones urbanísticas de parcelación y edificación en este tipo de suelo y se adoptaron otras disposiciones.
ACUERDO 16 DE 1998	A partir del cual se expiden los Determinantes Ambientales para la elaboración de los Planes de Ordenamiento Territorial municipales.
LEY 1454 DE 2011	Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial.
LEY 1469 DE 2011	Por la cual se adoptaron medidas para promover la oferta de suelo urbanizable y otras disposiciones para promover el acceso a vivienda.
LEY 1530 DE 2012	Por la cual se reguló la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías.
LEY 1537 DE 2012	Por la cual se dictaron normas tendientes a facilitar y promover el desarrollo urbano y el acceso a la vivienda y se dictaron otras disposiciones, reglamentada parcialmente por el Decreto 2088 de 2012.
DECRETO 1310 DE 2012	Por el cual se reglamentó parcialmente la Ley 1469 de 2011 en lo relacionado con los Macroproyectos de Interés Social Nacional.
DECRETO 1921 DE 2012	Por el cual se reglamentaron los artículos 12 y 23 de la Ley 1537 de 2012.
DECRETO 0075 DE 2013	Por el cual se reglamentó el cumplimiento de los porcentajes de suelo destinado a programas de Vivienda de Interés Social para predios sujetos a los tratamientos urbanísticos de desarrollo y renovación urbana y se dictaron otras disposiciones.
OTRAS	Resto de la normativa congruente que desarrolle la mencionada

Fuente: Elaboración de UNCRD, con base en información de la MTR, 2013

2.4.2.4.5. Lineamientos para la planeación territorial

a) Para la ocupación racional y sostenible: Uso residencial y usos asociados

Las administraciones públicas integrarán los siguientes lineamientos en sus políticas y actuaciones con proyección sobre el territorio en materia de ocupación de suelo para uso residencial:

- Compatibilizar el crecimiento urbanístico con el mantenimiento de la funcionalidad de la estructura ecológica y de las infraestructuras del territorio. Extender la infraestructura verde del territorio a los tejidos urbanos, conectando e integrando paisajísticamente los espacios verdes urbanos con los elementos de esta infraestructura en el exterior de dichos tejidos.
- Integrar el crecimiento de los usos residenciales en el paisaje considerando su localización en el territorio, ordenación pormenorizada y calidad arquitectónica de forma que se preserve la identidad territorial.
- Armonizar el crecimiento de los nuevos desarrollos urbanísticos con el crecimiento de la población en el territorio.
- Reforzar el carácter polinuclear de la región Bogotá-Cundinamarca y su diversidad urbana. Apoyar los crecimientos urbanos en el sistema de ciudades, reforzando las polaridades de los nodos que produzcan una vertebración territorial más eficiente.
- Potenciar el desarrollo del territorio en red, de forma que las ciudades sean nodos de una retícula territorial de relaciones, generadora de un mayor valor añadido al conjunto del territorio.
- Procurar la creación de cinturones verdes alrededor de los núcleos urbanos, que pueden estar formados por los paisajes agrícolas habituales de cada zona, favoreciendo su singularidad física, cultural, visual y paisajística.
- Evitar los continuos urbanos y conurbaciones no deseadas favoreciendo modelos compactos discontinuos apoyados en la estructura urbana existente. Para evitar las conurbaciones en el territorio, los planes territoriales y urbanísticos establecerán, como mínimo, una franja de suelo no urbanizable de 500 metros, entre los suelos urbanos y los urbanizables de unos núcleos urbanos con otros, siempre que la realidad física y ambiental lo permitan.
- Considerar la oferta de viviendas sin ocupar y el suelo urbano vacante a la hora de planificar nuevos desarrollos.
- Considerar excepcionales las nuevas piezas urbanas en el territorio priorizando la consolidación y extensión de los tejidos urbanos existentes.
- Garantizar la correcta integración en el paisaje de los desarrollos de los municipios rurales preservando su silueta tradicional y sus características, así como el paisaje del entorno.
- Alcanzar masas críticas en los tejidos urbanos que permitan rentabilizar los sistemas de transporte público y los equipamientos de cohesión social.
- Desarrollar senderos peatonales y ciclorrutas para comunicar los núcleos urbanos entre sí y de éstos con otras implantaciones en el territorio.
- Preservar las vistas principales hacia los elementos y paisajes más significativos evitando su ocultación por nuevas edificaciones, y en especial en los accesos a los municipios.
- Fomentar la reconversión de espacios urbanos degradados u obsoletos, adaptándolos a nuevos usos de mayor cualificación.
- Favorecer la diversidad urbana mediante la mezcla de usos, de tipologías, de rentas, de comunidades y de un modelo urbanístico que preserve y extienda la ciudad tradicional.

b) Lineamientos para la ocupación racional y sostenible: Actividades económico-productivas y sus equipamientos asociados

Las administraciones públicas integrarán los siguientes lineamientos en sus políticas y actuaciones con proyección sobre el territorio en materia de ocupación de suelo para uso económico-productivo:

- Compatibilizar el crecimiento del suelo para actividades económico-productivas con el mantenimiento de la integridad de la Estructura Ecológica Regional.
- Favorecer el suministro de materias primas para actividades económicas básicas o estratégicas sin menoscabar los valores ambientales y paisajísticos del territorio.
- Incentivar la promoción y gestión mancomunada de nuevos asentamientos para actividades económico-productivas con el fin de minimizar la ocupación del suelo y la fragmentación paisajística.
- Tender a ubicar los nuevos desarrollos de suelo para actividades económicas, siempre que el tipo de actividad y su integración paisajística lo permitan, próximos a los tejidos urbanos residenciales para facilitar la movilidad y el acceso mediante medios de transporte no motorizado. Este condicionante se podrá modular en el caso de ampliaciones de tejidos existentes o cuando la realidad física lo demande.
- Reducir el número y la distancia de los desplazamientos por motivos de trabajo mediante el equilibrio entre la localización de la población y el empleo.
- Compatibilizar, cuando sea posible, los usos residenciales con los del suelo para actividades económicas.
- Concentrar las actuaciones estratégicas en materia de suelo para actividades económico-productivas en emplazamientos de elevada accesibilidad y disponibilidad de sistemas de transporte intermodal.
- Fomentar la integración paisajística de los desarrollos del suelo para actividades económico-productivas preservando en lo posible los elementos propios y de valor singular del paisaje donde se ubican, así como los accesos a los mismos.
- Procurar condiciones de urbanización y diseños arquitectónicos de calidad en las áreas de actividad económico-productivas con especial incidencia en los frentes visibles desde las carreteras.
- Evitar como regla general los continuos urbanizados y la formación de cinturones urbanos de usos del suelo industrial y terciarios.
- Desarrollar los nuevos crecimientos de suelo para actividades económico-productivas partiendo de los tejidos existentes, procurando evitar la dispersión de estos usos en el territorio.
- Facilitar la conexión de estos suelos con las zonas residenciales mediante sistemas de transporte público y modos no motorizados.
- Permitir crecimientos adaptados a las necesidades y características de los municipios integrantes del sistema rural.
- Reubicar los tejidos industriales y terciarios obsoletos o de localización inadecuada, especialmente los que se encuentran ubicados en el interior de los cascos urbanos.
- Considerar la oferta de instalaciones para actividades económico-productivas sin ocupar y el suelo urbano vacante a la hora de planificar nuevos desarrollos.
- Fomentar la rehabilitación y la integración paisajística de los tejidos industriales y terciarios en desuso orientándolos hacia funciones acordes con la nueva realidad económica.

2.4.2.4.6. Directrices

a) Directrices para las nuevas actuaciones residenciales y sus equipamientos asociados

- El suelo es un recurso no renovable a escala humana y portador de valores ambientales y culturales y, como tal, su desarrollo debe ser compatible con la conservación y mejora de estos valores. La prestación de servicios ecosistémicos, como es el abastecimiento de agua suficiente y de calidad, debe ser condición inamovible para poder evaluar el consumo de suelo para nuevos desarrollos.
- El primer condicionante de los nuevos desarrollos residenciales es la capacidad de acogida del territorio, determinada en función de la conservación de los valores ambientales, paisajísticos, económicos y culturales, y la integridad de los procesos asociados a los mismos, materializados en la Estructura Ecológica Regional.
- La planificación territorial y urbanística deberá definir la Estructura Ecológica Regional con carácter previo al análisis y determinación de las necesidades de suelo para futuros desarrollos residenciales.

La estrategia territorial concertada entre las entidades territoriales deberá proponer un conjunto de criterios para las nuevas actuaciones de uso residencial, de las infraestructuras de prestación de servicios básicos, movilidad-transporte público y conexiones territoriales en diferentes modos de transporte, así como de los equipamientos públicos que le acompañan. Con la finalidad de orientar la adopción de unos lineamientos y directrices departamentales que orienten el “modelo de ocupación regional” que se adopte, así como para la consecución de unas pautas de ocupación racional y sostenible del suelo para estos usos que sirvan de referencia a los municipios, y en su caso al área metropolitana, en la adopción de sus respectivos instrumentos de planificación del ordenamiento territorial.

- La planificación territorial y urbana deberá garantizar:
 - Cierre de tramas urbanas y la racionalidad del crecimiento.
 - Previsión de vivienda social.
 - Localización de equipamientos de carácter supra-municipal.
 - Dotaciones cualificadoras para la región y el municipio.
 - Actuaciones estratégicas definidas como tales en la estrategia territorial de la región Bogotá-Cundinamarca.
 - Procesos urbanísticos de compactación de asentamientos urbanos que en la actualidad sean de baja densidad.
- La implantación de nuevas piezas urbanas aisladas de los tejidos existentes, de uso residencial, debe ser una excepción, desaconsejándose expresamente. No obstante, se podrían exceptuar aquellas actuaciones estratégicas de acreditado interés público y social definidas como tales en la estrategia territorial, en sus instrumentos de planificación de desarrollo correspondientes. En cualquier caso, estas piezas aisladas de los tejidos existentes deben seguir los siguientes criterios:
 - Ordenación de acuerdo con un cierto grado de diversidad, es decir, de integración de usos y actividades compatibles.
 - Compatibilidad con la Estructura Ecológica Regional.
 - Posibilidad de integración física y funcional con la trama urbana existente.
 - Previsión de conexiones con la trama urbana existente mediante sistemas no motorizados, y en transporte público cuando la dimensión de la población lo precise.
- Las nuevas actuaciones territoriales, cualquiera que sea su uso global, deberán planificarse de forma integrada, atendiendo a criterios de concertación interadministrativa de acción urbanística.
- Dichos criterios serán considerados en el proceso de elaboración y aprobación de la planificación territorial y urbana.

b) Directrices para las nuevas actuaciones de actividades económico-productivas y sus equipamientos asociados

- En general, las Directrices para actuaciones de carácter residencial son de aplicación para las económico-productivas, en lo que a éstas le sean de aplicación.
- La definición de suelo para actividades económicas deberá de compatibilizar la máxima eficiencia de las actividades económicas con el respeto a los valores ambientales, culturales y paisajísticos del territorio.
- La estrategia territorial propondrá la aplicación de fórmulas de gestión mancomunadas o consorciadas para las actuaciones en materia de suelo para actividades económico-productivas previstas en la misma y que tengan alcance supramunicipal. La participación de los municipios en estas fórmulas de gestión será voluntaria, sin perjuicio de que otras entidades territoriales o administrativas las fomenten en sus iniciativas de planificación y gestión de este tipo de actuaciones. Cualquier fórmula de gestión que se aplique tendrá como punto de partida el reparto equitativo de las cargas y beneficios entre las entidades que participen en la misma.

2.4.2.4.7. Proyectos de alcance regional: Actuaciones regionales estratégicas

En este eje se identificaron los siguientes proyectos regionales estratégicos:

a) Turismo

- **Proyecto acua-turístico en el río Magdalena** (Gobernación de Cundinamarca, 2012). Consiste en recuperar los barcos turísticos y la navegabilidad por el río Magdalena, desarrollar la vía “Troncal del Magdalena” y crear macroproyectos industriales en la región que tengan acogida nacional e internacional. La integración de proyectos de diferentes sectores en esa subregión conseguiría impulsar su actividad económica. Con ello se desarrollaría el sector turístico en la región conformada por los departamentos de Cundinamarca, Tolima, Huila y Caldas, a través de una actividad que fomenta el desarrollo económico y que no es agresiva con el medio ambiente. Se espera que el D. C. se incorpore a este proyecto, para que quede articulado con sus proyectos turísticos y logísticos.
- **Circuito turístico Sabana Occidente** (Secretaría de Integración Regional de la Gobernación de Cundinamarca a partir de un convenio con FENALCO). El proyecto consiste en diseñar un ‘Circuito Turístico’ que permita al visitante conectarse con los atractivos turísticos y naturales con que cuentan estos territorios. Con la creación de este proyecto turístico en la provincia de Sabana Occidente, la Gobernación y los municipios buscan generar un modelo turístico para las demás provincias del departamento.
- **Circuito turístico “La ruta del agua: hacia el corazón de la cultura Muisca”, en la provincia del Guavio.** Proyecto que pretende posicionarse como el corredor agroturístico y ecoturístico de la provincia del Guavio. Cuenta con la participación de las diferentes entidades públicas y actores involucrados en la actividad turística de la región. Identifica dos componentes: el agua y la cultura Muisca, como elementos estructuradores de la oferta turística de la provincia. A pesar de que la provincia del Guavio proporciona gran parte del agua que consume Bogotá y aproximadamente el 20% de la energía del país, la región es prácticamente desconocida. El turismo se convierte en la mejor alternativa de desarrollo, no sólo para dar a conocer las riquezas ambientales de esta provincia, sino como alternativa para la generación de ingresos de las comunidades que la habitan.
- **Proyectos de promoción turística provinciales del departamento de Cundinamarca** (Gobernación de Cundinamarca, junto con los municipios del departamento (agrupados por provincias) y el Fondo de Promoción Turística de Colombia (Ministerio de Comercio, Industria y Comercio, 2012). El “Plan de Desarrollo Turístico de Cundinamarca”, es resultado de la suscripción de “Alianzas Estratégicas” con las 15 provincias del departamento. El Plan contempla diferentes circuitos turísticos en cada provincia

como actividad en torno a la cual se debe fortalecer la dinámica económica de los territorios y analiza todos los planes turísticos antecedentes en cada territorio para proponer un reajuste de los mismos adaptados a los escenarios actuales, integrados a los proyectos regionales que cada ente territorial tiene en otros sectores como infraestructuras, comercio, ocio, recreación, ambiente, cultura, etc.

- “Rutas 4x4”, por los caminos rurales de la región, guiadas por GPS (Gobernación de Cundinamarca). Este proyecto reúne las características de los paseos por los caminos no asfaltados de la región, en rutas con vehículos 4x4, con actividades tipo rallye. Los usuarios de este tipo de rutas podrán descargarse los archivos georeferenciados en su GPS, para lo cual la Gobernación está construyendo la plataforma necesaria para poner este proyecto en marcha. Estos archivos incluirán la información necesaria para el viajero en todo lo referente al alojamiento, gastronomía, visitas recomendadas, etc. Se previó que en el 2013 estuvieran disponibles al menos 4 rutas, poniéndose las demás en mercado en años siguientes, con el formato de “fascículos”.

b) Equipamientos

- **Sistema Estratégico Regional (SER)** (Distrito Capital). En este componente de equipamientos del proyecto distrital SER, se busca garantizar la seguridad de la región en materia de provisión de productos alimentarios agropecuarios, cuyo origen está fuera del Distrito en un altísimo porcentaje. Desde el punto de vista de los nuevos equipamientos públicos de carácter regional, el SER está desarrollando el proyecto de nodo de Soacha, que ya cuenta con ubicación concreta, donde se ubicará la escuela-parque de bomberos y el centro de responsabilidad penal para adolescentes. En esa misma línea está el proyecto de ubicación de los nuevos CAI (Centro de Atención Inmediata) situados en los municipios de borde del D.C., formando un “cinturón” de seguridad regional.

c) Agroindustria

- **Plan Maestro de Seguridad y Soberanía Alimentaria** (Distrito Capital). En el Plan Maestro se establece la necesidad de que exista una funcionalidad territorial eficaz en relación con los centros de acopio de productos agropecuarios producidos en la región, así como su proceso de transformación y adición de valor agregado, de tal forma que quede garantizado el abastecimiento a la región y al D. C., como principal consumidor, o “cliente”, de estos productos. El Plan propone 4 centros de acopio-logística, que deben servir de “alimentadores” para el nodo urbano central Corabastos. Los periurbanos se proponen en Soacha, Funza (cercano a la calle 80), y Cajicá, y el urbano se propone en Suba. Estos nodos deberán quedar integrados con el resto de propuestas nodales incluidas en otros planes³⁶, dado que en la actualidad esto no se está dando. Para este proyecto es clave la definición de cuál es el futuro de CORABASTOS, su conexión con las plazas de mercado situadas en del D. C. (públicas y privadas), y las conexiones de éstas con los centros logísticos periurbanos y regionales.
- **Proyectos de apoyo a los pequeños y medianos productores agropecuarios de la región** (Gobernación de Cundinamarca).³⁷ Proyecto clave de apoyo a los pequeños y medianos productores agropecuarios de la región, especialmente a los ubicados en los 35 municipios³⁸ del departamento (provincias) con un NBI rural más alto, para fortalecerlos y poder iniciar el remonte de los altos índices de pobreza. Una de las “Alianzas Estratégicas” que tiene suscrita la Gobernación con los municipios que las conforman, se encuentra el “Centro de compras y servicios para la seguridad alimentaria regional”, que consiste en instalar una plataforma virtual que ponga en contacto directo a los pequeños y medianos productores agropecuarios de la región con los compradores finales de sus productos, a fin de evitar los máximos intermediarios en el proceso, y evitar que los productos se paguen al productor con precios muy ba-

36. Por ejemplo en el Plan Logístico Regional, o en el MURA.

jos en relación al precio final de venta en las plazas de mercado. Otros proyectos incluyen: la entrega de vehículos compactadores de basura, suministro de tractores a los municipios agrícolas. La Gobernación tiene previsto ampliar ese acuerdo de apoyo a los territorios agropecuarios regionales, firmando un convenio con el Gobierno nacional³⁹ para hacer el mantenimiento de la malla vial.

- **Corredor Tecnológico Agroindustrial Regional** (D. C. y Gobernación de Cundinamarca). Su objetivo prioritario es promover la investigación, desarrollo y transferencia tecnológica en el sector agropecuario y agroindustrial, con el fin de mejorar las condiciones de productividad y competitividad de la economía rural de Bogotá y Cundinamarca. Consiste básicamente en la construcción de un nodo central, que se propone ubicar en Fusagasugá, cuyo objetivo es instalar un proceso de control de calidad de la producción agropecuaria y de mejora tecnológica de la misma, a través de investigación y de capacitación a los agricultores y ganaderos regionales, entre otras actividades. También, será un centro de acopio de productos agropecuarios y tendrá un área industrial dedicada al procesamiento de los productos, logística de distribución, comercialización de los productos, sedes de empresas (oficinas) y otros servicios. Este nodo central tendrá subsedes en la región para control sanitario y de calidad de productos agropecuarios.

d) Aeropuertos regionales y sus actividades económico-productivas asociadas

- **Macroproyecto Urbano Regional (MURA), del Aeropuerto Eldorado (AED), ampliación de AED y áreas de actividad económico-productivas de apoyo al mismo.** El MURA está ubicado en territorios del D. C. de los municipios de su entorno Madrid, Funza y Mosquera y es en un instrumento estratégico de política de ordenamiento territorial para el área de influencia

directa del AED en el cual se establecen lineamientos y acciones urbanísticas para incentivar el aprovechamiento de las potencialidades territoriales de la subregión bajo un modelo territorial desconcentrado. Este proyecto estratégico no ha tenido avances desde final de 2011.

- **Aeropuerto de Flandes, como alternativa regional para el manejo de carga** (Gobernación de Cundinamarca). Como política regional aeroportuaria la gobernación plantea que el aeropuerto de carga principal de la región sea el de Flandes, dejando el Aeropuerto Eldorado para pasajeros, debiendo quedar debidamente conectado el de Flandes.
- **Aeropuerto de Nemocón, como posible nueva ubicación para una infraestructura de transporte de carga de productos agroindustriales.** Este proyecto proviene de propuestas privadas, y se trata de una plataforma aérea de carga, para mover productos agropecuarios y sus derivados, así como otros bienes de producción industrial promovidos en esa subregión.
- **Otros aeropuertos: Madrid y Guaymaral.** Se trata de pistas existentes, que en la actualidad están operando, y que podrían ser reformadas para su ampliación y funcionamiento complementario al Aeropuerto El Dorado.

e) Logística

- **Plan Logístico Regional (PLR) Fase 2** (Comisión Regional de Competitividad Bogotá-Cundinamarca, y realizado con aportes técnicos y financieros de la Cámara de Comercio de Bogotá, Secretaría Distrital de Desarrollo Económico, Secretaría Distrital de Planeación, Gobernación de Cundinamarca y CAF). El objetivo general consiste en formular un plan de logística que le permita a la región ser competitiva logísticamente y aprovechar las oportunidades derivadas del acceso a nuevos mercados.

37. Cundinamarca considera su ruralidad como dispensa agroalimentaria, para impulsar y consolidarla economía rural con apoyo a la seguridad alimentaria y nutricional y rentabilidad. Cundinamarca “Calidad de Vida” 2012-2016.

38. Entre los 35 de NBI más alto, destacan los siguientes: Cabrera, Caparrapí, Chaguaní, El Peñón, Fosca, Guataquí, Guayabetal, Gutiérrez, Jerusalén, La Palma, La Peña, Medina, Nariño, Paime, Paratebuena, Pulí, Quebradanegra, Quipile, Soacha, Topaipí, Ubalá, Útica, Venecia, Vergara, Viotá y Yacopí.

35. Con la Unidad Nacional del Riesgo.

- **Plataforma Logística e Industrial Macroproyecto Soacha-Sibaté, como puerto seco y centro de acopio agroalimentario e industrial** (2012, proyecto presentados por ANALDEX en colaboración con el sector empresarial privado, las Alcaldías de Soacha y Sibaté, las Secretarías de Desarrollo Económico y de Planeación de ambos municipios, la Cámara de Comercio de Bogotá, y los ministerios de Comercio y de Trabajo). Este proyecto será el paso de un gran porcentaje del transporte de carga y oferta de tierra a buen precio, debido a su ubicación geoestratégica⁴⁰ en el mayor corredor de carga de Colombia, como clúster o corredor tecnológico industrial, haciendo de Soacha y Sibaté un escenario ideal para desarrollo del Macroproyecto. La administración departamental ha establecido los lineamientos de trabajo para la ejecución de esta obra, la cual se haría mediante alianza público–privada.
 - **Plataforma Logística Multimodal de Puerto Salgar** (Gobernación de Cundinamarca). Cundinamarca concentra buena parte de sus propuestas regionales en el proyecto de recuperación de la navegabilidad del río Magdalena y en el fortalecimiento de la Sociedad Portuaria de Puerto Salgar. Para ello cuentan con que CORMAGDALENA garantice que el proyecto del Gobierno central aporte un calado mínimo de cuatro pies y medio en el trayecto de Barrancabermeja–Puerto Salgar y el refuerzo de la vía troncal que los conecta. La Sociedad de Puertos de Barranquilla posee la mayoría de la sociedad Portuaria de Puerto Salgar, de la cual la Gobernación es propietaria en un 24%, lo que garantiza la operatividad a este proyecto. Este proyecto, junto con la plataforma logístico-industrial de Girardot y la de Soacha + MURA, constituyen los tres vértices de la propuesta integrada de la Gobernación, denominada “Triángulo Virtuoso”, que fue analizada y dialogada en la MTR. Este triángulo presenta una potente intermodalidad, fundamentada en la navegabilidad del Magdalena y los puertos fluviales, la red férrea existente, las vías troncales y los aeropuertos, que “ponen en el mapa” los puntos de intermodalidad más potentes en sus corredores perimetrales e interiores.
 - **Centro de Carga-Zona Franca en Girardot**. Apoyado en la vía Troncal del Magdalena, ubicada en el área de Girardot, esta plataforma será el vértice sur del triángulo descrito, consistente en una plataforma de transferencia de carga en el eje transporte costa Caribe con el océano Pacífico-puerto de Buenaventura, lo que representaría un ahorro indiscutible en los costes de transporte por combustible. Se estudia por parte de la Gobernación de Cundinamarca la viabilidad de desarrollar también una zona franca.
 - **Centro agroindustrial en Fusagasugá**, como plataforma logística y centro productivo y de transformación de productos alimentarios agropecuarios.
 - **Plataforma agroindustrial en Facatativá**, similar a la anterior.
 - **Centro de acopio agroindustrial de Chipaque y plataforma agroindustrial en Cáqueza**, similar a la anterior.
 - **Corredor industrial y logístico entre los municipios de Villapinzón y Chocontá**, a lo largo de la autopista troncal del Norte.
- f) Macroproyectos residenciales**
- En razón de las nuevas políticas de vivienda del Gobierno nacional, enmarcadas en la Ley 1469 de 2011, los macroproyectos de Vivienda de Interés Social (VIS) y Prioritario (VIP) pueden ser una oportunidad para cambiar el desarrollo del territorio, darles un orden, un crecimiento reglamentado y mejoras en servicios públicos, de transporte, salud y educación. También, supone una oportunidad para que el grupo poblacional que más esfuerzo hace para poder conseguir su casa propia, pueda tener acceso a ella, con los servicios básicos y públicos que necesita para tener unas mejores condiciones

40. En la provincia se gestiona actualmente el 50% de la carga nacional e internacional. Según el MURA (Modelo Urbano Regional Aeropuerto Eldorado 2009) y el MOT (Modelo de Ordenamiento Territorial de la Mesa de Planificación regional 2004), el polígono industrial de Soacha está a solo 12 minutos del Aeropuerto Eldorado.

de vida y por ende, un mejor futuro. Sin embargo, este tipo de grandes actuaciones urbanísticas, que superan las 10.000 viviendas⁴¹ en un único proyecto, suponen la creación de nuevas ciudades que requieren del consumo de los recursos naturales suelo y agua, entre otros, de servicios básicos y públicos, especialmente de movilidad, que pueden afectar definitivamente el ordenamiento y equilibrio territorial del entorno donde se ubiquen. De los macroproyectos de vivienda social propuestos en el ámbito regional, en la MTR fueron mencionados tres, de los cuales uno ya está en ejecución (Ciudad Verde en Soacha). Los otros dos aún no han pasado a fase de proyecto (Ciudad Florecer y pesquera en Mosquera).

- **Ciudad Verde, Soacha** (328 Hectáreas, 42.000 viviendas que equivalen a una población de 160.000 habitantes). Ubicado al occidente de la plaza principal de Soacha, colindando (conurbando) con la localidad de Bosa del D. C. Dispondrá de aproximadamente 57 hectáreas de parques públicos y zonas verdes distribuidas en una red de alamedas, ciclo rutas y parques lineales que permitirán tener una
- **Ciudad Florecer y Ciudad pesquera, en Mosquera** (Ciudad Florecer: 13.500 viviendas y un centro logístico de 40.000 m². Pesqueras: 12.500 viviendas y una zona franca). Estos dos proyectos están a la espera de obtener licencia de construcción (licencia pendiente de garantías de suministro de agua).

alta proporción de espacio público por habitante, disminuyendo el déficit de zonas verdes/habitante que presenta Soacha. Es la actualidad el proyecto de vivienda de interés social y prioritario más grande del país. Se prevé su finalización en 2016, y tendrá hospital, colegios públicos y privados, centro comercial, universidad, centro de rehabilitación de Teletón, zona franca, jardines infantiles y una vía alterna para su ingreso, como la avenida Terreros. El acceso al nuevo barrio se produce por la ampliación de la sección de la avenida Terreros, que se conecta con la autopista Sur. Al interior del ámbito se construirán cinco avenidas de malla vial (vías de sección mayor de 30 metros) y numerosas vías locales que permitirán mantener un mayor flujo vehicular.

41. Equivalentes a una población aproximada de 40.000 nuevos habitantes.

Tabla 12. Proyectos de alcance regional (planteados en los Planes de Desarrollo)

PROYECTOS ESTRATÉGICOS DE LA GOBERNACIÓN DE CUNDINAMARCA	
Turismo	<p>Proyecto Agua-turístico en el Río Magdalena</p> <p>Circuito Turístico Sabana Occidente</p> <p>Circuito Turístico “Cultura Muisca”, en la provincia del Guavio.</p> <p>Proyectos de promoción turística para cada provincia del Departamento de Cundinamarca</p> <p>“Rutas 4x4”, por los caminos rurales de la región</p>
Logística	<p>Plan Logístico Regional, Fase II, construido en el seno de la Comisión Regional Competitividad Bogotá-Cundinamarca.</p> <p>Plataforma Logística Soacha-Sibaté, como puerto seco.</p> <p>Plataforma Logística Multimodal de Puerto Salgar.</p> <p>Centro de Carga-Zona Franca en Girardot.</p> <p>Centro Agroindustrial en Fusagasugá</p> <p>Plataforma Agroindustrial en Facatativá</p> <p>Plataforma de acopio agroindustrial en Chipaque, y Logístico-Industrial en Cáqueza.</p> <p>Corredor industrial y logístico entre los municipios de Villapinzón y Chocontá</p>
Agroindustria	<p>Proyectos de apoyo a los pequeños y medianos productores agropecuarios de la región</p>
Aeropuertos regionales y sus actividades económico-productivas asociadas.	<p>MURA, ampliación del Aeropuerto Eldorado y áreas de actividad económico-productivas de apoyo al mismo.</p> <p>Aeropuerto de Flandes</p> <p>Aeropuerto de Nemocón</p> <p>Otros aeropuertos: Madrid, Guaymaral, Villavicencio, Yopal, Tunja.</p>

PROYECTOS ESTRATÉGICOS DEL DISTRITO CAPITAL	
Turismo	Circuitos de La Sabana Circuitos regionales
Logística	Logística y Aeropuerto Eldorado Plan Logístico Regional, Fase II
Agroindustria	Sistema Estratégico Regional (SER). Plan Maestro de Seguridad y Soberanía Alimentaria. Corabastos, su conexión con las plazas de mercado del DC y su conexión con los centros logísticos periurbanos y regionales. Corredor Tecnológico Agroindustrial Regional.
Aeropuertos y sus actividades económico-productivas asociadas.	Proyecto MURA Otros aeropuertos: Madrid, Nemocón, Guaymaral, Villavicencio, Yopal, Tunja.
Equipamientos regionales	Sistema Estratégico Regional (SER)
Otros Proyectos regionales	Macroproyecto residencial Ciudad Verde, en Soacha Macroproyectos residenciales Ciudad Florecer y Pesquera, en Mosquera

Fuente: Elaboración de UNCRD, con base en información de la MTR, 2013

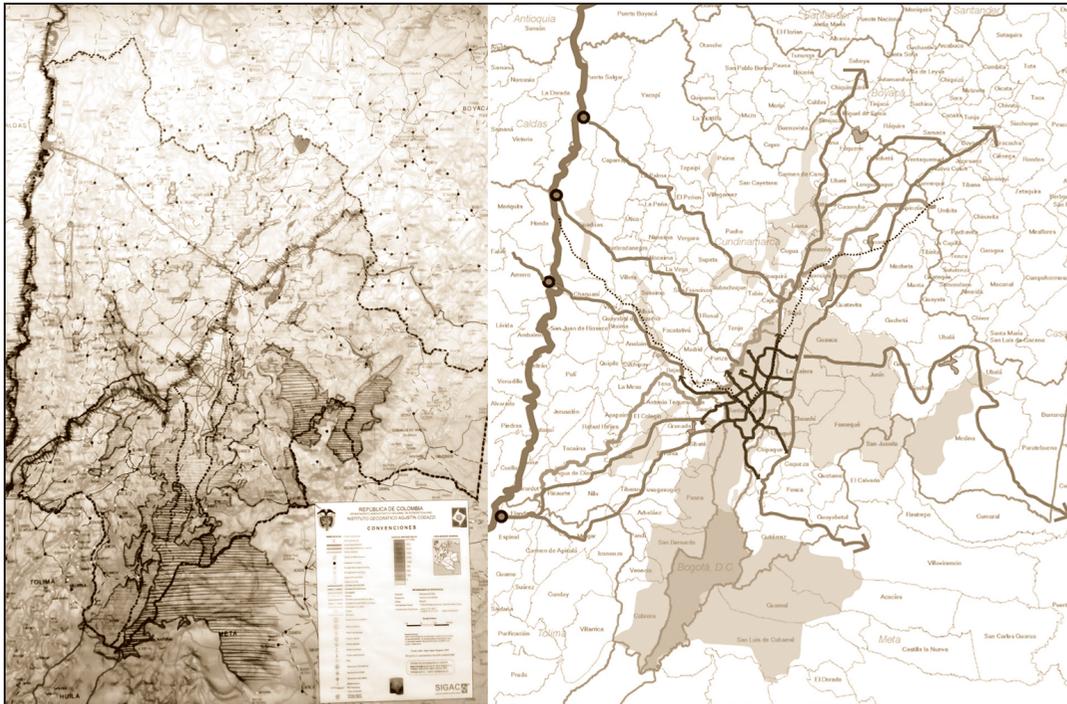
2.4.2.4.8. Mapificación de la Visión Regional Común: Actuaciones regionales estratégicas

El proceso de mapificación parte del reconocimiento de la existencia de una EER y de unas infraestructuras en la región, con áreas protegidas identificadas y categorizadas de acuerdo con lo estipulado en la Ley 388 de 1997 y el Decreto 3600 de 2007, a las que se han añadido las propuestas de actuaciones regionales estratégicas, en materia de hábitat, actividades económico-productivas y sus equipamientos asociados, que cada actor participante en la MTR tiene en su agenda y ha considerado oportuno proponer y que han sido dialogadas en el seno de

ésta. Los mapas resultantes del proceso se muestran a continuación. El proceso parte del mapa de la EER y de infraestructuras trabajadas en los módulos anteriores, y en razón de ambos sistemas articuladores del territorio se han localizado las actuaciones estratégicas regionales, para poder observar las posibles integraciones entre ellas. El proceso se realizó en las siguientes etapas.

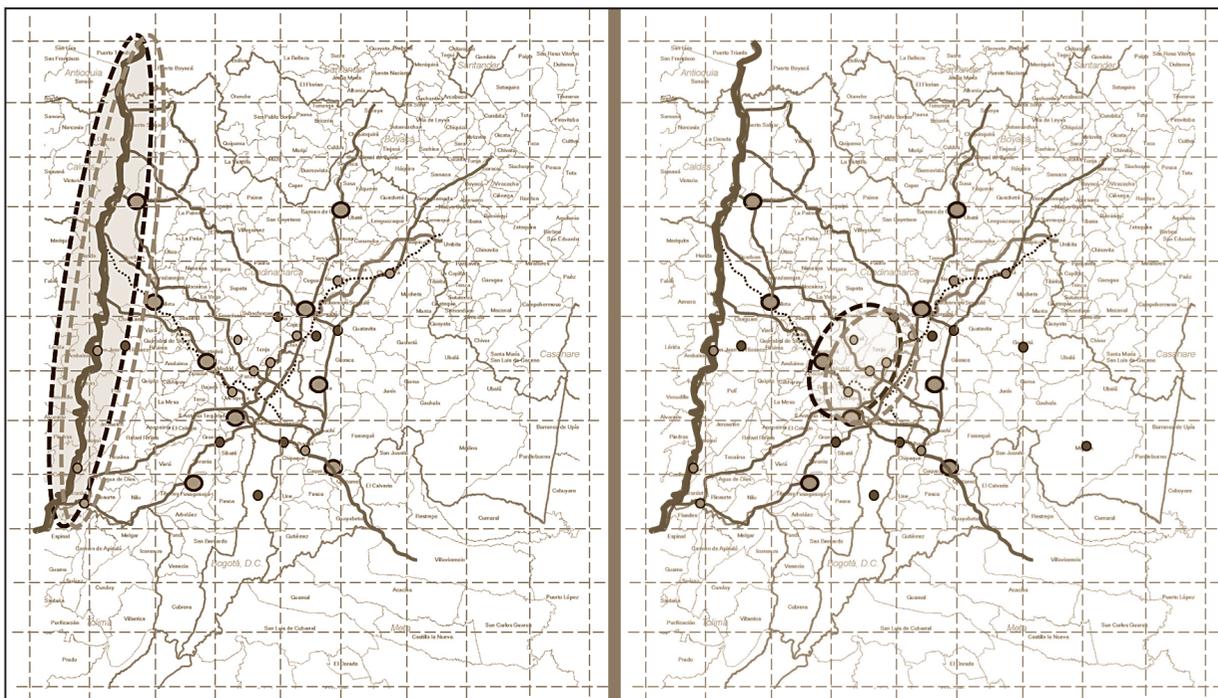
Etapas 1. Se mapificó una selección de los proyectos de alcance regional que tanto el D. C. como la gobernación de Cundinamarca expusieron en la MTR, agrupados por actividades globales. A continuación se presenta una ilustración de esta fase del trabajo.

Mapa 21. Estructura Ecológica Regional e infraestructuras de transporte regional



Fuente: Mapa de Trabajo de la MTR, abril 2013.

Mapa 22. Ubicación del proyecto acua-turístico del río Magdalena y turístico de Sabana Occidente



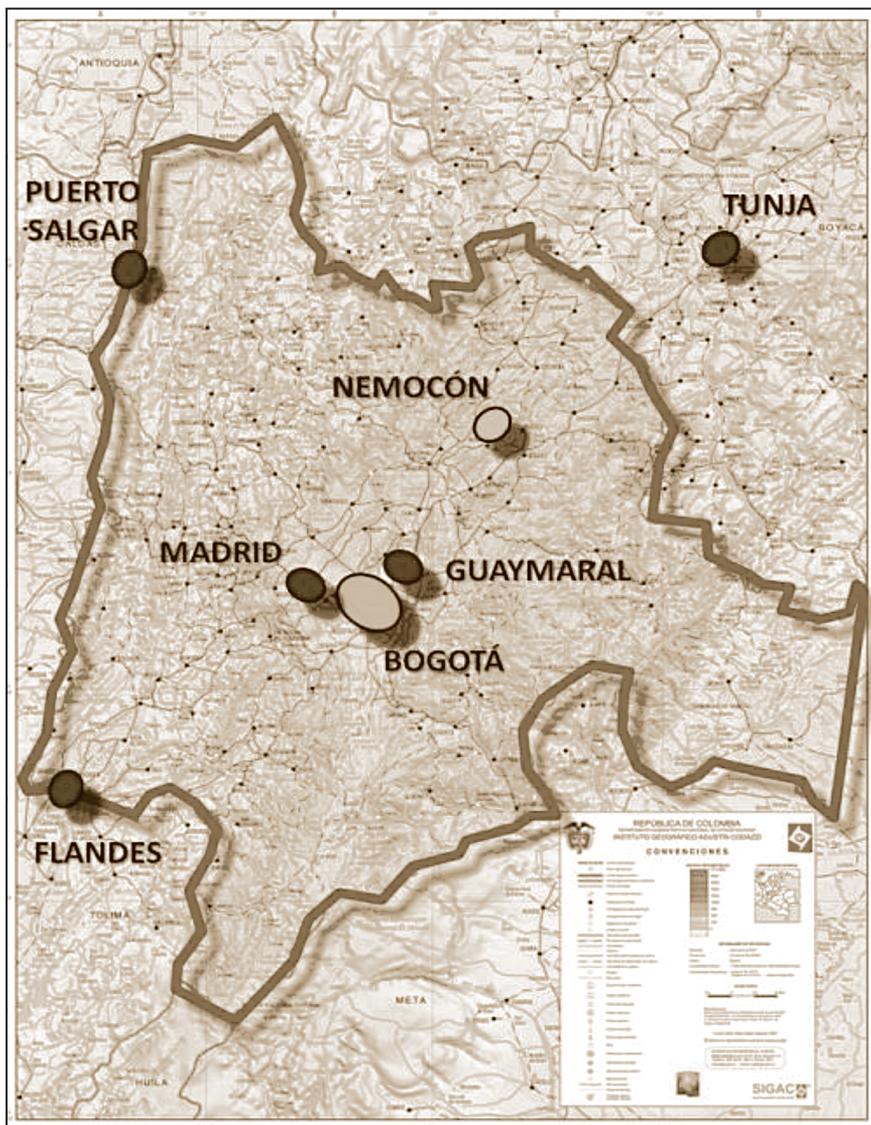
Fuente: Elaboración UNCRD, con base en la información de la MTR (2013)

Mapa 23. Ubicación del proyecto turístico “Ruta del agua y Cultura Muisca, Guavio” y proyectos turísticos provinciales de Cundinamarca



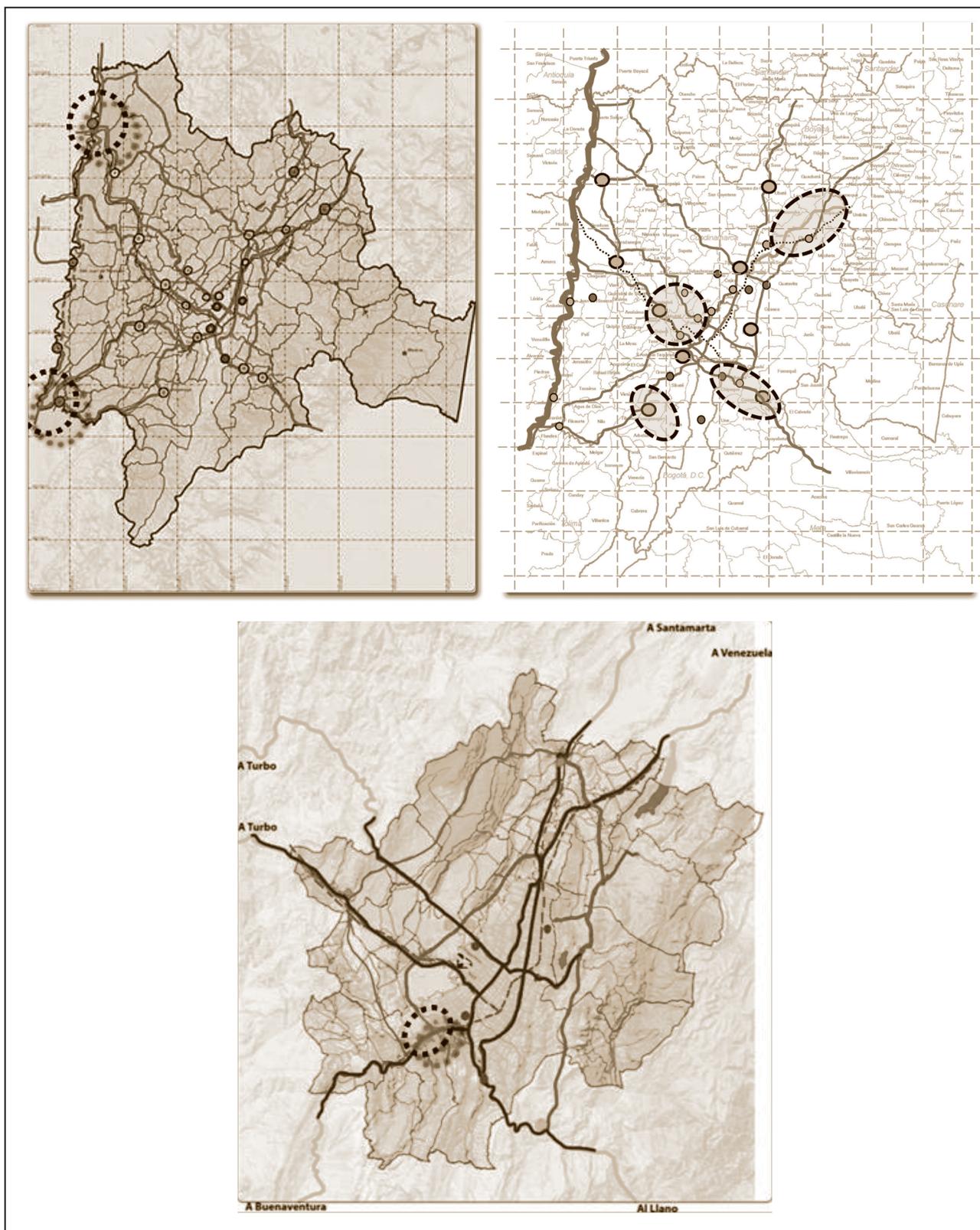
Fuente: Elaboración UNCRD, con base en la información de la MTR (2013)

Mapa 24. Ubicación aeropuertos regionales Bogotá-Cundinamarca



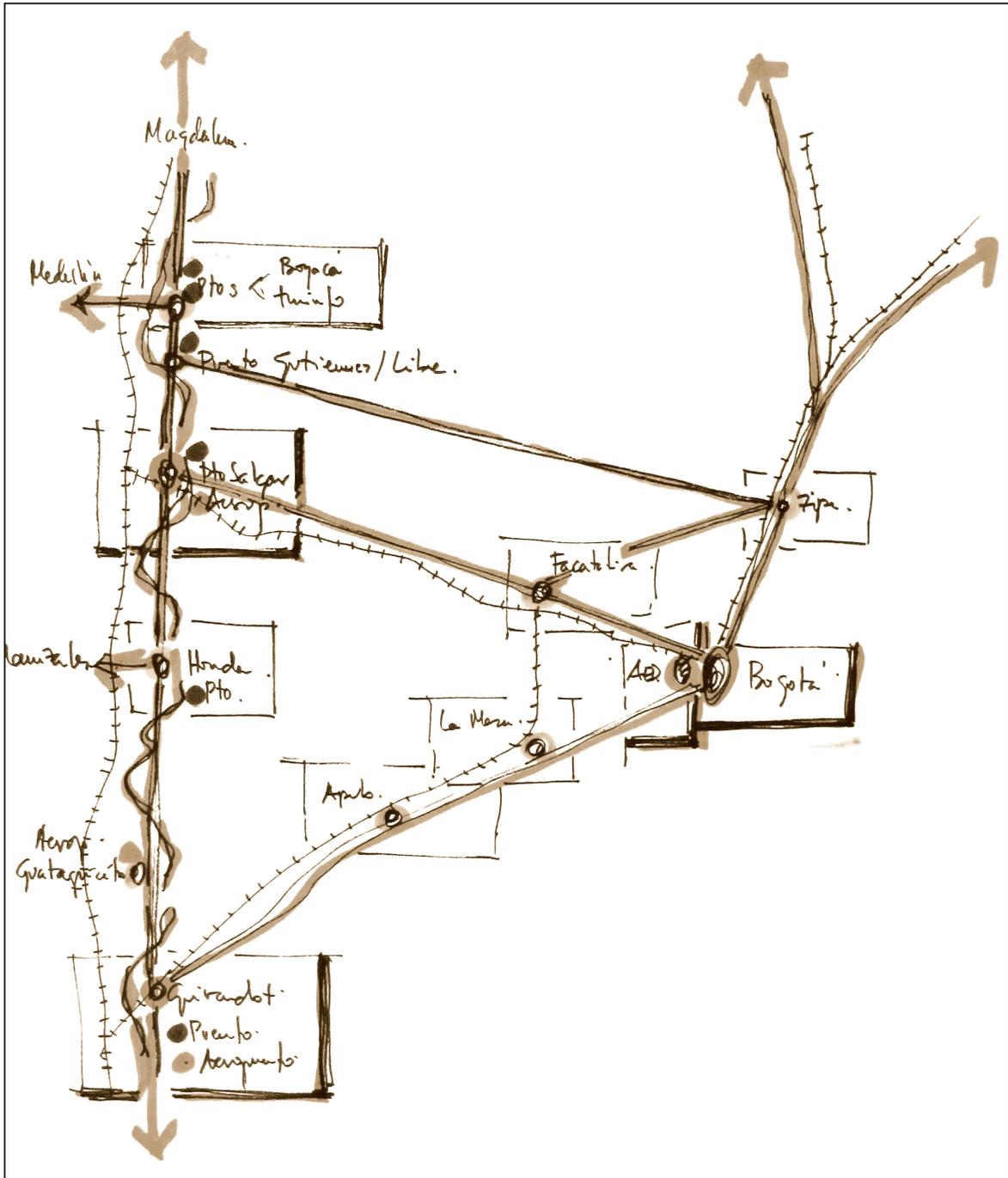
Fuente: Elaboración UNCRD, con base en la información de la MTR (2013)

Mapa 25. Ubicación plataformas logísticas de Puerto Salgar y Girardot; Facatativá, Fusagasugá, Cáqueza y el Corredor Industrial Chocontá-Villapinzón; y de Soacha



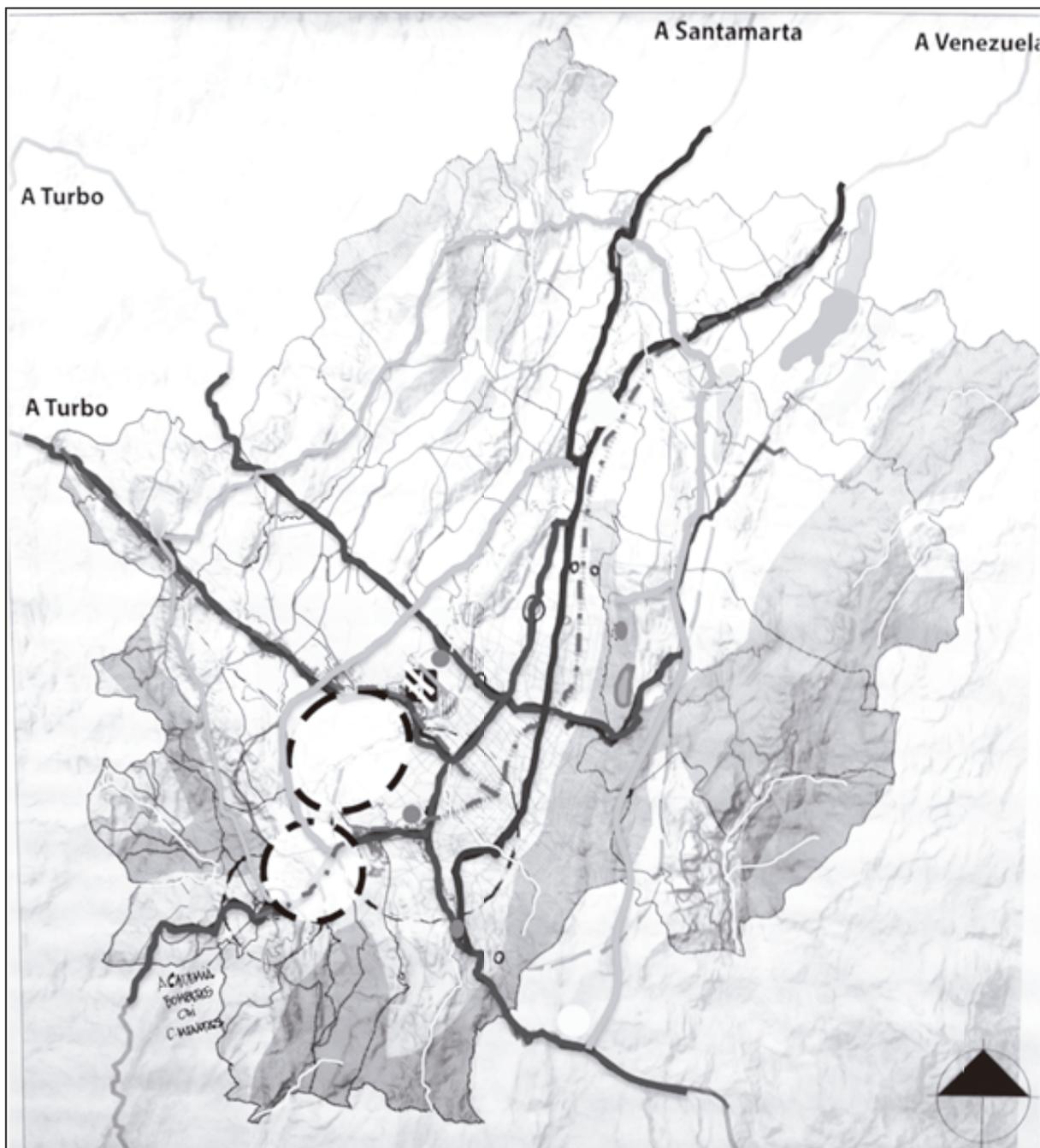
Fuente: Elaboración UNCRD (2013) con base en la información de la MTR

Mapa 26. Esquema gráfico del proyecto “Triángulo Virtuoso”



Fuente: Elaboración UNCRD con base en la información de la MTR (2013)

Mapa 27. Ubicación megaproyectos de vivienda en Soacha y Mosquera

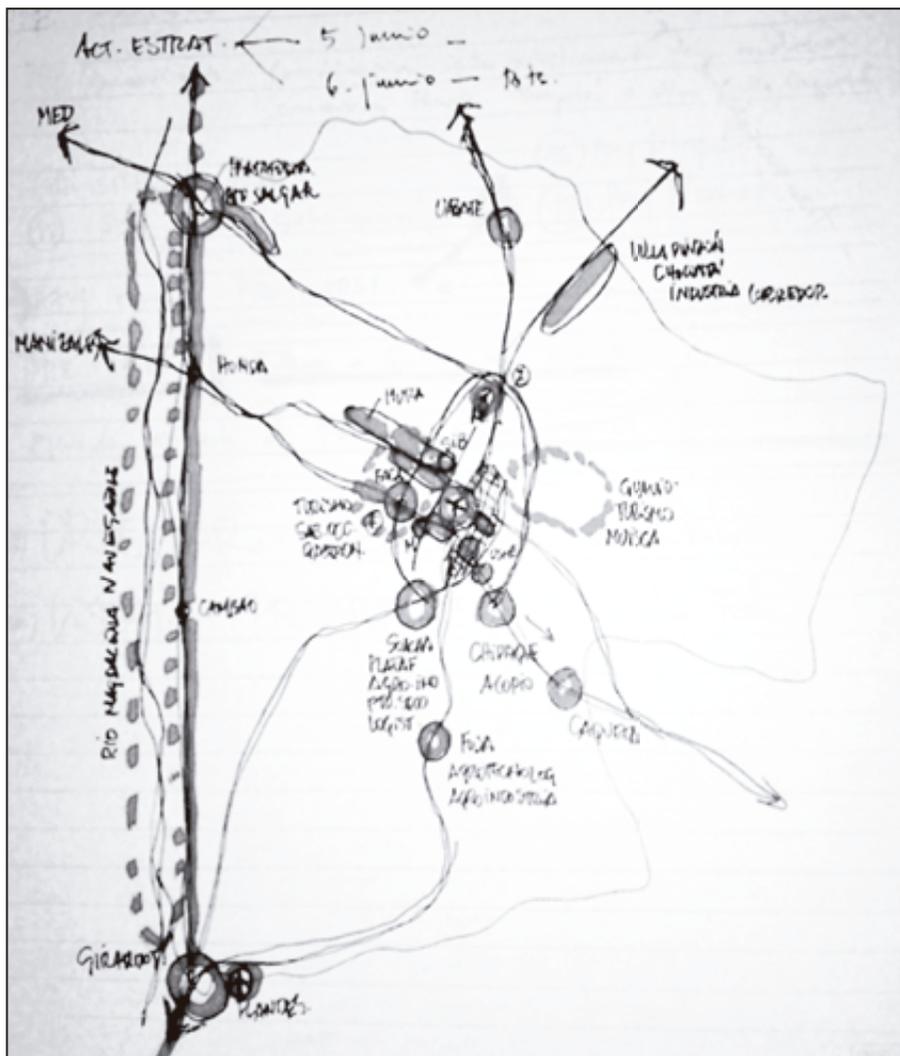


Fuente: Elaboración UNCRD con base en la información de la MTR (2013)

Etap 2. Una vez descritos los proyectos, la MTR realizó la mapificación de las propuestas tratando de articularlas entre sí, o al menos identificar cuáles de ellas siguen manteniendo vigencia, ya que algunas provienen de estudios técnicos que hoy en día están desactualizados. En los esquemas que aparecen a continuación es posible observar, de forma general, que hay una gran concentración de proyectos en el entorno del D. C. y en eje del río

Magdalena, quedando la zona intermedia regional como un espacio de transición vacío entre ambos grupos de proyectos, por lo cual es recomendable que ese territorio intermedio sea objeto de análisis y de propuestas que equilibren la región. Un territorio que se pretende desconcentrado, apoyado en un sistema de ciudades regional, debe ser pensado de forma coherente con esos principios generales.

Mapa 28. Ubicación de proyectos regionales



Fuente: Elaboración UNCRD (2013) con base en la información de la MTR

La MTR dialogó sobre qué propuestas requerían acción inmediata por parte de los tomadores de decisiones públicas, en relación a dos fenómenos característicos: (1) la localización de industrias en el eje Chía-Soacha y (2) la presión urbanizadora por parte del sector privado para la construcción de macroproyectos, dado que en el D. C. ya no existe suelo en condiciones favorables para ser urbanizado.

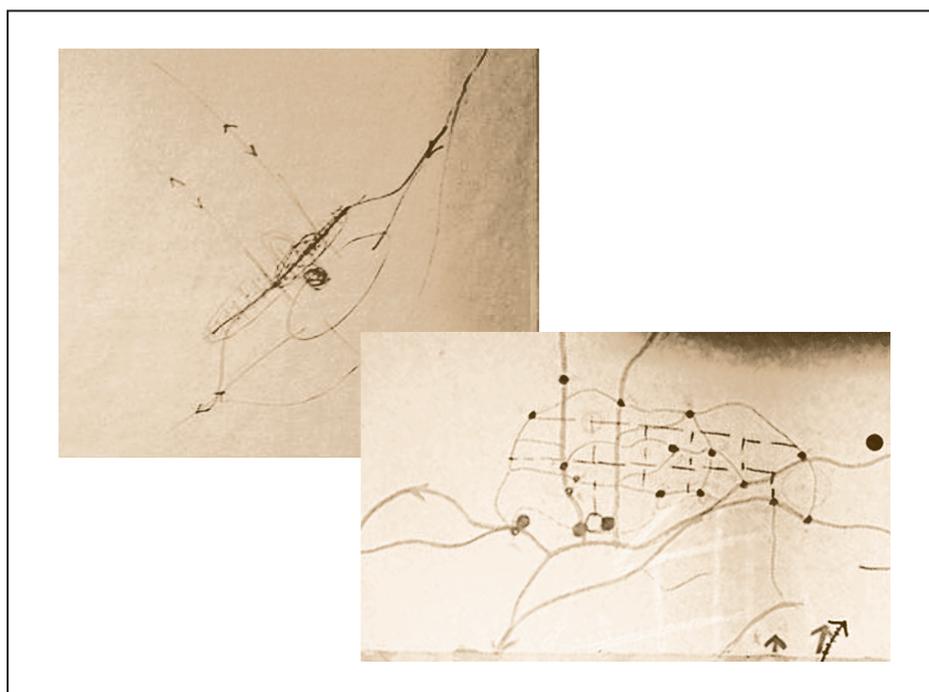
Los asentamientos industriales en el eje Chía-Soacha presentan un carácter transversal respecto a la dirección de las dos grandes vías troncales que salen desde Bogotá hacia occidente y Medellín, esas iniciativas industriales han escogido ese eje porque las troncales ya están ocupadas y muestran síntomas de falta de capacidad para transporte. A esa razón se le suman otras muchas e importantes como son el bajo precio del suelo, las exenciones de impuestos en esos municipios, facilidad de salida

hacia cualquiera de las direcciones principales (autovía norte, a Medellín, hacia el occidente y autovía sur), así como para entrar en el D. C., etc.

Ese tipo de decisiones espontáneas de los industriales, hacen necesario revisar si en la Sabana está haciendo falta que se refuerce la transversalidad en el sistema de vías, buscando completar una retícula territorial que la estructure y ordene.

En el marco de la MTR se dibujaron varios esquemas de funcionamiento de la Sabana, en los que se puede observar cómo una “nube” de puntos industriales que se aglomera en el eje Chía-Soacha está marcando una direccionalidad clara en ese territorio, tendencia que tendrá que ser reforzado con otras vías que permitan la ubicación ordenada de ese tipo de asentamientos.

Mapa 29. Eje industrial Chía-Soacha y transversalidad vial en La Sabana

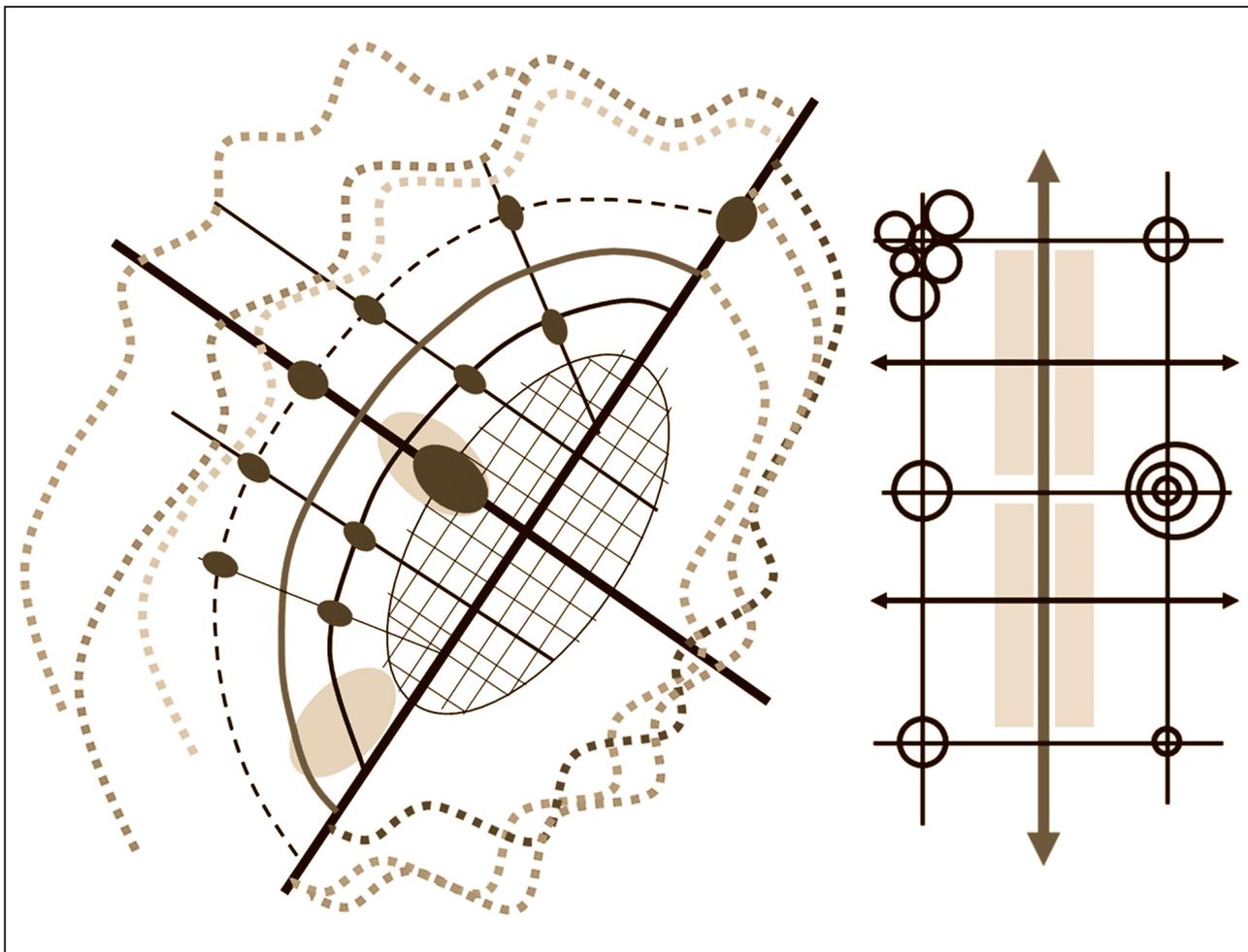


Fuente: Elaboración de UNCRD, con base en información de la MTR, 2013

La Sabana de Bogotá es un terreno prácticamente plano envuelto entre cadenas montañosas que lo delimitan con rotundidad. En ese espacio, que tiene unas excelentes calidades agrológicas, se encuentran ubicados los cascos urbanos, separados entre sí por distancias más o menos parecidas, siguiendo la lógica territorial de asentamientos de este tipo de territorio. Los cascos urbanos están conectados entre sí a través de diversos tipos de vías, en unos casos troncales, en otros regionales y locales. La MTR dialogó sobre ese particular, y debatió sobre qué

solución sería más apropiada proponer para articular un modelo que fortalezca la transversalidad vial. Se analizaron dos alternativas: (1) la ampliación de alguna vía intermunicipal ya existente, promoviendo la ejecución de variantes para los cascos urbanos que atraviesan, y (2) la ejecución de una nueva vía transversal intersticial a las existentes, sobre la cual se ordenen los asentamientos económico productivos, liberando los espacios interiores a la retícula para los residenciales, como expansión de los cascos urbanos.

Mapa 30. Retícula territorial en La Sabana: transversalidad vial



A escala regional, la MTR ubicó en el mapa de trabajo de la sesión sobre infraestructuras territoriales las propuestas regionales de cada entidad que podían y debían quedar articuladas entre sí, colocando pequeños círculos de color que las identifican. Los círculos rojos son los diferentes aero-

puertos regionales, mientras que los azules corresponden a las diferentes plataformas logístico-industriales que se describieron en las presentaciones de cada entidad. Se observa una proliferación de plataformas logístico-industriales que las entidades trataron de articular.

Mapa 31. Aeropuertos, puertos fluviales y plataformas logístico-industriales

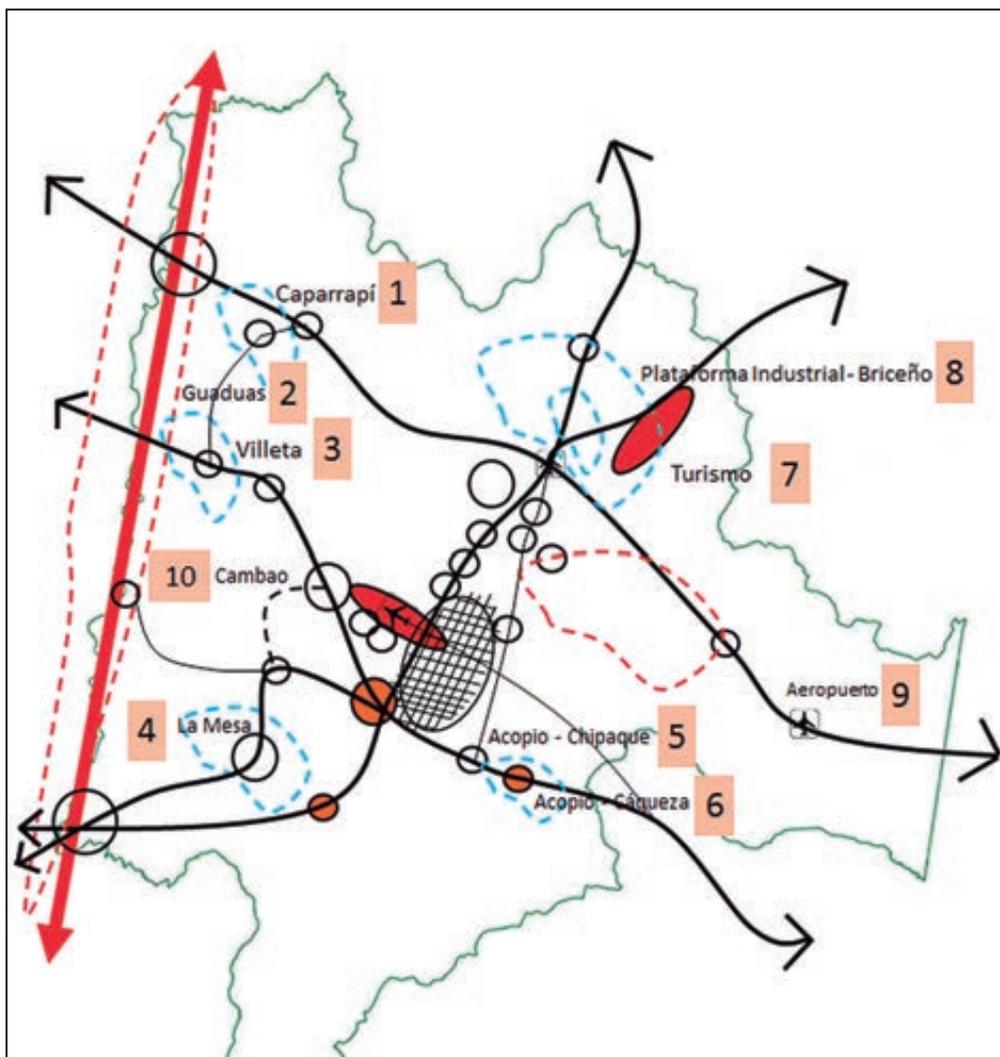


Fuente: MTR, junio 2013

En el mapa anterior surgieron otros posibles nodos territoriales que se articulan en ese vacío regional intermedio. La 'lógica territorial' ayuda a comprender que los sistemas que estructuran el territorio trazan una red sobre la cual se deben identificar los puntos nodales de diferentes intensidades y que una parte del proceso de ordenamiento del territorio, en torno a un posible mo-

delo de ocupación, consiste en identificar esos puntos para darle continuidad a la red y con ello equilibrar el territorio, distribuyendo asentamientos urbanos y desarrollando actividades de una manera sostenible y articulada. En el siguiente esquema de trabajo se indican en azul los puntos nodales que completan la red de la región.

Mapa 32. Puntos nodales del territorio intermedio de la región

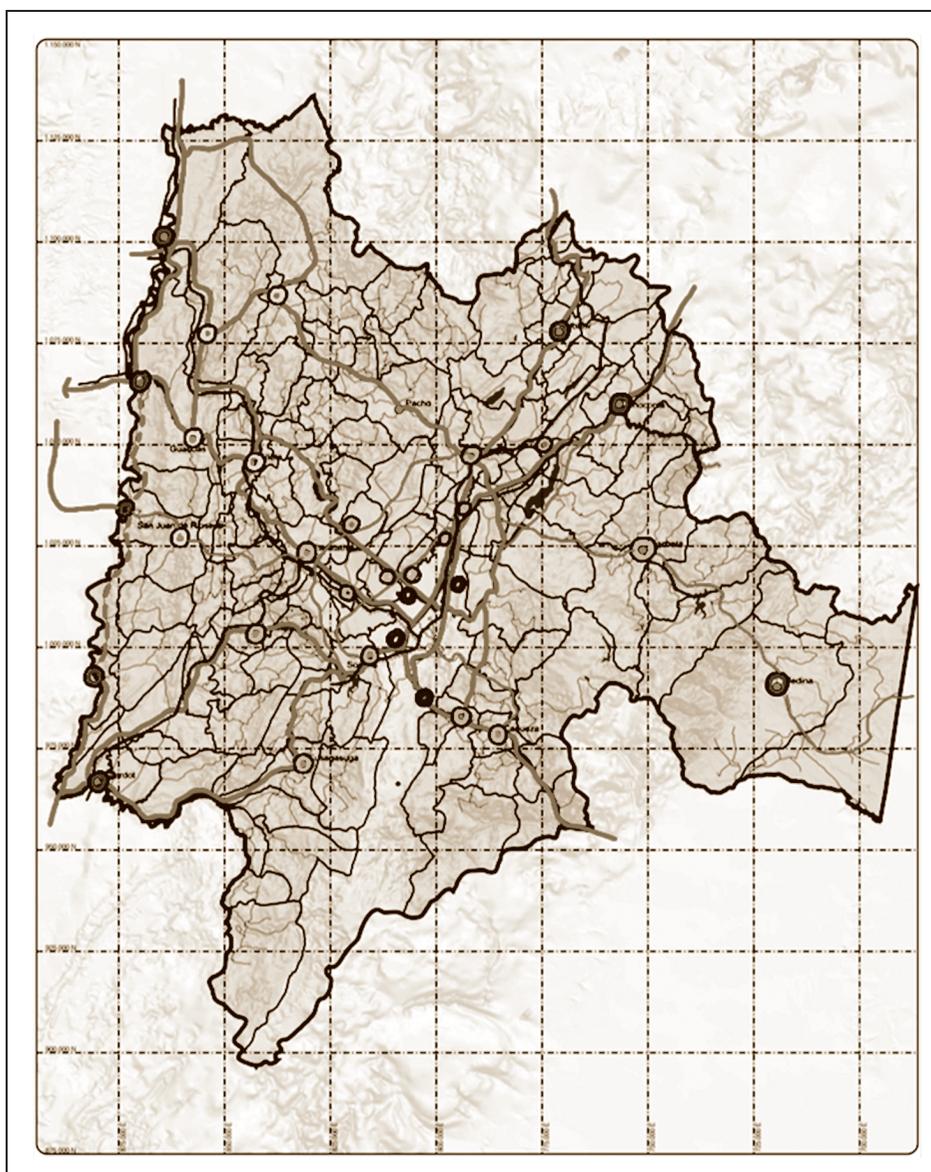


Fuente: Mapa de trabajo de la MTR, junio 2013

Al pasar toda la anterior información a unos mapas de trabajo, se obtiene un sistema territorial completo, que se trabajó a dos escalas para poder entender mejor la articulación. En el mapa siguiente se observa que los puntos propuestos como plataformas logístico-in-

dustriales deben quedar conectados con infraestructuras, a ser posible intermodales, entre sí y con los puntos de origen-destino de los productos que producen, transforman, procesan y preparan para transportar.

Mapa 33. Actuaciones económico-productivas y residenciales para la región

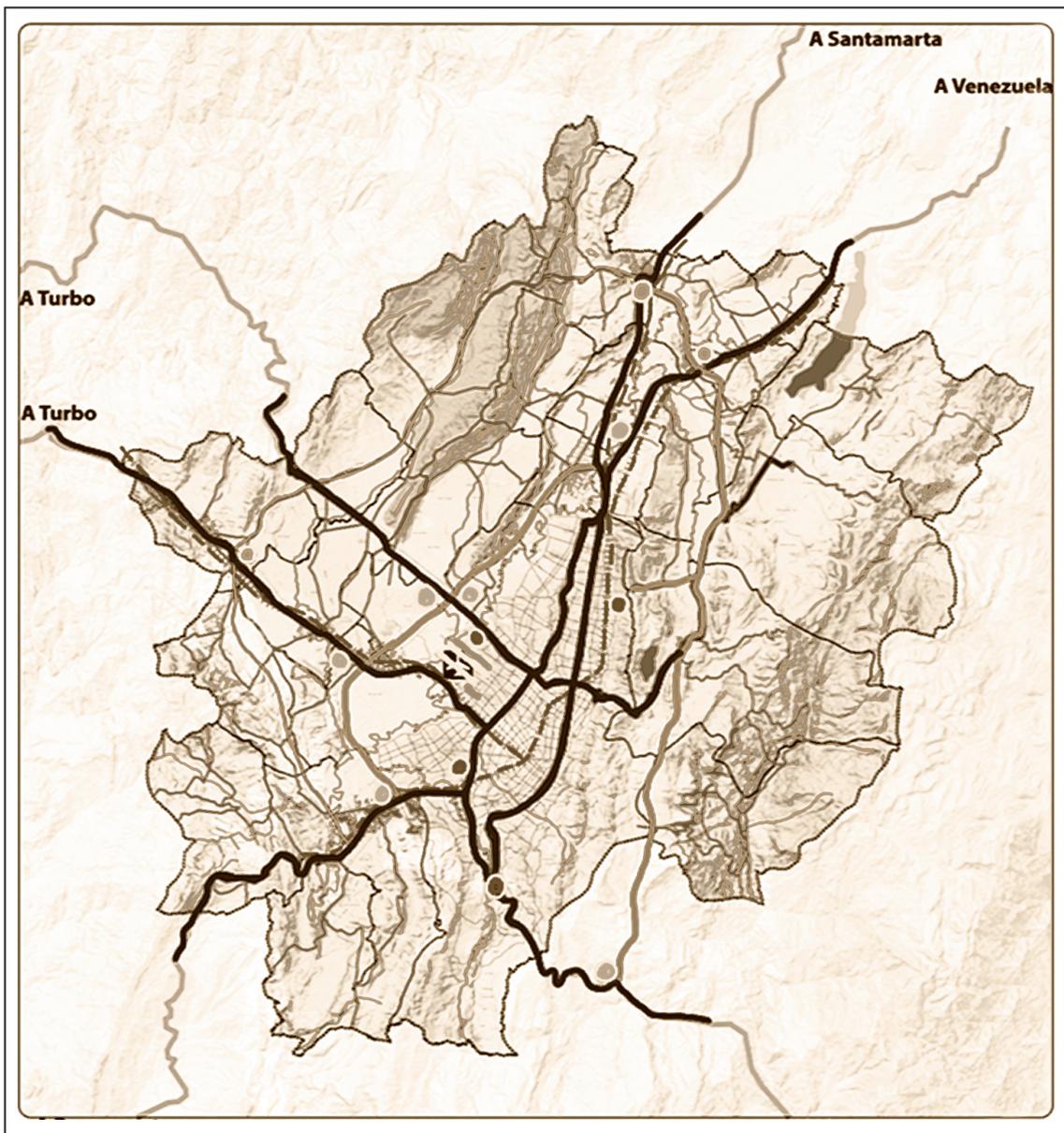


Fuente: Elaboración de UNCRD, con base en información de la MTR, 2013

Así mismo, se identificaron con diferentes colores, en función de la posición y distancia de cada nodo respecto al D. C., las propuestas logístico-industriales de cada

actor, así como las conexiones entre ellas a través de diversos sistemas de transporte: vial, férreo, fluvial y aeroportuario, en la escala regional.

Mapa 34. Actuaciones económico-productivas y residenciales para La Sabana



De igual forma, se aplicó la misma metodología, pero en la escala correspondiente a la Sabana y a Bogotá. En este mapa se incluyeron las nuevas propuestas en materia de viario troncal regional (Perimetral de Oriente y Occidente), y se reforzó la vía Zipaquirá-Subchoque-Facatativá-Soacha, que permite comprobar que el sistema territorial permite establecer una lógica de ordenamiento.

Etapa 3. Se trasladó la información anterior sobre una base cartográfica de Cundinamarca y Bogotá, desarrollando un esquema de trabajo que completó la retícula viaria que debería ser reforzada y/o completada en algunos tramos para que el sistema territorial se articule y adquiera

la funcionalidad necesaria de interconexión intermodal entre sus nodos, que en razón de su posición estratégica, deberán cumplir un papel diferente.

La misma metodología se aplicó a la escala Sabana-Bogotá, y con ello se evidencia que entre las ubicaciones para diferentes nodos existe una relación de red territorial, estructurada por un viario y una red férrea que le otorga una condición reticular, que se ve reforzada en su dimensión transversal, en la dirección perpendicular a las grandes vías troncales que comunican esta área con el resto del país, y en paralelo a la de los sistemas montañosos que enmarcan a la Sabana. Los resultados son los siguientes:

Mapa 35. Propuestas de articulación regional (departamental) y de articulación para La Sabana

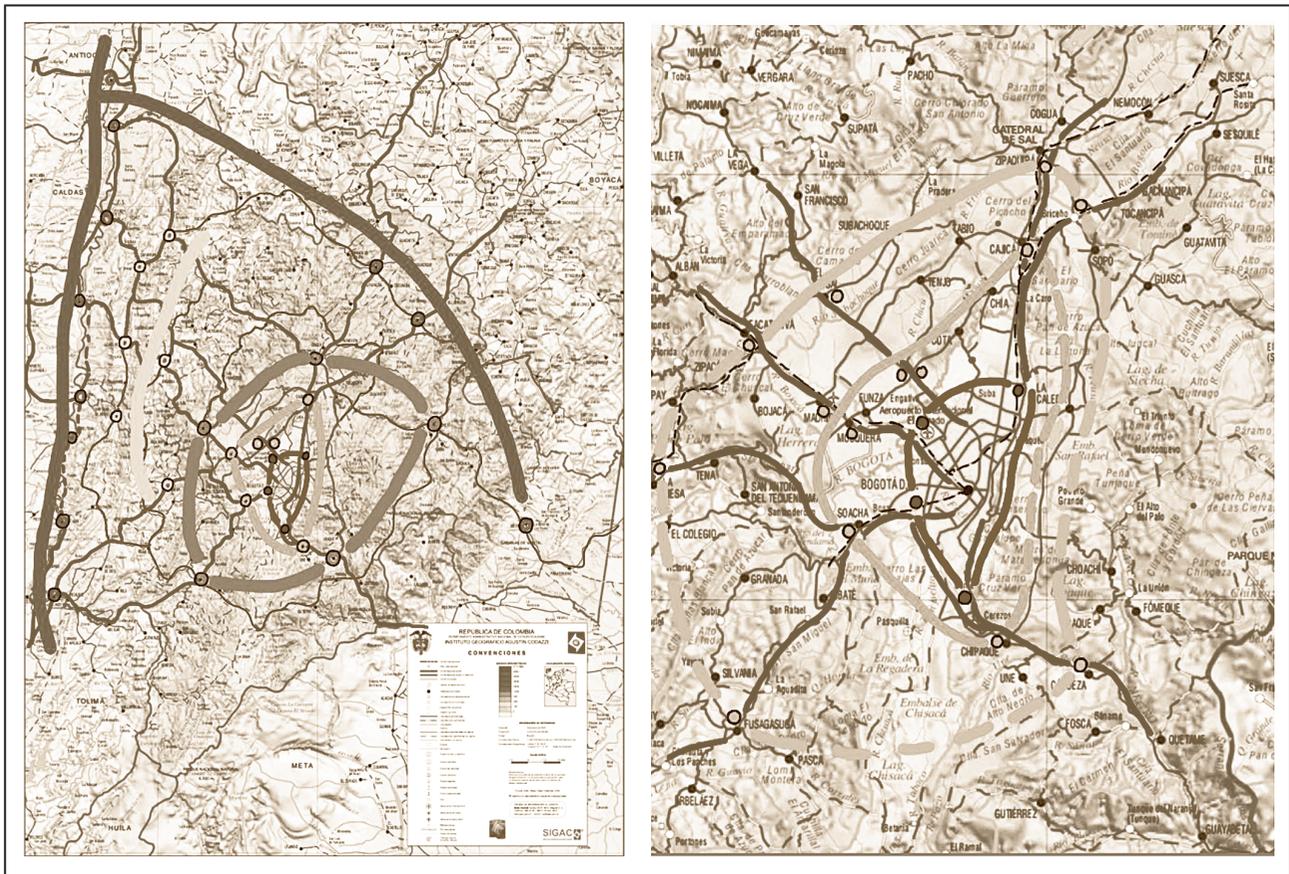


Fuente: Elaboración UNCRD (2013) con base en la información de la MTR

Por último, se identificaron los diferentes escenarios-corredores logístico-industriales que articulan la región, a partir de las diferentes propuestas analizadas en aquellas ubicaciones que completan la red territorial. La misma metodología se aplicó a la escala de la

Sabana-Bogotá. Las líneas que indican las relaciones funcionales y de caracterización de cada “corredor” sólo pretenden señalar que entre esos nodos existen relaciones de inter-dependencia y de servicios a prestar al territorio de su entorno.

Mapa 36. Propuesta funcional de articulación regional y de la Sabana



Fuente: Elaboración UNCRD (2013) con base en la información de la MTR

2.4.2.5. Módulo 4: Armonización de planes de ordenamiento territorial y otros instrumentos planificadores

2.4.2.5.1. Introducción: Contexto general

La temática relacionada con la armonización de los planes de ordenamiento territorial (POT) no es nueva en el panorama colombiano, salvo en lo referente a las novedades que se incorporaron a este escenario a partir de junio de 2011 cuando entró en vigor la Ley 1454, Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT). A partir de la Ley 388 de 1997 de Desarrollo Territorial, es obligatorio para todos los municipios disponer de un plan de ordenamiento territorial, que podrá tener diferentes alcances, en función del número de habitantes del municipio, diferenciándose entonces por su menor o mayor complejidad técnica y por su nombre.

Actualmente, en virtud de la mencionada Ley 388 de 1997, a la mayoría de los municipios de Cundinamarca les corresponde presentar a trámite la revisión de sus POT, ya que la Ley obligó a que, tras tres periodos de gobierno (12 años), debía producirse una revisión estructural de los mismos. Según datos de la Secretaría de Planeación de la Gobernación de Cundinamarca en este momento hay más de un 70% de los municipios del departamento (aproximadamente 80) que deberían estar desarrollando los trámites previos para su revisión, consistentes en construir el llamado “Expediente municipal”, a partir del cual puede formularse el nuevo POT, que a su vez tiene su correspondiente tramitación.

2.4.2.5.2. Marco conceptual

En el proceso de análisis de los avances en materia de armonización y concertación de POT, la MTR trabajó con una serie de conceptos clave en esta materia que pueden servirle de referencia a la hora de hacer recomendaciones. Se trata de profundizar sobre la gobernanza en materia de ordenamiento del territorio, a partir del actual y nuevo marco normativo y del nuevo escenario que éste ha generado entre las entidades territoriales.

- **Plan de Ordenamiento Territorial (POT).** El proceso de descentralización, consolidado a partir de la Constitución Política de 1991, fijó la competencia directa sobre la planificación y administración del suelo urbano a los municipios, de tal modo que las entidades territoriales quedaron como responsables de la promoción del desarrollo en sus territorios. Lo anterior, fue desarrollado por la Ley Orgánica de Desarrollo (Ley 152 de 1994) y la Ley de Desarrollo Territorial (Ley 388 de 1997), las cuales adoptaron dos nuevas figuras de planeación para los municipios: (i) el Plan de Desarrollo, que se concreta en programas y proyectos del programa de gobierno de cada Alcalde para el período de su mandato y, (ii) el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) como instrumento de planificación del territorio, vigente como mínimo para tres períodos constitucionales, que incorpora instrumentos de gestión del suelo apropiados a las exigencias del desarrollo local.

Estos planes generaron un nuevo esquema de planeación que vincula el ordenamiento territorial con los demás instrumentos de planeación del municipio, lo que permite identificar los programas y proyectos, así como establecer los lineamientos necesarios para materializar el modelo de ocupación territorial de largo plazo establecido como futuro deseable para el ente territorial.

El ordenamiento territorial como política de Estado, fortalece la gobernabilidad, por ser un instrumento a través del cual se orienta y administra el desarrollo del territorio, siendo necesario el encuentro entre la planificación física y las políticas de desarrollo, para lo cual se requiere que tanto el POT como el Plan de Desarrollo se articulen, de tal forma que se consoliden los objetivos y políticas identificadas sobre el territorio con los intereses socioeconómicos.

En este contexto, el propósito fundamental del ordenamiento territorial es el de orientar el desarrollo en función de una población que interactúa y se relaciona en un lugar determinado, que se vincula y moviliza en búsqueda de oportunidades económicas y mejores

condiciones de vida, para lo cual se requiere la comprensión del territorio más allá de sus límites jurisdiccionales en razón a que el municipio se relaciona, comparte e interactúa con otros municipios. Es indispensable considerar las dinámicas externas, así como los elementos comunes que estructuran y articulan el territorio en un contexto más amplio. Esta lectura del territorio permitirá, además, identificar proyectos comunes e integrados, potenciar y optimizar recursos, disminuir conflictos y equilibrar relaciones funcionales.

Como marco general, la Ley 388 de 1997, y sus reglamentaciones posteriores, establecen las definiciones, procedimientos, contenidos y demás instrumentos, para que los municipios aborden un proceso de ordenamiento de su territorio bajo los principios de la función social y ecológica de la propiedad, la prevalencia del interés general sobre el particular y la distribución equitativa de las cargas y los beneficios, teniendo en cuenta criterios de tipo económico, social y ambiental. A este respecto, la Ley 388 (Artículo 11) establece la conformación del POT en tres componentes: (i) General, constituido por los objetivos, estrategias y contenidos estructurales de largo plazo, (ii) Urbano, constituido por las políticas y acciones para administrar el desarrollo físico urbano, y (iii) Rural, constituido por las políticas y acciones para garantizar la adecuada interacción entre los asentamientos rurales y la cabecera municipal, así como la conveniente utilización del suelo. La Tabla 13 muestra la denominación de los planes de ordenamiento del territorio según la Ley 388 de 1997:

Tabla 13. Denominación de los Planes de Ordenamiento Territorial según población

NUMERO DE HABITANTES	DENOMINACIÓN
100.000 o más	Planes de Ordenamiento Territorial (POT)
30.000 a 100.000	Planes Básicos de Ordenamiento Territorial (PBOT)
0 a 30.000	Esquema de Ordenamiento Territorial (EOT)

Fuente: Elaboración Autor.

Gráfico 3. Contenido técnico de un POT



Fuente: Secretaría de Planeación, Gobernación de Cundinamarca “Plan de Ordenamiento Territorial: Conceptos Básicos de Elaboración y aspectos relevantes para su revisión y ajuste”, 2007

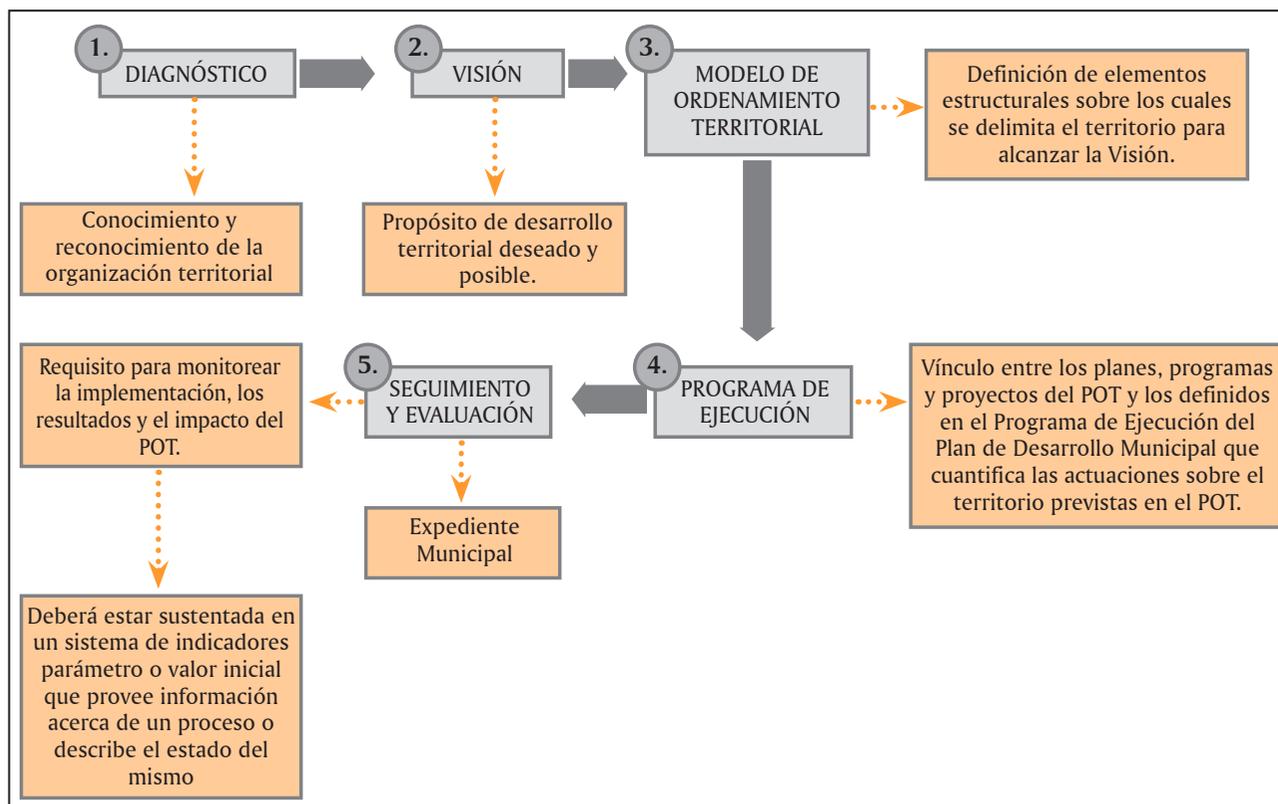
- **El POT y su proceso de elaboración.** Las etapas para la elaboración de un POT, sea éste cualquiera de los tipos mencionados en este apartado, son:
 - **Diagnóstico.** Elaborado por la administración municipal, evidencia la situación real de ocupación de su territorio, sus relaciones físico-espaciales y tendencias de desarrollo, al igual que sus dinámicas sociales, económicas y culturales. El diagnóstico es la herramienta principal que, además de permitir el conocimiento del territorio, orienta la formulación del POT como instrumento de planificación que soporta las decisiones e intervenciones del ente territorial.
 - **Visión.** Definida la situación actual del municipio, se debe construir la visión que corresponde al propósito colectivo de desarrollo deseado en el largo plazo, la cual debe ser coherente y con-

gruente con las potencialidades y oportunidades presentes en el territorio.

- **Modelo de Ocupación del Territorio (MOT).** Esta visión conduce así al MOT elegido como alternativa óptima, que deberá ser sometido al procedimiento de consultas, emisión de conceptos técnicos necesarios y socialización del instrumento con la ciudadanía y los sectores interesados, de forma previa a su adopción legal por el Concejo Municipal.

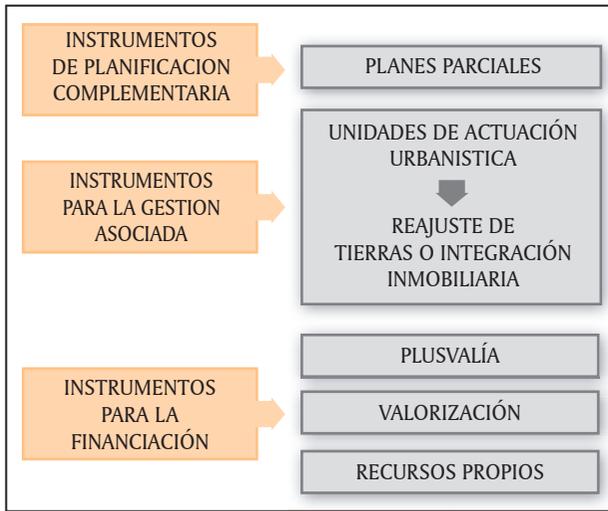
- **Instrumentos de planificación, de gestión y de financiación.** Con el objeto de concretar el modelo de ocupación definido en el POT en acciones específicas y para efectos de alcanzar el mismo, la Ley 388 de 1997 incorpora los Instrumentos de planificación complementaria, de gestión y de financiación, como herramientas en las que confluyen recursos humanos, técnicos, financieros y políticos para concretar y asegurar la implementación del POT, facilitando a la administración municipal, la ejecución de sus objetivos y decisiones.

Gráfica 4. Etapas del proceso de elaboración de un POT



Fuente: Secretaría de Planeación de la Gobernación de Cundinamarca “Plan de Ordenamiento Territorial: Conceptos Básicos de Elaboración y aspectos relevantes para su revisión y ajuste”, 2007

Gráfica 5. Instrumentos complementarios de un POT



Fuente: Secretaría de Planeación de la Gobernación de Cundinamarca "Plan de Ordenamiento Territorial: Conceptos Básicos de Elaboración y aspectos relevantes para su revisión y ajuste", 2007.

- **Proceso de revisión y ajuste de un POT.** La revisión del POT es un procedimiento de carácter técnico y jurídico establecido por la Ley de Desarrollo Territorial (Ley 388 de 1997), con el fin principal de actualizar, modificar o ajustar sus contenidos y normas, de manera que se asegure la construcción efectiva del modelo territorial adoptado por el municipio. El espíritu de la Ley 388 es el de constituir un instrumento de planeación con una vigencia mínima de tres administraciones municipales en sus contenidos estructurales, los cuales hacen referencia principalmente a cinco grandes temas del ordenamiento:
 - Los objetivos y estrategias territoriales de largo y mediano plazo, Visión Territorial
 - La estructura urbana y rural, Modelo de Ocupación del Territorio
 - El Sistema de áreas protegidas
 - Las zonas de amenaza y riesgo
 - La clasificación del suelo municipal

La tutela y respeto de esos contenidos, es el único mecanismo que garantizará la continuidad que requieren los procesos reales de desarrollo integral de cualquier municipio en el país. No integrar los contenidos de un POT con alcance territorial es apostarle al corto plazo y desvirtuar así la planificación a largo plazo. En correspondencia con ese espíritu, las autoridades municipales deben emprender el proceso de revisión del Plan con base en los preceptos establecidos en la Ley 388 de 1997 y su reglamento (Decreto 4002 de 2004). Tales preceptos sólo permiten la revisión del POT al vencimiento de las vigencias de los contenidos urbano y rural de corto, mediano y largo plazo y a la reprogramación de actuaciones, programas y proyectos establecidos en el POT, los cuales debieron ser ejecutados por parte de la administración saliente a través del Programa de Ejecución de su correspondiente Plan de Desarrollo.

Es importante anotar que los Consejos Territoriales, los Consejos Consultivos de Ordenamiento, los Comités de Integración Territorial y las Corporaciones Autónomas Regionales tienen una gran responsabilidad en la evaluación de los estudios que determinan la conveniencia de este tipo de revisión.

A la luz del mencionado marco normativo (Artículo 12, Ley 388 de 1997), las revisiones sólo pueden emprenderse por iniciativa del Alcalde y en el comienzo de su período constitucional, siempre y cuando haya vencido el término de vigencia de cada contenido. Esta medida tiene como finalidad garantizar que el proceso técnico de revisión coincida con el inicio de la nueva administración municipal, de tal forma que sea ésta la que surta las fases de aprobación ante las instancias establecidas en la ley. Con la modificación del período de mandato de gobernadores, diputados, alcaldes, concejales y ediles, se debe entender que las vigencias de los contenidos del POT se ajustaron automáticamente a esta nueva condición.

- **Modificaciones Excepcionales de un POT.** De conformidad con lo establecido en la Ley (Artículos 6 y 15), adicionado por el artículo 1 de la Ley 902 de 2004 la modificación excepcional de las normas urbanísti-

cas de carácter estructural o general de un POT, que tengan por objeto asegurar la consecución de los objetivos y estrategias territoriales de largo y mediano plazo definidas en sus componentes General y Urbano, podrá emprenderse en cualquier momento, a iniciativa del Alcalde municipal o distrital, siempre y cuando se demuestren y soporten técnicamente los motivos que dan lugar a su modificación. La modificación excepcional de estas normas se sujetará en todo a las previsiones vigentes en el POT, de acuerdo con la jerarquía de prevalencia de los componentes, contenidos y demás normas urbanísticas que lo integran.

▪ **Planes de Ordenamiento Territorial Metropolitanos.**

La nueva Ley de Áreas Metropolitanas 1625 de 2013 establece para éstas la competencia de formular y adoptar dos tipos de planes de desarrollo⁴² y de ordenamiento⁴³ territorial respectivamente, que deberán coexistir sin contradicciones con los POT de los municipios que integren el Área Metropolitana. Estos dos planes son los siguientes:

- **El Plan Integral de Desarrollo Metropolitano (PIDM).** Es un marco estratégico general de largo plazo, con visión metropolitana y regional integrada, que permite implementar un sistema de coordinación, direccionamiento y programación de desarrollo metropolitano, y establecer criterios y objetivos comunes para el desarrollo sustentable de los municipios de su jurisdicción. Este marco 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 metropolitanos⁴⁴. La formulación y aprobación del (PIDM), debe efectuarse en consonancia con las directrices sectoriales contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo y las políticas sectoriales fijadas a través de documentos CONPES, así como los Planes de Desarrollo de los municipios que la conforman.

- **Plan Estratégico Metropolitano de Ordenamiento Territorial (PEMOT).** El Plan Estratégico Metropolitano de Ordenamiento Territorial, deberá contener como mínimo los siguientes contenidos, en función del modelo de ocupación territorial:

- Definición de la Estrategia y el sistema para la Gestión Integral del Agua (captación, almacenamiento, distribución y tratamiento).
- Definición del Sistema Metropolitano de Vías y Transporte público urbano (Colectivo, mixto, masivo, individual tipo taxi).
- Definición del Sistema de Equipamientos Metropolitanos; su dimensionamiento conforme a los planes o estrategias para la seguridad ciudadana.
- Dimensionamiento y definición de la estrategia para la vivienda social y prioritaria en el ámbito metropolitano y los instrumentos para la gestión de suelo dirigida a este propósito.
- Ordenamiento del suelo rural y suburbano.
- Establecimiento de mecanismos que garanticen el reparto equitativo de cargas y beneficios, generados por el ordenamiento territorial y ambiental.
- Las normas obligatoriamente generales que definan los objetivos y criterios a los que deben sujetarse los municipios que hacen parte del Área, al adoptar sus planes de ordenamiento territorial en relación con las materias referidas a los hechos metropolitanos, de acuerdo con lo previsto en la presente ley.
- El programa de ejecución, armonizando sus vigencias a las establecidas en la ley para los planes de ordenamiento territorial de los municipios que la conforma.
- Las demás directrices necesarias para el cumplimiento de los planes.

42. Artículo 12 de la Ley 1625 de 2013, de Áreas Metropolitanas.

43. Artículo 22 de la Ley 1625 de 2013, de Áreas Metropolitanas.

44. Los "Hechos metropolitanos y los criterios para su determinación" se recogen en los artículos 10 y 11 de la nueva Ley 1615 de Áreas Metropolitanas.

- Al tratarse de un plan de ordenamiento territorial, con el fin de garantizar el seguimiento y evaluación del cumplimiento de lo establecido por el PEMOT, el Área Metropolitana respectiva deberá constituir el expediente metropolitano.

- **Planes de ordenamiento territorial departamentales.** A partir de la LOOT los departamentos han recuperado la competencia, entre otras, de formular y adoptar su Plan de Ordenamiento Territorial, para todo o parte de su territorio, tal y como establece textualmente el artículo 29.2.e) de la mencionada Ley.

La LOOT no ha dejado establecido cual debe ser el contenido, ni el alcance, ni el proceso de formulación y adopción de este nuevo tipo de planes de ordenamiento territorial. Sin embargo deberán quedar reglamentados esos particulares, a través de una normativa expresa, o bien los departamentos deberán realizar un ejercicio de derecho comparado utilizando como marco de referencia la Ley 388 y sus normas afines, en las cuales quedan perfectamente establecidos esos mismos temas pero para el caso de la formulación y adopción de un POT municipal.

- **Competencias y funciones del departamento, distrito, área metropolitana y municipios en materia de ordenamiento del territorio.** A partir de la entrada en vigor de la LOOT, se ha producido en reajuste en las competencias de las diferentes entidades que las ostentan que es necesario analizar para entender cómo es que van a operar sobre el territorio:

- **Competencias del departamento.** Los departamentos han recuperado a través de la LOOT las competencias en materia de ordenamiento del territorio que perdieron por una Sentencia del Tribunal Constitucional (2002), pues ya disponían de las mismas en la Ley 388 de 1997 (Artículo 7.2). El Código de Régimen Departamental (Decreto 1222 de 1986) también establece competencias y funciones para los departamentos, no sólo en materia de ordenamiento del territorio. La LOOT establece en su régimen transitorio, que los Códigos Municipal, Departamental y de Áreas Metropolitanas deberían ser revisados en un pla-

zo de seis meses después de la entrada en vigor de la mencionada Ley. En la actualidad, ya se han adoptados leyes respecto a Municipios y a Áreas Metropolitanas, quedando pendiente la adopción del nuevo Código de Régimen Departamental. Este nuevo Código deberá, entre otros temas, recoger y desarrollar las nuevas competencias que tienen los departamentos a partir de la LOOT, así como integrar a dichas competencias las correspondientes al desarrollo socio-económico y las fiscales, especialmente. La distribución de competencias en materia de ordenamiento del territorio es la siguiente:

- Establecer directrices y orientaciones para el ordenamiento de la totalidad o porciones específicas de su territorio, especialmente en áreas de conurbación con el fin de determinar los escenarios de uso y ocupación del espacio, de acuerdo con el potencial óptimo del ambiente y en función de los objetivos de desarrollo, potencialidades y limitantes biofísicos, económicos y culturales.
- Definir las políticas de asentamientos poblacionales y centros urbanos, de tal manera que facilite el desarrollo de su territorio.
- Orientar la localización de la infraestructura física-social de manera que se aprovechen las ventajas competitivas regionales y se promueva la equidad en el desarrollo municipal.
- Integrar y orientar la proyección espacial de los planes sectoriales departamentales, los de sus municipios y entidades territoriales indígenas.
- En desarrollo de sus competencias, los departamentos podrán articular sus políticas, directrices y estrategias de ordenamiento físico-territorial con los planes, programas, proyectos y actuaciones sobre el territorio, mediante la adopción de planes de ordenamiento para la totalidad o porciones específicas de su territorio.
- 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 establecidas en la presente ley.

- Los departamentos y las asociaciones que estos conformen podrán implementar programas de protección especial para la conservación y recuperación del medio ambiente.
- **Competencias de los Distritos Especiales (Artículo 29.3 de la LOOT).** (i) Dividir el territorio distrital en localidades, de acuerdo con las características sociales de sus habitantes y atribuir competencias y funciones administrativas. (ii) Organizarse como áreas metropolitanas, siempre que existan unas relaciones físicas, sociales y económicas que den lugar al conjunto de dicha característica y coordinar el desarrollo del espacio territorial integrado por medio de la racionalización de la prestación de sus servicios y la ejecución de obras de interés metropolitano. (iii) Dirigir las actividades que por su denominación y su carácter les corresponda.
- **Competencias y funciones del Área Metropolitana.** Establecidas por la Ley 388, la LOOT y por la antigua Ley de Áreas Metropolitanas (Ley 128 de 1994), hoy derogada por la nueva Ley 1625 de 2013. Son competencias de las Áreas Metropolitanas sobre el territorio puesto bajo su jurisdicción, además de las que les confieran otras disposiciones legales, las siguientes (Artículo 6 de la nueva Ley 1615): (i) Programar y coordinar el desarrollo armónico, integrado y sustentable de los municipios que la conforman; (ii) Establecer en consonancia con lo que dispongan las normas sobre ordenamiento territorial, las directrices y orientaciones específicas para el ordenamiento del territorio de los municipios que la integran, con el fin de promover y facilitar la armonización de sus Planes de Ordenamiento Territorial. De conformidad con lo establecido en el artículo 319 de la Constitución Política, son funciones de las Áreas Metropolitanas, además de las conferidas por otras disposiciones legales, las siguientes (Artículo 7 de la Ley 1625 de 2013): Identificar y regular los

Hechos Metropolitanos, de conformidad con lo establecido en la Ley; (iii) Formular y adoptar el Plan Integral de Desarrollo Metropolitano con perspectiva de largo plazo incluyendo el componente de ordenamiento físico territorial de conformidad con las disposiciones legales vigentes, como una norma general de carácter obligatorio a la que deben acogerse los municipios que la conforman al adoptar los planes de ordenamiento territorial en relación con las materias referidas a los hechos metropolitanos. La formulación y adopción del plan integral de desarrollo metropolitano debe efectuarse en consonancia con los planes nacionales de desarrollo y de las entidades territoriales, de manera que se articulen con los lineamientos del sistema nacional de planeación; (iv) Formular y adoptar el Plan Estratégico Metropolitano de Ordenamiento Territorial, el cual será el marco al cual deberán acogerse cada uno de los municipios que conforman el área, al adoptar los planes de ordenamiento territorial.

- **Competencias del municipio.** Las competencias del municipio en materia de ordenamiento territorial vienen desde la Constitución Política del año 1991, pasando por el Código de Régimen Municipal (Decreto 1333 de 1986), por la Ley 388, por la LOOT y por la nueva Ley de Municipios de 2012 (Ley 1551 de 2012), por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios. La distribución de competencias para el municipio en materia de ordenamiento del territorio en virtud de la LOOT (Artículo 29.4) es la siguiente: (i) Formular y adoptar los Planes de Ordenamiento del Territorio (POT); (ii) Reglamentar de manera específica los usos del suelo en las áreas urbanas, de expansión y rurales, de acuerdo con las leyes; (iii) Optimizar los usos de las tierras disponibles y coordinar los planes sectoriales, en armonía con las políticas nacionales y los planes departamentales y metropolitanos.

La distribución de competencias que se establece en este artículo se adelantará bajo los principios de descentralización, concurrencia y complementariedad de las acciones establecidas por las entidades territoriales y en coordinación con lo dispuesto por

sus autoridades respectivas en los instrumentos locales y regionales de planificación. Al nivel metropolitano le corresponde la elaboración de Planes Integrales de Desarrollo Metropolitano con perspectiva de largo plazo, incluyendo el componente de ordenamiento físico territorial y el señalamiento de las normas obligatoriamente generales que definen los objetivos y criterios a los que deben acogerse los municipios al adoptar los POT en relación con las materias referidas a los hechos metropolitanos, de acuerdo con lo previsto en la Ley 1625 de 2013 de Áreas Metropolitanas.

- **Competencias de la CAR.** Las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR) son entes corporativos de carácter público, creados por Ley, integrados por las entidades territoriales que por sus características constituyen geográficamente un mismo ecosistema o conforman una unidad geopolítica, biogeográfica o hidrogeográfica, dotados de autonomía administrativa y financiera, patrimonio propio y personería jurídica, encargados por la Ley de administrar, dentro del área de su jurisdicción, el medio ambiente y los recursos naturales renovables y propender por

su desarrollo sostenible, de conformidad con las disposiciones legales y políticas del Ministerio del Medio Ambiente (Artículo 23 de la Ley 99 de 1993). Todas las Corporaciones Autónomas Regionales tienen por objeto la ejecución de políticas, planes, programas y proyectos sobre medio ambiente y recursos naturales renovables, así como dar cumplida y oportuna aplicación a las disposiciones legales vigentes sobre su disposición, administración, manejo y aprovechamiento, conforme a las regulaciones y directrices expedidas por el Ministerio del Medio Ambiente. En el ámbito de trabajo que adoptó la MTR, tienen jurisdicción cuatro CAR: La de Cundinamarca, Cormagdalena, Corpoguavio y Corporinoquía. Dentro de las funciones que las Corporaciones Autónomas Regionales pueden ejercer, se encuentran las de ejecutar las políticas, planes y programas nacionales en materia ambiental definidos por la ley aprobatoria del Plan Nacional de Desarrollo y del Plan Nacional de Inversiones o por el Ministerio del Medio Ambiente, así como los del orden regional que le hayan sido confiados conforme a la ley, dentro del ámbito de su jurisdicción (Artículo 31 de la Ley 99 de 1993).

Mapa 37. Jurisdicción de las CAR en el departamento de Cundinamarca y Bogotá



Fuente: Elaboración UNCRD, mayo y junio 2013

- Socialización, armonización y concertación en los procesos de formulación y adopción de planificación y gestión del ordenamiento territorial.** Son tres procesos diferentes, que deben producirse de forma ordenada. Como parte del procedimiento legal de adopción de un POT, la entidad que promueve la iniciativa debe ocuparse de socializarlo, esto es, de dar difusión del contenido y de los alcances del proyecto a la ciudadanía en general y a los diversos sectores en particular (público, académico, profesional, privado, etc.), con el objetivo de interiorizar a los interesados, acerca de los objetivos del proyecto, sus pasos administrativos y formales y los impactos ambientales, territoriales y socioeconómicos del emprendimiento, para generar en ellos un aprendi-

zaje sobre la iniciativa que les permita obtener las capacidades necesarias para desempeñarse con éxito en la interacción subsiguiente, consistente en la participación en los procesos de armonización y de consecuente concertación de los diversos intereses y propuestas. Todo lo anterior debe concluir en el ajuste y adaptación de la iniciativa original (POT) a los tres procesos desarrollados.

2.4.2.5.3. Marco legal

Las principales leyes y normas que rigen la actuación de las entidades en la materia tratada por este Módulo 4, de entre las cuales se han recogido expresamente los siguientes pilares normativos:

Tabla 14. Leyes y normas relacionadas a la temática tratada en el Modulo 4

NORMATIVA	OBJETO DE LA NORMATIVA
20 de julio de 1991	Constitución Política
Ley 152 de 1994. Ley Orgánica del Plan de Desarrollo	Establece que los municipios, además del plan de desarrollo, contarán con un plan de ordenamiento territorial. Requiere conformar sistemas de participación en la planeación, creando instancias o espacios como los Consejos Territoriales de Planeación; principios de organización y articulación con niveles de planeación regional, nacional y normas de mayor jerarquía.
Ley 1450 de 2011	Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014.
Ley 1454 de 2011	Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT)
Decreto 3680 de 2011	Por el cual se reglamenta la Ley 1454 de 2011
Decreto 1222 de 1986	Código de Régimen Departamental
Decreto 1333 de 1986	Código de Régimen Municipal
Ley 1551 de 2012	Normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.
Ley 128 de 1994	Ley de Áreas Metropolitanas (derogada por nueva Ley)
Ley 1625 de 2013	Por la cual se deroga la Ley Orgánica 128 de 1994, de Áreas Metropolitanas, y se expide el Régimen para las de Áreas Metropolitanas. Aporta elementos generales para el desarrollo armónico e integrado del territorio en proceso de metropolización, directrices del uso del suelo urbano y rural metropolitano, protección de los recursos naturales, defensa del medio ambiente y regulación de hechos metropolitanos.

Ley 9 de 1989. Ley de Reforma Urbana.	Fue un antecedente con énfasis urbano en aspectos referidos a reservas de tierras urbanizables, vivienda de interés social, zonas de desarrollo progresivo, restringido y concertado, protección a moradores afectados por procesos de desarrollo y renovación urbana, mecanismos de compensación por obligaciones urbanísticas, etc.
Ley 388 de 1997	De armonización y actualización las disposiciones contenidas en la Ley 9ª de 1989 con las nuevas normas establecidas en la Constitución Política, la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo, la Ley Orgánica de Áreas Metropolitanas y la Ley por la que se crea el Sistema Nacional Ambiental. Determina que se ordene no sólo el territorio urbano sino también el rural, concibiendo un marco de intervención que dé cuenta de una permanente tensión de transformación de zonas rurales y urbanas. Identifica que el planeamiento implica un conjunto de acciones, propuestas, actividades de gestión y elementos normativos. Presenta una serie de diferenciaciones como la jerarquización de las normas urbanísticas en: estructurales, generales y complementarias, señalando unas vigencias temporales de largo mediano y corto plazo para cada una de ellas.
Ley 810 de 2003	Por medio de la cual se modifica la Ley 388 de 1997 en materia de sanciones urbanísticas y algunas actuaciones de los curadores urbanos y se dictan otras disposiciones.
Ley 902 de 2004	Por la cual se adicionan algunos artículos de la Ley 388 de 1997 y se dictan otras disposiciones.
Decreto 2079 de 2003	Por el cual se reglamenta el artículo 12 de la Ley 810 de 2003
Decreto 4002 de 2004. Revisión a los POT	Establece condiciones, requisitos y procedimientos para la revisión y ajuste de los POT, nuevas definiciones sobre servicios de alto impacto e incompatibilidad de usos y deroga el Decreto 932 de 2002. Tipos, procedimiento y documentos para las Revisiones de los POT.
Decreto 2201 de 2003	Por el cual se reglamenta el artículo 10 de la Ley 388 de 1997
Ley 99 de 1993. Sistema Nacional Ambiental SINA.	Regulaciones nacionales en materia ambiental, restricciones, temas de competencia de las corporaciones ambientales e instrumentos de planificación ambiental, control financiero y de participación ciudadana.
Decreto 1729 de 2002	Ordenación y manejo cuencas
Ley 99 de 1993. Sistema Nacional Ambiental SINA.	Regulaciones nacionales en materia ambiental, restricciones, temas de competencia de las corporaciones ambientales e instrumentos de planificación ambiental, control financiero y de participación ciudadana.
Decreto 3600 de 2007	Por el cual se reglamentan las disposiciones de las Leyes 99 de 1993 y 388 de 1997 relativas a las determinantes de ordenamiento del suelo rural y al desarrollo de actuaciones urbanísticas de parcelación y edificación en este tipo de suelo y se adoptan otras disposiciones.
Acuerdo 16 de 1998-CAR y oficio complementario 2011	Por la cual se expiden determinantes ambientales para la elaboración de los planes de ordenamiento territorial municipal

NORMATIVA	OBJETO DE LA NORMATIVA
Ley 1523 de 2012	Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones
Decreto 097 de 2006	Vivienda Campestre
Decreto 3600 de 2007	Determinantes para el Ordenamiento del Suelo Rural
Decreto 1640 de 2012	Por medio del cual se reglamentan los instrumentos para la planificación, ordenación y manejo de las cuencas hidrográficas y acuíferos, y se dictan otras disposiciones
Decreto 1200/04	Por el cual se determinan los instrumentos de planificación ambiental y se adoptan otras disposiciones
Ley 134 de 1994. Ley de Participación Ciudadana	Aporta los mecanismos de participación ciudadana (consulta popular, cabildo abierto, audiencias públicas, entre otros) que pueden ser útiles en los procesos de consulta y aprobación de los Planes de Ordenamiento Territorial.
Ley 685 de 2002. Código Minero	Reglamenta el uso del subsuelo y los recursos minerales de interés nacional y por tanto de mayor jerarquía sobre disposiciones locales del uso del suelo; también regula las licencias y títulos mineros de concesión para la explotación.
Ley 811 de 2003.	Reglamenta el sistema agropecuario, pesquero, forestal, acuícola y sociedades agrarias de transformación.
Decreto 1300 de 2003.	Crea el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural que asume funciones del INCORA, INDERENA, Programa DRI, fomento a la participación y transformación de las UMATAS. (Ley 607 de 2000).
Otras	Resto de la normativa congruente que desarrolle la mencionada

Fuente: Elaboración de UNCRD, con base en información de la MTR, mayo y junio 2013

Visto el marco legal, es claro observar que el Gobierno central ha reformulado completamente la política pública de ordenamiento territorial, tanto en el sentido de la arquitectura de las entidades territoriales, como en el sentido de la planificación y gestión del ordenamiento territorial, lo cual motiva a que las entidades territoriales contemplen el territorio y a las demás entidades territoriales que lo gobiernan, como aliados estratégicos en la planificación y gestión conjunta de sus proyectos de alcance regional, para ser receptoras de recursos del sistema de regalías.

Además, ha otorgado nuevas competencias en materia de adopción de diferentes tipos de planes de desarrollo y ordenamiento territorial, que deberán ser operativos simultáneamente sobre el mismo territorio, pero desde diferentes niveles de gobierno, lo cual puede suponer una cierta fricción entre competencias y alcances en una primera fase de adopción de los mismos.

2.4.2.5.4. Diálogo de la Mesa Técnica Regional

A partir del intercambio de información entre las entidades sobre sus posiciones en cuanto a la armonización de

los POT en la región Bogotá-Cundinamarca, se inició un diálogo en torno a cuatro preguntas clave propuestas por UNCRD para facilitar la obtención de conclusiones y recomendaciones por parte de la MTR. Las cuatro preguntas fueron las siguientes:

- **Sobre la EER y los nuevos POT.** ¿Si partimos del mapa de armonización de los POT vigentes construido por UNCRD en 2010 y miramos el mapa resultado de la consultoría en el que se ha identificado la EER, ¿cómo conseguir que la EER quede recogida de forma continua en los nuevos POT resultantes del proceso de revisión?

La MTR planteó que resulta imprescindible que se instale un proceso real y efectivo de armonización y concertación de los nuevos POT, ya que después de más de 12 años de vigencia de muchos POT aún no ha quedado categorizada de forma homogénea, motivo por el cual la EER aparece atomizada en el mapa que construyó UNCRD en 2010, mientras que en el mapa resultante de la consultoría aparece continua. Para que ese proceso de concertación se instale sólidamente, la MTR entiende que debe constituirse un grupo de trabajo a nivel de secretarios de planeación municipal y la CAR que acuerde la manera en la que los nuevos POT deberán recoger la EER, atendiendo a los determinantes ambientales del Acuerdo 16 de 1998 de la CAR, así como al Decreto 3600 y a la Ley 388.

- **-Sobre un pacto fiscal.** ¿Es posible plantear en este momento la suscripción de un Pacto Fiscal en el ámbito Cundinamarca-Bogotá que pacifique el escenario de exenciones que disminuyen los ingresos a los municipios por recaudo de impuestos y aumenta sus gastos por la prestación de servicios?

La MTR planteó que, a la luz del estudio realizado (ver capítulo 5) y las inquietudes manifestadas por el D. C. y Cundinamarca, se hace necesario identificar cuáles deben ser los pilares sobre los que se debería sustentar un modelo de armonización fiscal. Este modelo se debe materializar en la suscripción de un Pacto Fiscal por parte de los municipios del departamento, la Gobernación de Cundinamarca y el D. C., cuyo objetivo sea mejorar la recaudación fiscal de todos ellos. El nuevo modelo se debe apoyar

en medidas fiscales innovadoras, en apoyo técnico recíproco entre entes y en la renovación de los estatutos fiscales de cada municipio, adaptándolos a los nuevos usos y actividades que se recojan en sus POT, una vez armonizada su construcción en función del modelo de ordenamiento regional que se adopte de forma concertada por todos los actores clave del proceso de integración regional.

- **Sobre la armonización y concertación en los POT.** ¿Qué condiciones se necesitan para que quede instalado un escenario permanente de armonización y concertación de POT y de asuntos fiscales en este mandato?

La MTR sugirió que la única vía para conseguir ese objetivo es que los máximos responsables de gobierno de las entidades territoriales involucradas en ambos procesos asuman el compromiso de mostrar avances significativos en este periodo de mandato, aprovechando la actual coyuntura de revisión obligatoria de POT y de las numerosas y sustantivas nuevas normativas que están siendo adoptadas por el Gobierno central, así como las nuevas institucionalidades e instrumentos para la planificación y gestión del ordenamiento del territorio que los entes territoriales pueden constituir a partir de ese nuevo escenario legal.

- **Sobre las iniciativas privadas y el ordenamiento territorial.** ¿Está siendo la iniciativa privada la que “ordena el territorio” sacando adelante proyectos individualmente, a falta de una propuesta pública sólida que sirva de marco territorial referente a la autorización de dicho tipo de proyectos?

La MTR dialogó sobre el dinamismo de las iniciativas económicas privadas frente a las públicas que son más lentas, lo cual conlleva a que las decisiones inversoras privadas en materia de infraestructuras y de actuaciones territoriales sean las que van “dibujando” el mapa del modelo de ocupación y ordenamiento al territorio de la región. A falta de un modelo adoptado por las entidades responsables, sólo hace falta mirar una fotografía aérea de la región para observar que hay un modelo real de ocupación anárquica y desordenada del territorio.

2.4.2.5.5. Recomendaciones de la Mesa Técnica Regional

A la vista de los diálogos y las reflexiones trabajadas en las MTR, se han podido concluir una serie de temáticas sobre las que la MTR hace algunas recomendaciones en cuanto a lo tratado por este Módulo:

Es necesario que los gobiernos territoriales asuman la responsabilidad del ejercicio de las competencias que cada nivel tiene en materia de ordenamiento del territorio y en la adopción de las institucionalidades e instrumentos necesarios para que pueda verse implementado aquél modelo de ocupación y ordenamiento del territorio regional que entre todos acuerden a lo largo del proceso de concertación necesario para ello.

Los gobiernos del territorio deben asumir que el actual modelo de ocupación y ordenamiento del territorio regional no responde a una iniciativa pública integrada, clara y concertada, sino a las dinámicas económicas del mercado privado. No es que no haya un modelo, es que el modelo existente no tiene definidos unos objetivos concretos y carece de unas directrices claras a las que se pueden acoger los tomadores de decisiones públicas para que el modelo elegido se implante de forma eficaz.

Puede producirse una situación de superposición de instrumentos de ordenamiento territorial adoptados por hasta tres niveles administrativos: el departamental, área metropolitana y municipal. De no tener claro el deslinde competencial, podrían producirse controversias y conflictos para la seguridad jurídica del desempeño de cada jurisdicción. Por ello la MTR recomienda la constitución de la Comisión Regional de Ordenamiento territorial, prevista por la LOOT, que serviría de escenario estable en el que concertar la acción territorial.

La revisión o adopción de un nuevo plan de ordenamiento no debe entenderse como una disculpa para promover un nuevo modelo respecto al anterior, sino como el espacio estratégico por excelencia para mejorar y corregir anomalías e irregularidades identificadas en el Plan vigente, e introducir instrumentos de ley faltantes en el mismo que permitan la construcción real del modelo municipal, logrando así optimizar los beneficios que

se obtienen de la planificación a largo plazo. El cambio continuo de rumbo en el modelo de ordenamiento físico espacial es nocivo para las expectativas de desarrollo integral de los municipios. La administración que emprenda la revisión del Plan tiene en sus manos la responsabilidad de respetar el acuerdo ciudadano hecho en su momento para construir un modelo de ordenamiento territorial municipal cuya consolidación es de largo plazo.

La adopción o revisión de un plan de ordenamiento territorial debe velar por el mantenimiento de los acuerdos estructurales, con el fin de tutelar la continuidad necesaria en procesos que requieren de amplios periodos de tiempo para su concreción. Se trata, por tanto, de velar por el mantenimiento sustancial, como mínimo de acuerdos básicos sobre:

- Los objetivos y estrategias territoriales de largo y mediano plazo, que se traducen en el modelo de ocupación del territorio municipal y en sus formas de integración regional.
- La estructura urbana y rural definida principalmente por los usos del suelo; las redes de acueducto, alcantarillado y saneamiento básico; vialidad y transporte; y el espacio público.
- Las áreas de conservación ambiental, paisajística y de patrimonio urbanístico, histórico y cultural.
- Las zonas de amenaza y riesgo que puedan afectar a la población.
- La clasificación del suelo municipal, que implica el respeto por los perímetros establecidos, y que es uno de los acuerdos fundamentales para la buena práctica del planeamiento urbanístico.
- La inclusión en los planeamientos municipales de los determinantes regionales que articulan y viabilizan los proyectos de alcance regional.

Propender por la estabilidad de estos aspectos es fundamental para promover la acción ordenada y transparente de urbanizadores, constructores y demás organismos públicos y privados que construyen el municipio. Garantizar

su correcta y completa inclusión en el plan de ordenamiento territorial es una tarea fundamental de su formulación.

La incorporación del riesgo y su gestión dentro del ejercicio de la planificación del territorio es ya una tarea ineludible. Desde un punto de vista legal, los POT deben tener identificadas las áreas consideradas de alto riesgo, ya que esta información es básica para determinar correctamente la clasificación del suelo municipal a fin de evitar la ocupación de terrenos no aptos para asentamientos humanos y en consecuencia desastres futuros. Así mismo la incorporación de la gestión del riesgo en la planificación territorial es necesaria para determinar los tratamientos urbanísticos que se deberán implementar a fin de reducir el potencial de pérdidas de vidas y daños económicos en las zonas determinadas como de alto riesgo (donde ya existen asentamientos humanos). En este caso, las acciones descritas en el POT para reducir el riesgo existente se confunden y entrelazan con acciones típicas de mejoramiento de la calidad de vida de las personas que ocupan tales zonas y donde las condiciones de vida son comúnmente precarias.

Es necesario que antes de la adopción de los planes de ordenamiento territorial, sea cual fuera el nivel administrativo que lo adopte, se produzca un proceso de socialización, armonización y concertación en el que participen activamente todos los actores clave de la integración regional. Lo contrario contribuye a deslegitimar la adopción de ese tipo de instrumentos.

La complementariedad y concordancia entre un plan de ordenamiento territorial y el Plan de Desarrollo es el mejor mecanismo para hacer más eficiente la acción pública y promover el desarrollo integral del territorio de su jurisdicción y del entorno regional en el que esté inserto. Se puede afirmar que un POT, al guiar y disponer en el territorio las estrategias generales y acciones prioritarias, facilita la formulación del Plan de Desarrollo.

La armonización de un modelo fiscal que tenga como referente uno de ordenamiento territorial garantizará un mejor recaudo municipal, más equilibrado y ajustado a las vocaciones y potencialidades de cada territorio, que no necesitará de la competencia sino que funcionará en base a las complementariedades.

2.4.2.6. Módulo 5: Institucionalidades e instrumentos de planificación y gestión territorial, en el marco de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT) y del Sistema General de Regalías (SGR)

2.4.2.6.1. Contexto general

Las institucionalidades y los instrumentos para la planificación y gestión del ordenamiento territorial no son temáticas nuevas en el panorama colombiano, salvo en lo referente a las novedades que se incorporaron a este escenario a partir de junio de 2011 cuando entró en vigor la Ley 1454, Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT), así como el Acto Legislativo 5 de 2011 por el que se constituyó el nuevo Sistema General de Regalías (SGR), ya que ambas normativas han cambiado las alternativas que tienen los entes territoriales de diseñar sus políticas públicas en materia de integración regional y para el diseño de proyectos de alcance regional para su implementación conjunta.

2.4.2.6.2. Marco Conceptual

En el proceso de concertación la MTR trabajó con una serie de conceptos en materia de institucionalidad e instrumentos para la planificación y gestión del ordenamiento territorial que deben servir de referencia para todos a la hora de establecer lineamientos y las directrices. Se trata de profundizar sobre la gobernanza en materia de ordenamiento del territorio, a partir del nuevo marco normativo y del nuevo escenario que ello ha generado entre las entidades territoriales. A continuación se presenta los principales conceptos definidos:

- **Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT).** La Ley 1454 de junio 2011, por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones, tiene por objeto:
 - Dictar las normas orgánicas para la organización política administrativa del territorio colombiano.
 - Enmarcar en las mismas el ejercicio de la actividad legislativa en materia de normas y disposiciones de

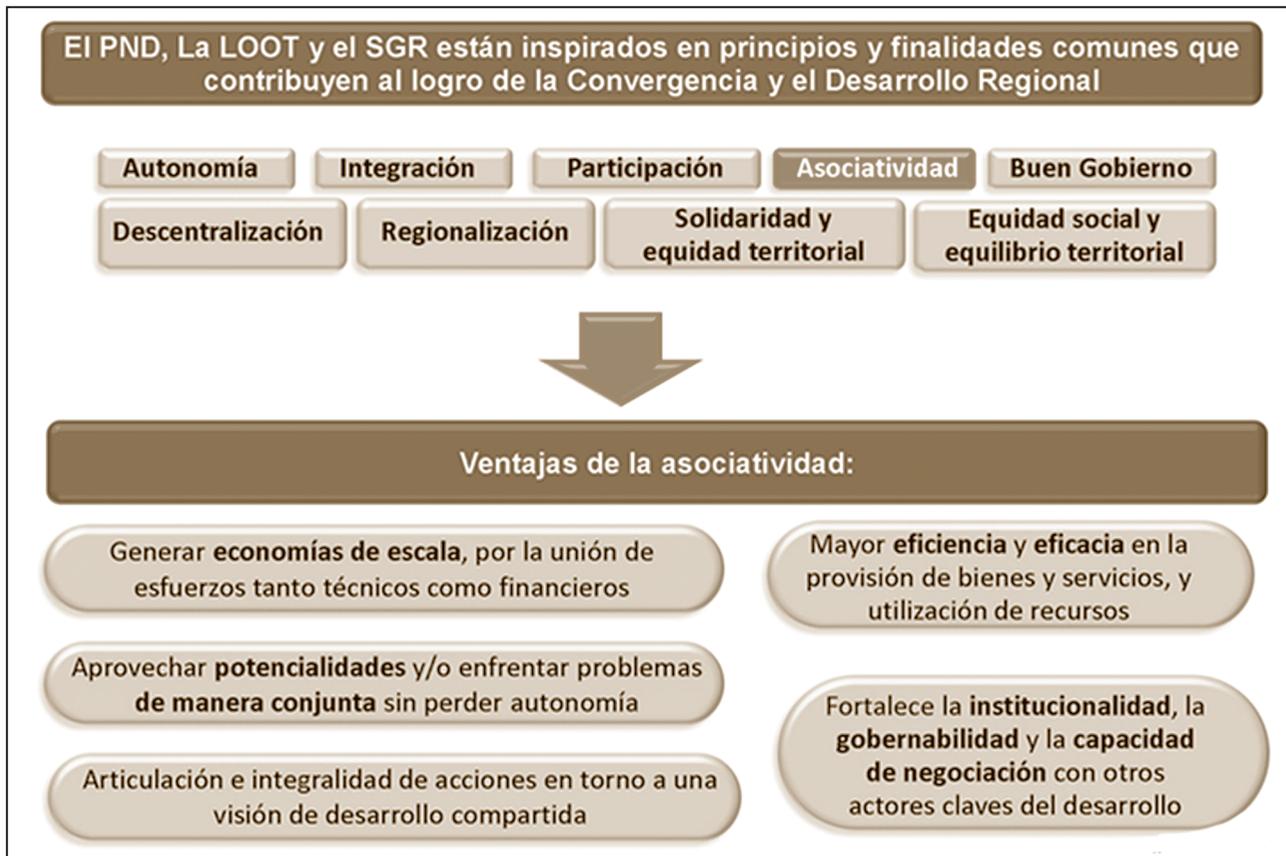
carácter orgánico relativas a la organización político administrativa del Estado en el territorio.

- Establecer los principios rectores del ordenamiento.
- Definir el marco institucional e instrumentos para el desarrollo territorial.

- Definir las competencias en materia de ordenamiento territorial entre la Nación, las entidades territoriales y las áreas metropolitanas.

- Establecer las normas generales para la organización territorial.

Mapa 38. Principios y finalidades comunes para el desarrollo regional



Fuente: Departamento Nacional de Planeación (DNP) "Avances del Plan de Acción de la Comisión de Ordenamiento Territorial y propuestas para el 2013", 2013.

- **La Comisión de Ordenamiento Territorial (COT).** Es un organismo de carácter técnico asesor que tiene como función evaluar, revisar y sugerir al Gobierno nacional y a las Comisiones Especiales de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, la adopción de políticas, desarrollos legislativos y criterios para la mejor organización del Estado en el territorio.

Esta comisión orientará la aplicación de los principios consagrados en la presente ley a los departamentos, distritos y municipios, de forma que promueva la integración entre estos, y se puedan coordinar con más facilidad los procesos de integración.

- **Esquemas Asociativos Territoriales (EAT).** Estos esquemas que propone la LOOT se configuran entre dos o más Entidades Territoriales (ET) existentes, estableciéndose alianzas estratégicas para definir políticas y modos de gestión territorial. Deben estar constituidas por ET fuertes y débiles, para garantizar la solidaridad, equidad territorial y social, sostenibilidad ambiental y equilibrio en el territorio. La LOOT plantea dos posibles clases asociaciones territoriales partiendo de las ET ya existentes:
 - Un primer grupo para las asociaciones entre Entidades Territoriales iguales y las Áreas Metropolitanas (que son entidades administrativas, no entidades territoriales, en lo sucesivo AM), que ya era posible constituir con anterioridad a la LOOT.
 - Un segundo grupo para las que es posible crear a partir de la LOOT: las Regiones de Planeación y Gestión (en lo sucesivo RPG) y las Provincias Administrativas y de Planificación (en lo sucesivo a las PAP).
- **Región Administrativa y de Planificación (RAP).** Región que se conforma por asociación de entidades territoriales, para promover y aplicar de manera armónica y sostenible los principios de complementariedad, concurrencia y subsidiariedad en el desarrollo y ejecución de las competencias asignadas a las ET por la Constitución y la Ley. Son un tipo de EAT diferente al resto, en razón de que pueden acceder a

los Fondos Regionales que ha diseñado el nuevo Sistema de Regalías (SGR), así como por determinadas competencias especiales que les confiere la LOOT. Las RAP constituyen el embrión de lo que a futuro podrán ser Regiones como Entidades Territoriales, ya que éstas se generarán por transformación de las RAP. La RAP es una asociación entre dos o más departamentos colindantes, pero no podrán constituir circunscripción electoral. La RAP Especial, o RAPE es la conformada por uno o varios departamentos colindantes entre sí con el Distrito Capital de Bogotá, de conformidad con el artículo 325 de la Constitución Política. La RAPE tendrá personería jurídica propia, autonomía financiera y patrimonio propio.

Esta figura administrativa fue creada el 25 de septiembre de 2014 con los socios departamentales históricamente más cercanos al Distrito Capital conocidos como la “Región Central” (Cundinamarca, Tolima, Meta y Boyacá), con el objetivo de “integrar y consolidar, desde lo regional, un territorio de paz, con equilibrio social, económico y ambiental, culturalmente diverso y globalmente competitivo e innovador”.

- **Áreas Metropolitanas.** Entidades administrativas de derecho público, formadas por un conjunto de dos o más municipios integrados alrededor de un municipio núcleo, vinculados entre sí por dinámicas e interrelaciones territoriales, ambientales, económicas, sociales, demográficas, culturales y tecnológicas que para la programación y coordinación de su desarrollo sustentable, desarrollo humano, ordenamiento territorial y racional prestación de servicios públicos requieren una administración coordinada. Las Áreas Metropolitanas están dotadas de personería jurídica de derecho público, autonomía administrativa, patrimonio propio, autoridad y régimen administrativo y fiscal especial. Las Áreas Metropolitanas pueden integrarse por municipios de un mismo departamento o por municipios pertenecientes a varios departamentos, en tomo a un municipio definido como núcleo. Será municipio núcleo, la capital del departamento; en caso de que varios municipios o distritos sean capital de departamento o ninguno de ellos cumpla dicha condición, el municipio núcleo será el que tenga en primer término mayor categoría, de acuerdo con la ley 617 de 2000.

Las Áreas Metropolitanas están legisladas desde abril 2013 por la nueva Ley 1625 de Régimen de Áreas Metropolitanas que tiene por objeto dictar normas orgánicas para dotar a las mismas de un régimen político, administrativo y fiscal, que dentro de la autonomía reconocida por la Constitución Política y la ley, sirva de instrumento de gestión para cumplir con sus funciones. Esta nueva Ley deroga la Ley 128 de 1994 y articula la normatividad relativa a las Áreas Metropolitanas con las disposiciones contenidas en las Leyes 388 de 1997, 1454 de 2011, 1469 de 2011 y sus decretos reglamentarios, entre otras. La nueva Ley 1625 no aplicará para el caso de Bogotá Distrito Capital y sus municipios conurbados, los cuales tendrán que expedir una ley especial.

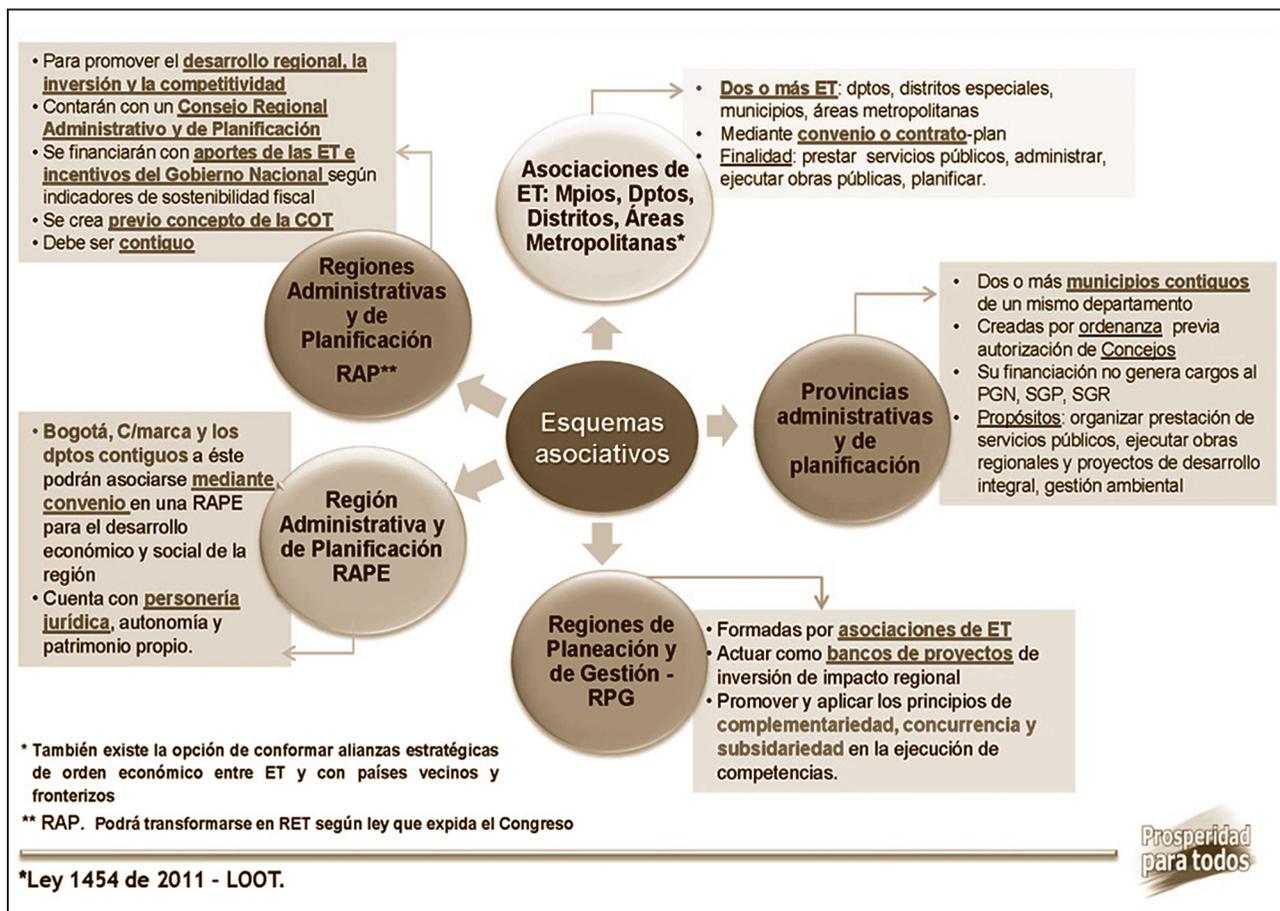
Sus competencias en materia de ordenamiento del territorio, planificación y gestión territorial también han incrementado su alcance, ya que le corresponde la elaboración de planes integrales de desarrollo metropolitano con perspectiva de largo plazo, incluyendo el componente de ordenamiento físico territorial y el señalamiento de las normas obligatoriamente generales que definan los objetivos y criterios a los que deben acogerse los municipios que la integren al adoptar sus POT en relación con las materias referidas a los hechos metropolitanos, de acuerdo con lo previsto en la Ley de Áreas Metropolitanas, así como el Plan Estratégico Metropolitano de Ordenamiento Territorial.

- **Región de Planificación y Gestión (RPG).** Éstas podrán actuar como Bancos de Proyectos de Inversión estratégicos de impacto regional durante el tiempo de desarrollo de los mismos, luego su vida útil está condicionada a la duración del/de los proyecto/s concreto/s. Pero es de destacar que son las que tienen la encomienda de planear y ejecutar la designación del Fondo de Desarrollo Regional, luego su constitución es una de las vías para acceder a ellos.

Podrán acceder también a los Fondos Regionales de Desarrollo y Compensación los Entes Territoriales (la otra vía es la RAPE, y las RAP en general). El resto de los EAT no cuentan con acceso a los Fondos creados por el nuevo Sistema de Regalías. Dado que uno de los objetivos prioritarios en las agendas de todos los entes territoriales involucrados en el proceso de integración regional es conseguir la concertación interinstitucional de proyectos de alcance regional para poder presentarlos en los OCAD y obtener recursos de regalías para su implementación, un buen instrumento para gestionar un conjunto de proyectos de esta naturaleza sería una RPG, constituida por los entes territoriales interesados.

- **Provincias Administrativas y de Planificación (PAP).** Dos o más municipios geográficamente contiguos de un mismo departamento podrán constituirse mediante ordenanza en una provincia administrativa y de planificación por solicitud de los alcaldes municipales, los gobernadores o del diez por ciento (10%) de los ciudadanos que componen el censo electoral de los respectivos municipios, con el propósito de organizar conjuntamente la prestación de servicios públicos, la ejecución de obras de ámbito regional y la ejecución de proyectos de desarrollo integral, así como la gestión ambiental. Lo anterior no implica que municipios que no guarden continuidad geográfica y que pertenezcan a diferentes departamentos puedan desarrollar alianzas estratégicas de orden económico con el fin de comercializar sus bienes y servicios a nivel nacional e internacional. En ningún caso las provincias administrativas y de planificación podrán constituir circunscripción electoral especial dentro de la División Político Administrativa Territorial del país. El financiamiento de las Provincias Administrativas y de Planificación no generará cargos ni al Presupuesto General de la Nación, ni al Sistema General de Participaciones, ni al Sistema General de Regalías.

Gráfica 6. Esquemas Asociativos Territoriales en el marco de la LOOT



Fuente: DNP “Esquemas asociativos como instrumentos para la integración y el desarrollo regional”, abril 2012.

▪ **La reforma del Sistema General de Regalías (SGR).** En julio de 2011 entró en vigor el Acto Legislativo 5, mediante el cual se constituye el Sistema General de Regalías (en reemplazo del actual Fondo Nacional de Regalías). El nuevo Sistema General de Regalías (SGR) rige en Colombia desde el 1 de enero de 2012. Este nuevo marco legal para la redistribución de los recursos que ingresan por Regalías minero-energéticas está concebido hasta el año 2020. El nuevo sistema de reparto del SGR asegura a las entidades territoriales productoras y de transporte recursos suficientes para poder cubrir sus obligaciones en educación, salud y saneamiento básico, lo que garantiza el desarrollo normal de los proyectos que ya estaban en marcha y financiados con vinculación a recepciones futuras de fondos, previamente comprometidas sobre la base de recibir Regalías directas en el marco normativo anterior.

No sólo los municipios y departamentos donde se generan las regalías, serán beneficiarios de los recursos. Ahora todos los municipios y departamentos pueden acceder a recursos con el cumplimiento de ciertas reglas. El SGR podrá financiar toda clase de proyectos de inversión que cumplan con las siguientes características:

- Concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo y los planes de desarrollo de las entidades territoriales (Alcaldías y Gobernaciones).
- Pertinencia: Que el proyecto realmente atienda una necesidad o resuelva un problema de la comunidad.
- Viabilidad: Que el proyecto genere beneficios económicos y sociales en una medida razonable con su costo.

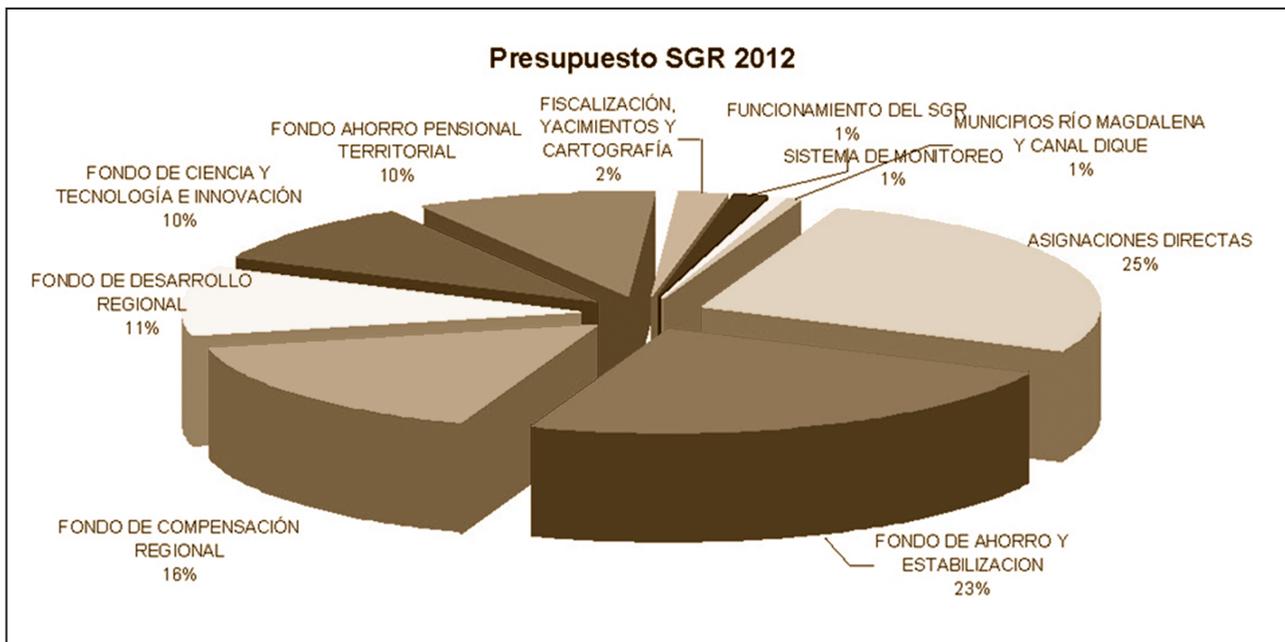
- **Sostenibilidad:** Que durante la operación del proyecto se generen suficientes ingresos para garantizar su operación.
- **Impacto:** Que el proyecto contribuya con las metas de los planes de desarrollo (empleo, generación de infraestructura, etc).
- **Articulación:** Que el proyecto genere alineación entre gobiernos nacional, departamental y municipal

Además se podrá pedir financiación para la estructuración de los proyectos de tal manera que se puedan cubrir los gastos que generan los estudios de factibilidad, mercado, diseños, etc. Es decir, se trata de formular proyectos de buena calidad, bien justificados, que describan la necesidad que se busca atender o el problema que se va a solucionar y que definan las actividades y sus costos de manera concreta y bien sustentada.

- **Fondos del SGR.** La reforma del SGR contempla la creación de cuatro nuevos Fondos adicionales a los ya existentes: (1) Ciencia, Tecnología e Innovación, (2) Desarrollo Regional, (3) Compensación Regional y (4) Ahorro y Estabilización. Continúa vigente el Fondo para el Ahorro Pensional Territorial.

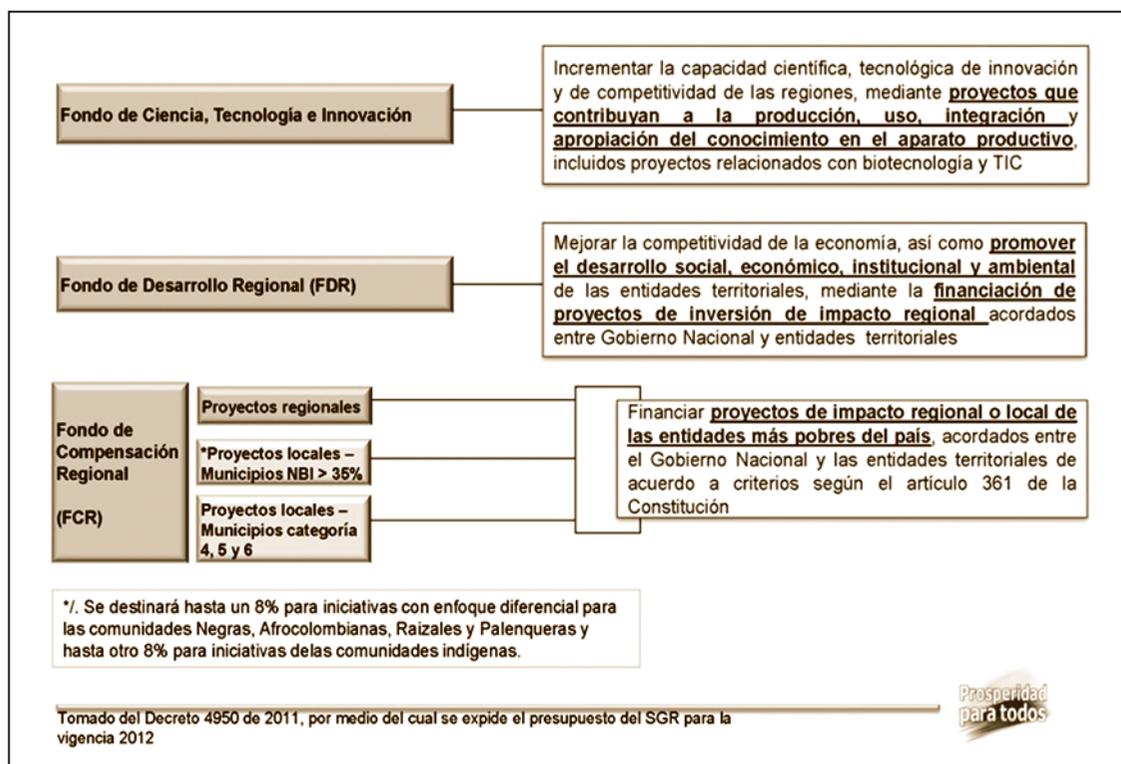
Los recursos del **Fondo de compensación Regional** están destinados a financiar proyectos de impacto regional o local en los territorios más pobres del país, de acuerdo con los criterios de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), población y desempleo, y se orientarán de manera prioritaria hacia zonas costeras, fronterizas y de periferia. Su duración será por treinta años. Vencido ese período, la totalidad de esos recursos pasarán a formar parte del **Fondo de Desarrollo Regional**. El instrumento que la LOOT ha diseñado para establecer cuáles serán los ámbitos territoriales a los que irán destinados estos Fondos son las **Zonas de Inversión Especial**, que serán determinadas por el Gobierno nacional mediante Decreto.

Gráfica 7. Distribución desglosada por Fondos de los recursos del SGR-2012



Fuente: Departamento Nacional de Planeación, junio de 2012.

Gráfica 8. Objetivos de los Fondos del SGR



Fuente: Presentación DNP “Esquemas asociativos como instrumentos para la integración y el desarrollo regional”. Luz Helena Chamorro Arboleda, abril 2012. <https://www.dnp.gov.co/>

- **Órganos Colegiados de Administración y Decisión (OCAD).** Los Órganos Colegiados de Administración y Decisión son los responsables de definir los proyectos de inversión sometidos a su consideración que se financiarán con recursos del Sistema General de Regalías, así como evaluar, viabilizar, aprobar y priorizar la conveniencia y oportunidad de financiarlos y designar su ejecutor.

La participación en estos órganos colegiados será ad honórem y asistirán en calidad de invitados permanentes dos Senadores y dos Representantes a la Cámara, esta representación se rotará cada año. Habrá un representante de la Comisión Consultiva de Alto Nivel para Co-

munidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras, así como un representante de las Comunidades Indígenas, con voz y sin voto, en cada OCAD de aquellos departamentos en que éstos tengan representación. Los triángulos de Buen gobierno estarán integrados por representantes del Gobierno nacional, de los departamentos y de los municipios.

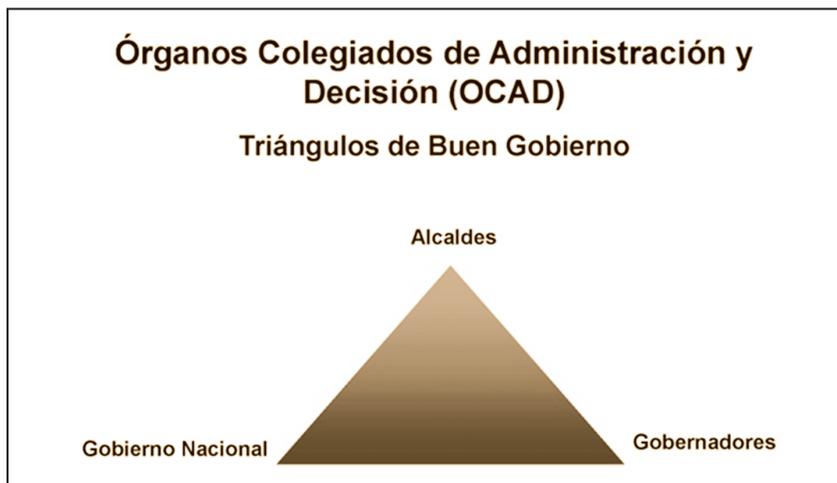
Para todo el territorio de Colombia han sido definidos seis OCAD: (i) Región Caribe, (ii) Región Eje Cafetero, (iii) Región Centro Oriente, a la que se integran los territorios de Bogotá, Cundinamarca, Boyacá y los dos Santanderes, (iv) Región del Llano, (v) Región Pacífico y (vi) Región Centro Sur.

Mapa 39. Regiones para OCAD



Fuente: Sistema General de Regalías, Gobierno de Colombia. <https://www.sgr.gov.co/>, junio 2013

Gráfica 9. OCAD: Triángulos del Buen Gobierno



Fuente: Elaboración UNCRD, junio 2013

- La figura del Contrato Plan y sus organismos vinculados. El Contrato Plan que se enmarca en las Leyes 1450⁴⁵ y 1454 (de la LOOT) de 2011, tiene como objeto lograr la concertación de esfuerzos estatales para la planeación integral del desarrollo territorial con visión de largo plazo, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 339 de la Constitución Política, permitiendo a las entidades u organismos del nivel nacional y a las Corporaciones Autónomas Regionales, suscribir Contratos Plan con las entidades u organismos del nivel territorial y los esquemas asociativos territoriales. En Colombia, el PND establece la figura de los Contratos Plan como un instrumento fundamental en el proceso de articulación de recursos y acciones entre los distintos niveles de gobierno, que permite un acuerdo de voluntades entre la Nación y las entidades territoriales. Así mismo, la LOOT establece el Contrato Plan como el mecanismo deseable para lograr la asociatividad territorial en torno a la ejecución asociada de proyectos estratégicos de desarrollo territorial.

El Contrato Plan es un instrumento de planeación para el desarrollo territorial que se materializa mediante un acuerdo de voluntades entre los diferentes niveles de gobierno. Se estructura alrededor de una visión compartida del desarrollo regional, a partir de la cual se define un eje estratégico central. Este eje funciona como articulador de las apuestas territoriales, nacionales y sectoriales identificadas como prioritarias en los planes de desarrollo respectivos. De esta manera, los Contratos Plan buscan la integración y coordinación interinstitucional e intergubernamental con los diferentes entes territoriales en pro del desarrollo regional. Por un lado, se pretende que a través de dichos contratos se defina una visión estratégica de mediano plazo sobre el ordenamiento territorial con compromisos financieros relativamente estables para su ejecución. Por otro lado, con la descentralización y la creación de los planes regionales (que buscan regionalizar el PND definiendo los objetivos a mediano plazo del desarrollo económico, social y cultural de la región para el período 2010-2014), se evidenció la necesidad de substituir un modelo unilate-

ral de planificación e inversión por otro que generara un diálogo estructurado entre el Estado y las regiones para hacer converger los objetivos sobre los territorios. De esta manera, se definen y cofinancian conjuntamente los grandes proyectos en cada región generando economías de escala.

Los Contratos Plan sirven en la identificación de temas estratégicos para el desarrollo integral y mancomunado de la población y del territorio con enfoque de largo plazo, centrándose en los siguientes objetivos: (i) la coordinación y coherencia entre las prioridades estratégicas del Gobierno nacional con las políticas regionales y locales formuladas en torno a una visión de desarrollo y (ii) la ejecución concertada de programas y proyectos de inversión, la prestación de servicios públicos y el ejercicio de competencias y funciones que de manera conjunta realicen los territorios.

El Contrato Plan no puede ser confundido con una “nueva fuente de financiación para proyectos de inversión”. Por lo tanto, durante el proceso de identificación de las prioridades estratégicas de desarrollo regional, cada nivel de gobierno también debe identificar sus posibles fuentes de financiación, conduciendo a un ejercicio de articulación de recursos donde todos los actores involucrados deben comprometerse con un aporte en la medida de sus posibilidades. En este sentido el Decreto 819 de 2012, desarrolla disposiciones sobre la elaboración e implementación de este instrumento que permitan la suscripción y contractualización de la iniciativa y de Contrato Plan con los organismos del orden nacional y con las entidades territoriales y/o esquemas asociativos.

En resumen, a través de la figura de los Contratos Plan, el Gobierno nacional y los legisladores determinaron la creación de un instrumento de tipo -contrato territorial- que le apunta a la vez a la planificación estratégica con vocación regional y al desarrollo de la asociatividad territorial. Ya existen Acuerdos Estratégicos para el Desarrollo de los Territorios, aplicados a los primeros seis Contratos Plan piloto que se desarrollan a nivel nacional: Atrato Gran Darién, Boyacá, Tolima, Nariño, Cauca y Arauca.

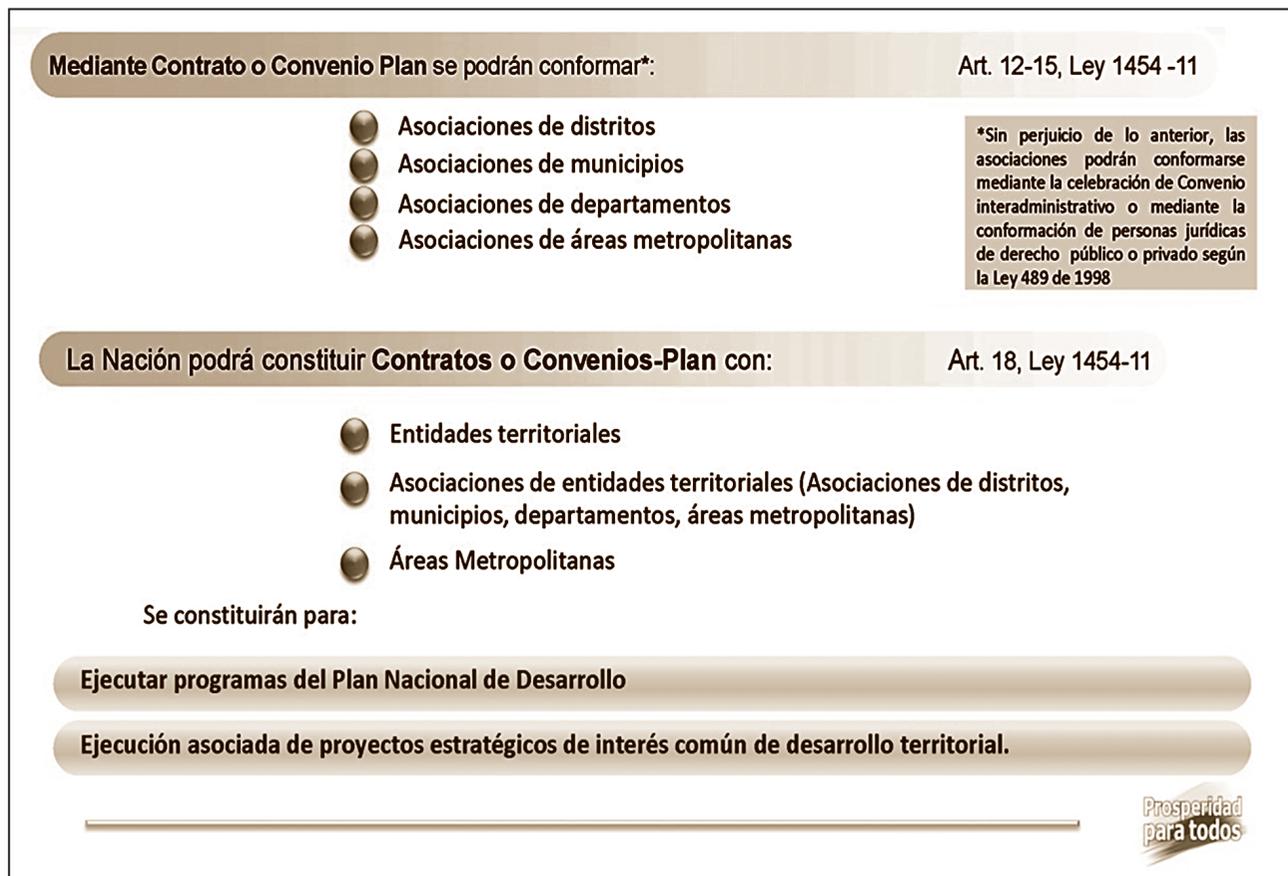
45. Ley 1450 de 2011, por medio de la cual se sancionó el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 “Prosperidad para Todos”, PND.

Esta figura está planteada como instrumento estratégico de planeación integral, por lo tanto debe partir de la construcción de una estrategia de desarrollo integrada y sostenible clara y definida, a partir de la cual se identifican los proyectos de alcance regional o local que permiten alcanzar los objetivos estratégicos propuestos, una vez implementados en el orden de prioridad establecido.

2.4.2.6.3. Marco legal

Se identificaron las principales leyes y normas que rigen la actuación de las entidades en la materia tratada por este Módulo 5, divididas en dos grupos: (i) las que devienen de la entrada en vigor de la LOOT y (ii) las que devienen del nuevo SGR. A la luz de lo anterior, se han identificado los siguientes pilares normativos:

Gráfica 10. Contrato Plan



Fuente: DNP, Esquemas asociativos como instrumentos para la integración y el desarrollo regional”, abril 2012. <https://www.dnp.gov.co/>

Tabla 15. Principales normas y leyes

NORMATIVA	OBJETO DE LA NORMATIVA
20 DE JULIO DE 1991	Constitución Política
LEY 1454 DE 2011	Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT)
DECRETO 3680 DE 2011	Por el cual se reglamenta la Ley 1454 de 2011
DECRETO 1222 DE 1986	Código de Régimen Departamental
DECRETO 1333 DE 1986	Código de Régimen Municipal
LEY 1551 DE 2012	Normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.
LEY 128 DE 1994	Ley de Áreas Metropolitanas (derogada por nueva Ley)
LEY 1625 DE 2013	Por la cual se deroga la Ley Orgánica 128 de 1994, de Áreas Metropolitanas, y se expide el Régimen para las de Áreas Metropolitanas.
DECRETO 819 DE 2012	Disposiciones sobre la elaboración e implementación de los Contratos Plan
LEY 388 DE 1997	De armonización y actualización las disposiciones contenidas en la Ley 9ª de 1989 con las nuevas normas establecidas en la Constitución Política, la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo, la Ley Orgánica de Áreas Metropolitanas y la Ley por la que se crea el Sistema Nacional Ambiental.
ACTO LEGISLATIVO 5 DE 2011	Por el cual se constituye el Sistema General de Regalías, se modifican los artículos 360 y 361 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones sobre el régimen de Regalías y compensaciones
LEY 1530 DE 2012	Por la cual se reguló la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías.
LEY 1606 DE 2012	Por la cual se decreta el presupuesto del Sistema General de Regalías para el bienio del 1º de enero de 2013 al 31 de diciembre de 2014
DECRETO 1073 DE 2012	Por el cual se establecen los criterios y condiciones de distribución de los recursos del 10% del Fondo de Compensación Regional, del Ahorro Pensional Territorial y de los que trata el inciso segundo del parágrafo 2 transitorio del artículo 361 de la Constitución Política
DECRETO 1075 DE 2012	Por el cual se reglamenta la organización y funcionamiento de los Órganos Colegiados de Administración y Decisión OCAD y las secretarías técnicas, de acuerdo con lo establecido en el artículo 6 de la Ley N° 1530 de 2012
OTRAS	Resto de la normativa congruente que desarrolle la mencionada

Fuente: Elaboración de UNCRD, con base en información de la MTR, 2013

Visto el marco legal, es claro observar que el Gobierno central ha reformulado completamente tanto la política pública de ordenamiento territorial, en el sentido de la arquitectura de las entidades territoriales, como en el sentido de la planificación y gestión del ordenamiento territorial, así como la relativa a la naturaleza y funciones del nuevo Sistema General de Regalías, poniendo además en contacto directo unas con otras, lo cual motiva a las entidades territoriales a contemplar el territorio y a las demás entidades territoriales que lo gobiernan,

como aliados estratégicos en la planificación y gestión conjunta de sus proyectos de alcance regional, para ser receptoras de recursos del sistema de regalías.

2.4.2.6.4. Marco de políticas públicas

Los planes de desarrollo del Distrito Capital y del departamento de Cundinamarca, así como el Plan de Gestión de la CAR tienen como objetivo primordial y común, buscar el desarrollo sostenible territorial, teniendo en

cuenta las variables ambientales, sociales y económicas. La visión de la Integración Regional del vigente POT del D. C. se fundamenta en que su territorio se reconocíendose como nodo principal de la red de ciudades de la región Bogotá-Cundinamarca y de otras ciudades con las cuales tiene o requiere eficientes niveles de articulación física y virtual a nivel nacional e internacional, con el fin de mejorar su seguridad alimentaria, facilitar y viabilizar las estrategias orientadas a garantizar la seguridad ciudadana, la seguridad humana y la sostenibilidad económica y ambiental de largo plazo. (Art.1 Decreto 190 de 2004, POT Bogotá vigente).

Los planes de desarrollo del Distrito Capital “Bogotá Humana”, Acuerdo 489 de 2012 y de la Gobernación de Cundinamarca “Calidad de vida”, Ordenanza 128 de 2012, plantean una serie de programas y proyectos que coinciden en la importancia de proponer diversas actuaciones estratégicas en materia de integración regional y de las institucionalidades e instrumentos para la planificación y gestión del ordenamiento territorial.

La integración regional también está incorporada como un componente transversal del Plan de Desarrollo Distrital PDD “Bogotá Humana”, el cual tiene el principal objetivo de:

“consolidar el proceso de integración regional de Bogotá con la región. Adoptar acciones de planificación concertadas, las cuales garanticen el respeto y protección de las estructuras sociales y ambientales regionales existentes, propendiendo por la convergencia en términos de calidad de vida de todos los habitantes de la región”.

Nueve de los 33 programas que conforman el PDD contienen acciones de alcance supra-distrital, que apuntan principalmente a aspectos relacionados con la sostenibilidad ambiental, seguridad y soberanía alimentaria, infraestructura para la conectividad, desarrollo económico y cooperación técnica recíproca. Se destaca específicamente el artículo 32 del PD pues considera la integración regional desde el punto de vista de las institucionalidades.

El plan de desarrollo de Cundinamarca cuenta con el Programa de “Integración Regional” en su artículo 49. Así mismo, en su Programa “Territorio soporte para el

desarrollo”, en su artículo 29, propone la realización de acciones con el propósito de planificar y ordenar el territorio cundinamarqués, reconociendo su potencial y diversidad para mejorar las oportunidades y la calidad de su población. Se propone avanzar en la construcción de un modelo de ocupación del territorio, que sea ambientalmente sostenible, con equilibrio funcional y socialmente incluyente.

Los planes de desarrollo de los departamentos de la Región Central, así como el del Distrito Capital, recogen la constitución de una RAPE como una de las propuestas estratégicas que refuerzan sus visiones regionales, sin embargo el Distrito Capital incluye un matiz que está teniendo peso específico real en el proceso de constitución de esta asociación territorial: su prioridad en constituir un Área Metropolitana. Respecto a la RAPE propone analizar las ventajas y desventajas que supondría su constitución como paso previo al inicio de la concertación con el/los departamento/s vecinos. En estos momentos la Gobernación de Cundinamarca y el Distrito Capital tienen un proyecto conjunto claro sobre la constitución de la RAPE, que se encuentra en proceso de negociación desde el inicio de la legislatura (enero 2012).

▪ **Propuestas de las entidades, en el marco de las Leyes 1454 de 2011 y 1530 de 2012**

- **Bogotá, Distrito Capital.** El D. C. entiende el territorio regional desde una óptica multiescalar, siendo así que a cada escala le corresponde una diferente temática que tratar. A la escala de municipios de borde le diferencian dos ámbitos: (1) el rural, conformado por 12 municipios de tres departamentos, Cundinamarca, Meta y Huila, y (2) el urbano, conformado por 20 municipios de cuatro provincias del departamento de Cundinamarca, Guavio, Sabana Centro, Sabana Occidente y Soacha. En función de esa visión, el D. C. ha trabajado en diferentes mesas de trabajo interinstitucionales, como son: (1) Mesas de Borde en materia de seguridad ciudadana, medio ambiente y territorio, (2) Mesa Técnica Regional, (3) Mesas para la socialización de la modificación excepcional del POT del D. C., 2013, en tramitación y (4) Mesas de Ordenamiento del Territorio Regional en torno al eje del agua.

El D. C. le ha apostado a dos institucionalidades dentro del marco de la LOOT: al área metropolitana y a la RAPE. Sin embargo incluye otras dos institucionalidades más: el Comité Territorial de Integración⁴⁶ previsto por la Ley 614 de 2000 y al órgano interno del D. C. denominado Comisión Intersectorial para la Integración Regional y la Competitividad, apoyado técnicamente por la Unidad Técnica de Apoyo – UTA, como órgano de coordinación entre los diferentes sectores distritales.

El D. C. no descarta actuar bajo algunas de las figuras que propone la LOOT, en el marco de los acuerdos a los que sea posible llegar con las entidades territoriales con las que acuerde el desarrollo de instrumentos de planificación y gestión del ordenamiento territorial o proyectos de alcance regional. En cuanto a los instrumentos, el D. C. hizo énfasis en tres: (i) El Plan de Desarrollo Distrital “Bogotá Humana”, (ii) el nuevo POT para Bogotá que recoge un título de su articulado dedicado a la integración regional del D. C. con su ámbito de influencia, así como instrumentos de planificación para el desarrollo de proyectos de carácter supradistrital que requerirán de la participación voluntaria de los entes territoriales involucrados en éstos y (iii) los estudios realizados en torno al “Índice de Convergencia Regional”.

El Distrito Capital radicó el 14 de diciembre de 2012 el proyecto de Área Metropolitana con el municipio de Soacha, municipio que manifestó su interés⁴⁷, fundamentando éste en cinco ejes prioritarios: 1) Transporte y movilidad, 2) Convivencia y seguridad ciudadana, 3) Ambiente, 4) Planeación territorial y 5) Servicios públicos. A partir de dicha radicación procedería que la Registraduría fijara la fecha para la consulta popular,

en razón de los que establecía la derogada Ley 128 de Áreas Metropolitanas, que en aquél entonces estaba aún vigente. Sin embargo, al entrar la nueva Ley 1625, quedó en cierto vacío jurídico el proyecto radicado por lo que no se le dio continuidad al mismo.

En lo que a la RAPE se refiere, se propuso su constitución con los departamentos colindantes que, además, lo han solicitado expresamente en los acuerdos estratégicos que han suscrito con el D. C., en este caso Meta, Boyacá y Tolima.

- **Cundinamarca.** En 2011 quedó radicado el anterior proyecto de Acuerdo 270 de 2011/Ordenanza de 31 de octubre de 2011 en sendas sedes de Gobierno distrital y departamental, que quedaron archivados en aquél momento debido a dos razones principales: (1) se produjo un concepto por parte del Senado que sugería la subsanación del proyecto y (2) todo ello se produjo en la fecha límite del final del mandato de los anteriores equipos de gobierno.

A partir del año 2012, se iniciaron nuevos trabajos de concertación entre a Gobernación y el Distrito que avanzaron hasta el punto de añadirle nuevos contenidos al proyecto, y estos avances culminaron con la firma de la “Alianza Estratégica” entre el Gobernador y el Alcalde Mayor, el día 22 de diciembre de 2012. Entre los ejes estratégicos de la Alianza se encuentra la temática referida a la constitución de la RAPE.

Las actuales administraciones distrital y departamental llevaron a cabo un proceso de armonización de las metas de sus respectivos planes de desarrollo. En dicho marco, ambas entidades

46. Por medio de la cual se adiciona la Ley 388 de 1997 y se crean los comités de integración territorial para la adopción de los planes de ordenamiento territorial. Los Comités de Integración Territorial son cuerpos colegiados en los cuales las autoridades competentes concertarán lo referente a la implementación de los planes de ordenamiento territorial y a la presentación de la visión estratégica de desarrollo futuro del área de influencia territorial; así mismo serán escenarios de participación comunitaria en los términos previstos en el artículo 40 de la Ley 388 de 1997. Los Comités de Integración Territorial recopilarán la información que sea necesaria para el desarrollo de su objeto, proveniente de cualquier institución pública o privada y en particular de aquellas en él representadas; también promoverán la creación de un sistema de información geográfico integrado para el área de influencia. Así mismo, los comités expedirán el reglamento necesario para sus deliberaciones y funcionamiento.

47. Por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana.

conviniere dar continuidad a los esfuerzos de constitución de una plataforma de planificación regional en los términos de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial. En razón a ello, los equipos jurídicos y de planeación de ambas entidades territoriales revisaron, ajustaron y validaron jurídicamente los proyectos de Ordenanza Departamental y de Acuerdo Distrital “Por el cual se aprueba la constitución de la Región Administrativa y de Planeación Especial - RAPE, se autoriza la suscripción del Convenio entre el Distrito Capital de Bogotá y el departamento de Cundinamarca, y se dictan otras disposiciones”. El proyecto RAPE para la fecha en que se realizó la MTR se encontraba en la última fase de negociación.

Respecto a otros instrumentos de la LOOT que pudieran utilizarse por parte de los municipios del departamento, la Gobernación menciona la asociación de municipios y las provincias administrativas y de planificación, siguiendo con su política de fomentar el desarrollo subregional a nivel territorial de provincias.

2.4.2.6.5. “Diálogos” de la Mesa Técnica Regional

A partir del intercambio de información entre las entidades sobre sus posiciones en cuanto a las institucionalidades e instrumentos de gobernanza, planificación y gestión del ordenamiento territorial en la región Bogotá-Cundinamarca, se inició un diálogo en torno a cuatro preguntas:

1. ¿En qué estado de negociación/tramitación se encuentran la Región Administrativa y de Planeación Especial (RAPE) y el Área Metropolitana (AM)?
2. ¿Qué condiciones son necesarias para que RAPE y AM queden funcionando en este mandato?
3. ¿Qué otros instrumentos de la LOOT prevén que puedan ser constituidos entre los entes territoriales de la región?
4. ¿Qué puntos de convergencia/divergencia y/o de complementariedad observan entre la RAPE y el AM?

A la luz de lo expuesto en el apartado 3, sobre lo expues-

to por las entidades en la MTR, quedaron respondidas las preguntas 1, 2 y 3. En relación a la pregunta 4, el diálogo entre los participantes concluyó que la RAPE y el AM son institucionalidades de naturaleza diferente, con competencias diferentes, con funcionamiento a futuro diferentes y que se complementan entre sí, dado que la existencia de una no excluye a la otra.

El AM es una entidad administrativa cuyo objetivo fundamental es la gestión de situaciones asociadas a los fenómenos de conurbación y su cometido es constituirse en autoridad ambiental y de transporte, entre otras, pudiendo adoptar planes de desarrollo integral y de estrategia territorial en su ámbito jurisdiccional, mientras que la RAPE tiene como principal objetivo la planificación del desarrollo económico y social de la región, fomentar la implementación de proyectos de alcance regional procurando el asocio a ellos de recursos del SGR y su función a largo plazo es convertirse en la Región como Entidad Territorial prevista por la Constitución Política del 91 y por la LOOT.

2.4.2.6.6. Recomendaciones de la Mesa Técnica Regional

A la luz de los diálogos y las reflexiones trabajadas en las MTR, se ha podido concluir una serie de temáticas sobre las que la MTR hace algunas recomendaciones en las materias tratadas en este Módulo:

- **La constitución de la RAPE y del Área Metropolitana.** Ambas figuras de integración son relevantes, en razón de sus funciones y competencias son diferentes y complementarias. Lo mejor sería que el AM estuviera integrada por todos los municipios que la conforman en la realidad estructural del territorio. Igualmente, durante las reuniones se determinó que la RAPE podría quedar conformada por Bogotá y los departamentos contiguos. Se necesita de este tipo de nuevas institucionalidades para la resolución de problemas y la implementación de proyectos estratégicos, teniendo ambos, problemas y proyectos, carácter supramunicipal.
- **El proceso de diálogo y concertación con los municipios para la armonización de POT.** Se requiere de un proceso de concertación interinstitucional (no sólo

de socialización), que terminaría en subsanar los POT municipales y Distrital en función del planeamiento metropolitano. Se debe mejorar la estrategia de concertación con los municipios del área de influencia directa de Bogotá y la percepción de que el D. C. quiere ordenarles su territorio a partir del modelo de ciudad que planteó la modificación excepcional del POT y el modelo de región que el D. C. quiere para La Sabana, desconcentrado y no compacto, controlado a través de la venta de agua en bloque a los municipios.

Armonización fiscal. Queda pendiente en las agendas de las entidades propuestas que incidan en la armonización fiscal entre los entes territoriales del departamento y en especial entre los de La Sabana con los de su entorno. Todas las bonificaciones y exenciones que se han ido poniendo en marcha estos 10 años atrás han conseguido un menor recaudo municipal y un desorden territorial, fomentando la inequidad y el desequilibrio. Deben buscarse alternativas y fomentar las iniciativas que contribuyan a mejorar el rendimiento del recaudo fiscal a los municipios del departamento, resolviendo sus vulnerabilidades fiscales, en especial a los de mayores Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI).

- **Asociaciones entre entes territoriales que puso en marcha la LOOT.** Se han presentado algunas confusiones ante la falta de claridad sobre el deslinde de las competencias y funciones asociadas para cada nivel del Estado, ya que el proceso no acepta cesiones o trasvase de competencias entre niveles. Faltaría una aclaración de carácter legal que identifique claramente el papel que le corresponde jugar a cada ente territorial en este escenario descentralizado, en el que deben ejercer sus funciones, especialmente en materia de planificación y gestión del ordenamiento territorial enfocado al promover el desarrollo económico social del territorio.
- **El escenario en el que se desenvuelve el proceso de integración regional Bogotá-Cundinamarca-Región Central.** Este tiene su más importante substrato en cómo se ha reorientado de forma sustancial el proceso de descentralización y de ordenamiento territorial en Colombia, con la entrada en vigor de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT) y de la reforma del Sistema General de Regalías (SGR) en 2011 y 2012, respectivamente, lo cual supone un cambio sustancial en materia de Ordenamiento Territorial, tanto en lo que se refiere a la futura arquitectura del Estado⁴⁸, como a una nueva forma de entender la planificación y la gestión del ordenamiento del territorio⁴⁹. Este proceso está en fase de 'laboratorio' condicionando la entrega de una gran parte de esos recursos a los entes territoriales que alcancen acuerdos estables entre ellos para implementar proyectos de alcance regional, que desarrollen el territorio de una forma sostenible, integrada, equilibrada y solidaria, y que implementen una visión estratégica regional de sus territorios.
- **El componente del ordenamiento territorial integrado en los planes de desarrollo y planes de ordenamiento territorial.** Los nuevos planes de desarrollo, que entraron en vigor en mayo 2012, presentan una característica que les hace ser muy diferentes de los planes de desarrollo anteriores a la entrada en vigor de la LOOT y del SGR ya que estos incorporan de manera renovada el componente del ordenamiento territorial (concertado a escala regional), a través de la implementación de proyectos regionales acordados conjuntamente entre los entes territoriales en las ya mencionadas OCAD. Esto coincide legalmente con que la mayoría de los municipios de Colombia deben someter a revisión estructural sus Planes de Ordenamiento Territorial (POT), lo cual supone un gran esfuerzo planificador, a nivel político y técnico, pero que sin duda ofrece la oportunidad de mejorar y modernizar la calidad de estos instrumentos funda-

44. En cuanto a la concepción del Estado en tres niveles de gobierno, Central, Regional y Municipal, como circunscripciones electorales independientes y con su autonomía y competencias en proceso de deslinde y transferencia.

45. En cuanto a las nuevas y diferentes institucionalidades de gobierno, y a los instrumentos de planificación y gestión del territorio

mentales para la gobernanza y el ordenamiento de los territorios. El reto que deben asumir los municipios es doble: (i) incorporar en los POT los proyectos regionales acordados en las OCAD, trasponiendo sus determinaciones estructurantes en dichos instrumentos de Ordenamiento Territorial y (ii) armonizar los POT.

Debería haber avance al menos en algunas materias sensibles, como por ejemplo son la Estructura Ecológica Regional y las grandes infraestructuras del territorio (servicios básicos, movilidad y transporte), ya que constituyen los dos grandes sistemas articuladores continuos, lineales y estratégicos, que los POT deben recoger de forma armonizada para garantizar, por una parte la integridad del patrimonio natural y los servicios ecosistémicos que presta la EER, y por otra el establecimiento de los corredores infraestructurales (la reserva de suelos) para garantizar la viabilidad de la prestación de los servicios básicos y la conectividad del territorio. La armonización de los POT en materias como hábitat, actividades económico-productivas y equipamientos también es factor clave, en este caso para garantizar un modelo de ordenamiento del territorio regional concertado entre los actores clave de la integración, la sostenibilidad del mismo, su funcionalidad en clave de la satisfacción de los derechos básicos ciudadanos y el equilibrio del territorio en su conjunto.

- **Las competencias de los departamentos en materia de ordenamiento territorial** (en el marco de la LOOT). Estas competencias consisten, a modo de resumen, en la posibilidad de que adopten lineamientos, directrices y Planes de Ordenamiento Territorial de rango departamental para todo o parte de su jurisdicción territorial. Estos Planes establecerían determinantes de rango departamental, que serían vinculantes y de obligada observación por los niveles inferiores de gobierno del territorio, por ejemplo por los planes de ordenamiento del territorio de los municipios, los planes de desarrollo integral o los de estrategia de ordenamiento territorial de las áreas metropolitanas, que incluyen el componente del ordenamiento físico-espacial del territorio.

No ha quedado definido con suficiente concreción el alcance de los determinantes territoriales que el de-

partamento puede imponer a las planificaciones de niveles administrativos inferiores, desde el criterio del ordenamiento del territorio y no desde el urbanismo que es materia cuya competencia íntegra corresponde a los municipios en sus POT. La LOOT tampoco ha establecido cuál debe ser el procedimiento administrativo para que un departamento adopte legalmente cualquiera de los instrumentos de planificación y gestión territorial mencionados, por lo cual queda un cuasi vacío legal que los departamentos van a tener que llenar de contenido, y lanzarse a diseñar y establecer un procedimiento administrativo específico, que bien puede tener como referente el que la Ley 388 de 1997 determina para la adopción de los POT municipales, pero aplicado al nivel administrativo departamental para hacer viable la adopción de un POT departamental. La otra alternativa es esperar a que el Gobierno central reglamente estos procedimientos aprobando una normativa ad-hoc.

2.4.2.7. ALGUNAS CONSIDERACIONES FINALES SOBRE LA CONSTRUCCION DE LA “VISION REGIONAL COMUN”

1. El proceso de integración regional Bogotá-Cundinamarca (al que en algunas de sus etapas se incorporaron los departamentos que constituyen la Región Central, Meta, Boyacá y Tolima) ha evolucionado a través de los años y actualmente forma parte de la agenda política, no sólo de la ciudad, del departamento y de los municipios, sino del Gobierno nacional, así como de otros actores decisivos para el desarrollo regional como son el sector privado y el académico.
2. Novedades normativas incorporan la entrada en vigor de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT), se promueve un nuevo ‘modelo’ de ordenamiento del territorio en el marco de descentralización previsto por la Constitución Política de 1991. A ello se añade la reforma del Sistema General de Regalías (SGR) y su vinculación con la LOOT. Los espacios previstos por la nueva normativa para que se implemente ese nuevo enfoque de concertación regional son los denominados Órganos Colegiados de Administración y Decisión (OCAD), que define regiones establecidas sólo a los efectos de la aplicación

de recursos de las regalías a los proyectos regionales concertados. La LOOT ofrece un variado menú de esquemas asociativos entre entes territoriales para planificar y especialmente para gestionar el ordenamiento y desarrollo territorial.

3. Para el caso de Bogotá-Región, vale destacar la Región Administrativa de Planificación Especial (RAPE) constituida por el Distrito Capital, la Gobernación de Cundinamarca y/o otros departamentos vecinos. La RAPE puede ser un paso previo a las regiones entidad territorial, es decir, a las regiones autónomas diseñadas por la Constitución Política de 1991. A esta región se llegará desde la RAPE (o RAP en las otras regiones que no incorporan el Distrito Capital) por el procedimiento legal que deberá establecer una nueva Ley Orgánica. Se puede concluir que las regiones como entidad territorial aún tardarán en realizarse.
4. La LOOT ha devuelto a los departamentos competencias en materia de ordenamiento territorial para que adopten lineamientos, directrices y Planes de Ordenamiento Territorial (POT) –de rango departamental– para todo o parte de su jurisdicción territorial, que se superpondrán con los POT municipales. La LOOT también ha ampliado las competencias que ya tenían las áreas metropolitanas, en aspectos como la posibilidad de adoptar un planeamiento integral de desarrollo metropolitano, que incorpore el componente físico-espacial, que también se superpondrá a los POT municipales. Sin embargo, la LOOT no ha concretado el alcance de los determinantes territoriales que los nuevos instrumentos de planificación territorial pueden imponer a las planificaciones de niveles territoriales inferiores, ni tampoco establece cual debe ser el procedimiento administrativo para que un departamento o un área metropolitana adopten legalmente cualquiera de los instrumentos de planificación y gestión territorial mencionados.
5. Es probable una superposición de instrumentos de ordenamiento del territorio de tres diferentes niveles de gobierno. Esto debería producirse de manera ordenada en el tiempo, concertada en contenidos y con respeto al deslinde competencial de cada nivel, es decir, de manera armonizada. No obstante, en la realidad esto no se está dando de esta manera. A esto hay que añadir que en la práctica, la mayoría de los municipios colombianos deben someter a revisión estructural sus Planes de Ordenamiento Territorial (POT), a la luz de la Ley 388 de 1997, debiendo armonizarse entre sí e incorporar los proyectos regionales acordados en los OCAD.
6. En el caso de la región Bogotá-Cundinamarca, la armonización de los POT es un proceso ineludible e imprescindible para la integración y el ordenamiento territorial, que al menos debe darse en los sistemas estructurantes y estratégicos del territorio: la protección de la Estructura Ecológica Regional y la de los grandes corredores de infraestructuras del territorio⁵⁰. Para esto, cada nivel de gobierno, esto es, el departamento de Cundinamarca, el Distrito Capital, y los municipios, deberían ejercer sus competencias en materia de planificación, ordenamiento y gestión del territorio, coordinando un amplio proceso de concertación entre gobiernos y actores territoriales, que contara con una amplia participación social. Este proceso de armonización no se está dando todavía, aunque se han dado algunos pasos en la armonización del POT de Bogotá con los municipios de borde. El proceso que se desarrolla desde que entró en vigor la Ley 388/97, aún no se consolida, pero existe una oportunidad dada por la coyuntura descrita.
7. Los gobernantes, servidores públicos, actores coadyuvantes y la ciudadanía deben asumir y ejercer sus respectivos liderazgos. Nuevas capacidades técnicas y habilidades en las administraciones territoriales son necesarias para construir alianzas estratégicas territoriales que garanticen la viabilidad de la implementación de los proyectos de alcance regional. Debe reconocerse en la actualidad una buena dinámica en cuanto a la suscripción de Acuerdos Marco para

50. Se refiere a infraestructuras lineales y continuas en el territorio estratégicas para la prestación de los servicios básicos y para el transporte y la movilidad

integración regional, denominados “Alianzas Estratégicas”⁵¹, articulados en torno a los ejes estratégicos de los Planes de Desarrollo de las entidades territoriales. Los actores de la integración regional disponen de marcos institucionales para implementar el proceso de concertación de un modelo de ordenamiento regional para desarrollar a través de proyectos regionales estratégicos y de convenios específicos. Aún es prematuro evaluar el alcance de estos acuerdos, ya que aún no ha sido posible construir un acuerdo marco suscrito por todas las instituciones implicadas en el ámbito regional, alcanzándose sólo acuerdos bilaterales o parciales, lo cual refuerza la idea de la complejidad política que presenta el actual escenario.

8. El establecimiento de escenarios estables de concertación territorial para la materialización de una Visión Regional Común (VRC) requiere de una doble condición: que sean multi-escala (desde el punto de vista de las diferentes escalas del territorio) y multi-actores. Existe la necesidad de involucrar en el proceso de diseño de la nueva visión integrada del territorio regional a los sectores ciudadano, privado y académico, como aliados estratégicos. En especial la participación social y ciudadana que otorga la legitimidad necesaria a las grandes decisiones estratégicas de los gobiernos.
9. Existen temas transversales que son imprescindibles de concertar entre los entes territoriales implicados en el gobierno del territorio, tales como: (i) un modelo de ordenamiento territorial estratégico (de largo plazo) concertado para la región, que sea adoptado legalmente por cada nivel de gobierno territorial a través del plan de ordenamiento territorial correspondiente; (ii) armonización de los POT municipales, distrital, departamental (e incluso metropolitano), en especial en lo referente a la Estructura Ecológica Regional, los proyectos de alcance regional estructurantes del territorio y en todo lo relativo a un nuevo modelo de armonización fiscal; (iii) proyectos regionales, e (iv) institucionalidades o esquemas asociativos territoriales entre entes de gobierno del territorio, así como los instrumentos de planificación y gestión territorial que son posible y deseables de constitución, en el marco de la LOOT.
10. Bogotá-Región necesita un fuerte marco de políticas, cuya concertación se viene produciendo en el marco del proceso de integración regional, que integre y oriente las decisiones sobre aquellos aspectos que requieren una cooperación estrecha, ya que van más allá de las capacidades administrativas y de las competencias territoriales de las autoridades locales que componen la Región Bogotá-Cundinamarca, quizá ampliada a la Región Central. A pesar de las iniciativas mencionadas, cuyos objetivos han apuntado a mejorar las relaciones existentes entre la ciudad y los entes territoriales para alcanzar el desarrollo sostenible, aún hoy Bogotá y la región no cuentan con un marco institucional claro ni con un ‘Plan Regional Estratégico’ integral e integrado, que oriente a todos los actores regionales clave.

51. Las siguientes “Alianzas Estratégicas” se han suscrito entre diciembre 2012 y abril 2013: Bogotá-Cundinamarca, Bogotá-Meta, Bogotá-Boyacá, más 15 acuerdos entre Cundinamarca y cada una de la provincias del Departamento.

Foto G. Wilches-Chaux, 2015 ©

Capítulo 3



3 ANÁLISIS DE CONVERGENCIAS Y DIVERGENCIAS DE LOS PLANES DE DESARROLLO DE LOS TERRITORIOS DE LA REGIÓN CENTRAL

*Centro para el Desarrollo Regional de las Naciones Unidas (UNCRD por su sigla en inglés)
Oficina para América Latina y el Caribe*

3.1 PLANES DE DESARROLLO: POLÍTICAS, PLANES, PROGRAMAS Y PROYECTOS

El Plan Distrital de Desarrollo “Bogotá Humana 2012-2016”, plantea la integración regional como uno de sus ejes transversales, resaltando así el propósito de articular las dinámicas de la ciudad con la región a partir de acciones de planificación concertadas, las cuales garanticen el respeto y protección de las estructuras sociales y ambientales regionales existentes, propendiendo por la convergencia en términos de calidad de vida de todos los habitantes de la región⁵².

En aras de avanzar en la articulación de las dinámicas territoriales que se desarrollan en la región, la administración distrital se ha propuesto “propender por la generación de acuerdos, alianzas y proyectos de cooperación, dirigidos a mejorar las relaciones de la ciudad y sus posibilidades de competitividad y productividad en el escenario mundial⁵³”.

Así mismo, la administración distrital promueve implementar aquellas formas institucionales que permitan la gestión asociada entre la ciudad, los municipios y entre estos y sus departamentos, con un enfoque de cooperación entre iguales que respete la autonomía de cada ente territorial. En consecuencia, la administración ha evaluado las diversas formas de asociación, Contratos

Plan, Región de Planificación y Gestión (RAP), Región Administrativa y de Planificación Especial (RAPE) y Área Metropolitana (AM), las cuales tienen propósitos y alcances diferenciados, pero pueden llegar a combinarse. En este contexto, Bogotá declara su disposición para avanzar en procesos concretos de integración y cooperación, que tomen como punto de partida el desarrollo conjunto de proyectos financiados con los recursos de regalías.

A pesar del propósito de mejorar las relaciones existentes entre la ciudad y los entes territoriales vecinos, a la fecha Bogotá y “la región” no cuentan con una institucionalidad que opere a escala regional que permita construir gobernabilidad sobre los temas de interés supralocal. Tampoco con un marco institucional claro, o un “plan regional” integrado que oriente las acciones. La región necesita un marco de políticas sólido para integrar y orientar las decisiones sobre aquellos aspectos que requieren una cooperación estrecha, ya que van más allá de las capacidades administrativas de las autoridades locales que componen la región.

La planificación territorial, la formulación de políticas relacionadas con la gestión del desarrollo regional integrado y la identificación e implementación de proyectos, se han convertido en temas comunes y críticos de la agenda regional, especialmente en el contexto de la política nacional en Colombia con respecto a la “regionalización” y

52. Plan Distrital de Desarrollo Bogotá Humana 2012-2016. Parte I capítulo 3 numeral 7. Página 185.

53. Alcaldía mayor de Bogotá, D.C., exposición de motivos por el cual se adopta el plan de desarrollo económico, social, ambiental y de obras públicas para Bogotá distrito capital 2012- 2016 Bogotá humana. (<http://www.bogotahumana.gov.co/images/PDF/exposiciondemotivospdd.pdf> consultado el 6 de diciembre de 2012)

la planificación territorial en el país (a partir de la sanción de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial-LOOT).

El análisis de los planes de desarrollo (PD) de los departamentos de Cundinamarca, Boyacá, Meta y Tolima, a la luz del PD de Bogotá se enmarca en el propósito general de la construcción de una “Visión Regional Común” (VRC) conjuntamente con los actores claves de los territorios objeto de la integración regional, en el ámbito territorial denominando tradicionalmente como Región Central.

Específicamente, el análisis pretende entender mejor las propuestas contenidas en los PD, no sólo a partir de las convergencias y divergencias existentes en sus diferentes ejes temáticos, sino en relación con aquellas políticas, proyectos y/o instrumentos que planteen de alguna manera un objetivo de construcción de esa VRC o una agenda común de proyectos regionales.

El objetivo de este trabajo es realizar un análisis comparativo entre sus PD que contribuya al proceso de concertación que se viene desarrollando desde enero de 2012 entre los gobiernos de los diferentes entes territoriales circunvecinos a fin de identificar políticas, áreas prioritarias, estrategias, programas y proyectos en los cuales exista convergencia en los PD, y cuya implementación supone planificar las estructuras articuladoras del territorio con una visión integrada de la “región”.

Esto se plantea en el contexto del nuevo marco nacional en materia de ordenamiento territorial establecido a partir de la promulgación de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT), que para su gestión y ejecución se apoya en el nuevo sistema de reparto entre los entes territoriales de las regalías producto de la explotación regulada de los recursos naturales no renovables. La LOOT ha otorgado nuevas competencias a los entes territoriales o mejorando las existentes y ofrece nuevas posibilidades de asociación entre entes territoriales, instrumentos de planificación y de gestión de proyectos de alcance regional.

3.1.1. Análisis de los ejes estratégicos

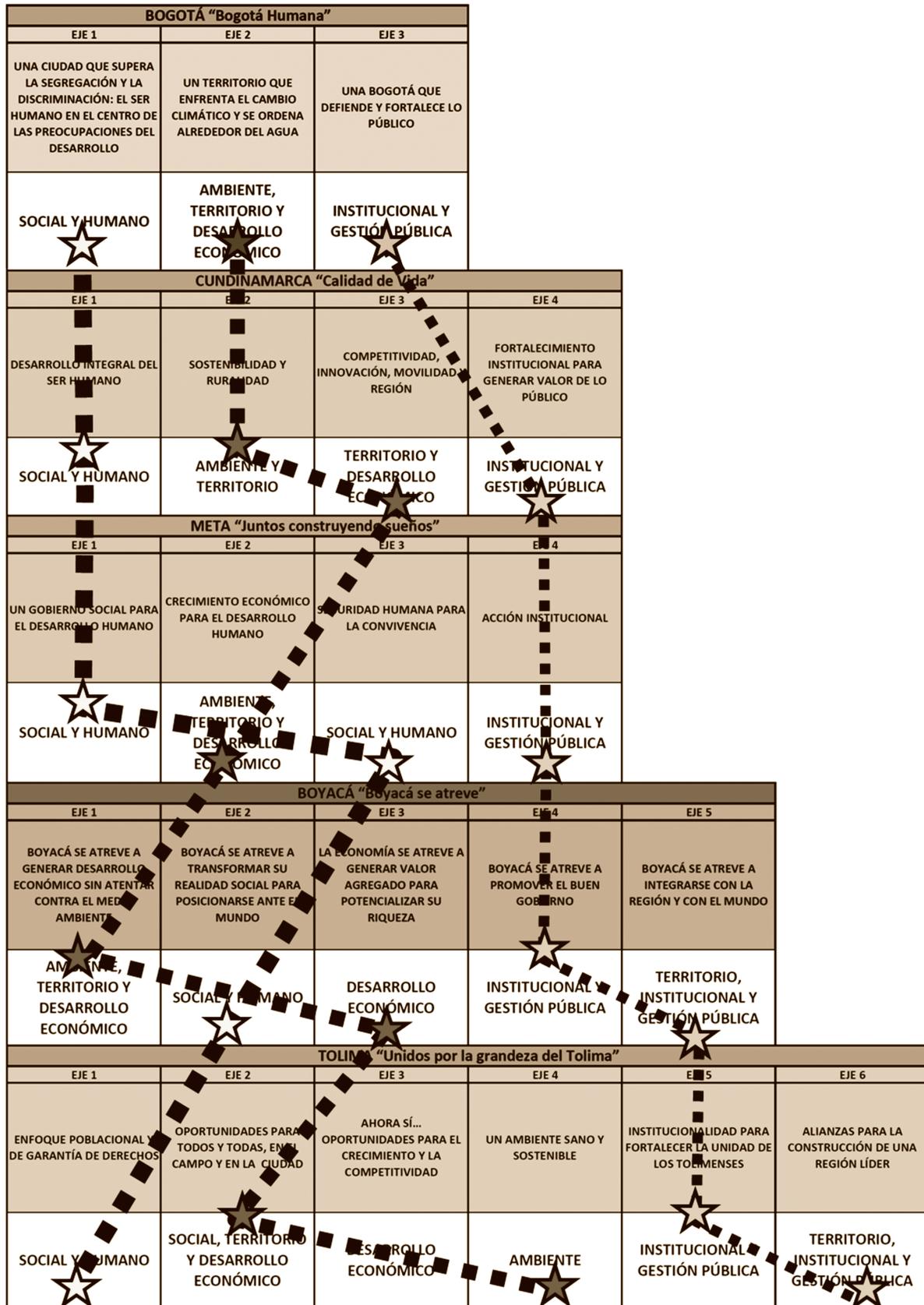
Los nombres dados a cada uno de los PD caracterizan la naturaleza de los Programas de gobierno, así como los objetivos de cada gobierno. Las temáticas que se tratan de forma general en los Ejes Estratégicos de cada Plan, así como el orden numeral de presentación de cada conjunto de Ejes, indica la prioridad que los gobiernos le otorgan a cada política sectorial concreta. Si se hace un intento de extraer la temática de cada Eje Estratégico resumida en un único concepto, se puede observar a que le ha dado mayor prioridad cada gobierno en su PD. A continuación se recogen los nombres o títulos de cada PD, así como los temas prioritarios a los que se dirigen sus estrategias.

Gráfica 11. Títulos/nombres de los Planes de Desarrollo y sus ejes prioritarios

BOGOTÁ "Bogotá Humana"					
EJE 1	EJE 2	EJE 3			
UNA CIUDAD QUE SUPERA LA SEGREGACIÓN Y LA DISCRIMINACIÓN: EL SER HUMANO EN EL CENTRO DE LAS PREOCUPACIONES DEL DESARROLLO	UN TERRITORIO QUE ENFRENTA EL CAMBIO CLIMÁTICO Y SE ORDENA ALREDEDOR DEL AGUA	UNA BOGOTÁ QUE DEFIENDE Y FORTALECE LO PÚBLICO			
SOCIAL Y HUMANO	AMBIENTE, TERRITORIO Y DESARROLLO ECONÓMICO	INSTITUCIONAL Y GESTIÓN PÚBLICA			
CUNDINAMARCA "Calidad de Vida"					
EJE 1	EJE 2	EJE 3	EJE 4		
DESARROLLO INTEGRAL DEL SER HUMANO	SOSTENIBILIDAD Y RURALIDAD	COMPETITIVIDAD, INNOVACIÓN, MOVILIDAD Y REGIÓN	FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL PARA GENERAR VALOR DE LO PÚBLICO		
SOCIAL Y HUMANO	AMBIENTE Y TERRITORIO	TERRITORIO Y DESARROLLO ECONÓMICO	INSTITUCIONAL Y GESTIÓN PÚBLICA		
META "Juntos construyendo sueños"					
EJE 1	EJE 2	EJE 3	EJE 4		
UN GOBIERNO SOCIAL PARA EL DESARROLLO HUMANO	CRECIMIENTO ECONÓMICO PARA EL DESARROLLO HUMANO	SEGURIDAD HUMANA PARA LA CONVIVENCIA	ACCIÓN INSTITUCIONAL		
SOCIAL Y HUMANO	AMBIENTE, TERRITORIO Y DESARROLLO ECONÓMICO	SOCIAL Y HUMANO	INSTITUCIONAL Y GESTIÓN PÚBLICA		
BOYACÁ "Boyacá se atreve"					
EJE 1	EJE 2	EJE 3	EJE 4	EJE 5	
BOYACÁ SE ATREVE A GENERAR DESARROLLO ECONÓMICO SIN ATENTAR CONTRA EL MEDIO AMBIENTE	BOYACÁ SE ATREVE A TRANSFORMAR SU REALIDAD SOCIAL PARA POSICIONARSE ANTE EL MUNDO	LA ECONOMÍA SE ATREVE A GENERAR VALOR AGREGADO PARA POTENCIALIZAR SU RIQUEZA	BOYACÁ SE ATREVE A PROMOVER EL BUEN GOBIERNO	BOYACÁ SE ATREVE A INTEGRARSE CON LA REGIÓN Y CON EL MUNDO	
AMBIENTE, TERRITORIO Y DESARROLLO ECONÓMICO	SOCIAL Y HUMANO	DESARROLLO ECONÓMICO	INSTITUCIONAL Y GESTIÓN PÚBLICA	TERRITORIO, INSTITUCIONAL Y GESTIÓN PÚBLICA	
TOLIMA "Unidos por la grandeza del Tolima"					
EJE 1	EJE 2	EJE 3	EJE 4	EJE 5	EJE 6
ENFOQUE POBLACIONAL Y DE GARANTÍA DE DERECHOS	OPORTUNIDADES PARA TODOS Y TODAS, EN EL CAMPO Y EN LA CIUDAD	AHORA SÍ... OPORTUNIDADES PARA EL CRECIMIENTO Y LA COMPETITIVIDAD	UN AMBIENTE SANO Y SOSTENIBLE	INSTITUCIONALIDAD PARA FORTALECER LA UNIDAD DE LOS TOLIMENSES	ALIANZAS PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UNA REGIÓN LÍDER

Fuente: Elaboración UNCRD (2012)

Gráfica 12. Análisis de fortalezas y prioridad de los Ejes Estratégicos



Fuente: Elaboración UNCRD (2012)

Interpretando el gráfico anterior, se puede afirmar que “lo social” prima en todos los PD a nivel de políticas y estrategias prioritarias (salvo en Boyacá, que ubica el desarrollo territorial en primer orden (lo cual no significa que no se haga énfasis en “lo social”), y en segundo lugar la prioridad se le otorga a políticas y estrategias que tienen al ‘Territorio’ y al ‘Desarrollo Económico Sostenible’ como temáticas sustentadoras. En tercer lugar, las políticas y estrategias se enmarcan en temáticas que tienen que ver con la ‘Institucionalidad’, la ‘Planificación y la Gestión Pública’.

Lo anterior permite concluir que es posible --y deseable-- articular un proceso de construcción de una visión integrada y planificada entre los gobiernos del territorio de la Región Central, puesto que los dos ejes en los que se sustentaría tienen una clara presencia y fortaleza en todos los PD analizados. Al respecto, se identificaron seis temas articuladores de las propuestas de los PD en materia de ordenamiento del territorio de la Región Central en los que se detectaron las mayores y mejores convergencias que puedan hacer más viable

una concertación de proyectos de alcance regional entre los gobiernos de los entes territoriales.

3.1.2 Temas articuladores para el ordenamiento de la región

Al analizar los PD del Distrito Capital así como de los departamentos de Cundinamarca, Meta, Boyacá y Tolima, se identificaron convergencias en políticas, estrategias, programas, proyectos e inversiones, en torno a 10 temas. De éstos no todos tienen que ver con el ordenamiento del territorio, principal marco del proyecto de construcción de una VRC. Tal es el caso de iniciativas para la concertación entre gobiernos de proyectos de alcance regional en materia de salud, educación, cultura, recreación, deporte, fiscalidad y financiación, infancia, juventud, adolescencia, adultos mayores, conflicto armado y paz, desplazados, seguridad civil, temáticas de inserción social, pobreza, género, colectivos indígenas, comunidades Rom o Gitanas, entre otros. En la Tabla 16 se señalan los temas que tienen directa relación con el ordenamiento del territorio.

Tabla 16. Temas convergentes entre el PD de Bogotá y los departamentos de Cundinamarca, Meta, Boyacá y Tolima

BOGOTÁ Y CUNDINAMARCA		BOGOTÁ Y META	
CONVERGENCIAS		CONVERGENCIAS	
1	Territorio sostenible y Visión Territorial de la Región. Estructura Ecológica Principal (EEP)	1	Territorio sostenible y Visión Territorial de la Región. EEP
2	Ruralidad, Soberanía y Seguridad Alimentaria, Sector Agropecuario y campesinado	2	Ruralidad, Soberanía y Seguridad Alimentaria, Sector Agropecuario y campesinado. Empleo, Pobreza.
3	Movilidad y transportes (con alguna divergencia en trazado de vías)	3	Movilidad y transportes. Proyectos estratégicos de alcance regional
4	Servicios Urbanos Básicos: tratamiento ciclo del agua y otros servicios	4	Servicios Urbanos Básicos: tratamiento ciclo del agua, saneamientos, electricidad y gas
5	Competitividad, empleo, TICs-innovación-tecnología-ciencia-investigación.	5	DDHH, Violencia por conflicto y víctimas, Seguridad ciudadana, atención social inclusiva
6	Internacionalización	6	Turismo, Internacionalización y Competitividad

BOGOTÁ Y CUNDINAMARCA		BOGOTÁ Y META	
CONVERGENCIAS		CONVERGENCIAS	
7	Gestión y prevención de riesgos, adaptación al cambio climático y seguridad ciudadana (seguridad humana)	7	Riesgos, adaptación al cambio climático y seguridad humana
8	Salud, Educación, Cultura y Deporte	8	Salud, Educación, Cultura, Identidad y Deporte
9	Participación ciudadana	9	Participación Ciudadana
10	Modernización de la gestión pública en materia de planificación y tributaria. Transparencia	10	Modernización de la gestión pública en materia de planeación. Transparencia, Capacitación a municipios y a departamentos Institución y Administración
DIVERGENCIAS		DIVERGENCIAS	
1	Institucionalidad regional	Ninguna	
2	Movilidad y transportes. Divergencia en trazado de algunas vías y de sistemas de transporte		
3	Tratamiento al ciclo del agua en la región.		
BOGOTÁ Y BOYACÁ		BOGOTÁ Y TOLIMA	
CONVERGENCIAS		CONVERGENCIAS	
1	Territorio sostenible y visión territorial de la región. Integración regional, Estructura Ecológica Principal y recurso del agua.	1	Territorio sostenible y visión territorial de la región: Aplicación de la LOOT, y del sistema general de regalías. Concertación territorial con otros departamentos, y Regiones del país. Ibagué, Ciudad región.
2	Riesgos, adaptación al cambio climático. Planificación territorial y ambiental	2	Estructura Ecológica Regional: Riesgos, adaptación al cambio climático y seguridad humana.
3	Agricultura y Desarrollo rural, Seguridad alimentaria, Sector agropecuario y campesinado, superación de la pobreza.	3	Sector agropecuario, Agroindustria, y campesinado. Empleo, pobreza, Ruralidad, soberanía, seguridad alimentaria
4	Gestión de recursos naturales, Minería y otros	4	Movilidad y transportes: Proyectos estratégicos de alcance regional.
5	Servicios urbanos básicos, tratamiento ciclo de agua, saneamiento, electricidad y gas	5	Servicios urbanos básicos: abastecimiento y tratamiento ciclo del agua, saneamiento, electricidad, y gas, Energías alternativas
6	Salud, Educación, Vivienda, Cultura y Deporte	6	Turismo, internacionalización, y competitividad
7	Movilidad y Transportes, Proyectos estratégicos de alcance regional	7	Salud, Educación, Vivienda, Cultura y Deporte

8	Turismo, Internacionalización, y Competitividad	8	TICs Innovación – tecnología – investigación -ciencia
9	TICs Innovación – tecnología – investigación -ciencia	9	Modernización de la gestión pública en materia de planeación. Transparencia, participación ciudadano, capacitación a municipios y al departamento. Institución y Administración.
10	Modernización de la gestión pública, Buen gobierno, Transparencia, Capacitación a municipios y al departamento, Institución y administración, Participación ciudadana	10	DDHH, Violencia por conflicto, y víctimas, Seguridad ciudadana, atención social inclusiva.
DIVERGENCIAS		DIVERGENCIAS	
Ninguna		Ninguna	

Fuente: Elaboración UNCRD (2012)

Fuente: Elaboración UNCRD (2012)

De dicha identificación se concluye que hay seis temas-ejes articuladores en materia de ordenamiento territorial a partir de los cuales es posible concertar acciones territoriales concretas, ya que existe convergencia entre sus políticas y estrategias (Ejes y Programas), los cuales se describen a continuación:

3.1.2.1. Tema 1. Visión Regional Integrada del Territorio

Ordenamiento Territorial conjunto para conseguir un territorio sostenible, equilibrado y competitivo⁵⁴ (en el Marco de la LOOT y del SGR).

En su mayoría, los gobiernos plantean trabajar conjuntamente en la construcción de la RAPE, a través de la cual puedan concertar acciones territoriales articuladas en torno a los seis temas-ejes que han sido identificados en este documento (ambiente, gestión de recursos naturales, control y prevención de riesgos, ruralidad y agricultura, infraestructuras, áreas productivas y gestión pública). Es posible estudiar otras asociaciones de entes territoriales para el desarrollo de actividades complementarias a las que desarrolle la RAPE.

La principal divergencia se encuentra en los planteamientos

de Bogotá y Cundinamarca en cuanto a la institucionalidad con la que cada entidad entiende la gobernanza del territorio regional, especialmente sobre la posibilidad planteada por Bogotá de constituir un Área Metropolitana (AM) con los municipios interesados. La institucionalidad para la gobernabilidad de la Región Central lo plantea desde cualquiera de las otras formas de asociatividad que propone la LOOT, incluyendo la RAPE, que será motivo de análisis de sus ventajas y desventajas. Cundinamarca claramente le apuesta a la RAPE, aun cuando también contempla el resto de figuras asociativas de la LOOT para emprender otro tipo de acciones territoriales.

Los aspectos a partir de los cuales los gobiernos del Distrito Capital y los departamentos podrían encontrar puntos de convergencia en este tema son:

- La conciencia en los gobiernos territoriales en torno al nuevo escenario legal de descentralización y regionalización de la gestión-implementación de proyectos de alcance e interés regional.
- La importancia de establecer escenarios sólidos y duraderos para la concertación de proyectos “ganadora” entre los gobiernos territoriales.
- La importancia de acometer un proceso concertado

54. Los programas, sub/programas y proyectos de cada PD que convergen en las materias indicadas en el enunciado de este Tema se presentan en diversas matrices incluidas en el documento original.

de análisis de las diferentes alternativas posibles respecto a la constitución de nuevas Institucionalidades en el marco de la LOOT para la planificación y gestión del territorio regional.

- La disposición de instrumentos de gestión para la implementación de los proyectos regionales, que van a ser destinatarios de grandes inversiones públicas, donde se haga clara la diferenciación entre inversión y gasto. Se debe buscar la generación de retornos económicos a lo público a partir de sus inversiones.
- El nuevo Sistema de Regalías para implementación de proyectos regionales ha establecido unas alianzas territoriales condicionadas a los Órganos Colegiados de Administración y Decisión (OCAD). Esto presenta la oportunidad de generar estrategias de complementariedad con otros proyectos territoriales.
- Que los proyectos regionales que articulen el territorio sean planificados desde la visión global del territorio de la Región Central para que cada gobierno asuma la parte de la gestión que le corresponde en función del proceso de concertación previo entre ellos.

3.1.2.2. Tema 2. Estructura Ecológica del territorio: protección, conservación y uso sostenible. Territorio saludable y seguro

La definición y delimitación de la Estructura Ecológica Regional (EER) en cada una de las jurisdicciones territoriales es considerada como referente necesario para la planificación en todos los planes de desarrollo.

La concertación entre gobiernos respecto a que la EER es única para todo el territorio y que su protección armonizada es necesaria y obligada es una tarea pendiente. La EER es un sistema territorial cuya funcionalidad depende de su integridad y de la necesaria conexión entre sus diferentes piezas. La concertación debe alcanzar también a las acciones que deban ser establecidas como prioritarias respecto a su protección, conservación y uso sostenible.

Los aspectos a partir de los cuales los gobiernos del Distrito Capital y los departamentos podrían encontrar puntos de convergencia en este tema son:

- El peso específico de la temática referente a la EER.
- La importancia de la planificación y gestión del medio ambiente.
- La promoción de un “Territorio saludable”, y la consideración de este como garante de los servicios ambientales, fundamentales para la sostenibilidad y seguridad humana.
- La necesidad de adoptar una EER de forma concertada que sirva de referente a la planificación del ordenamiento del territorio (POT).

La mayor convergencia sobre este tema en los planes es la necesidad de definir la Estructura Ecológica Principal (EEP) de los territorios y, por lo tanto, en la totalidad de la de la Región Central como la suma de la de los departamentos y del Distrito. La protección de las zonas sensibles relacionadas con el sistema hídrico es de especial interés para todos los gobiernos.

Con base en el anterior análisis, los temas en los que los gobiernos podrían encontrar puntos focales convergentes sobre los cuales concertar acciones y proyectos regionales concretos son:

- **Gestión de recursos naturales: agua, suelo rural, minería y otros.**
- La gobernanza del agua y del ordenamiento del territorio, como dos factores que condicionan la calidad de vida, la calidad ambiental del territorio y la competitividad.
- La planificación territorial conjunta del Proyecto de Protección de Páramos: Cerros Orientales y páramos de Sumapaz, Guerrero, Chingaza y Guacheneque.
- La planificación y la formulación de instrumentos a través de los cuales se adopte legalmente de la protección específica del recurso “suelo”: agrícola, minería, paisaje, vegetación-fauna.
- La concertación de un modelo regional sobre la gestión integral del ciclo del agua.

Los gobiernos pueden trabajar conjuntamente en la protección de las zonas que generan los recursos hídricos necesarios para cubrir sus demandas de abastecimiento de agua potable a cada departamento. En el caso de Bogotá, al no tener en su territorio las principales fuentes de producción hídrica (ubicadas en las zonas de páramos), prevé un proyecto de protección del corredor de páramos de toda la Región Central para garantizar el recurso agua. La suma de las propuestas departamentales y del Distrito Capital constituye un claro proyecto de alcance regional a concertar entre los gobiernos. Se recomienda la mapificación de las propuestas a los efectos de identificar conexiones y sinergias entre ellas.

- **Cambio Climático y Riesgos Naturales: prevención, planificación y gestión**
- Promover la seguridad humana desde el punto de vista del riesgo de origen natural y antrópico y el cambio climático.
- Adoptar una planificación regional preventiva, de gestión de riesgos, con medidas correctoras ante situaciones que incrementan el riesgo.
- Acciones de reconducción de situaciones existentes que amplifican los riesgos.
- Establecer un plan regional de acción conjunta ante siniestros, ya que los riesgos sobrepasan fronteras administrativas.

3.1.2.3 Tema 3. Infraestructuras del territorio. Accesibilidad, equilibrio y competitividad. Seguridad ciudadana

Los gobiernos ponen de manifiesto que las grandes infraestructuras del territorio de su jurisdicción territorial son referente necesario para la planificación. De su implementación y puesta en funcionamiento depende la accesibilidad del territorio, la igualdad de oportunidades a sus habitantes en cuanto al acceso a bienes y servicios de primera necesidad como son el empleo, la sanidad, la educación, entre otros. De manera ideal, dichas infraestructuras deben ser continuas, lineales inter-

modales y con la jerarquía y capilaridad necesarias. Ahora bien, las grandes infraestructuras no sólo se reducen a las de movilidad y transporte; incluyen también las que prestan los diferentes servicios básicos urbanos como abastecimiento de agua, saneamiento, electricidad, gas y telecomunicaciones.

De su refuerzo, ampliación, renovación y mantenimiento por parte de los gobiernos territoriales depende que la calidad de vida de todos los habitantes del territorio mejore sustancialmente, independientemente de su localización y situación, así como que el desarrollo económico, la productividad y la competitividad consigan reforzarse y extenderse de forma equitativa y equilibren las inequidades que hoy en día padece el país en general.

En el análisis de estos programas se encontraron temas en los que será posible que los gobiernos Distrital y Departamentales encuentren puntos de convergencia:

- El reconocimiento de las infraestructuras del territorio para la articulación regional, y la necesidad del Plan General de Infraestructuras Territoriales para la Región.
- La planificación de los corredores continuos a reservar en los nuevos POT, en cuanto a las nuevas infraestructuras y para ampliación de las existentes.
- La identificación de las redes existentes de abastecimientos de servicios urbanos, no sólo las lineales, sino las instalaciones tipo depósitos de agua, centrales eléctricas, centrales telecomunicaciones, depósitos reguladores de gas, entre otras.
- La importancia de adoptar una única planificación regional de las infraestructuras que necesita el territorio para su correcto funcionamiento (versus un proyecto de infraestructuras por cada Gobierno territorial).
- La necesidad de lograr compatibilidad entre las infraestructuras y la EER, sin generar interferencias ambientales, con medidas correctoras en caso necesario.
- Los temas en los que los gobiernos pueden encontrar puntos focales convergentes sobre los que concertar acciones y proyectos concretos son:

a. Transportes y movilidad: Competitividad territorial

- Los transportes y la intermodalidad (que exigen concertación regional).
- Pasajeros y carga. Movilidad como derecho ciudadano. En este contexto cobra especial importancia el Aeropuerto Eldorado (y el MURA) y su relación con la red de aeropuertos regional, la red de plataformas logísticas y el sistema territorial que dé soporte al proyectos de seguridad y soberanía alimentaria, entre otros
- Dar preferencia al sistema férreo y fluvial.
- Establecimiento de grandes infraestructuras de conexión internacional como puertos y aeropuertos a la luz de los TLC.
- Concertar proyectos que refuercen las conexiones regionales intermodales entre nodos de actividades económico-productivas y logísticas y en los diferentes modos de movilidad pública.

Los gobiernos pueden trabajar conjuntamente en la construcción de las conexiones territoriales entre sistemas de transporte y movilidad que permitan una mejor accesibilidad de los territorios y la generación de mejoras en la productividad y, por lo tanto, en la competitividad de la Región. En esta materia la visión regional es más potente, ya que los gobiernos sí ‘miran al exterior de sus territorios’ para proponer proyectos que les conecten con el resto del país y del mundo.

En general las propuestas que hacen los departamentos y el Distrito Capital parecen ser compatibles en sus trazados, aunque este tema requiere de su mapeación para confirmarlo, y para identificar aquellas que tengan rango de proyectos de alcance regional.

b. Servicios básicos para la calidad de vida: acueducto, saneamiento, energía, gas, telecomunicaciones-TIC, residuos urbanos.

Los énfasis comunes en los Planes son los siguientes:

- Que la calidad de vida está estrechamente vinculada a los servicios urbanos básicos.
- Que los servicios son imprescindible en materia de competitividad del territorio.
- La ‘irrigación del territorio’ y abastecimiento humano.
- El respeto por los derechos básicos de acceso a servicios que garantizan la seguridad humana.
- Trabajar conjuntamente en la prestación de servicios en la ruralidad territorial contigua entre los departamentos para la mejora de la calidad de vida y la seguridad humana.

Los gobiernos pueden trabajar en la prestación de servicios públicos básicos a la población que tengan que ver con abastecimiento domiciliario de agua potable, de saneamiento, de residuos sólidos y en algunos casos de gas y de telecomunicaciones, aunque no se proponen acciones de carácter regional en el ámbito de Región Central, sino a nivel del ámbito de cada departamento o del Distrito. Sólo en el caso de Bogotá se plantea la coordinación y establecimiento de unos acuerdos mínimos para la definición compartida de políticas y decisiones en materia de usos del suelo, provisión de agua, infraestructura de transporte e instrumentos de financiación territorial.

3.1.2.4. Tema 4. Sector agrícola y ganadero: Soberanía y seguridad alimentaria. Agroindustria. Generación de empleo y mejora de la calidad de vida del campesinado.

Los gobiernos han enfatizado que lo relacionado con la planificación de proyectos e inversiones que tengan que ver con la mejora de la calidad de vida de los habitantes de las zonas rurales, y en especial con los que dedican su actividad económica a la producción agrícola, son de vital interés en sus mandatos electorales.

La vinculación entre la protección de la Estructura Ecológica Principal (EEP) y las piezas ecosistémicas que la

conforman son materia vital para todos los gobiernos implicados en garantizarlas. Entre éstas se encuentran los páramos que riegan los campos productores, los suelos con características agrológicas satisfactorias, y la relación entre producción agropecuaria de calidad y en cantidad suficiente como para abastecer las demandas de los territorios que constituyen la Región Central.

Por ello, todos los PD enfatizan en que es eje prioritario la temática relacionada con el apoyo a la ruralidad, fortaleciendo la capacidad productora agropecuaria, que a su vez incidirá decisivamente en la competitividad de esos territorios y por lo tanto mejorará la calidad de vida de sus habitantes.

La concertación entre gobiernos respecto a que se diseñen intervenciones en sus territorios dirigidos a la consecución de estas metas parece ser el eje que más fortaleza presenta, debido a la fuerte presencia que tiene en todos los PD. También en cuanto a que la temática que abarca es transversal a muchos otros programas previstos en los PD, que van desde lo social, la logística, las infraestructuras, la capacitación-formación, entre otros.

En el análisis de estos Programas se han encontrado temas en los que será posible que los gobiernos distrital y departamentales encuentren puntos de convergencia, que en este tema podrían ser los siguientes:

- La importancia de la planificación de las infraestructuras territoriales asociadas, o la red territorial que sirve de apoyo a otros proyectos territoriales en el marco de la soberanía y seguridad alimentaria para la región.
- La importancia de la agroindustria y valor agregado al producto. Mejora y control de la calidad de los alimentos que se producen, así como eficacia y eficiencia en la comercialización y distribución de los mismos.
- Las localizaciones estratégicas en el territorio: implantaciones agroindustriales, industria pecuaria, industria de transformación y logística de transporte y distribución.
- La previsión de transporte y logística para el acopio, procesamiento y distribución de productos agropecuarios.

- Garantizar un incremento calidad de vida rural para evitar desplazamientos de población, y la necesidad de generación de empleo y de formación en oficios y profesiones relacionadas.
- La necesidad de la superación de la pobreza, de la inequidad y del desequilibrio territorial entre lo “urbano” y lo “rural”.

Los gobiernos pueden trabajar conjuntamente en la construcción de un sistema territorial para la Región Central que garantice el abastecimiento de la población en materia alimentaria. Este sistema debe servir de soporte para la mejora de la calidad de vida de los campesinos en los territorios rurales, estableciendo programas de capacitación y nuevas tecnologías que mejoren la capacidad productiva de los territorios. Las propuestas son transversales, implicando cuestiones como las infraestructuras, el agua para riego, centralidades agroindustriales, plataformas logísticas, turismo rural, nutrición, etc.

3.1.2.5. Tema 5. Actuaciones territoriales de desarrollo económico y progreso social: Logísticas, turismo e internacionalización. Producción que abastece lo local, lo regional, lo nacional y exporta. Empleo y competitividad económica del territorio.

La planificación de proyectos e inversiones que tengan que ver con la implantación en el territorio de actividades económico-productivas, compatibles con el medio natural, y que dispongan de unas infraestructuras de transporte y movilidad que las comuniquen entre sí, resulta de una importancia sustantiva para los gobiernos.

Todos los PD dedican una parte sustancial a la planificación de actuaciones territoriales que fortalezcan el sistema económico existente, así como a nuevas implantaciones de características económicas y productivas que completen la red. Cada gobierno ha previsto cuáles serían esas centralidades económico-productivas dentro del esquema territorial de su jurisdicción. Sin embargo, no se han previsto sinergias territoriales entre diferentes plataformas de este tipo que pudieran conectarse entre sí, extendiendo la red en el territorio, que significaría un efecto amplificador de su competitividad.

En concreto se han identificado convergencias en tres diferentes plataformas económicas: la logística (la agroindustria ya se presentó en un apartado anterior), la industria de manufactura, el turismo y la internacionalización de productos y de imagen de territorio competitivo.

La concertación entre gobiernos respecto al diseño de intervenciones en sus territorios dirigidos a la consecución de estas metas es un eje potente en todos los PD, debido a que la temática que toca es transversal a muchos otros programas previstos, que van desde la generación de empleo, las infraestructuras, la capacitación-formación, y la tecnología, entre otros.

Los gobiernos podrían conectar en el territorio una serie de plataformas previstas de forma casi local, que vistas de manera conjunta supondrían un sistema de red productiva de alcance territorial en el que se dinamizaran los flujos de bienes y servicios desde todos los puntos del ámbito de la Región Central hacia el resto del país y del mundo, pero también desde esos mismos puntos hacia el interior de la Región.

En los PD aparece este tema-eje con una fortaleza evidente, puesto que es común para todos los gobiernos alcanzar la meta de la promoción de la actividad económica como palanca para conseguir una disminución de los índices de pobreza en la Región.

En el análisis de los programas y proyectos de los PD se han encontrado las siguientes consideraciones a partir de las cuales será posible que los gobiernos distrital y departamentales encuentren puntos de convergencia:

- La identificación conjunta de las nuevas implantaciones de actividades de desarrollo económico y hábitat en el territorio es necesaria para el ordenamiento equilibrado y sostenible del mismo.
- Desarrollo de una planificación estratégica que ponga en valor las potencialidades y vocaciones de los territorios y de las comunidades humanas que los habitan, fortaleciendo la identidad histórica en los modelos sociales y productivos.

- Concertación a nivel regional de las nuevas implantaciones de equipamientos sociales, culturales, sanitarios, educativos, deportivos, recreo, etc.
- La estrategia del modelo productivo del que se dote al territorio condicionará la generación de empleo de calidad.
- Los gobiernos territoriales deberán actuar concertadamente en pro de la mejora de la rentabilidad fiscal de las implantaciones territoriales.
- Revisión de los estatutos fiscales existentes, que serán adaptados al modelo de estrategia territorial que se adopte.

Los gobiernos pueden trabajar conjuntamente en la identificación de centralidades estratégicas que articulen un sistema regional que fortalezca la productividad y la competitividad de los territorios de cada departamento y del Distrito de forma independiente y conjunta, en el ámbito de Región Central. Las áreas productivas industriales vinculadas al sector agropecuario, a las logísticas de transporte y distribución interna de productos, así como para su nacionalización e internacionalización, y al turismo son las protagonistas de las propuestas de los PD.

3.1.2.6. Tema 6. Institucionalidad: Modernización y mejora de la gestión administrativa en planeación y finanzas. Planificación conjunta territorial y ambiental. Fortalecimiento de capacidades en municipios y departamentos

La identificación de las asociaciones territoriales entre entes territoriales, en el marco de la LOOT, es algo ineludible, aunque al ser este un nuevo marco en la planificación y gestión territorial, no se ha avanzado en propuestas concretas de orden interno a cada territorio, y por lo tanto, tampoco entre territorios de diferentes departamentos/Distrito.

Lo que sí queda de manifiesto en los PD es la capacidad

de liderazgo de todos los gobiernos para asumir los retos que plantea el nuevo marco de la LOOT en cuanto a descentralización de competencias en materia de ordenamiento territorial.

Otro tema que cobra visibilidad en todos los PD es la necesidad de que se produzca una mejora en materia de planificación y de gestión de “lo público”. Sobre asuntos como la planificación y la gestión ambiental, territorial y económica (fiscal) recaen muchas de las acciones previstas por los PD. La transparencia y la participación pública en la toma de las decisiones estratégicas de los gobiernos en materia territorial son también puntos focales en los que hay previstas intervenciones y programas.

Por último, los gobiernos cuentan con diferentes capacidades técnicas para diseñar, planificar, gestionar e implementar los programas y proyectos desde “lo público”. El intercambio de capacidades en esta materia entre los diferentes niveles de gobierno de los territorios es también un objetivo en la mayoría de los PD.

Los temas en los que sería posible que los gobiernos distrital y departamentales encuentren puntos de convergencia podrían ser:

- Intercambio de capacidades entre los gobiernos a partir de las diferentes experiencias en materia de gobernabilidad del territorio.
- Fortalecimiento de la planificación y planeación territorial y ambiental, desde el punto de vista de la armonización en temas clave como la EEP, las infraestructuras del territorio, las acciones preventivas en materia de cambio climático y riesgos naturales.
- La armonización de la planificación regional en los POT municipales y aquellos que desarrollo en nivel departamental en cumplimiento de la Ley 1454 de 2011.
- La armonización de políticas públicas y estatutos fiscales en territorios circunvecinos.

Los gobiernos pueden trabajar conjuntamente en la construcción de programas de mejoramiento de la cali-

dad de la gestión de “lo público”, compartiendo experiencias exitosas en materia de planificación y gestión ambiental, territorial y fiscal. La participación social y ciudadana en las decisiones de gobierno se perfila como un pilar legitimador de la planificación y gestión de la gobernanza del territorio. Las propuestas se hacen mayoritariamente a nivel departamental y distrital, pero sería posible plantear una planificación y gestión territorial conjunta en el ámbito de la Región Central en materia de ordenamiento ambiental y del territorio.

3.2. ANÁLISIS DEL PESO ESPECÍFICO DE LOS TEMAS ARTICULADORES IDENTIFICADOS EN LOS PLANES DE DESARROLLO DE LOS ENTES TERRITORIALES DE LA REGIÓN CENTRAL

Hasta aquí se ha hecho una exposición de los seis temas-ejes articuladores en materia de ordenamiento del territorio en torno a los cuales se han detectado convergencias en los PD, a partir de las cuales los gobiernos podrían acordar la realización de acciones conjuntas de alcance regional. Si el análisis y comparación entre PD se enmarca y profundiza en cuanto a identificar qué peso específico tiene en cada uno de ellos la temática relativa a la visión integrada y planificada del territorio regional es posible establecer un sistema de calificación numérica (por puntuación) para determinar un orden de “fortaleza” para cada Eje de cada PD en dicha temática.

La metodología seguida para hacer ese análisis ha consistido en distribuir una puntuación de 1 a 5, en función de cuantos de los 6 temas-ejes articuladores se tratan en cada Eje Estratégico de cada Plan, de manera que sea posible establecer una media aritmética entre esas puntuaciones y poder evaluar la fortaleza de cada PD en materia de ordenamiento territorial. La conclusión de lo anterior es que en materia de Visión Integrada y Planificada del Territorio Regional, estructurada en torno a los seis Temas-Ejes analizados, el PD más consistente de forma general es el del Distrito, seguido por el de Cundinamarca, Meta, Boyacá y Tolima. No obstante, es necesario mencionar que todos los PD han tratado con profundidad las materias relativas a los seis Temas-Ejes, por lo cual en torno a ellos es posible y deseable que los gobiernos articulen propuestas y proyectos de alcance territorial en el ámbito de la Región Central.

Tabla 17. Cuadro resumen de inversiones previstas por planes de desarrollo, no desglosadas por proyectos

INVERSIONES PREVISTAS POR LOS PLANES DE DESARROLLO EN LOS SEIS PROGRAMAS SELECCIONADOS PARA LA INTEGRACIÓN REGIONAL							
En millones de pesos	Tema 1	Tema 2	Tema 3	Tema 4	Tema 5	Tema 6	TOTAL
BOGOTÁ	2.078.114	2.666.602	1.470.561	786.220	3.839.566	2.595.096	13.436.159
CUNDINAMARCA	6.268	488.187	1.179.996	71.671	550.957	1.368.236	3.665.315
META	36.235	61.377	1.657.802	101.935	1.710.914	223.092	3.791.355
BOYACÁ	52.363	32.333	2.786.958	12.404	57.934	40.710	2.982.702
TOLIMA	1.420	360.112	63.996	5.908	197.878	12.190	641.504
TOTAL	2.174.400	3.608.611	7.159.313	978.138	6.357.249	4.239.324	24.517.035
TEMAS							
TEMA 1	Visión Regional Integrada del Territorio. Ordenamiento Territorial conjunto en el marco de la LOOT y el SGR.						
TEMA 2	Estructura Ecológica del Territorio: protección y conservación. Territorio saludable y seguro.						
2.1	Gestión de recursos naturales: agua, suelo rural, minería y otros.						
2.2	Cambio Climático y Riesgos Naturales: prevención, planificación y gestión						
TEMA 3	Infraestructuras del territorio. Accesibilidad, equilibrio y competitividad. Servicios básicos urbanos.						
3.1	Transportes y movilidad: Competitividad territorial						
3.2	Servicios básicos para la calidad de vida: acueducto, saneamiento, energía, gas, telecomunicaciones-TICs, residuos urbanos						
TEMA 4	Sector agrícola y ganadero: Soberanía y Seguridad Alimentaria. Agroindustria. Ruralidad.						
TEMA 5	Actuaciones territoriales de desarrollo económico y progreso social: Turismo e Internacionalización.						
TEMA 6	Modernización y mejora de la gestión administrativa en planeación y finanzas. Planificación territorial y ambiental.						

Fuente: Elaboración UNCRD (2012) con base en información de los PDs (2012)

El análisis de la cuantía de las inversiones destinadas a los programas y proyectos que convergen en torno a los seis temas-ejes identificados, junto con la fortaleza con la que cada PD los incorpora a través de sus Ejes Estratégicos, permite añadir a las conclusiones del presente documen-

to qué orden de preferencia tiene cada tema-eje en razón de la cuantía de recursos públicos asignados por cada gobierno. Se ha insertado también un cuadro resumen de las inversiones previstas de forma global (no desagregada) por cada gobierno para cada tema articulador.

Además de los dos análisis anteriores, existen otra serie de indicadores que también deben intervenir a la hora de priorizar el orden de fortaleza de los temas-eje. En este caso se han seleccionado cinco índices, que han sido evaluados individualmente en una fórmula que los vincula entre sí para calcular un valor resultado que ofrezca la posibilidad de establecer un orden para los seis temas-ejes, que pueda ayudar a la elección de algunos de ellos para dar inicio al trabajo de concertación regional. Los cinco indicadores considerados son: (1) la “densidad programá-

tica”, (2) la “relación con el eje social de los PD”, (3) la “intensidad inversora”, (4) la “convergencia transversal con otros programas/proyectos del PD”, y (5) el “orden clásico de los sistemas articuladores del Ordenamiento Territorial”. El siguiente Gráfico recoge la reordenación de los temas-ejes una vez valorados a través de una fórmula matemática simple que relaciona entre sí índices y temas, en función de las mejores condiciones y características que cada uno presenta para organizar un proceso de concertación gubernamental en torno a ellos.

Gráfica 13. Reordenación de los temas-ejes en función de las mejores condiciones y características que presentan para organizar un proceso de concertación gubernamental

	TEMA 1					TEMA 2					TEMA 3					TEMA 4					TEMA 5					TEMA 6				
	DP	RES	II	CT	OST	DP	RES	II	CT	OST	DP	RES	II	CT	OST	DP	RES	II	CT	OST	DP	RES	II	CT	OST	DP	RES	II	CT	OST
PUNTAJACIÓN (DE 1 A 6)	5	6	5	6	5	2	2	4	2	1	4	4	1	3	2	6	1	6	1	4	1	3	2	4	3	3	5	3	5	6
Cálculo	5,22					1,92					2,69					2,37					2,86					4,47				
TOTAL	TEMA 6					TEMA 1					TEMA 3					TEMA 2					TEMA 4					TEMA 5				

DP	Densidad Programática
RES	Relación con Eje Social
II	Intensidad Inversora
CT	Convergencia Transversal
OST	Orden por Sistema Territorial

Cálculo $((DP \times 0,3) + (RES \times 1,3) + (II \times 0,6) + (CT \times 1,5) + (OST \times 0,9)) / 5$

Fuente: Elaboración de UNCRD (2012)

3.3. CONCLUSIONES SOBRE CONVERGENCIAS/ DIVERGENCIAS EN INTEGRACIÓN REGIONAL

Los contenidos de los PD, en cuanto a compromisos y propuestas respecto a proyectos regionales, no son muy concretos, mientras que son más claros en cuanto a la definición de políticas y estrategias. El escenario en el que han sido construidos y adoptados estos PD no ha sido el mismo que el habitual, ya que ha cambiado sustancialmente a partir de la entrada en vigor de la LOOT y del nuevo SGR. Estos han introducido el asunto de la ‘visión regional del territorio y la gestión concertada de proyectos de alcance regional’ con una visible fortaleza. Este nuevo escenario manda a la incorporación de una serie de cuestiones que hasta mitad de 2011 no era obligatorio tener en consideración. Esto significa que se realizó un esfuerzo importante en materia de introducir elementos regionales con diferentes grados de conocimiento sobre su alcance o posibilidad de realización.

Los PD analizados se han construido con la inercia de trabajo de anteriores procesos planificadores, por lo cual se ha detectado que aún mantienen sus características de ser “islas programáticas” solo referidas a sus propios territorios, que no miran hacia el exterior para desplegar sus propuestas. Entre otras razones porque no parece estar clara aun la capacidad de inversión de los gobiernos en proyectos que tengan una parte fuera de su jurisdicción territorial. Es decir, los PD son todavía instrumentos de planificación diseñados para el territorio al interior de la línea artificial que delimita la jurisdicción administrativa y de Gobierno del Distrito y de cada departamento.

Sin embargo, se puede decir que son PD de ‘segunda generación’, ya que son los primeros que han debido incluir una *visión regional ordenada del territorio*, con la identificación concertada de proyectos de alcance e interés regional que afecten a territorios que superen los límites y las jurisdicciones administrativas propias, la posibilidad de diseñar conjuntamente entre varios entes territoriales la instrumentación de los mismos a través de un menú amplio de instrumentos de gestión, así como la aportación de recursos económicos de los tres niveles del gobierno del Estado. Esto es sin duda la mayor novedad en materia de planificación que ha

vivido el país desde la promulgación de la Constitución Política, a lo cual debe añadirse la renovación del SGR.

No obstante, aun siendo PD de segunda generación adoptados en plena etapa de cambios, por lo tanto construidos en un nuevo escenario de planificación y de gestión de proyectos con alcance regional, es de destacar que en ellos hay un notable esfuerzo por incorporar las temáticas de la “integración regional”, entre otras razones porque hoy en día las alianzas entre entes territoriales en torno a proyectos de alcance regional se hacen obligatorias para que éstos sean receptores de una buena parte de los fondos que devienen del nuevo SGR.

Las nuevas herramientas que la LOOT y el SGR ponen a disposición de los entes territoriales para construir territorio en el marco regional están vigentes desde junio de 2011 y se suman a las que estaban vigentes con anterioridad. La situación es que las herramientas anteriores a junio 2011 no han arrojado resultados muy visibles y las nuevas están aún en fase de estudio y lo que viene es una etapa de experimentación sobre ellas, lo cual implica que el proceso sea nuevo y no exento de riesgos.

En los PD existen **convergencias** en cuanto a los enunciados generales de políticas y estrategias (Ejes Estratégicos), pero no tanto en cuanto a la identificación de proyectos regionales concretos, que además tengan asignados unos recursos concretos. Los Planes de Inversión no están suficientemente desglosados en programas o proyectos, siguiendo el mismo criterio de mantener un cierto margen de corrección y ajuste en el desarrollo del PD.

Al resultar que las convergencias detectadas lo son sólo en cuanto a enunciados de diferentes temáticas-políticas, pero no en cuanto a proyectos concretos de integración regional, la conclusión es que los PD establecen un marco temático de trabajo, en el que es posible identificar claras políticas de gobierno, a partir de las cuales es posible iniciar un proceso de construcción de una VRC, integradora y planificada del territorio de la Región Central, en la que acordar proyectos de rango regional concretos que se inscriban en un proceso de planificación y gestión territorial.

Respecto de las **divergencias detectadas**, éstas se reducen a la manera en la cual el Distrito Capital y Cundinamarca abordan la institucionalidad con la que cada territorio concibe la gobernanza territorial. Aunque ambas consideran a la RAPE y a otro tipo de figuras asociativas que se listan en la LOOT como mecanismos de articulación supra-local, el Distrito Capital también hace referencia al Área Metropolitana como una apuesta de gestión regional con los municipios de su entorno urbano inmediato. Por lo tanto es posible concluir que:

- a. Los PD no miran realmente a otros territorios, sino que plantean propuestas válidas y completas en sí mismas para el territorio y la sociedad de cada Distrito/departamento.
- b. Los PD sí incluyen expresamente políticas y estrategias que indican unas voluntades políticas convergentes en temáticas que tienen que ver con la estructuración de una visión integrada y planificada del territorio de la Región Central y en las diferentes escalas intermedias, así como una consignación de recursos económicos, que posibilitan que haya iniciativas en ese sentido.
- c. En todos los PD hay suficiente “anclaje” como para poder trabajar en clave de integración territorial, puesto que el marco de políticas está planteado por cada gobierno, lo cual supone un sustento estable para el proceso.
- d. Hay algunas diferencias entre PD en cuanto al peso específico que se le dan a las estrategias (Ejes Estratégicos) en materia de integración territorial. En los de Bogotá, Cundinamarca, Boyacá y Tolima hay un fuerte componente en ese sentido, en especial en los dos últimos, mientras que en los demás aparece más desdibujado. Cundinamarca, Boyacá y Tolima aportan una visión regional al exterior del límite de su departamento, que involucra a los departamentos circundantes, entendiendo como “región” su entorno más próximo, y por lo tanto incluyen a Cundinamarca y al Distrito. El Distrito Capital tiene una visión multi-escalar de la “región” que abarca su ámbito metropolitano, la región con Cundinamarca y el ámbito más amplio de la Región Central.
- e. Faltan por establecerse las tácticas territoriales, es decir las acciones territoriales regionales concretas, que no han sido identificadas de forma expresa en el ámbito Región, sino exclusivamente en el ámbito distrital/departamental. Tan sólo aparecen mencionados los enunciados de algunos proyectos articuladores del territorio que de ser concertados entre los gobiernos territoriales en el que se plantean, sí constituirían un inicio del proceso de integración regional concreto (p.ej. el proyecto de identificación de la Estructura Ecológica Principal (EEP) de la Región o el proyecto sobre Seguridad Alimentaria y Ruralidad).

En cuanto a las principales **temáticas y políticas que se tratan en los PD**, se puede concluir lo siguiente:

- En todos los PD hay una clara presencia de “lo humano” y “lo social” en apoyo al ciudadano en sus derechos, necesidades y demandas básicas.
- En todos los PD hay una clara presencia de lo ambiental, buscando la mejora de la calidad de vida, la sostenibilidad del modelo, el respeto a los recursos naturales y a los servicios ambientales que prestan y la seguridad de los habitantes del territorio ante riesgos naturales motivados por diferentes causas.
- En todos los PD hay una clara identificación de que la acción concertada en clave territorial, como un instrumento válido y oportuno para articular e integrar el territorio regional. Todos los gobiernos responsables de los PD tienen una clara intuición sobre la potencialidad que tiene “lo planificado con enfoque territorial”.

Lo que se detecta de fondo en el análisis de los PD y que lleva implícita la lógica de trabajar con un enfoque territorial que le da cuerpo al potencial que tiene la construcción de una “visión integrada y planificada del territorio de la Región Central”. Es el reconocimiento expreso de que los territorios hoy tienen claras “dependencias” que de no abordarlas apropiadamente, ponen en riesgo de colapso algunos sistemas estratégicos. Esto implica poner en discusión la debilidad del modelo, pero a la vez puede generar “sinergias positivas”, si están debidamente planificadas en clave territorial, y que actuarían como motores

de impulsión del desarrollo sostenible y del progreso social del conjunto territorial.

Para poner en marcha el proceso de transformación de las “dependencias” en “sinergias”, es necesario construir un escenario de convergencia entre los gobiernos responsables en el que se dieran las siguientes condiciones de partida:

- Una manifestación expresa de voluntad política, iniciativas y liderazgo compartido para adoptar un modelo concreto de integración
- Habilitar un escenario concreto y unos canales adecuados para el diálogo permanente y fluido entre los responsables de las administraciones territoriales donde poder acordar el modelo.
- Identificar las políticas, estrategias, programas e inversiones en los PD en torno a un primer tema-eje en el que se tenga la mayor certeza de que hay suficiente grado de convergencia.
- Identificar actuaciones concretas, proyectos regionales comunes viables, con los que se ponga a prueba el sistema, puesto que los resultados a corto y medio plazo son los que van a demostrar si el modelo y el proceso funcionan.
- Clarificar un calendario que sea compatible con el tipo de proyectos regionales identificados, así como concretar la asignación de recursos económicos públicos (y también privados) suficientes como para implementar el proyecto (provenientes hasta de los tres niveles de gobierno del Estado).
- Dar paso al uso de los instrumentos de gestión territorial dispuestos por la normatividad vigente (LOOT y SGR) para apuntar hacia la implementación de los proyectos regionales.

3.4. RECOMENDACIONES

Visto lo anterior, las recomendaciones se orientan en el sentido de establecer una serie de actuaciones mínimas, pero fundamentales, que garantizarían que las conver-

gencias detectadas se transformaran en proyectos y acciones comunes que construyan las bases reales de una visión integrada del territorio de la Región Central. Estas acciones son las siguientes:

- Rescatar los Comités Directivo y Técnico que se construyeron en el año 2004 en torno a la Región Central, como escenarios donde desarrollar el proceso de concertación de acciones territoriales, o de otras instancias similares que pudieran alcanzar un grado de representatividad territorial suficiente.

Concertación y adopción de un Modelo de Ordenamiento del Territorio Regional, consistente en la identificación de un modelo de ocupación del territorio y de unas directrices del ordenamiento territorial, que debería ser concertado entre los diferentes niveles del gobierno del territorio que tienen competencias en la materia. Sus contenidos mínimos, a la luz de las convergencias detectadas en los PD, podrían ser los siguientes:

- Delimitación y definición de la Estructura Ecológica Regional, con suficiente precisión como para transponerla en los POT, municipales y departamentales, en su caso. Las áreas susceptibles de amenazas a la seguridad humana respecto a cambio climático y otros riesgos del territorio deben ser delimitadas y caracterizadas. El tema del manejo del recurso agua es una prioridad en el modelo.
- Identificación de las redes existentes de grandes infraestructuras del territorio de interés regional (transportes y servicios básicos), así como de las nuevas que hayan sido previstas en los PD. Los corredores para ampliación o para nuevas infraestructuras deben ser delimitados, así como las correspondientes a los nuevos asentamientos de centrales de servicios básicos, localizados y reservados en los POT.
- Identificación de nuevas centralidades estratégicas territoriales, para actividades económicas y productivas, hábitat y equipamientos de rango regional o local, que constituyan los nodos articuladores de los proyectos regionales en los que se han detectado convergencias.

Adopción legal del Plan por las Gobernaciones departamentales, a la luz de las nuevas competencias otorgadas por la LOOT, estudiando previamente cuál sería el procedimiento administrativo más procedente para ello, con el proceso de participación social y ciudadana necesario para conseguir suficiente legitimación.

Concertación de las estrategias y mecanismos de implementación de acciones relacionadas con líneas estratégicas tales como:

- Corredor de Protección de Páramos. Abastecimiento garantizado de agua y las instalaciones necesarias para la gestión de la fase inicial de su ciclo. (abastecimiento domiciliario).
- Soberanía y Seguridad Alimentaria. Agroindustria y corredores de infraestructuras y logísticos asociados.
- Plan de Infraestructuras Regionales para la gestión integral del ciclo del agua.
- Plan Estratégico sobre las Infraestructuras Regionales de Transporte de carga y de Movilidad de Pasajeros.
- Plan de Actuaciones Logísticas Regionales, para el fomento de la productividad y competitividad territorial.
- Plan Estratégico para fomento del Turismo en la Región. Internacionalización.

Desarrollo de un Pacto Fiscal Regional, con base en un nuevo modelo de armonización de estatutos fiscales adaptados al modelo de ordenamiento del territorio. Cada ente territorial debe identificar sus vocaciones y

potencialidades territoriales, basadas en su identidad, desarrollarlas dentro del modelo de ordenamiento territorial que se adopte y posteriormente adaptar su estatuto fiscal a ese nuevo ordenamiento para que el rendimiento del mismo sea el máximo posible. Esto evitaría competencias fiscales entre entes territoriales, las cuales fomentan el desorden territorial y la transitoriedad en las implantaciones que emigran de territorio buscando ventajas fiscales, entre otras.

Desarrollo de acuerdos instrumentales sobre planificación, planeamiento, gestión y ejecución de inversiones conjuntas en proyectos regionales, en el marco de la LOOT y del Sistema General de Regalías.

Promoción y desarrollo de un proceso de debate y decisión en torno a las posibles institucionalidades territoriales que deberán ejercer competencias en materia de ordenamiento territorial en el marco de la LOOT. Constitución de las acordadas como oportunas y necesarias, buscando complementariedades entre ellas.

Promoción y desarrollo de un proceso de armonización de los instrumentos de ordenamiento del territorio (POT) que deben ser revisados (en su mayoría) y adoptados en este periodo de gobierno, en torno a los siete puntos anteriores. Tanto los de rango departamental (en el caso de que se llegaran a adoptar) como los municipales.

Proceso de capacitación mutua entre administraciones y gobiernos, para la mejora de la gestión de “lo público”, de la planificación y gestión ambiental, territorial y fiscal y para diseñar procesos de financiación de proyectos regionales (inversión público-privada).



Capítulo 4



4 PROPUESTA DE IDENTIFICACIÓN, DELIMITACIÓN, DEFINICIÓN Y MAPIFICACIÓN DE LA ESTRUCTURA ECOLÓGICA REGIONAL (EER) PARA BOGOTÁ- CUNDINAMARCA

Resumen Ejecutivo

María Catalina Useche Marino⁵⁵

4.1 INTRODUCCIÓN

Este artículo resume los resultados del ejercicio de definición y espacialización de la Estructura Ecológica Regional de Cundinamarca, así como propuesta de lineamientos y recomendaciones para su gestión. Su desarrollo está orientado en el marco de la “Mesa Técnica Regional, MTR” en la que participan el Distrito Capital, junto con la Gobernación de Cundinamarca y la Corporación Autónoma Regional - CAR, con el apoyo del Centro de las Naciones Unidas para el Desarrollo Regional - UNCRD, y cuyo objetivo es desarrollar de manera conjunta, una ‘Visión Regional Común’ (VRC) del territorio para Cundinamarca y el Distrito Capital.

La Visión Regional Común y todos aquellos elementos que resulten del trabajo de esta mesa, incluyendo la Estructura Ecológica Regional, servirán de insumo para que las corporaciones, provincias, esquemas asociativos y los municipios tengan una base sólida sobre la cual adoptar decisiones de ordenamiento territorial y planificación, que garanticen su desarrollo de forma sostenible. Así mismo, aunque durante el ejercicio se identificó toda la estructura ecológica, incluyendo las zonas de producción agropecuaria, este estudio hace un énfasis particular en la conservación de las zonas que ofrecen los servicios ecosistémicos de más alto valor para la región, que son base

para la sostenibilidad de sus actividades sociales, económicas y culturales. Con este enfoque se cumple con una primera etapa en el proceso de protección de todos los componentes de la estructura ecológica.

Este ejercicio se desarrolló en un momento coyuntural de gran importancia para el ordenamiento territorial en la región: un 70% de los municipios de Cundinamarca, al igual que el Distrito Capital, está en las primeras etapas del proceso de revisión de sus planes de ordenamientos territoriales. Por lo tanto, se presenta la oportunidad para aprovechar iniciativas como la de esta mesa para brindar a los municipios una visión común de la región, basada en la Estructura Ecológica Regional, que les permita orientar las decisiones sobre el uso del suelo bajo parámetros de articulación y armonización intermunicipal.

Otro hecho coyuntural de importancia para la MTR es la aprobación de la Ley 1454, Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT) en el 2011. El desarrollo de esta ley brinda útiles herramientas para el fortalecimiento del nivel regional y suprarregional que son el marco institucional de este proceso.

El artículo está dividido en tres partes. En la primera parte comienza por definir los conceptos principales utilizados durante el ejercicio; continúa con la identificación de los

55. El equipo de trabajo para este estudio fue conformado por Mariana Sarmiento, experta en temas de política pública e institucionalidad en materia ambiental; Leidy Bernal, experta en sistemas de información geográfica con un enfoque ambiental y la autora y coordinadora del equipo, María Catalina Useche, experta en ordenamiento territorial. También es importante resaltar que la metodología de identificación de la EER está basada en los estudios que ha realizado en Instituto Geográfico Agustín Codazzi en la materia, en particular durante el 2012 con el grupo de ordenamiento territorial. Así mismo, la información cartográfica utilizada es procedente del mismo instituto.

principales actores institucionales y del marco normativo existente para la gestión de la Estructura Ecológica Regional. La siguiente parte hace un breve análisis de las condiciones socio-económicas de Cundinamarca, que son también la base para la definición de lineamientos de gestión. La segunda parte del artículo describe la metodología utilizada para la identificación de la estructura ecológica principal regional y los resultados de su aplicación para el caso de Cundinamarca. La parte final del artículo presenta una serie de lineamientos identificados que se propone desarrollar para el manejo apropiado y sostenible de la Estructura Ecológica Regional identificada.

4.2 GLOSARIO

Contar con un lenguaje común para los términos principales relacionados con la EER es el primer paso hacia la articulación de los procesos de ordenamiento territorial en la región de Cundinamarca. Con este propósito a continuación se definen los conceptos considerados prioritarios para la identificación y gestión de la EER.

4.2.1 Desarrollo Sostenible: La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Ambiente y el Desarrollo, conocida como la Cumbre de la Tierra, presentó el concepto de desarrollo sostenible como la alternativa de desarrollo mundial para lograr el equilibrio entre las necesidades económicas, sociales y ambientales. Como parte de los avances en el tema se considera que la estructura ecológica principal es una herramienta clave para avanzar por el camino del desarrollo sostenible, al ser el medio ambiente (incluyendo la estructura ecológica) la base y elemento que contiene los procesos de la sociedad y de la cual a su vez dependen los procesos económicos. Es decir, para lograr un apropiado desarrollo económico se requiere una base socio-cultural sólida enmarcada dentro de una base territorial/ambiental fuerte.

El desarrollo sostenible tiene distintos significados pero la definición más frecuentemente citada pertenece al informe *Nuestro Futuro Común* (también conocido como el informe Brundtland): “es el desarrollo que satisface las

necesidades del presente sin comprometer la habilidad de generaciones futuras de satisfacer sus propias necesidades”⁵⁶. Profundizando en el concepto de Brundtland, se considera que un desarrollo sostenible consiste en el crecimiento social y económico de un territorio de manera que las estructuras desarrolladas tengan la capacidad de sostenerse dentro del territorio a largo plazo, o de manera permanente (Rios, n.d.)

4.2.2 Territorio: se entiende como el medio ambiente o ecosistema en el cual se desarrollan y subsisten las estructuras sociales, económicas y ambientales. El territorio está compuesto por varios subsistemas: biofísico o geosistema, socio productivo, socio cultural, asentamientos y relaciones. Así pues, dentro del territorio todos los elementos o subsistemas están interrelacionados y dependen el uno del otro. El geosistema y su interrelación con los otros subsistemas generan la base de la estructura ecológica principal y son el tema central de este documento.

4.2.3 Estructura ecológica regional - EER: es el conjunto de elementos bióticos y abióticos que dan sustento a los procesos ecológicos esenciales del territorio, cuya finalidad principal es la preservación, conservación, restauración, uso y manejo sostenible de los recursos naturales renovables, los cuales brindan la capacidad de soporte para el desarrollo socioeconómico de las poblaciones a través de la oferta de servicios ecosistémicos (Decreto 3600 del 2007).

4.2.4 Servicios ecosistémicos: según el Instituto Alexander von Humboldt y el IGAC (IAvH - IGAC, 2006), el concepto de servicios ecosistémicos es aquel con mayor capacidad de articular con claridad la biodiversidad con el ordenamiento territorial. Los servicios ecosistémicos son los beneficios que las poblaciones humanas obtienen, directa o indirectamente, de los procesos y las funciones de los ecosistemas (UNEP-WCMC, 2011). A continuación se describen los diferentes tipos de servicios ecosistémicos, los cuales deben ser considerados en el momento de definir una estructura ecológica

52. Definición tomada de: http://excelencia-empresarial.com/desarrollo_sostenible.htm

Tabla 18. Tipología de Servicios Ecosistémicos

TIPOLOGÍA DE SERVICIOS ECOSISTEMICOS. Fuente: (Milennium Ecosystems, 2005)	
SERVICIOS DE APROVISIONAMIENTO: productos que se obtienen directamente de los ecosistemas	Alimentos y fibras
	Combustibles
	Recursos genéticos
	Precusores bioquímicos, medicinas naturales y productos farmacéuticos
	Recursos ornamentales
	Agua
	Mantenimiento de la calidad del aire
SERVICIOS DE REGULACIÓN: Generan beneficios a la sociedad y que son derivados de los procesos ecológicos de regulación asociados a cada tipo de ecosistema.	Regulación climática
	Regulación hídrica
	Control de erosión
	Reducción de la vulnerabilidad en la incidencia de enfermedades
	Control biológico
	Polinización
SERVICIOS CULTURALES	Beneficios no materiales obtenidos de los ecotesistemas.

Fuente: Millennium Ecosystems (2005)

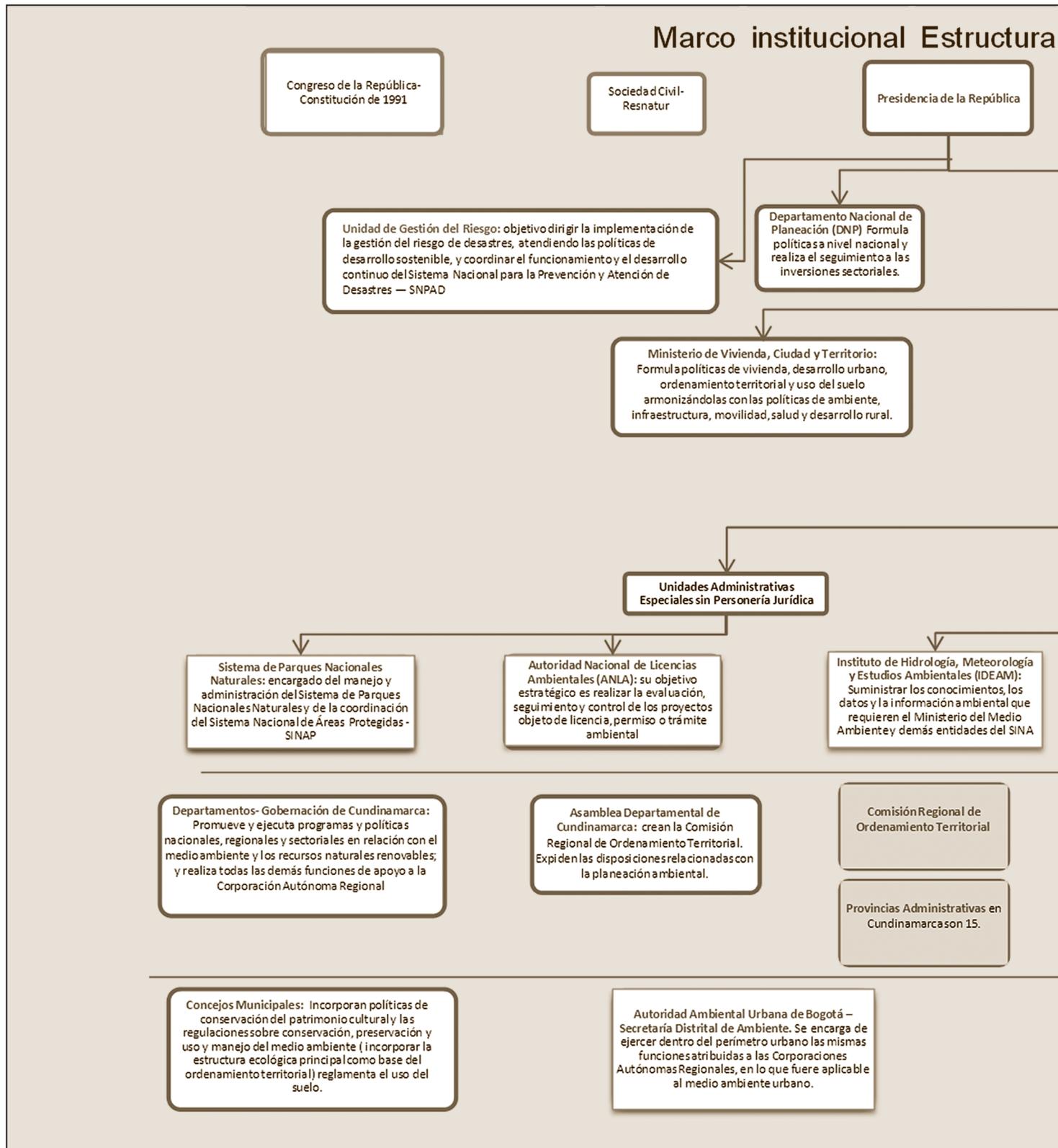
4.2.5 Ordenamiento Territorial: “El ordenamiento del territorio municipal y distrital comprende un conjunto de acciones político-administrativas y de planificación física concertadas, emprendidas en ejercicio de la función pública que les compete para orientar el desarrollo del territorio bajo su jurisdicción y regular la utilización, transformación y ocupación del espacio, de acuerdo con las estrategias de desarrollo socioeconómico y en armonía con el medio ambiente y las tradiciones históricas y culturales. El ordenamiento del territorio municipal y distrital tiene por objeto complementar la planificación económica y social con la dimensión territorial, racionalizar las intervenciones sobre el territorio y orientar su desarrollo y aprovechamiento sostenible.” (Artículo 5º y 6º) (Colombia, 1997).

El ordenamiento territorial tiene dos ámbitos de trabajo, ambos de igual importancia. El físico ambiental que se concentra en la definición de usos adecuados del territorio con el fin de propender por la sostenibilidad de los servicios que este ofrece. El otro ámbito es el político administrativo. Este ámbito se concentra en la definición de competencias relacionadas con el manejo del territorio en diferentes niveles administrativos. La identificación de la Estructura Ecológica Regional responde al ámbito físico espacial y su gestión y manejo responden al ámbito político administrativo.

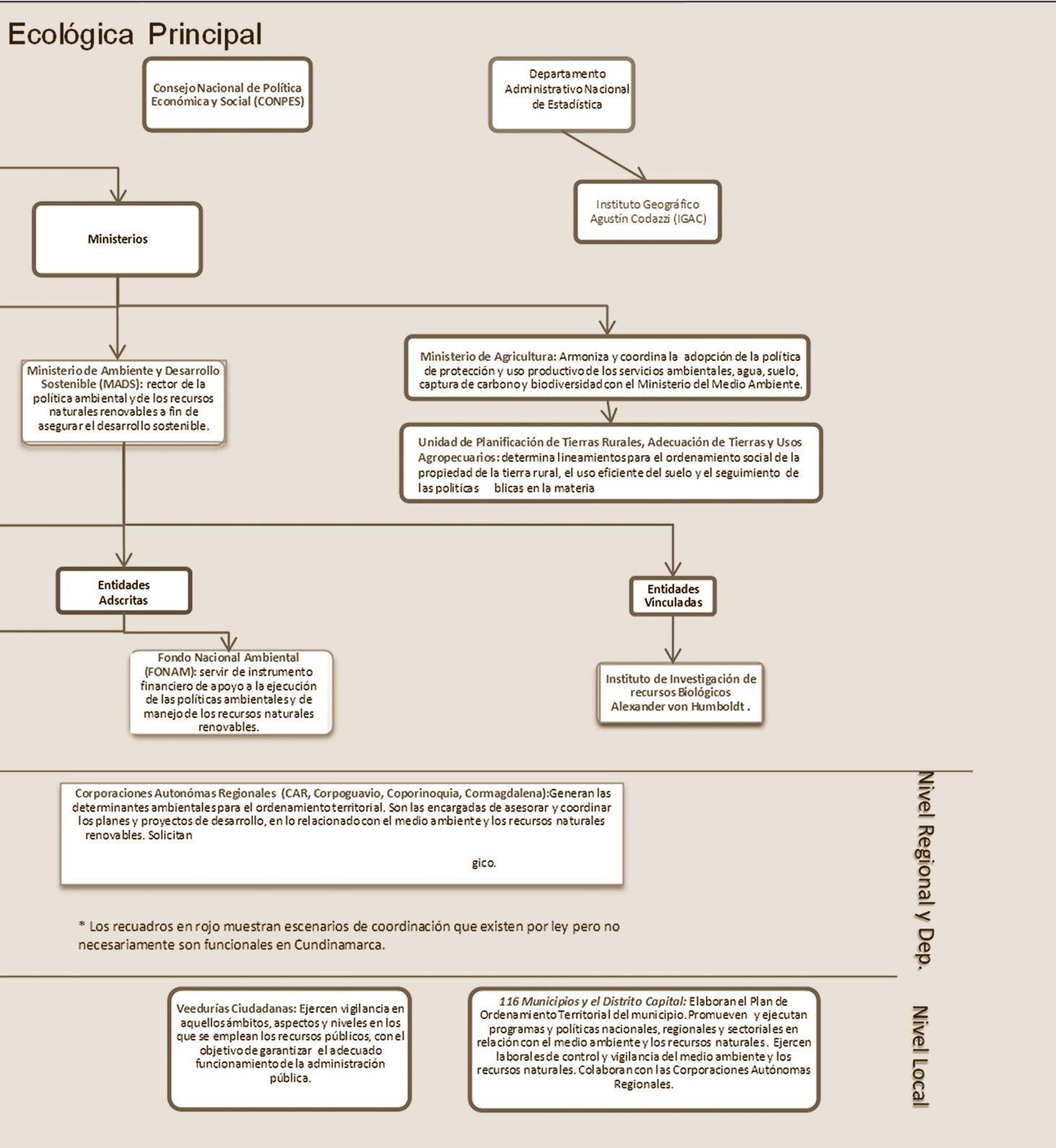
4.3 MARCO INSTITUCIONAL Y NORMATIVO DE LA EER

Así como es importante contar con un consenso sobre los conceptos que giran alrededor de la gestión de la

Gráfica 14. Marco institucional Estructura Ecológica Principal



Fuente: Mariana Sarmiento, con información de normativas e información institucional colombiana (2013)



EER, es importante conocer el marco jurídico e institucional en el que se desarrolla esta gestión. El concepto de la EER ha estado implícito en el ordenamiento jurídico Colombiano desde el Código de Recursos Naturales de 1974 y en la Constitución Política de Colombia de 1991. Adicional al desarrollo normativo existen también los documentos de política pública en donde la institucionalidad ha incorporado las obligaciones normativas y también ha plasmado unos objetivos y metas en donde incorpora el concepto de EER.

A nivel nacional, vale la pena destacar dos políticas principalmente: La política de biodiversidad y servicios ecosistémicos del 2012 y la política hídrica nacional del 2010. Estas dos políticas establecen dentro de sus lineamientos el desarrollo de herramientas para identificar y mantener esta estructura. De igual forma, cabe destacar los documentos de política pública del departamento de Cundinamarca, la Corporación Autónoma Regional (CAR), así como del Distrito Capital⁵⁷. Estos documentos, además de reflejar un consenso de las entidades en relación a generar condiciones de sostenibilidad ambiental, deben ser considerados como marcos de referencia en los lineamientos de política sobre la EER.

La definición y gestión de la EER requiere de una articulación interinstitucional a nivel nacional, regional, y local permanente. Incluso, la gestión adecuada de la EER no es posible si los actores en los diferentes niveles no están de acuerdo en la importancia del tema y en las acciones necesarias para lograr una adecuada definición y gestión. En el cuadro a continuación se describen los actores interinstitucionales identificados y sus interrelaciones.

4.4 CONTEXTO REGIONAL

La comprensión del contexto socio económico e institucional de la zona de estudio permite generar unos lineamientos para la definición y el mantenimiento de la EER coherentes con la realidad de la región. Para tal fin se realizó un análisis de las principales características socioeconómicas del departamento, las cuales se resumen a continuación y serán tenidas en cuenta para el análisis de los resultados y propuesta de lineamientos.

- El departamento está conformado por 116 municipios agrupados en 15 provincias y el Distrito Capital de Bogotá.
- La mayoría de la población (60%) se concentra en las provincias del centro del departamento, Soacha, Sabana Centro, Sabana Occidente y Sumapaz, sumándole además la población del Distrito Capital.
- Según el DANE la población continuará aumentando. Para el 2020 se prevén 1.2 millones de habitantes más, los cuales, según la tendencia, serán absorbidos en su mayoría por los municipios vecinos a Bogotá (La Calera, Chía, Cota, Funza, Mosquera y Soacha), acentuando la conurbación entre estos y Bogotá y una mayor dinámica de desarrollo urbano⁵⁹.
- La región Bogotá-Cundinamarca, contribuye con el 31% del Producto Interno Bruto (PIB) del país⁶⁰. Según el DANE, en el 2005 las provincias que mayores aportes hicieron al PIB departamental de Cundinamarca fueron las de Sabana Occidente, Sabana Centro, y Soacha con el 55.8%, basando su actividad económica en los sectores de industria y explotación agropecuaria⁶¹.

57. Plan de Desarrollo Departamental de Cundinamarca 2012-2016, el Plan Regional de Competitividad Bogotá – Cundinamarca 2010-2019, Plan de Gestión Ambiental Regional 2012-2023, y el Plan de Gestión Ambiental del Distrito Capital 2008-2038.

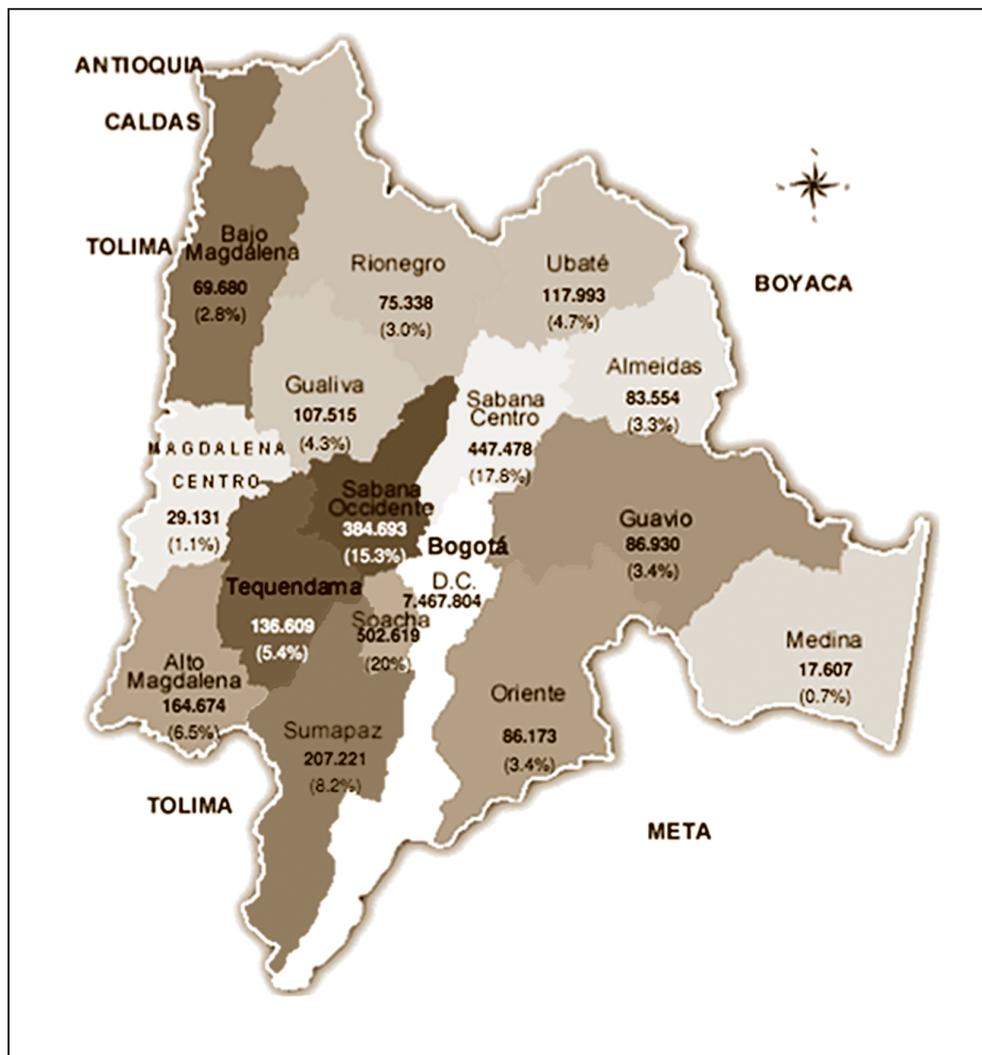
58. Ibid.

59. En 2009 PIB del país ascendió a 508.5 billones de pesos, de los cuales Bogotá aportó 131.5 billones (25.9%) y Cundinamarca 25 billones (4.9%). Seguidamente se ubicaron los departamentos de Antioquia, Valle y Santander.

60. Secretaría Distrital de Planeación- Alcaldía de Bogotá, “Actualización Del Diagnóstico De La Región Capital: Bogotá-Cundinamarca.”

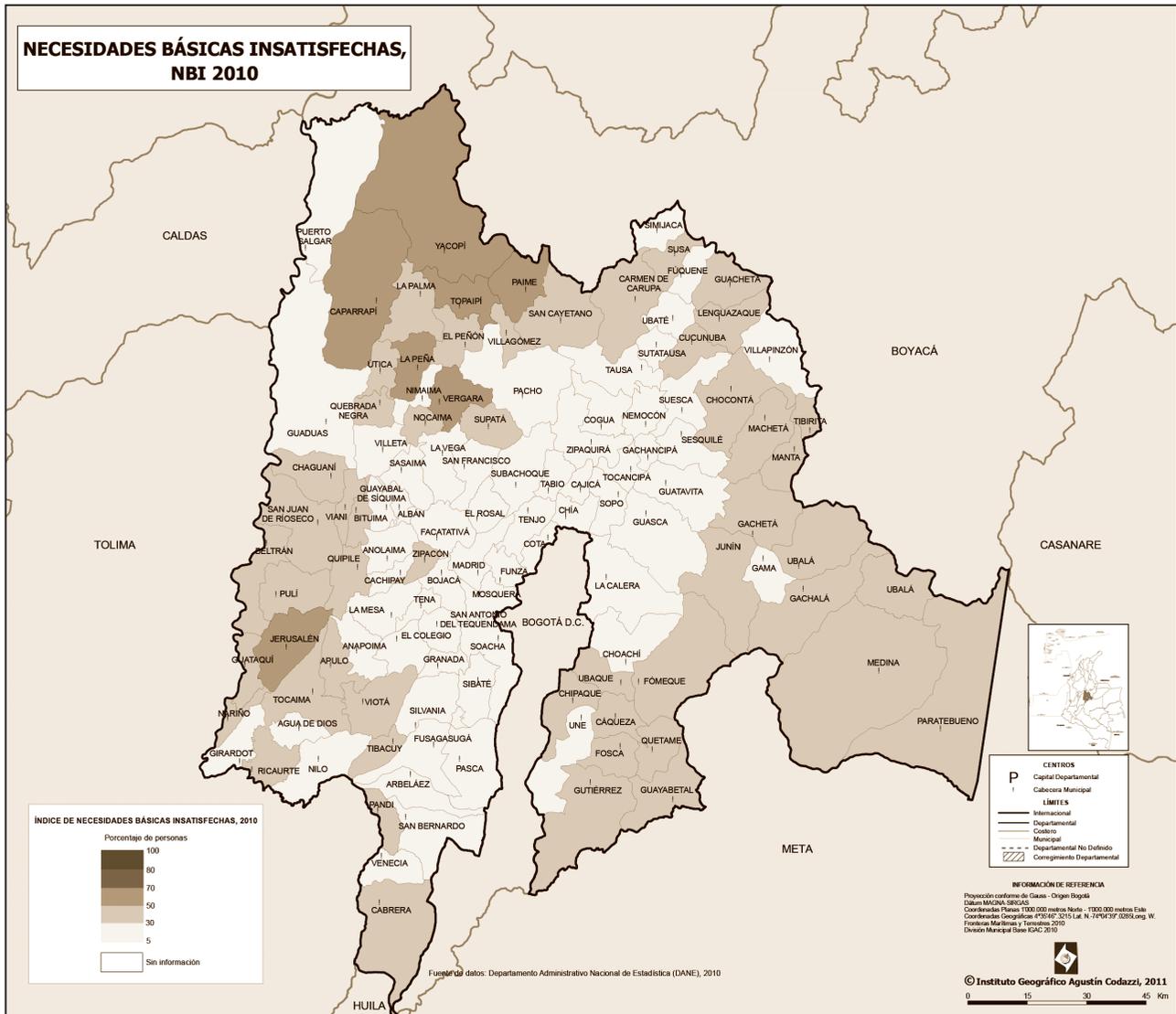
61. Secretaría Distrital de Planeación- Alcaldía de Bogotá, “Actualización Del Diagnóstico De La Región Capital: Bogotá-Cundinamarca.”

Mapa 40. Población del Distrito Capital y Cundinamarca. Habitantes y participación por provincias



Fuente: DANE, construcción de la Secretaría Distrital de Planeación de Bogotá, (2010)⁵⁸.

Mapa 41. Necesidades básicas insatisfechas en Cundinamarca 2010



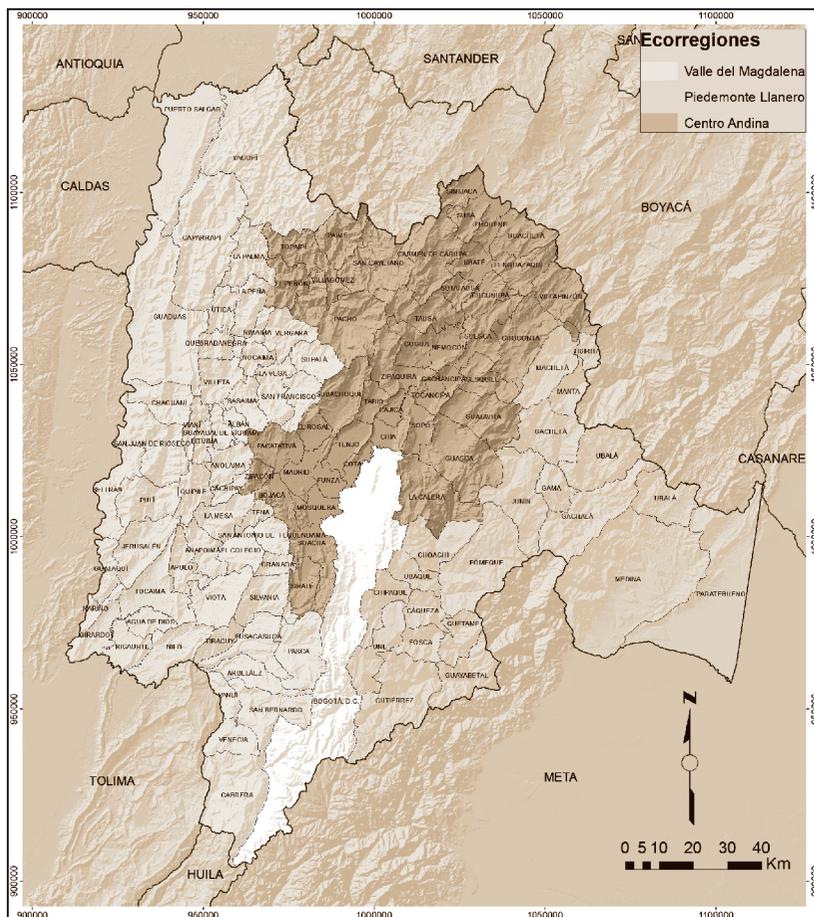
Fuente: Sistema de Información Geográfica Ordenamiento Territorial, IGAC, (2013)

- El resto de municipios, todos rurales, se caracterizan por la baja productividad de sus suelos, la fuerte topografía y una insuficiente cobertura de servicios básicos⁶². Además, bajas condiciones de capacidad institucional y poca presencia del estado⁶³. Vale la pena mencionar que muchos de estos municipios proveen los servicios ecosistémicos para las actividades económicas del centro del departamento.
- En lo referido a las condiciones de pobreza del departamento se presentan altas disparidades entre las diferentes provincias. El siguiente mapa ilustra estas disparidades comparando las diferencias en el

índice de Necesidades Básicas Insatisfechas NBI de cada municipio.

- La región cuenta con una posición geográfica privilegiada, caracterizada por una importante riqueza en recursos naturales y biodiversidad. En el departamento han sido identificadas 3 ecorregiones con condiciones homogéneas de clima, suelo, hidrología, flora y fauna: Magdalena, Centro Andina y Pie de monte Llanero⁶⁴: Ecorregión Magdalena, Ecorregión Centro Andina y Ecorregión Pie de Monte Llanero. El siguiente mapa ilustra esta división:

Mapa 42. Mapa de eco-regiones de Cundinamarca



Fuente: Plan de Desarrollo Departamental de Cundinamarca 2012 – 2016, (2012)

62. Secretaría de Planeación Departamento de Cundinamarca, “Diagnóstico Situacional (Mayo De 2012).”
 63. Una de las zonas en referencia al norte del departamento es la conocida zona esmeraldífera que comprende parte de Cundinamarca y Boyacá, con una gran riqueza en minerales pero a la vez condiciones de pobreza contradictorias con este potencial.
 64. Secretaría de Planeación Departamento de Cundinamarca, «Plan de Desarrollo Departamental 2012-2016».

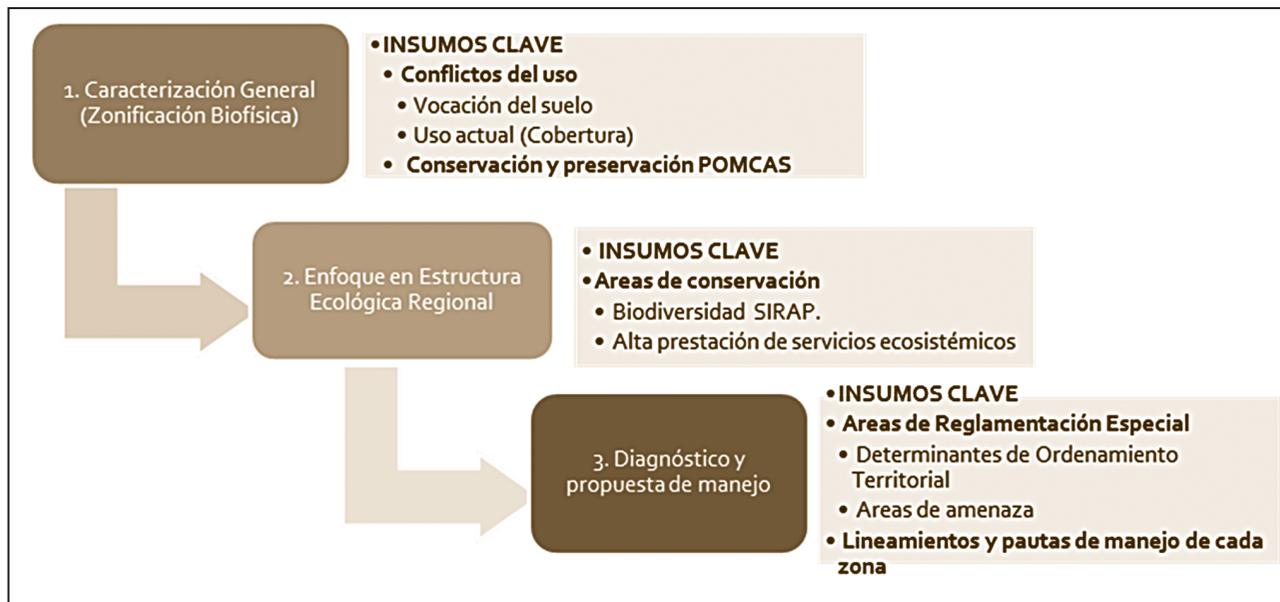
Todos los elementos descritos hasta el momento deben ser tenidos en cuenta para el diseño e implementación de un plan de gestión de la EER. En los siguientes capítulos se describe como se llegó a definir la EER para Cundinamarca.

4.5 IDENTIFICACIÓN DE LA ESTRUCTURA ECOLÓGICA REGIONAL

A continuación se presenta el proceso metodológico para la identificación de la estructura ecológica a nivel regional a partir de condiciones intrínsecas del terri-

torio la cual se basa en la identificación de las características biofísicas y de biodiversidad del territorio⁶⁵. El proceso metodológico propuesto para identificar la Estructura Ecológica Regional se compone de 3 etapas: 1) caracterización del territorio, 2) enfoque en estructura regional y 3) diagnóstico y propuesta de manejo. Se trabajó con una escala de trabajo 1:100.000 (semi-detallada), ya que esta escala permite caracterizar y analizar con un nivel de detalle óptimo los diferentes aspectos temáticos básicos del medio físico a nivel regional. La siguiente gráfica muestra las tres etapas del proceso metodológico:

Gráfica 15 Proceso metodológico

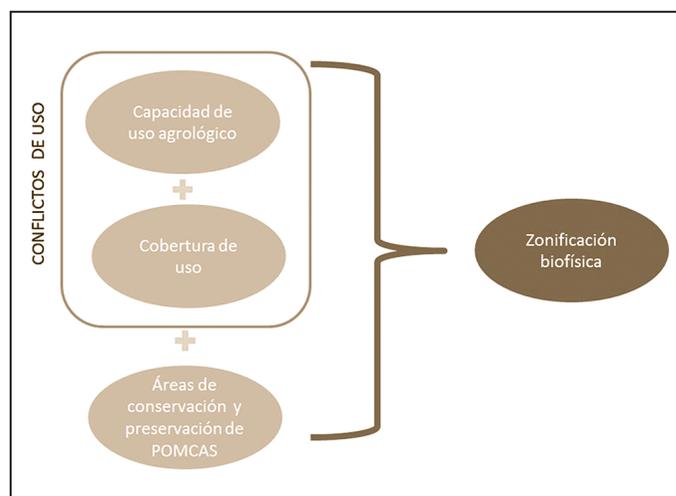


Fuente: Metodología de identificación de la EER. Elaboración y fuente L Bernal, (2013)

65. Como se dijo en el capítulo introductorio, esta metodología fue inicialmente desarrollada por el IGAC. El presente estudio tomó los insumos desarrollados, y definió con mayor precisión los insumos y pasos a seguir.

4.5.1 Etapa 1: Zonificación Biofísica

Gráfica 16. Proceso metodológico Etapa 1



Fuente: Elaboración autor.

Zonificación biofísica se define como el diagnóstico de elementos biofísicos y el resultado de análisis entre la capacidad agrológica de los suelos (oferta) y la cobertura vegetal (demanda). El resultado es además complementado con las áreas de conservación y preservación definidas por los POMCAS⁶⁶. A partir del cruce de estos dos elementos se definen los conflictos por el uso del suelo⁶⁷ los cuales se categorizan de acuerdo al tratamiento ideal que cada porción del territorio requiere, teniendo en cuenta los conflictos identificados, así como las potencialidades y limitantes propias. De esta caracterización se obtiene una zonificación biofísica del territorio con categorías de manejo específicas de Conservación, Preservación, Recuperación y Producción. A cada una de estas zonas se asignan diferentes tipos de funciones territoriales (usos) y objetivos de manejo.

Las categorías para la zonificación biofísica se definen a continuación:

a. **Conservación:** Áreas que por su condición actual e importancia ecológica deben ser objeto de programas para la conservación, definidas en el Decreto 2372 de 2010 como: “Es

la conservación in situ de los ecosistemas y los hábitats naturales y el mantenimiento y recuperación de poblaciones viables de especies en su entorno natural y, en el caso de las especies domesticadas y cultivadas, en los entornos en que hayan desarrollado sus propiedades específicas.

La conservación in situ hace referencia a la preservación, restauración, uso sostenible y conocimiento de la biodiversidad.” Las áreas de preservación identificadas en los POMCAS son incluidas dentro de la categoría de conservación.

b. **Producción (Se agrupan en agrícola, pecuaria o forestal de acuerdo a vocación):** Áreas que, por su potencial productivo (subutilizado o con un uso actual óptimo) merecen ser dedicados a la producción de alimentos, fibras y otros materiales, bajo un manejo sostenible⁶⁸ que conserve la oferta del suelo, otros tipos de servicios ecosistémicos y los recursos naturales asociados.

c. **Recuperación (Conservación o producción):** Áreas en donde se encontraron conflictos de uso por sobreutilización o uso inadecuado (ej.: obras civiles o minería) y que por tanto deben ser destinadas a la recuperación de su funcionalidad, tanto para un futuro uso productivo como para la conservación.

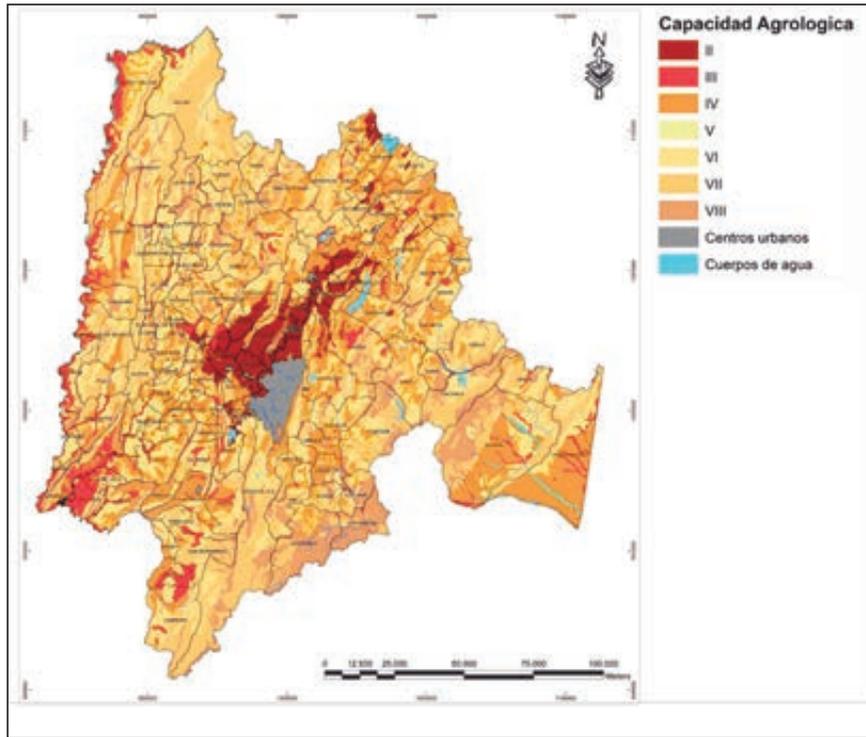
A continuación se presentan los mapas que se utilizaron para la realización de los cruces y el mapa resultado como zonificación biofísica con las cuatro categorías descritas:

66. Decreto 1640 de 2012, establece las directrices para realizar los planes de ordenación y manejo de las cuencas y define el alcance de los mismos en materia normativa. Los POMCA son determinantes de superior jerarquía las áreas que se definan como zonas de preservación y constituyen suelos de protección. Incorpora la definición de Estructura Ecológica del Decreto 3600.

67. De acuerdo a Estudio de Conflictos de uso del territorio Colombiano se define como “Discrepancia entre el uso que el hombre hace actualmente del medio natural y el uso que debería tener de acuerdo a sus potencialidades y restricciones ambientales, ecológicas, culturales, sociales y económicas” Convenio marco de cooperación especial, Ministerio de Agricultura, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio, SINCHI, IDEAM, INVEMAR, Parques Nacionales, INCODER, CORPOICA, IAVH, Servicio Geológico Colombiano, IGAC. Coordinación Técnica Instituto Geográfico Agustín Codazzi. 2013.

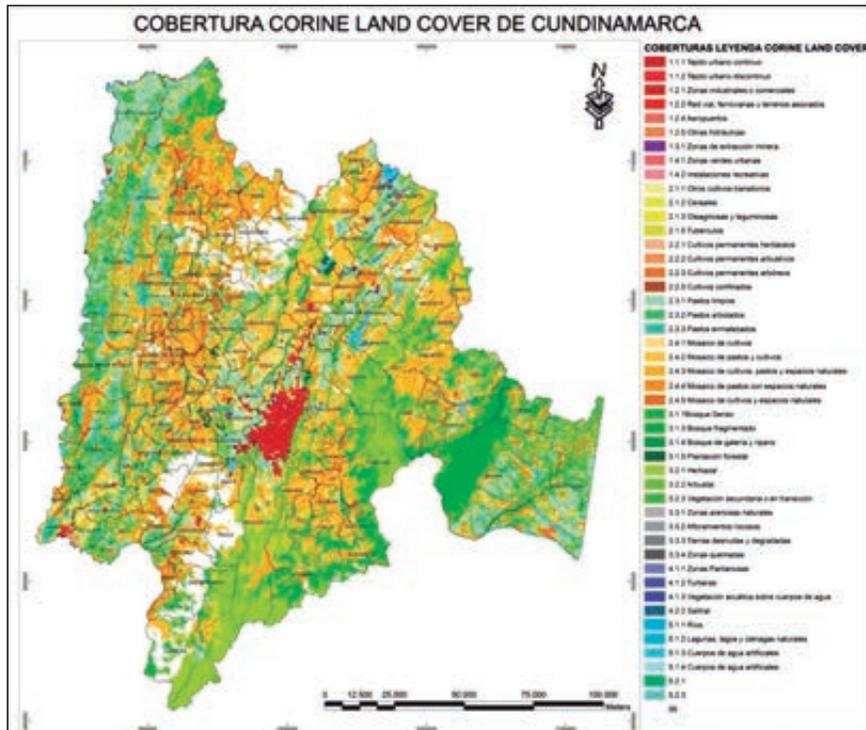
68. El Decreto 2372 de 2010 define “uso sostenible” de la siguiente forma: “Utilizar los componentes de la biodiversidad de un modo y a un ritmo que no ocasione su disminución o degradación a largo plazo, alterando los atributos básicos de composición, estructura y función, con lo cual se mantienen las posibilidades de esta de satisfacer las necesidades y las aspiraciones de las generaciones actuales y futuras”.

Mapa 43. Capacidad agrológica departamental de Cundinamarca



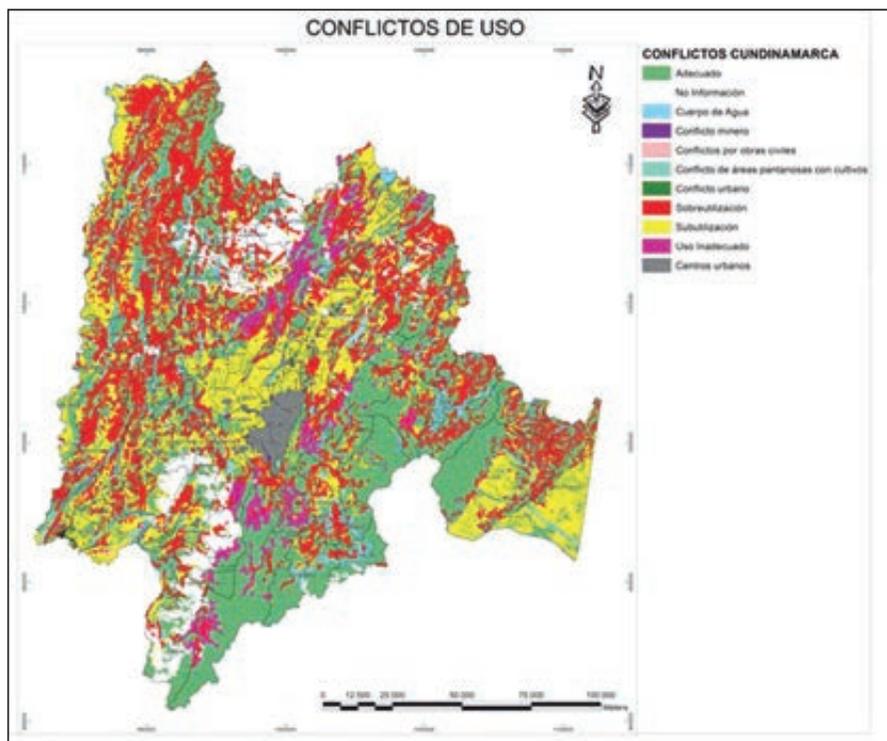
Fuente: Información IGAC. Elaboración L Bernal, (2013)

Mapa 44. Cobertura Corine Land Cover de Cundinamarca



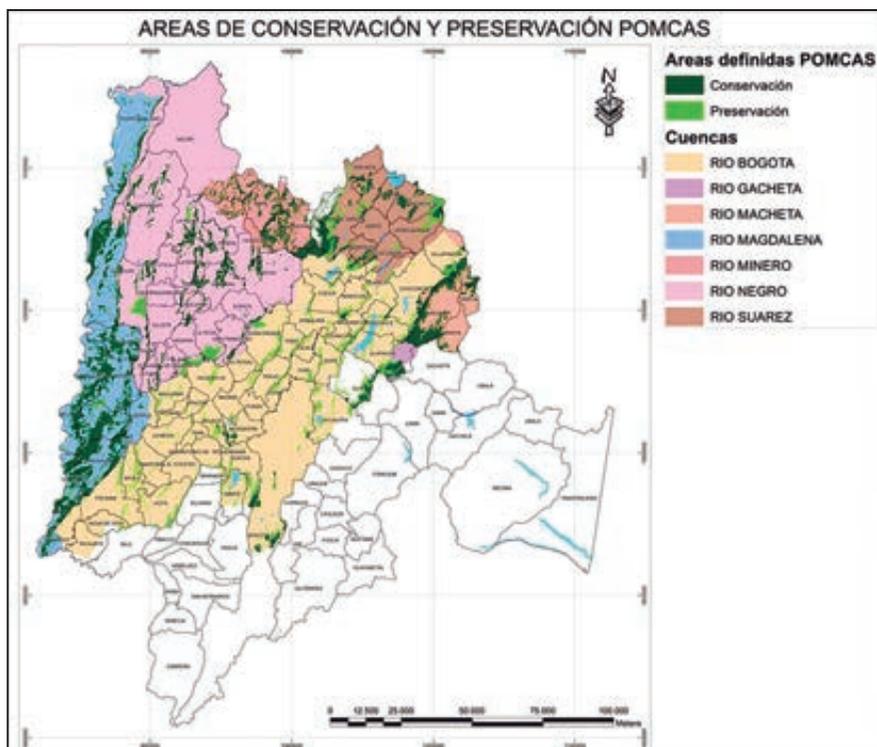
Fuente: Información IGAC. Elaboración L Bernal, (2013)

Mapa 45. Conflictos de uso



Fuente: Estudio de conflictos del territorio Colombiano, IGAC (2012)

Mapa 46. Áreas de conservación y preservación POMCAS



Fuente: CAR. Elaboración L Bernal (2013)

Tabla 19. Distribución de zonificación biofísica - Cundinamarca

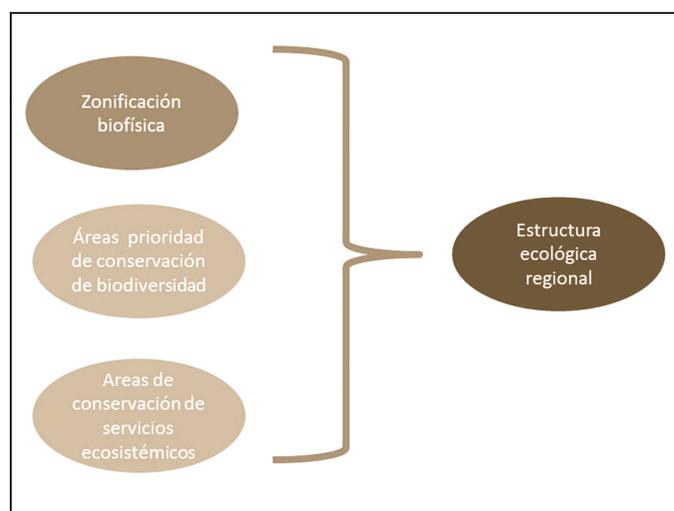
DISTRIBUCION DE ZONIFICACIÓN BIOFÍSICA CUNDINAMARCA		
CATEGORÍA	ÁREA HA	PORCENTAJE
Conservación y preservación	8.950,78	37,22%
Producción	5.601,55	23,35%
Recuperación	93,23	0,39%
Recuperación para la conservación	2.299,90	9,59%
Recuperación para la producción	5.143,68	21,45%
Territorio Artificializado	425,67	1,77%
Sin Información	1.469,97	6,13%

Fuente: Información IGAC. Elaboración L. Bernal, (2013).

El cuadro anterior, así como el Mapa de Zonificación Biofísica resultado de la etapa 1 del estudio, representan las diferentes categorías asignadas al territorio de Cundinamarca y el porcentaje de presencia de cada categoría. Las categorías de conservación y recuperación para la conservación serán la base en las siguientes etapas para la definición de la Estructura Ecológica Regional.

4.5.2 Etapa 2: Enfoque en la estructura ecológica

Gráfica 17. Proceso metodológico de etapa 2



Fuente: Información IGAC. Elaboración L. Bernal, (2013).

Una vez se ha definido la zonificación biofísica se procedió a complementar el análisis con otros elementos esenciales para la EER: el componente biótico y los servicios ecosistémicos. Para tal fin se cruzó el resultado de la etapa 1 con la información disponible sobre estos dos componentes: 1) Las áreas prioritarias para la conservación de la biodiversidad, y 2) Las áreas prioritarias para la conservación en términos de la oferta de servicios ecosistémicos.

4.5.2.1 Áreas prioritarias para la conservación de la biodiversidad:

Para el desarrollo de este estudio no fue posible contar con esta información en la calidad necesaria para sobreponerla con la información cartográfica producida durante el ejercicio. Por tanto solo se incluyó de manera indicativa en los resultados de esta segunda etapa. Sin embargo cabe notar que para Colombia existen tres referencias importantes en materia de identificación de áreas prioritarias para la conservación de la biodiversidad. Para todo el país la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales (UAESPNN) define unos sitios prioritarios de conservación de biodiversidad;⁶⁹ la segunda referencia son los Portafolios Regionales de Áreas Prioritarias para la Conservación propuestos para las regiones Andina, Caribe, Llanos Orientales y Pacífico⁷⁰; finalmente, el Mapa Nacional de Ecosistemas Continentales, Costeros y Marinos de Colombia (IDEAM, IGAC, IAvH, INVE-MAR, SINCHI e IIAP, 2007) es otra fuente de información para este proceso.

4.5.2.2 Áreas prioritarias para la conservación de la oferta de servicios ecosistémicos:

Adicionalmente, la incorporación de los servicios ecosistémicos definidos en la Estructura Ecológica Regional se realiza a partir de su identificación, valoración de la importancia de los servicios ecosistémicos que estos prestan y priorización⁷¹. El siguiente cuadro muestra los resultados de dicha valoración:

69. Memorando de Entendimiento SINAP 2005 – 2010 para la formulación del Plan de Acción del SINAP El mapa se puede observar en formato pdf en la dirección: http://www.parquesnacionales.gov.co/PNN/portel/libreria/pdf/sitios_prioritarios_conservacion.pdf

Tabla 20. Valoración de servicios ecosistémicos

COBERTURA	Hídrica	Climática	Erosión	Contaminantes	Agua	Pnm	Pm	Alimento	Total
Páramo	A	A	SI	SI	A	A	B	M	A
Humedales	A	M	A	A	A	A	B	B	A
Bosques Nativos	A	A	A	SI	A	A	A	M	A
Plantación Forestal (ee)	B	M	M	SI	B	B	A	B	B
Sistemas Agropecuarios	M	M	M	SI	SI	A	B	A	M
Lagos y Lagunas	A	SI	B	M	A	SI	B	B	A
Ríos y Riberas	A	B	M	A	A	SI	B	B	A

Fuente: Redelimitación y recategorización de la zona de RFPP de la cuenca alta del Río Bogotá, (2012)

Como se puede ver en el cuadro, los ecosistemas de Páramo, Humedales y zonas pantanosas, Bosques Nativos, Ríos y riberas son los ecosistemas que prestan servicios ecosistémicos de más alto valor. El siguiente mapa muestra los ecosistemas del área de análisis identificados como de alto valor por su prestación de servicios ecosistémicos⁷² en su estado actual.

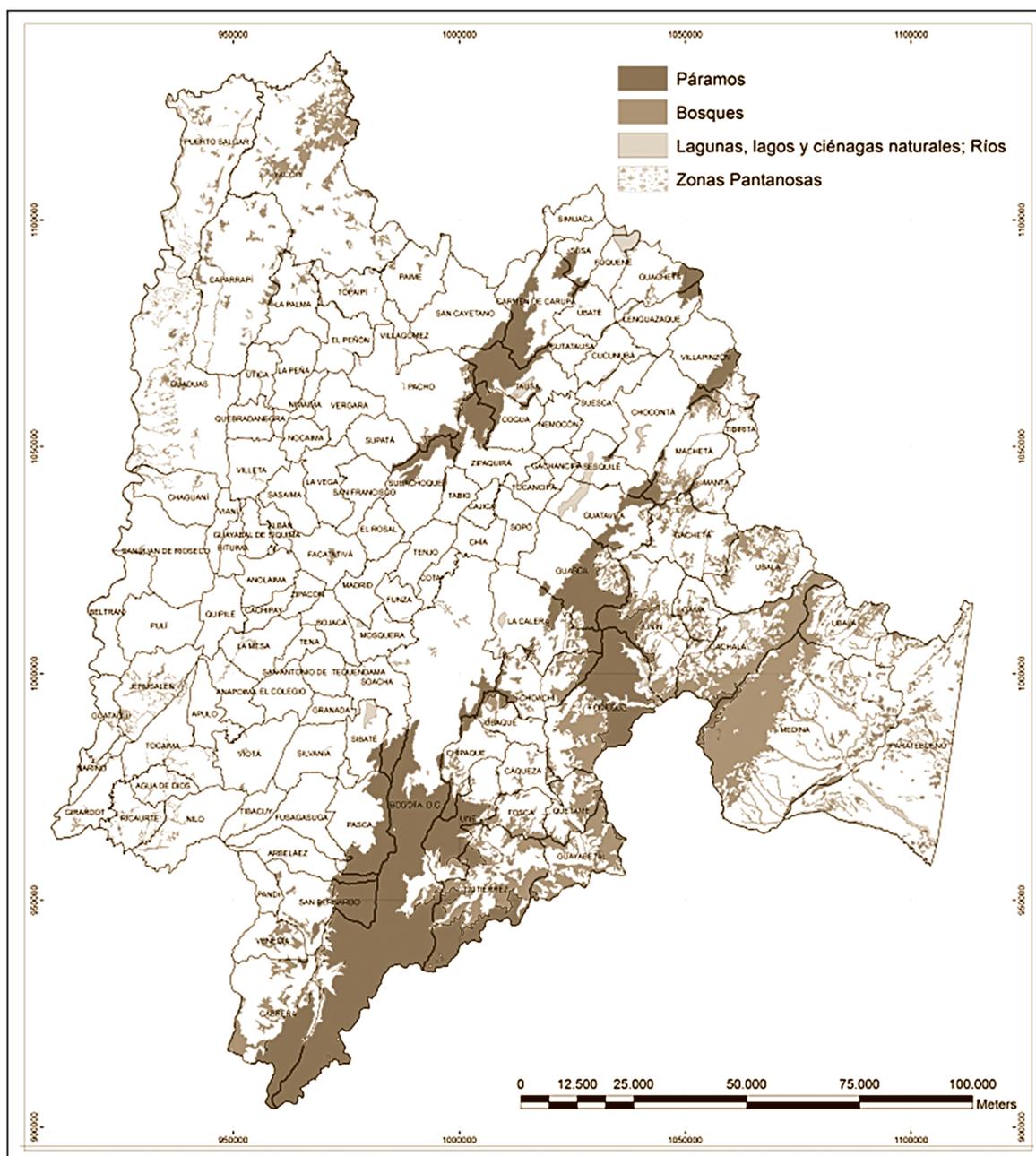
70. Realizado en el marco del proyecto “Planeación Ambiental del Sector Hidrocarburos para la conservación de la biodiversidad en Colombia” financiado por la ANH y realizado con la participación del IDEAM, TNC, MAVDT y la UAESPNN entre 2006 y 2011. Para obtener la delimitación de las áreas el lector se puede remitir a la página web: <http://hermes.humboldt.org.co/hidrocarburos/>

71. Para el caso de la metodología propuesta se tomó como referencia la evaluación de oferta de servicios ecosistémicos realizada en el “Proceso de redelimitación y recategorización de la zona de reserva forestal protectora productora de la cuenca alta del río Bogotá” (convenio CAR-IAvH, 2012)

72. Debido a que para el país no se encuentra definido el mapa de ecosistemas a escala 1:100.000 es necesario identificar las zonas de altos servicios ecosistémicos a partir de los niveles de cobertura vegetal presentes en la región, de acuerdo a las coberturas de la leyenda de Corine Land Cover adaptada para Colombia.

73. Debido a que para el país no se encuentra definido el mapa de ecosistemas a escala 1:100.000 es necesario identificar las zonas de altos servicios ecosistémicos a partir de los niveles de cobertura vegetal presentes en la región, de acuerdo a las coberturas de la leyenda de Corine Land Cover adaptada para Colombia.

Mapa 48. Ecosistemas del área de análisis de alto valor⁷³ en su estado actual



Fuente: Bernal, basado en coberturas IGAC, (2013)

Una vez complementada la zonificación biofísica con los ecosistemas de alta oferta de servicios ecosistémicos se tiene un panorama completo de aquellas áreas que tienen una mayor importancia dentro de la Estructura Ecológica. A estas zonas se les asignaron las categorías de Conservación, Preservación, Recuperación y Recuperación para la conservación.

Se debe tener en cuenta la estrecha relación que existe

entre las zonas identificadas de alta importancia dentro de la estructura ecológica y las zonas de producción (parte de los servicios ecosistémicos de provisión) y definir su gestión en la escala subregional y local de manera articulada.

La siguiente tabla expone los porcentajes de cada una de las categorías en el área de estudio y su comparación con las categorías de producción.

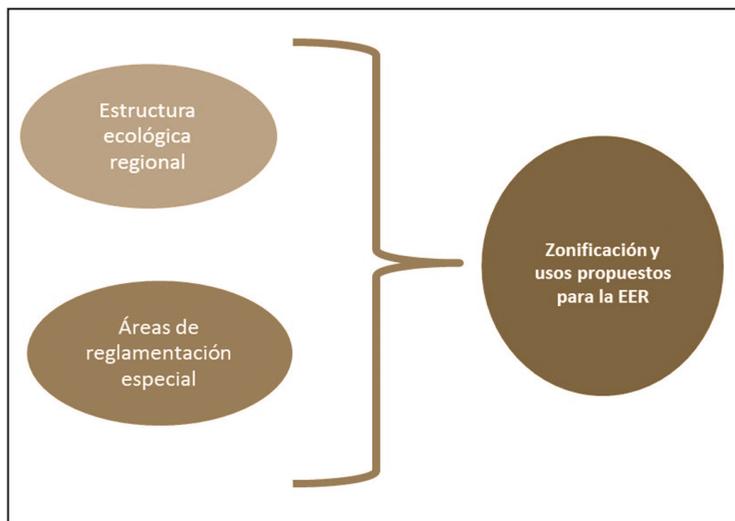
Tabla 21. Tabla de distribución de las zonas de la estructura ecológica regional de Cundinamarca

ZONAS	CATEGORÍA	ÁREA KM2	PORCENTAJE
Áreas de importancia ecosistémica	Conservación	8.614,57	39%
	Preservación	443,85	2%
	Recuperación	93,23	0%
	Recuperación para la conservación	2.280,32	10%
Agroecosistemas	Producción	5600,71	25%
	Recuperación para la producción	5143,68	23%
	TOTAL	22.176,36	

Fuente: Elaboración L.Bernal, (2013)

4.5.3 Etapa 3: Diagnóstico y propuesta de manejo

Gráfica 18. Proceso metodológico etapa 3



Fuente: Información IGAC. Elaboración L. Bernal, (2013).

Se realizó un análisis por provincias de la distribución de las diferentes categorías de manejo identificadas. Este análisis permite identificar las interdependencias entre provincias en relación con las zonas productivas, proveedores de alimentos y otros productos agropecuarios, esenciales para la sostenibilidad de las zonas urbanas e industria-

les, y las zonas de conservación de las cuales dependen tanto las zonas de producción como los asentamientos urbanos y la industria. De este análisis se concluyó que las provincias con más porcentaje de producción son las de Tequendama, Sabana Centro, Sabana Occidente, Almeidas, Rionegro y Gualivá, (más del 60%); por otro lado, las provincias con mayor porcentaje de conservación son Guavio, Oriente y Bogotá D.C (más del 50% del territorio). Finalmente, es de notar que la provincia de Gualivá cuenta con el mayor porcentaje de zonas de recuperación para la conservación (un 17% de su territorio).

La profundización de este tipo de análisis debe ser la base para la definición de estrategias integradas de gestión de la región teniendo en cuenta el potencial de cada zona. Además deben guiar la formulación de políticas de reconversión de sistemas productivos, alternativas de desarrollo económico y social sostenibles. Así mismo, a escalas más detalladas se requiere identificar aquellos ecosistemas que han perdido su capacidad de oferta y definir estrategias para recuperar y aumentar la oferta requerida por zonas de producción y asentamientos en áreas degradadas.

Partiendo del hecho de que las áreas de conservación identificadas dentro de la EER requieren de una reglamentación especial para lograr su sostenibilidad se procedió a continuar con la tercera etapa del ejercicio. Una vez identificada la Estructura Ecológica Regional y con el fin de dar lineamientos claros en las zonas delimitadas, se realizó una comparación entre las áreas en categoría de conservación y las que cuentan con algún tipo de protección legal, es decir las Áreas de Reglamentación Especial⁷⁴.

El análisis realizado en la tercera etapa es la base para la generación de lineamientos, directrices y normativas que promuevan la consolidación de la Estructura Ecológica Regional, un sistema de monitoreo y evaluación y su definición en mayor detalle a escala local y supra local. El siguiente gráfico describe el proceso de la tercera etapa.

La identificación de las áreas cobijadas bajo alguna figura de protección legal o Áreas de Reglamentación Especial se realizó con base en la información suministrada por la Secretaría de Planeación Distrital, la Gobernación de Cundinamarca y la CAR. Además de la información suministrada se tuvieron como guía los determinantes de ordenamiento ambiental para el departamento de Cundinamarca. A continuación se relaciona la información cartográfica suministrada por la CAR, Gobernación, Secretaría de Planeación Distrital de áreas con figura de protección:

CAR:

- Áreas de amenazas y riesgos y zonificación Ambiental de los POMCAS
- Áreas protegidas declaradas por la CAR
- Reserva forestal protectora productora de la Cuenca alta del Río Bogotá
- Zona de ronda del río Bogotá

GOBERNACION DE CUNDINAMARCA:

- Cartografía de Capacidad de uso y uso propuesto del suelo
- Zonas de Protección Ambiental

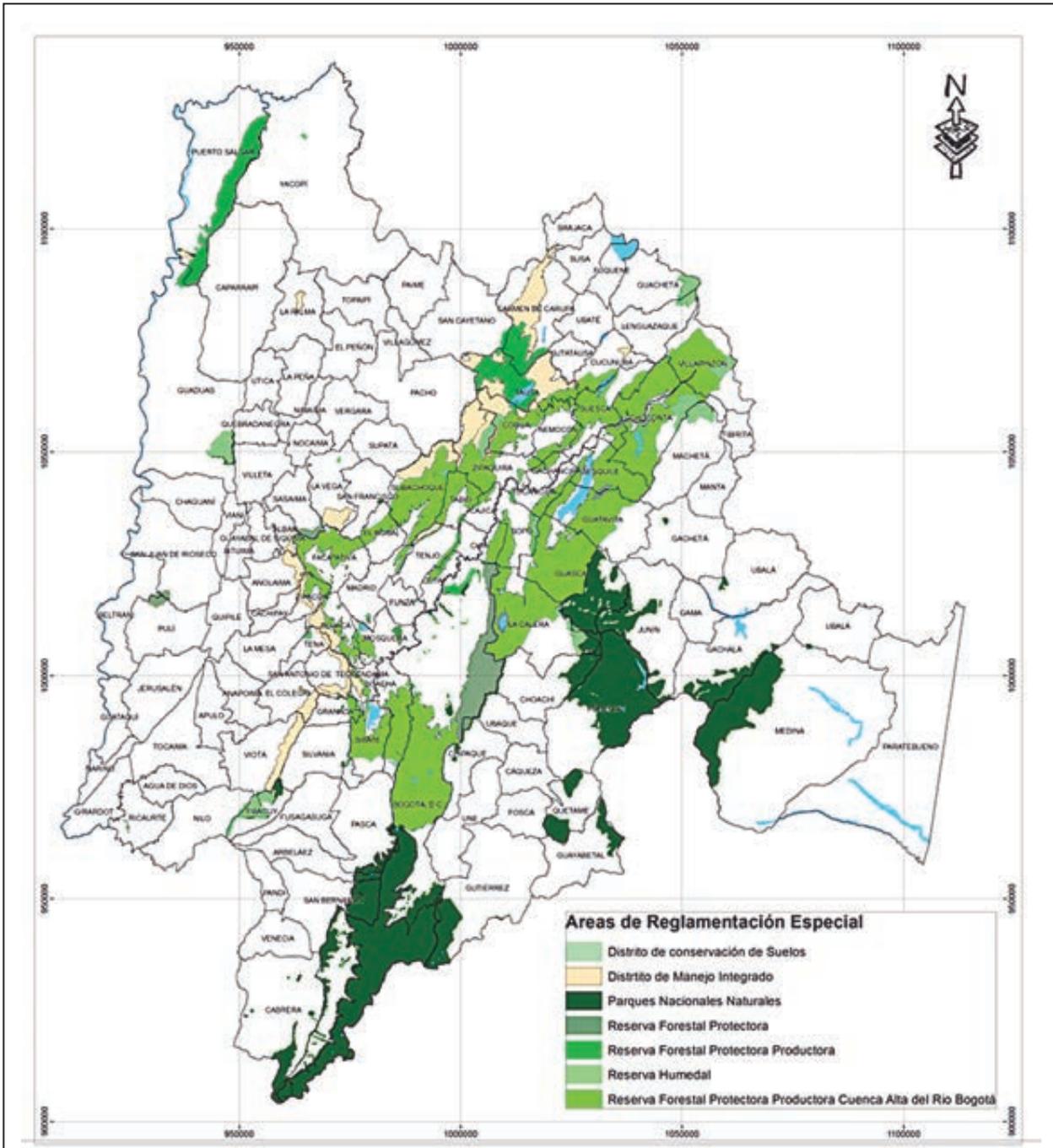
DISTRITO CAPITAL:

- POT Zonas de protección definidas en el POT
- Proyecto Corredor de Páramos

Con dicha información se generó el siguiente mapa que muestra las áreas con figura de protección actual en el departamento de Cundinamarca. Vale la pena resaltar en este mapa las provincias en donde el porcentaje de áreas con protección es o muy bajo o inexistente, particularmente hacia las zonas periféricas del departamento y, por el contrario, la gran cantidad de áreas con protección alrededor de la sabana de Bogotá.

74. En esta sección no se analizan o tienen en cuenta las zonas de producción debido a que la identificación de alternativas para las zonas de recuperación para la producción, así como la identificación de agroecosistemas de mayor valor, se debe realizar en escalas más detalladas con un conocimiento mayor sobre los sistemas y prácticas productivas.

Mapa 49. Mapa de Áreas de reglamentación especial (Cundinamarca)



Fuente: Elaboración L Bernal, Información suministrada: CAR, Gobernación Cundinamarca, SDP, (2013)

75. Se definen como zonas a conservar las zonas que hacen parte de Áreas de importancia ecosistémica, es decir Áreas de conservación, Recuperación para la conservación y Preservación.

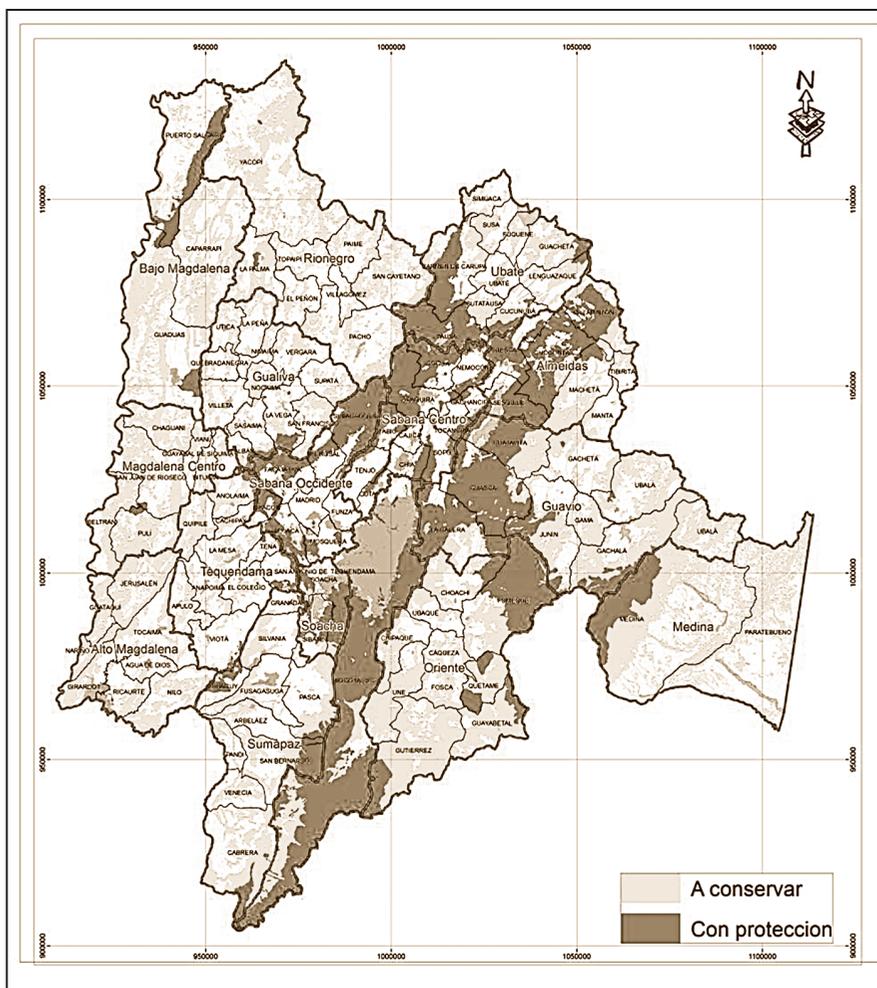
4.6 COMPARACIÓN ÁREAS CON REGLAMENTACIÓN ESPECIAL VS. ÁREAS QUE REQUIEREN UN MANEJO ESPECIAL DE CONSERVACIÓN

Una vez se identificaron las zonas que cuentan con reglamentación especial, se compararon estas con las áreas que, de acuerdo a la metodología propuesta, deben tener una categoría de conservación; se tiene que un total de 11,431 km² que deben ser conservados⁷⁵ o tener un manejo especial por parte de las entidades territoriales,

CAR y demás actores de cada territorio. De estas solo 3,485 Km² tiene figura de protección. Es decir, solo el 30.4% del área que requiere protección cuenta con una figura legal que la sustenta.

Esta tendencia es más pronunciada en las provincias del Alto Magdalena, Rio Negro, Magdalena Centro, Tequendama, en donde aproximadamente el 98% de las áreas a conservar no tienen figura de protección en la actualidad. El mapa a continuación demuestra estos hechos descritos:

Mapa 50. Comparación áreas a conservar con áreas protegidas



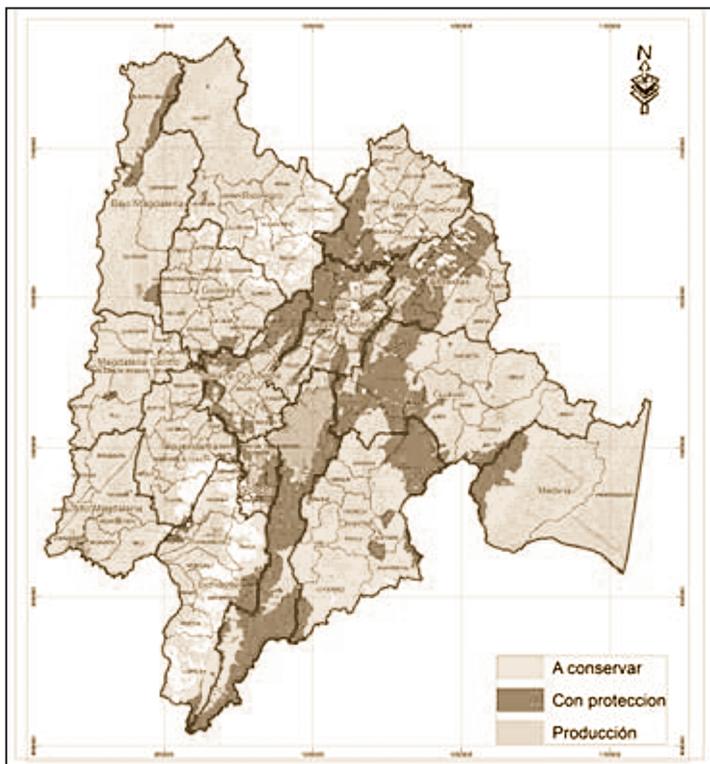
Fuente: Elaboración L. Bernal, (2013)

Esta comparación es importante para poder entender la dependencia de las zonas de producción de las zonas de conservación por los servicios ecosistémicos que estas les prestan. Es decir, la sostenibilidad de la producción depende del mantenimiento de estos servicios ubicados en las zonas de conservación. Por otro lado, también vale la pena identificar aquellas provincias con grandes áreas de conservación que prestan servicios ecosistémicos a provincias vecinas dedicadas a la producción. Esta información es la base de decisión para el desarrollo de

mecanismos de compensación a nivel departamental⁷⁶. Vale la pena aclarar que se requieren estudios más detallados para tener claridad sobre la interdependencia entre estas áreas y los diferentes servicios ecosistémicos de regulación, provisión y culturales.

La siguiente tabla muestra la comparación mencionada en los párrafos anteriores entre las áreas a conservar, áreas con figura de protección y zonas de producción por provincia.

Mapa 51. Comparación áreas a conservar con áreas protegidas



Fuente: Elaboración L. Bernal, (2013)

72. Como por el ejemplo el proceso que están desarrollando el departamento y la CAR, descrito en el siguiente artículo: <http://www.elespectador.com/noticias/bogota/pago-protger-los-bosques-articulo-500923>

Tabla 22. Tabla Comparativa entre figuras de uso y protección actuales

PROVINCIA	A CONSERVAR	CON FIGURA DE PROTECCIÓN	PRODUCCIÓN
Bogotá D.C	12,66%	60,08%	7,37%
Almeidas	20,84%	44,13%	29,82%
Alto Magdalena	48,28%	0,23%	50,15%
Bajo Magdalena	35,35%	9,01%	54,73%
Gualiva	31,79%	3,58%	56,37%
Guavio	39,34%	29,84%	30,60%
Magdalena Centro	51,15%	1,10%	45,32%
Medina	39,01%	9,64%	51,32%
Oriente	53,40%	21,87%	23,79%
Rionegro	36,59%	0,74%	47,90%
Sabana Centro	5,52%	45,50%	44,23%
Sabana Occidente	6,71%	43,88%	47,41%
Soacha	18,15%	14,71%	45,91%
Sumapaz	33,17%	10,07%	25,47%
Tequendama	24,51%	6,13%	56,62%
Ubate	30,46%	27,47%	37,91%

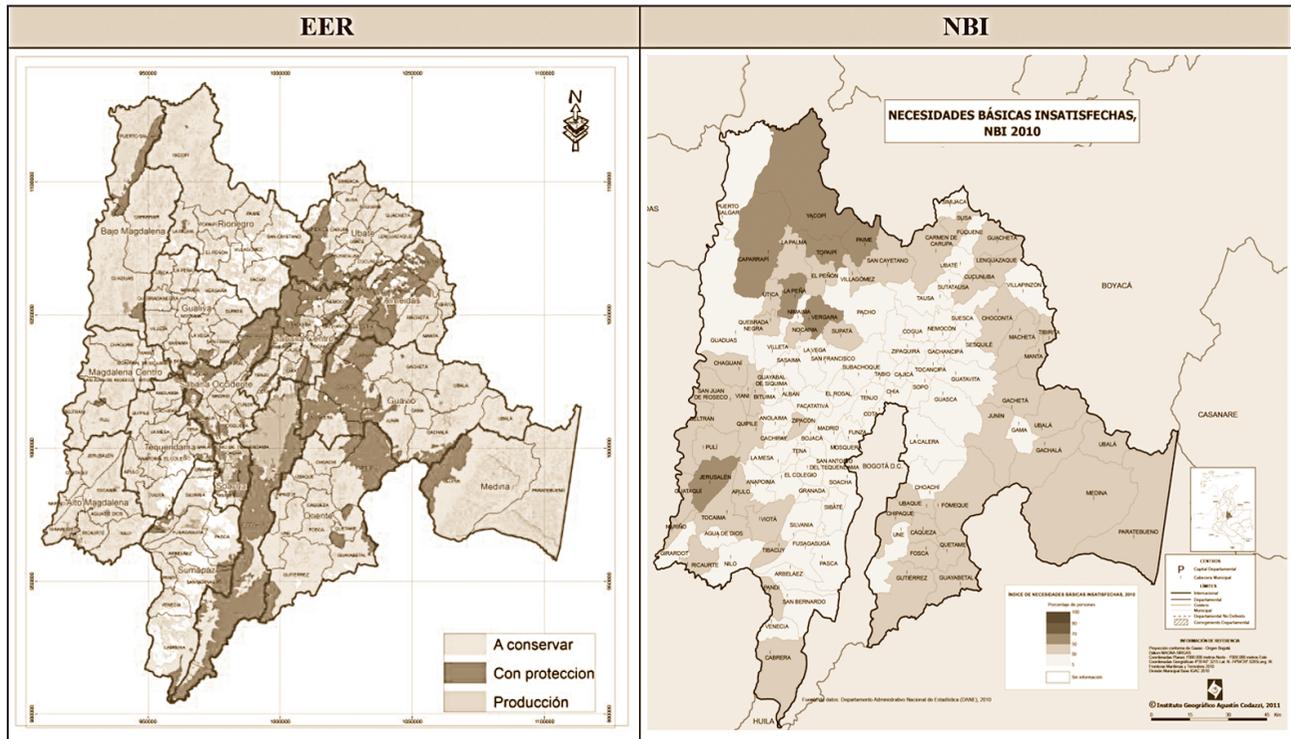
Fuente: Elaboración L. Bernal, (2013)

4.7 LA EER Y LAS CONDICIONES SOCIOECONÓMICAS DE CUNDINAMARCA

Después de identificar la EER, se realizó una comparación entre la Estructura Ecológica Regional y el Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas en los municipios de Cundinamarca con el fin de identificar determinantes que orienten las decisiones normativas y relacionadas con incentivos para el manejo y gestión del territorio. Como resultado, es posible apreciar que las zonas periféricas, alejadas de los centros de desarrollo económico y con mayor índice de Necesidades Básicas Insatisfechas NBI tienen un alto porcentaje de territorio que debería ser conservado (ej. provincias de Rionegro, Medina y Alto Magdalena). Esta situación genera retos significativos en el momento de definir estrategias de gestión de esas zonas.

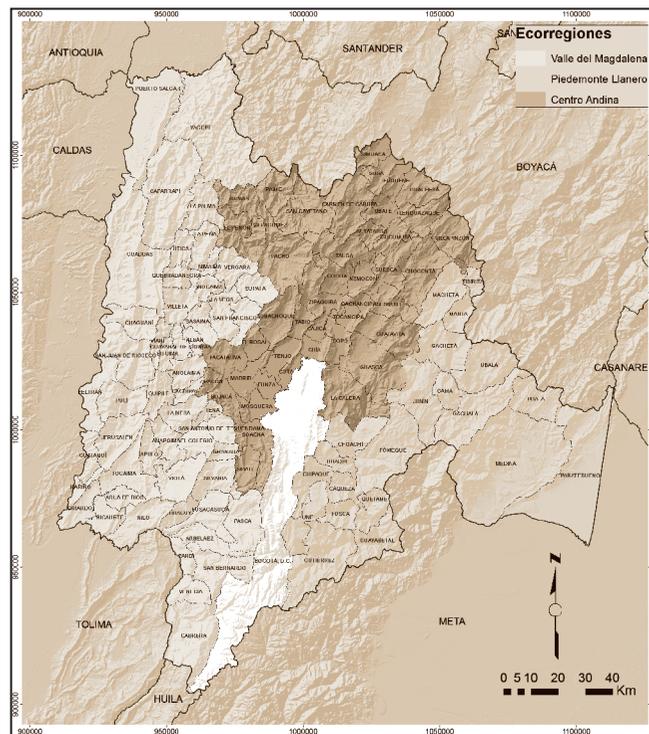
Este tipo de análisis deben profundizarse utilizando información cartográfica más detallada y sobre las actividades económicas, sistemas de producción, entre otros, que permitan definir exactamente cuál es el porcentaje de zonas a proteger versus las zonas de producción por un lado y, de forma paralela, orientar alternativas de desarrollo económico y social que estén acordes con la oferta del territorio, que garanticen la seguridad alimentaria y contribuyan a la reducción de índices de NBI. También se cruzó esta información con las ecorregiones del departamento. Este análisis es igualmente importante pues se pueden comenzar a asociar los ecosistemas y zonas de conservación identificados a diferentes ecorregiones e inclusive a sistemas ambientales supra-departamentales para los cuales también será necesario identificar lineamientos y estrategias de gestión desde el nivel nacional.

Mapa 52. Comparación entre áreas prioritarias de la EER y los índices de Necesidades Básicas Insatisfechas



Fuente: Elaboración L. Bernal, (2013)

Mapa 53. Ecorregiones de Cundinamarca, fuente PDD 2012-2016, (2012)



Fuente: Elaboración L. Bernal, (2013)

Como se planteó en la introducción a este documento, el objetivo de la identificación de la Estructura Ecológica Regional es facilitar la identificación de una solución a la desintegración entre la conservación de los ecosistemas y sus servicios ecosistémicos y el desarrollo social y económico. De esta manera se identificaron los principales lineamientos que constituyen elementos fundamentales para orientar la gestión de los actores, y que deberán ser materializados en políticas, normas, herramientas y programas que garanticen la identificación, definición y el mantenimiento de la EER.

Estos lineamientos buscan apoyar la articulación de los planes de ordenamiento territorial de los municipios entre ellos, bajo la orientación de las directrices departamentales de ordenamiento territorial, establecidas por la Ley 1454 de 2011.

La gestión de la Estructura Ecológica Regional se ha visto afectada por la desarticulación entre la planificación territorial y ambiental de las entidades territoriales colindantes, lo que ha generado situaciones que afectan la sostenibilidad del territorio. Por otro lado, se evidencia la necesidad de un mayor nivel de información y educación con respecto a la EER y otros temas ambientales. Estas condiciones se describen a continuación y son el marco de los lineamientos propuestos en este capítulo.

La primera condición es que el manejo y gestión de la EER ha sido relegada a un segundo plano en los planes y programas de ordenamiento territorial, habiendo dado prioridad al crecimiento económico, y por ende poniendo en riesgo los procesos ecológicos esenciales para el desarrollo sostenible de los territorios. Al mismo tiempo, y como efecto contrario, en algunos casos el sistema de protección de áreas ambientalmente estratégicas ha producido una descompensación y desequilibrio territorial en materia de desarrollo económico.

Por otro lado, hay poco conocimiento a nivel institucional y social de los bienes y servicios ecosistémicos que

presta la EER. El desconocimiento del valor ambiental, social y económico de la EER conlleva a la inexistencia de un sistema de compensación inter-territorial entre productores y consumidores de esos bienes y servicios. La falta de conocimiento de la aptitud y capacidad del suelo tiene como consecuencia que tan sólo el 40% del suelo en Cundinamarca está bajo usos del suelo acordes a la vocación del mismo y aproximadamente el 25% del territorio se encuentra en condiciones de sobre explotación.

La planificación del territorio se ha dado desarticuladamente, pues los entes municipales, distritales o regionales consideran que la gestión de su territorio es ajena a la de las entidades territoriales con las que limitan. Esto hace que la gestión ambiental y territorial sea débil, y que la implementación de procesos de ordenamiento ambiental regional haya sido bastante limitada. Es necesario que se trabaje en la promoción de figuras asociativas entre departamentos y municipios vecinos cuyo objetivo sea el desarrollo sostenible y en particular un ordenamiento territorial integrado y de largo plazo⁷⁷.

No existen mecanismos de vigilancia y control efectivos para la actuación en materia ambiental de las autoridades ambientales y territoriales, hecho que se va complejizando en las zonas más apartadas de la región. Este factor, se encuentra relacionado con la falta de educación y conciencia ambiental de la ciudadanía y funcionarios gubernamentales, que igualmente genera la falta de participación social y su implicación en la toma de decisiones y en la planificación y gestión de los territorios.

Las diferentes entidades, así como los ciudadanos no tienen acceso a la información de manera oportuna, lo que genera la toma de decisiones sin bases técnicas que las soporten. Por otro lado, no hay metodologías y protocolos claros que guíen la producción y el manejo de la información por parte de las entidades territoriales y otras instituciones responsables.

77. La Ley 1454 de 2011 constituye un avance legislativo importante en este sentido, sin embargo, es preciso avanzar en su reglamentación y en los demás requerimientos legislativos que ella establece, de tal forma que se dinamicen estos procesos de integración y armonización de competencias.

4.8.1 Lineamientos de gestión

Teniendo en cuenta las consideraciones anteriormente descritas, a continuación se presenta una primera aproximación de los lineamientos para la gestión y el manejo de la Estructura Ecológica Regional.

4.8.1.1 Objetivo: Garantizar la gestión apropiada de la EER para asegurar la permanencia de los procesos y funciones ecológicas en los que se sustenta la prestación de servicios eco-sistémicos y productivos que aseguren la sostenibilidad de la región y mejorar la calidad de vida de los habitantes.

4.8.1.2 Principios:

- a. **Responsabilidad compartida y diferenciada:** todas las instituciones de carácter nacional, departamental y municipal a las que les competa el desarrollo territorial y ambiental deben participar articuladamente con responsabilidades específicas.
- b. **Desarrollo Sostenible:** Es el desarrollo que satisface las necesidades del presente sin comprometer la habilidad de generaciones futuras de satisfacer sus propias necesidades. desarrollo que satisfaga las necesidades del presente sin poner en peligro la capacidad de las generaciones futuras para atender sus propias necesidades. Es así que el mantenimiento de la EER parte de la idea de que medio ambiente es parte integral del desarrollo económico y social, los cuales no se podrán alcanzar sin la preservación del mismo.
- c. **Beneficio Colectivo:** parte de la premisa del bien común, de tal manera que toda la gestión de la EER debe realizarse prevaleciendo el beneficio general sobre el beneficio individual.
- d. **Participación:** La participación y el trabajo en red de los diferentes actores privados, públicos y de la sociedad civil son la base para la generación de una cultura de respeto de la EER para cumplir el alcance de esta política.
- e. **Escalaridad:** se refiere a la generación y difusión de Información para la toma de decisiones en las esca-

las apropiadas. Se refiere a los diferentes niveles de planeación que participan en la gestión de un mismo territorio. Así, el nivel nacional genera lineamientos generales; estos lineamientos son adoptados por regiones con características específicas de donde se definen directrices y determinantes para el nivel subregional y local, en donde se definen los elementos vinculantes de la planificación, usos del suelo, ubicación de infraestructura, etc. Cada nivel juega un papel fundamental en el proceso.

4.8.2 Líneas de acción

4.8.2.1 Gestión de la información para la toma de decisiones:

Es fundamental enfocar esfuerzos en la generación, procesamiento y divulgación de la información pertinente y relevante para lograr una gestión adecuada de la EER.

- a. Diseño y difusión de metodologías y protocolos por parte de los institutos de investigación para la generación de información en cada nivel requerido.
- b. Generación y difusión de Información para la toma de decisiones en las escalas apropiadas (1:100.000 para el nivel regional; 1:25,000 y 1:10,000 para el nivel local: 1:2000 a nivel urbano).
- c. Valoración y modelamiento de los servicios ecosistémicos.

4.8.2.2 Coordinación y planificación conjunta:

Es fundamental promover esfuerzos coordinados entre las diferentes entidades y al interior de las mismas. Esta articulación debe darse con las demás entidades que inciden en la EER y que se encuentran en el nivel nacional, regional y territorial

- a. Generación y fortalecimiento de espacios para la planificación ambiental y de ordenamiento territorial construidas con una visión integral del territorio. Se considera que el nivel subregional de las provincias es el nivel más adecuado para la definición con mayor detalle de la EER.

- b. Articulación y creación de Instrumentos de gestión ambiental para el mantenimiento de la EER (Crear un solo esquema de Pago por Servicios Ambientales y de compensaciones para Cundinamarca).
- c. Generación de espacios de concertación y discusión de temas relacionados con ordenamiento ambiental y territorial. Estos se pueden generar en el marco de las Comisiones Departamental y Municipales de Ordenamiento Territorial propuestas por la LOOT.
- d. Articular los procesos de armonización normativa exigidos por la LOOT con la normatividad relacionada al manejo y gestión de la EER. En particular es necesario articular los procesos de implementación de la Política Nacional de Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos, así como la Política Hídrica Nacional.
- e. Definir el papel específico de las corporaciones autónomas regionales de apoyo a provincias y municipios en el desarrollo de los estudios requeridos para definir la EER en niveles de detalle apropiados para los procesos de planificación municipal y supramunicipal.

4.8.3 Herramientas y programas para la gestión de la EER:

Se proponen las siguientes herramientas, que deben ser desarrolladas en concordancia con las condiciones socioeconómicas de cada subregión.

- a. Generar incentivos económicos para promover la conservación, restauración, y uso sostenible de los recursos naturales en predios de propiedad privada en áreas que actualmente no están bajo figuras de protección pero que deben ser conservadas. Por ejemplo, implementar esquemas de pagos por servicios ambientales y de compensaciones a impactos ambientales, o Incentivo Forestal para la restauración.
- b. Desarrollo de banco de proyectos regional y local para la gestión y el manejo de la EER en concordancia con los procesos de ordenamiento territorial y las políticas de nivel nacional.
- c. Articular la información producida en este estudio con procesos de gestión del riesgo tales como el Plan

Regional Integral de Cambio Climático Región Capital Bogotá-Cundinamarca – PRICC.

- d. Las provincias o municipios deben realizar estudios a un mayor nivel de detalle con el fin de definir cuáles son las áreas específicas que requieren un tratamiento especial ya sea para conservación, preservación o producción que garantice la seguridad alimentaria. Este proceso debe contar con el acompañamiento de las CAR y la Gobernación, así como de las entidades del nivel nacional especializadas en estos temas (IAvH, IGAC, IDEAM, Min Ambiente, entre otros) quienes cuentan con la capacidad técnica requerida para este trabajo.
- e. Integrar las zonas de la EER definidas como de conservación al sistema nacional de áreas protegidas, utilizando las diferentes figuras de reglamentación especial, y teniendo en cuenta la sostenibilidad social y económica de la población que las habita.
- f. Realizar estudios detallados a escala local sobre servicios ecosistémicos específicos como por ejemplo el recurso hídrico, la producción de alimentos, la regulación del clima, entre otros.
- g. Fortalecer y promover las cadenas y sistemas de producción sostenible (permacultura, agricultura orgánica, sistemas silvopastoriles, entre otros) en zonas de producción.
- h. En las zonas de producción promover prácticas coherentes con la vocación del suelo, incluyendo en particular las zonas de clase agrológica II y III como zonas exclusivas de producción que sirvan de base para garantizar el sistema de seguridad alimentaria.
- i. Identificar y gestionar líneas de financiación para la implementación de la estrategia así como, identificar actores clave que pueden apoyar el desarrollo de la estrategia.

4.9 CONCLUSIÓN

El proceso metodológico propuesto busca la identificación de la Estructura Ecológica Regional partiendo

de insumos y estudios biofísicos desarrollados por entidades oficiales del país, en particular el IGAC. Este es un proceso que puede replicarse a nivel más detallado dependiendo de la disponibilidad de información y el nivel de detalle necesario para cada nivel de planificación territorial (regional, subregional, local o urbano).

El proceso permite la identificación de zonas que por su aptitud y condiciones biofísicas se categorizan en zonas de conservación, preservación y recuperación para la conservación, las cuales deben tener figuras de protección. De la misma forma la metodología permite identificar zonas de producción y recuperación para la producción que requieren de un uso y manejo sostenible de acuerdo a su vocación. Para la definición de una estrategia de gestión, que permita la sostenibilidad de los elementos identificados, es necesario además entender y analizar las condiciones sociales, económicas y culturales de la zona de estudio.

Es importante mencionar que si se pretende replicar el proceso para áreas más detalladas, es necesario contar con los insumos básicos de información de suelos y uso actual a la escala apropiada, así como estudios de evaluación de los servicios ecosistémicos presentes y las áreas prioritarias para la conservación a la escala adecuada. En el caso de no tener disponibilidad de información, es necesario primero realizar estudios de suelo y cobertura vegetal al nivel de detalle necesario. La decisión sobre el nivel de detalle requerido para cada área de estudio depende de los requerimientos de planificación y ordenamiento territorial identificados, por ejemplo, en zonas identificadas como áreas prioritarias para la conservación de la biodiversidad será necesario realizar estudios a escala local e inclusive predial para definir su delimitación y estrategia de gestión.

Este tipo de ejercicios tanto a escala regional como local son esenciales para la revisión y ajuste de Planes de Ordenamiento Territorial municipal y elaboración de directrices departamentales, siempre teniendo en cuenta la escala de trabajo requerida. Para algunas zonas de Cundinamarca existe información disponible a escalas 1:25.000 y 1:10.000.

Durante la aplicación del proceso metodológico se encontró mucha información y cartografía disponible a una escala cartográfica adecuada (1:100.000), sobre suelos, coberturas, y conflictos de uso. Sin embargo, se identificó un limitante en la disponibilidad de información relacionada con la biodiversidad. Por ejemplo, los ecosistemas no se encuentran delimitados a esta escala y por tal motivo la valoración de servicios ecosistémicos tuvo que ser realizada a partir de las coberturas.

En cuanto a la Estructura Regional del departamento de Cundinamarca se pueden reseñar las siguientes conclusiones:

- De acuerdo a la información de capacidad agrológica, los mejores suelos se encuentran en las provincias de Sabana Centro y Occidente, específicamente al norte de la ciudad de Bogotá. Estos suelos están siendo subutilizados al tener una vocación principalmente agrícola y estar siendo utilizados para manejo de pastos y como zonas de expansión urbana e industrial.
- En cuanto a conflictos de uso del territorio es posible identificar que existe un gran porcentaje del departamento sobreutilizado. Es necesario un manejo y desarrollo sostenible de los suelos que permitan su recuperación, específicamente para la producción, de acuerdo a su aptitud agrológica.
- De acuerdo con la zonificación biofísica, el 23% del territorio debería tener una clasificación de conservación y/o preservación, mientras que un 65% posee vocación para la producción.
- Existe una gran extensión del territorio con condiciones y vocación para ser conservados de los cuales solo un 30% tienen figura de protección en la actualidad.
- Al realizar un análisis por provincias es posible identificar que las provincias con mayor cantidad de tierras a conservar, y que en la actualidad no tienen figura de protección son las de Oriente, Gualivá. De estas provincias la de Oriente es la que tiene los índices de NBI más altos, factor que se debe tener en cuenta para la toma de decisiones.

- Una vez realizada la comparación entre las zonas a conservar y las que tienen figura de protección, en la actualidad se identifican claramente dos casos: 1) zonas que por sus condiciones y vocación deben ser conservadas las cuales solo un 30% tienen figura de protección en la actualidad, y 2) zonas en las que existe actualmente figura de protección pero que de acuerdo a su vocación son de producción.
- Cualquier herramienta o programa de gestión de la EER debe considerar la importancia de la tierra y los recursos naturales para el sustento y el bienestar de las personas. En áreas de NBI más bajo y donde las condiciones socio-económicas sean mejores se pueden incorporar mayores restricciones de uso. Por el contrario, en áreas con alto nivel de NBI se deben buscar incentivos y mecanismos de compensación para promover la conservación de las áreas identificadas. Este tipo de análisis deben profundizarse en una segunda etapa.
- Se recomienda que este ejercicio tenga continuidad en diferentes frentes. Hay cuatro frentes de trabajo que podrían abordarse a futuro: (1) investigación a mayor detalle sobre los servicios ecosistémicos del departamento, (2) precisión de los lineamientos aquí mencionados, (3) el desarrollo de un piloto para aplicar el concepto de EER al nivel de provincia y (4) la profundización de estudios que permitan incorporar variables socio-económicas.

BIBLIOGRAFÍA

- Andalucía, J. d. (n.d.). Medio Ambiente. Retrieved 05 15, 2013, from Junta de Andalucía:
http://www.juntadeandalucia.es/medioambiente/web/Bloques_Tematicos/Publicaciones_Divulgacion_Y_Noticias/Documentos_Tecnicos/Reconocimiento_Donana/PDFs/clasificacion.pdf
- Bertrand, G. (1993). El Geosistema y la auto-reorganización de la geografía física. Cuadernos de geografía, IV (1-2), 59-83.
- CAF-DAPD-CEDE. (2000). Aproximación a las directrices de ordenamiento territorial para Bogotá y la región. Bogotá: DAPD.
- CAR. (2012). Bogotá.
- Colombia, C. d. (2011). Ley 1454 de 2011 Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial. Bogotá: Diario Oficial.
- Colombia, C. d. (1997). Ley 388 de 1997. Bogotá: Diario Oficial.
- Cundinamarca, G. d. (2006). Mapa de Cobertura Vegetal y Cuerpos de Agua del Dpto de Cundinamarca a escla 1:100.000. Bogotá: Gobernacion de Cundinamarca.
- D.C., S. D. (2013). Plan de Ordenamiento Territorial - Decreto 364 de 2013. Bogotá: SDP.
- Ecosistemas. (n.d.). Retrieved Abril 25, 2013, from Biodiversidad Mexicana: <http://www.biodiversidad.gob.mx/ecosistemas/quees.html>
- Fabian Cote, I. (2012). Avances en el análisis del subsistema biofísico de la Depresión Momposina. Bogotá.
- Fonseca Fino, F. (2011). Diseño metodológico para la definición de determinantes ambientales regionales basadas en el sistema GTP en la jurisdicción de Corpochivor. Tesis de Maestría en Geografía con énfasis en Ordenamiento Territorial, Convenio Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia e Instituto Geográfico Agustín Codazzi, Bogotá D.C.
- Galindo, G., Marcelo, D., Bernal, N. R., Vergara, L. K., & Betancourth, J. C. (2009). Planificación ecorregional para la conservación de la biodiversidad en el Caribe continental colombiano. En Serie Planificación Ecorregional para la Conservación de la Biodiversidad (Vol. N° 1). Bogotá D.C., Colombia: Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt, Agencia Nacional de Hidrocarburos, The Nature Conservancy e Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales.
- Instituto Alexander von Hymboldt (IAvH) – Instituto Geográfico Agustín Codazzi (UGAC). (2006). Elementos para la incorporación de la biodiversidad en los Planes y Esquemas de Ordenamiento Territorial. Bogotá D.C., Colombia: Imprenta Nacional de Colombia.
- IAvH. (2003). Convenio de las naciones unidas sobre diversidad biológica, ley 165 de 1994 y protocolo de. Bogotá D.C., Colombia: Instituto Alexander von Humboldt.
- IAvH. (2008). Lineamientos de política ambiental para la región central. Propuesta técnica con énfasis en la EER. Bogotá: UNCRD.

- IAvH. (2008). Propuesta técnica para la formulación de los lineamientos de política ambiental para la region central, con énfasis en la estructura ecológica regional. Bogotá: UNCRD.
- IDEAM. (2011). Aportes del IDEAM para la definición y aplicación de la Estructura Ecológica Nacional. Bogotá D.C., Colombia: Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales.
- IDEAM. (2010). Leyenda nacional de coberturas de la tierra: Metodología Corine Land Cover adaptada para Colombia Escala 1:100.000. Bogotá D.C., Colombia.
- IDEAM, IGAC, IAvH, INVEMAR, SINCHI e IIAP. (2007). Ecosistemas continentales, marinos y costeros de Colombia. Bogotá D.C., Colombia.
- Londono, F. (2012). APOYO A LOS PROCESOS DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL, DESARROLLO Y ORIENTACIÓN TÉCNICA A LA. Bogota: IGAC.
- MADS. (2011). Política Nacional para la Gestión Integral de la Biodiversidad y sus Servicios Ecosistémicos. Bogotá D.C., Colombia: Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible.
- Maynard, S., James, D., & Davidson, A. (2010). The Development of an Ecosystem Services Framework for South East Queensland. *Environmental Management* (45), 881–895.
- Milenium Ecosystems. (2005). Milenium Ecosystems Assessment. Ecosystems and human wellbeing: synthesis. .
- Morales, M., Rodríguez, N., Ramos, L., Roza, M. C., Cardona, D., Cruz, S. P., y otros. (2012). Proceso metodológico y aplicación para la definición de la Estructura Ecológica Nacional: énfasis en servicios ecosistémicos - Escala 1:500.000. Bogotá D.C., Colombia: Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales -IDEAM-.
- Neal-Useche, I. (2011). Sostenibilidad Territorial, como hacerla funcionar. Bogota.
- Remolina, I. y. (2010). Propuesta para la Estructura Ecológica regional para la Región Capital. No.014-UEFMA-2010. Bogotá: Secretaría Distrital de Ambiente.
- Rios, J. (n.d.). [www.monografias.com](http://www.monografias.com/trabajos7/desu/desu.shtml). Retrieved 11 20, 2011, from El desarrollo sustentable: <http://www.monografias.com/trabajos7/desu/desu.shtml>
- SIRAP Caribe & TNC. (2010). Portafolio de Áreas Prioritarias para la Conservación del Caribe Colombiano. Sistema Regional de Areas Protegidas del Caribe & The Nature Conservancy.
- TNC. (2009). Manual para la creación de áreas protegidas públicas regionales, departamentales y municipales en Colombia. Bogotá D.C., Colombi: The Nature Conservancy.
- United Nations Environmental Program (UNEP)-WCMC. (2011). Developing ecosystem service indicators: Experiences and lessons learned from sub-global assessments and other initiatives. Technical Series (58), 118.
- Valbuena, S., Tavera, H., & Palacios, M. T. (2008). Propuesta de Estructura Ecológica Regional para la Región Central. Bogotá D.C.: Gobernación de Cundinamarca, Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., CAR, UNCRD-UNDESA e IAvH.

Capítulo 5





5 LA PUJANZA METROPOLITANA EN MEDIO DEL VACÍO INSTITUCIONAL

Los desafíos de la armonización de políticas en la zona metropolitana de Bogotá
Oscar A. Alfonso R.⁷⁸

5.1 LA DISTRIBUCIÓN DEL PODER Y LA METROPOLIZACIÓN: EN BÚSQUEDA DE UN “ACCIDENTE HISTÓRICO”

Los modelos territoriales de Estado, esto es, el conjunto de reglas que rigen la distribución del poder entre fracciones de un mismo territorio, presentan notables regularidades en el mundo, no obstante que la geografía económica y la geo-política se ha modificado de manera considerable desde que ellos fueron concebidos. Presentadas contemporáneamente como las formas de organización territorial al comando de la economía global, no gozan de reconocimiento político pues tanto los niveles centrales de gobierno como los entes territoriales subnacionales las identifican como una amenaza latente para la continuidad de los esquemas de distribución de poder. Lèfevre (2009) cuestiona el énfasis que se le ha dado a tal reconocimiento, es decir, a su institucionalidad, y sugiere que la vía de la gobernanza puede conducir los procesos metropolitanos más expeditos para el alcance de ciertos objetivos supra-municipales. En su análisis histórico, precisa que fue en Italia en donde las regiones metropolitanas se incorporaron dentro de la jerarquía de las formas de organización territorial y, sin embargo, nada cambió en términos de la administración del territorio de ese país. Por tanto, en el planeta aún se está a la espera de un reconocimiento institucional de las áreas o regiones metropolitanas que trascienda

el mero reconocimiento político y que propenda por una organización supra-local cuyo gobierno gestione los problemas y desafíos de esa escala territorial. Es lo que, reconocida su trascendencia geopolítica y socio-espacial y, retomando la idea inicial de Lèfevre, se calificaría como un “accidente histórico” que, al parecer, está ocurriendo precisamente en Francia.

El primero de marzo de mil novecientos setenta y nueve, el diario El País de España publicó un sucinto pero preciso análisis de los modelos territoriales de Estado en Alemania, Bélgica, Italia y Francia. El articulista puso un énfasis en las autonomías y funciones regionales en relación con los esquemas electorales regionales de los primeros tres países, como preámbulo a un párrafo lapidario sobre la cuestión en Francia: “el sistema francés, por el contrario, fuertemente centralizado, representa el predominio indudable de los intereses nacionales sobre los locales. El Gobierno central nombra un prefecto con amplios poderes que preside la Administración local y, a pesar de las demandas de los autonomistas, especialmente corsos y bretones, nada hace prever una reforma regional en profundidad” (El País, 1979).

Pasaron treinta y cuatro años para que lo imposible ocurriera. El período de La Quinta República Francesa iniciado con De Gaulle en 1959, tenía en Valéry Giscard d’Estaing de la Unión para la Democracia Francesa como

78. Profesor titular e investigador de la Universidad Externado de Colombia. Agradezco el apoyo prestado por Paula A. Medellín V., Gabriela Parra R. y Santiago D. Segovia B. como asistentes en esta investigación, así como a María Cristina Ruíz de la Secretaría de Planeación de Cundinamarca en el trabajo cartográfico. Carolina Chica B., Ana María Oliveros y Sandra Beltrán D. de la Secretaría Distrital de Planeación me han beneficiado con su apoyo instrumental e intelectual.

su presidente en aquel 1979, tercero de una línea de gobiernos de orientación conservadora con cierta hegemonía electoral que no permitía divisar algún cambio de orientación en los asuntos del Estado. Tal vez esta fue la razón de peso que motivó el pesimismo del articulista español. Lo cierto es que François Mitterrand sucedió a Giscard d'Estaing y el socialismo europeo, no meramente el francés, vivió su cuarto de hora. Los gobiernos de Jacques Chirac y Nicolás Sarkozy preservaron el *statu quo* en lo político-territorial. Pero otro François, en este caso Hollande, interrumpió de nuevo la secuencia conservadora de la Unión para la Mayoría Presidencial, red denominada como Unión por un Movimiento Popular –UMP– y, voilà, en la última semana de julio de dos mil trece, la Asamblea Nacional le dio curso a la Ley de modernización de la acción pública territorial y de afirmación de las metrópolis.

Hacia finales del siglo pasado, algunos trabajos académicos que, en algunos casos, trascendieron a la esfera política, alertaron sobre los riesgos de la competencia fiscal en razón de las diferencias de riqueza alcanzadas por varias regiones y la consecuente diversidad estructural de sus bases impositivas. Uno de los primeros en advertir tal situación fue Madiès (1997, 200) para quien “la oferta ineficaz del bien público local es la resultante del comportamiento no cooperativo de los tomadores de decisiones local”. Durante el gobierno de Mitterrand se promulgó la Ley Defferre (1982) que concedió autonomías a los departamentos y regiones y con Chirac, en 2003, se amplió el alcance de esas autonomías y se introdujo el principio de la independencia financiera de los entes territoriales. En julio de 2013 se aprobó un nuevo estatuto para las metrópolis con más de 400.000 habitantes y, además, el alcance de las nuevas competencias es aún mayor para París, Lyon y Marsella, los núcleos de las principales aglomeraciones metropolitanas francesas:

El estatuto de esas metrópolis se basa en una estructura de cooperación intercomunal que ya existía, el Establecimiento Público de Cooperación Intercomunal –EPCI– que permite a los municipios asociarse para desarrollar competencias en común, tales como el transporte, la planeación del territorio o la gestión del medio ambiente. Los EPCI's pueden recaudar impuestos, ampliando su

autonomía financiera para realizar inversiones en los espacios de cooperación. De esa manera, la metrópoli es entonces una nueva categoría de ECPI, beneficiada con una fiscalidad propia, “destinada a reunir varios municipios integralmente y sin enclave y que se asocian en un espacio de solidaridad para elaborar y realizar conjuntamente un proyecto de planeamiento y de desarrollo económico, ambiental, educacional, cultural y social de su territorio, con el propósito de mejorar la competitividad y la cohesión a nivel europeo” (Chetry 2013).

Los EPCI pueden estar dotados de fiscalidad propia o directa cuando realizan el recaudo directamente de sus contribuyentes, o con fiscalidad indirecta cuando no les es posible la fijación de los gravámenes. De acuerdo con la Communauté de communes Pays de Colombey et du Sud Toulousain, “existen diferentes tipos de regímenes fiscales: la fiscalidad adicional, la fiscalidad mixta (combinación de tasas de habitación e hipotecarias con la tasa económica territorial, el régimen de la fiscalidad de la contribución económica territorial” (<http://www.pays-colombey-sudtoulousain.fr/page.php?id=1>). Las tasas impositivas al capital han estado asociadas al tamaño de las localidades en competencia, pero las de mayor tamaño no pueden ajustarlas a las de las localidades de menor tamaño a riesgo de asumir una considerable presión fiscal. Las tasas más elevadas implican alguna presión para las firmas que operan en las metrópolis, pero a cambio captan externalidades positivas de la aglomeración; por tanto, las pequeñas localidades tienen más incentivos a aumentar las tasas que las grandes a reducirlas. Asumiendo que los beneficios netos para los residentes en dos localidades, grande y pequeña, que entablan una “guerra tarifaria” son negativos, Madiès sugiere tres modalidades de intercomunalidad para inducir el comportamiento cooperativo:

- La intercomunalidad asociativa...bajo el fundamento de competencias delegadas voluntariamente (aducción del agua, transporte escolar, carreteras, recolección domiciliar de basuras y saneamiento) y de recursos captados bajo la forma de contribuciones;
- La intercomunalidad federativa...que se realiza a partir de una voluntad de cooperación muy exigen-

te, con el ejercicio obligatorio de ciertas competencias, de los recursos propios a través de las fiscalidad y del concurso financiero del Estado. Desde 1992 se han propuesto las comunidades de ciudades y las comunidades de municipios como nuevas formas de cooperación.

- La intercomunalidad solidaria que se organiza alrededor de las necesidades de empleo que son de una parte las aglomeraciones (urbanas) y de la otra parte los países rurales (Madiès 1997, 2006).

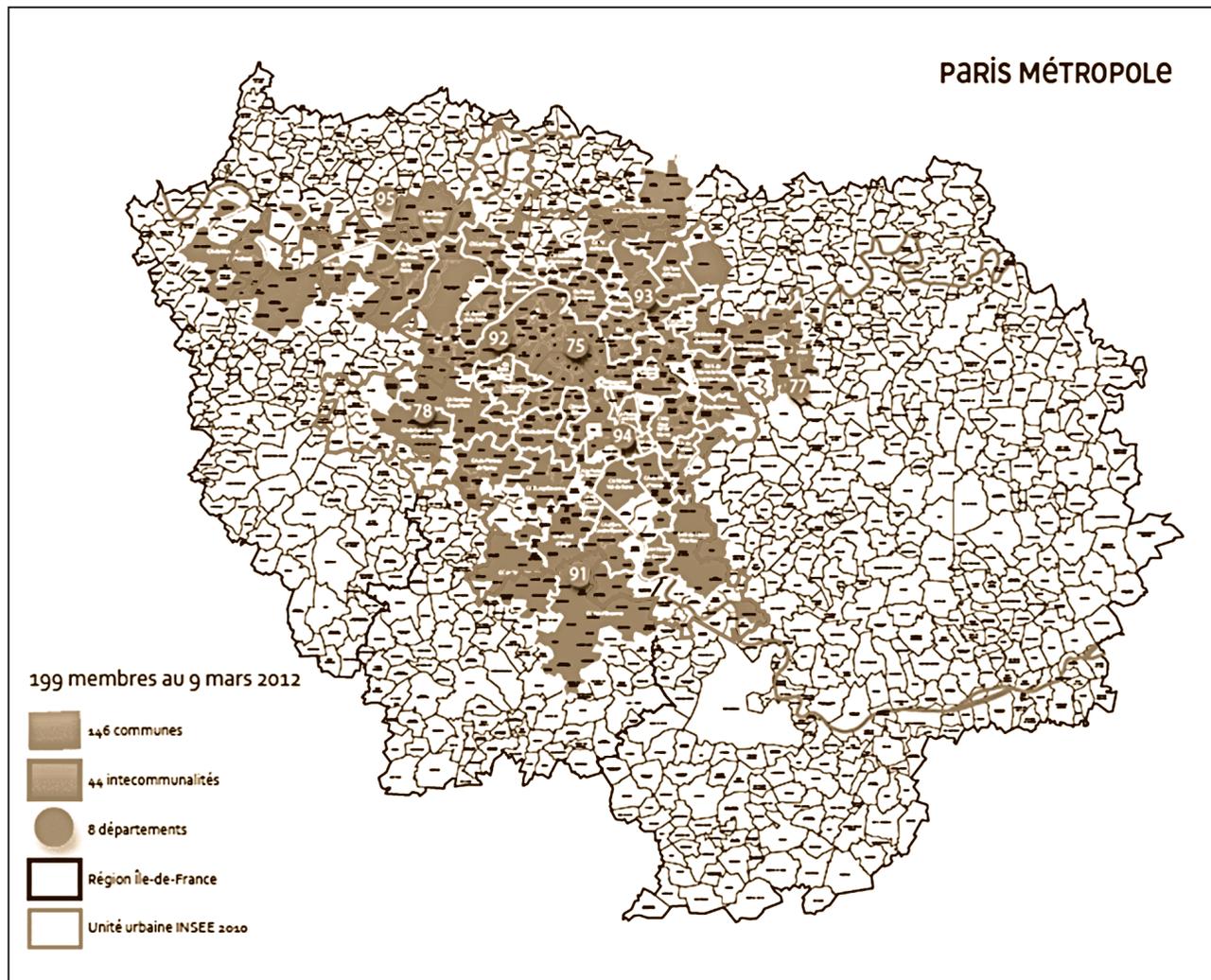
Madiès, junto con Hugouneng y Le Cacheux (1999), advirtieron sobre los riesgos de la competencia fiscal en tanto que esta acarrea la pérdida de soberanía fiscal que, por su parte, constreñía el margen de acción de las políticas redistributivas. Como resultado del Pacto de Estabilidad y Crecimiento y de las medidas que sucedieron al Tratado de Maastricht, las finanzas públicas de los estados europeos fueron sometidas a un severo ajuste pues se acordó que el déficit público no podía superar el 3% del PIB y el nivel de la deuda el 60%. Por su parte, “la armonización fiscal perseguía eliminar los entorpecimientos a la libre circulación de mercancías y de los capitales y a eliminar –o al menos a reducir– las distorsiones de la competencia entre los Estados miembros” (Hugouneng et. al. 1999, 64). Los esfuerzos fueron modestos, al punto que la Comisión Europea insistía sobre el “carácter contraproducente de una competencia fiscal incontrolable” (Hugouneng et. al. 1999, 64) y, por tanto, esa armonización debería ser reforzada con la suscripción de un código de buena conducta por parte de las empresas consistente en una directiva para que ellas depositaran un 20% de los ingresos financieros a la manera de una retención en la fuente. Como resultado de la reforma de 2013 en Francia, la Metròpoli del Gran París entrará a operar en enero de 2016 en un ECPI que congrega a la capital y al menos 124 municipios de su área de influencia directa, previéndose una reorganización territorial sobre la base de una escala de al menos 200.000 habitantes que participaran en la elección política de los consejeros metropolitanos.

El antecedente más cercano a la reforma actual ocurrió en 1960, tal como es recordado por Béhar (2013,1)

cuando Paul Delouvrier propuso una reforma que finalmente fue “un gran esquema general para estructurar la administración de la región parisina durante los años 1960”. En abril de 2013, Béhar reveló su escepticismo con el futuro legislativo de la reforma y sugirió que el verdadero “desafío sería pasar de una lectura mecánica de la solidaridad a una organización funcional de la metròpoli”. El Senado francés argumentó que el proyecto es una de las tres iniciativas encaminadas a reformar la descentralización y que busca, en primer lugar, “clarificar las responsabilidades de las colectividades territoriales y el Estado; fortalecer las dinámicas urbanas y afirmar el papel de las metròpolis y definir las transferencias y competencias del Estado”, mientras que la administración Hollande justificó la necesidad de la reforma territorial en la necesidad de enfrentar la crisis económica, social y política superando las dificultades de acompañamiento del nivel central a los territorios y a los funcionarios locales, en aras de la preservación de la cohesión social y de la transformación económica en crecimiento a largo plazo (Proyecto de Ley 793, Exposición de Motivos).

El contenido de la actual reforma se inspira en el Libro abierto sobre la gobernanza elaborado por Paris Métropole (Chum et. al. 2013, 1) que es un “sindicato mixto de estudios que reúne en la actualidad a 199 colectividades de diferentes sensibilidades políticas y de todas las escalas territoriales: ciudad de París, comunas, intercomunalidades, departamentos, región” (Paris Métropole 2012, 4) (ver Mapa 55). Este libro, que sostiene la necesidad de una gobernanza renovada que persiga una mejoría sustancial en el nivel de vida de los habitantes de la metròpoli parisina y la reducción de las inequidades sociales y territoriales, se inició con el seminario en Sceaux en mayo de 2011. El sindicato afirma que el statu quo es insostenible y que la reforma se requiere para enfrentar el desafío metropolitano que es un hecho local y mundial, y propone una visión compartida de la “metròpoli del mañana: solidaria, atractiva, innovadora, generosa y abierta al mundo” (Paris Métropole 2012, 10). Tal statu quo es la conservación de la escala comunal que, de hecho, fue el punto de encuentro de los senadores de la conservadora UMP y del Partido Comunista en una alianza inédita e impensada para oponerse el proyecto.

Mapa 55. Las 199 colectividades de París Métropole



Fuente: Paris Métropole (2012, 5)

El sindicato comparte una visión planetaria de la metropolización en sus fases avanzadas, al decir que “la mayoría de los habitantes del planeta habita en ciudades. Megapoles, megalópolis, metrópolis, entre otras denominaciones para diferentes realidades pero que tienen en común, en diferentes grados, la cuestión del desarrollo urbano duradero. Pero al mismo tiempo, la mundialización constituye un fenómeno que desplaza los centros de decisión, deslocaliza la producción, inten-

sifica los flujos y los intercambios comerciales, moviliza la población” (Paris Métropole 2012, 10). Los desafíos de gobernanza son agrupados en el libro en las dinámicas territoriales (suburbios, periferias y policentrismo), los actores de la gobernanza (los ciudadanos, el Estado y la descentralización, los actores económicos y sociales), los desafíos prioritarios (la vivienda, la movilidad, la solidaridad financiera y la atractividad) y las cuestiones claves (aeropuertos, ciclos del agua, empleo, espacios

abiertos, paisajes y biodiversidad, logística urbana, salud y territorios, servicios y equipamientos públicos, sindicatos técnicos y redes, turismo y urgencias sociales). Los participantes en la elaboración del libro plantearon tres figuras de gobernanza posibles:

- La primera propone unificar la gobernanza y simplificar la carta institucional existente;
- La segunda planea hacer evolucionar el sistema institucional, para la concertación y la convergencia entre actores, y se apoya notoriamente en la experiencia y en el “saber hacer” de las estructuras/sindicatos técnicos existentes; y,
- La tercera sugiere una gobernanza articulada y cooperativa, federando las colectividades existentes (Paris Métropole 2012, 56).

La primera opción se basa en la unidad de decisión y propone “la fusión de los departamentos existentes en una colectividad departamental al corazón de la aglomeración y, además, la creación de una comunidad urbana de la misma escala en lugar de las comunidades existentes” (Paris Métropole 2012, 57). Por el contrario, los proponentes de la metrópoli concertada no juzgaron necesaria la estructura unificada, según el criterio de que la metrópoli centralizada es una “aproximación obsoleta de la gobernanza. La complejidad de los desafíos, de los intercambios y de las interacciones entre territorios implica una gobernanza más flexible, una geometría variable que se adapte a la diversidad de los contextos, de las necesidades sociales... (Paris Métropole 2012, 58). Por su parte, los defensores de la metrópoli confederada se basan en la premisa de que el “policentrismo de la metrópoli debe reflejarse en el modo de gobernanza...Esta lógica articula la preservación de la autonomía de las colectividades locales y la necesidad de políticas metropolitanas coordinadas y participativas, dotadas con recursos compartidos, mutualizados y novedosos que la gobernanza debe definir (Paris Métropole 2012, 59). La geometría variable propuesta por la segunda figura de gobernanza se impuso sobre las restantes, al decir del texto del artículo 12 de las principales enmiendas de las comisiones del Senado después de la segunda lectura:

Creación de un EPCI denominado «metrópoli del Gran París», reagrupando la comuna de París, el conjunto de las comunas de los departamentos de Hauts-de-Seine, de Seine-Saint-Denis y de Val-de-Marne y las comunas francelines pertenecientes a un EPCI que comprenda al menos una comuna de la pequeña corona, posibilitando la integración de otras EPCI de los departamentos de la gran corona. Organización de la metrópoli por «territorios» reagrupando las comunas.

Esta iniciativa de la administración Hollande es a lo que Béhar (2011) denominó como el “primer polo de gobernanza” o la organización metropolitana alrededor del «escenario de la margarita». El disco central de la flor es París y cada pétalo que se desprende de allí es un EPCI, lo que solo es posible si se involucra al menos a una de las comunas de los departamentos de la primera corona, extendiéndose esos pétalos hasta abrigar esas realidades territoriales de la gran corona que participan del policentrismo parisino. Esa manera de concebir la región metropolitana es una novedad que aboca el diseño institucional de manera coherente con las dinámicas territoriales.

Para el director adjunto del Instituto de Ordenamiento y Urbanismo de Île-de-France hay dos opciones antagónicas en discusión, la metrópoli confederada y la metrópoli integrada. Antes de su análisis, evoca cuatro hitos de la gobernanza franceline: i) La organización de los servicios urbanos como el transporte, el alcantarillado sanitario, el acueducto, las telecomunicaciones, el gas, la electricidad y el tratamiento de los residuos sólidos están organizados a escala regional y cada prestador atiende de cien a trescientas comunas; ii) La intercomunalidad franceline, que venía creciendo más lentamente que las del resto de Francia, ha tomado un inusitado impulso desde 1999 cuando alojaba al 16% de la población de la región, llegando a acoger en la actualidad al 80% de sus residentes, algunos de ellos en conjuntos de más de 300.000 habitantes; iii) Junto con el Plan Director de Île-de-France opera un esquema de desarrollo y ordenamiento del espacio metropolitano francelin que incorpora las grandes discusiones de la región Gran París, tales como sus recursos de transporte y sus anhelos en materia de desarrollo; y, iv) El Estado es un protagonista de la interacción metropolitana

pues sus instrumentos de intervención apalancan el desarrollo metropolitano (Lacoste 2013b, 2-3). La creación de la metrópoli integrada permitiría contar con una nueva figura territorial capaz de realizar proyectos de gran envergadura requeridos por la región metropolitana, pero ello implica a su vez un redireccionamiento de los recursos fiscales con los que cuentan los actuales entes territoriales:

La segunda consecuencia y sin duda la más importante, los recursos más importantes del antiguo impuesto a los negocios que en la actualidad perciben las comunas y las EPCI, serán centralizados al seno de esa nueva estructura con un presupuesto cercano a los tres mil millones de euros. Esta elección conduce a transferir a la Metrópoli el ingreso más dinámico del que disponen las colectividades locales, la imposición económica, dotando a la nueva institución de una capacidad de acción considerable. Al hacerlo, trae (eventualmente) una respuesta radical a la cuestión de la solidaridad financiera en el seno de este espacio central...pero, simultáneamente, interviene agudamente la brecha entre el corazón de la aglomeración que concentra los dos tercios de los empleos y de los recursos fiscales, y la periferia, donde emergen algunas polarizaciones, pero donde solo hay siete empleos por cada diez activos y donde la población crece más rápido que el empleo. Esta ruptura mudará inevitablemente los términos de la cuestión de la igualdad entre estos dos espacios (Lacoste 2013b, 3).

El análisis de los debates académicos y políticos suscitados por la puesta en escena de la necesidad de una nueva gobernancia para la región metropolitana parisina-francesa, suscita al menos tres reflexiones preliminares para un planeta en proceso de metropolización-megalopolización. La primera es que el vigor del fenómeno metropolitano está dando al traste con viejos debates sobre los modelos territoriales de Esta-

do y exigen de una mirada renovada sobre las opciones sobre las que han gravitado los desarrollos teóricos, notoriamente sobre la polarización entre centralismo y federalismo. Ninguna de ellas, por si misma, ofrece explicaciones sustantivas del fenómeno ni alternativas de solución a los fenómenos demográficos, económicos y sociales de escala supralocal que caracterizan a la fase dominante de la urbanización de la población. Ligada a la anterior, la segunda atañe a la escala de las operaciones urbanas requerida para enfrentar los desafíos de gobernancia metropolitana. ¡Cooperación o muerte! Esa es la proclama de los discursos de avanzada que ponen en cuestión la persistencia del municipalismo y de las autonomías locales en que se soporta, en ambientes en los que el fenómeno metropolitano es irreversible.

5.2 METROPOLIZACIÓN, ESTRUCTURA ECONÓMICO ESPACIAL Y RASGOS DE LA TRIBUTACIÓN A LA PROPIEDAD Y A LA ACTIVIDAD ECONÓMICA

¿Qué jurisdicciones conforman la zona metropolitana de Bogotá? Con el uso del Índice de Metropolización (ver Recuadro 1), es posible responder a esa cuestión sin recurrir a criterios ad hoc. Su revisión periódica permite, además, constatar tanto el nivel alcanzado como la prolongación territorial del fenómeno. Empleando las estadísticas censales es posible establecer los lugares de nacimiento y los de residencia para verificar, con su empleo, con qué jurisdicciones interactúa más intensamente el núcleo metropolitano y, además, como lo hacen de conjunto todas las jurisdicciones hasta conforman una unidad espacial nueva a la que se denomina como zona metropolitana. Pero, en ocasiones, esa medida puede ser cuestionada con criterios geográficos y, para ello, es pertinente que los resultados obtenidos sean verificados con la cartografía de la zona en que se establezca su unidad geográfica en tanto jurisdicciones que componen un territorio en común.

Recuadro 1. Índice de Metropolización

El Índice de Metropolización –Z– es una magnitud que indica en principio la proporción de migrantes del núcleo urbano principal a un centro secundario de su área de influencia inmediata sobre el total de residentes en éste último; es decir, sólo el segundo componente del Índice de Interacción. Para construirlo se mide el número efectivo de emigrantes del núcleo urbano principal al centro secundario metropolizado (nacidos en NUP que emigran hacia m) y se compara con el total de residentes en m que provienen de M (nacidos en NUP que residen en m y residentes en m que nacieron allí mismo):

$$A = \frac{NUP_m}{M_m} = \frac{NUP_m}{NUP_m + m_m}$$

Donde,

- NUP_m , son los nacidos en NUP que residen en m ;
- M_m , son los nacidos en M que residen en m ; y,
- m_m , son los nacidos en m que residen en m .

Esta medida se compara con la misma proporción pero referida al total de la zona metropolitana M . En el numerador están los nacidos en NUP que residen en M , es decir los nacidos en NUP que residen en m y los que permanecen en NUP . En el denominador están los nacidos en M que permanecen en M , es decir la suma de los nacidos en NUP que permanecen en NUP y de los que residen en m , y los nacidos en m que permanecen en m y de los que residen en NUP .

$$B = \frac{NUP_M}{M_M} = \frac{NUP_{NUP} + NUP_m}{NUP_m + m_{NUP,m}}$$

Donde,

- NUP_M , son los nacidos en NUP que residen en M ;
- M_M , son los nacidos en M que residen en M ;
- NUP_{NUP} , son los nacidos en NUP que residen en NUP ;
- NUP_m , son los nacidos en NUP que residen en m ;
- $m_{NUP,m}$, son los nacidos en m que residen en NUP y en m .

El Índice de Metropolización –Z– es la relación A/B . Será igual a 1 cuando las distribuciones de nacidos en NUP y en m se comportan exactamente igual en NUP y en m y es inferior a la unidad cuando la asimilación sólo es parcial.

Tabla 23. Impacto migratorio de Bogotá sobre su área de influencia directa, 2005

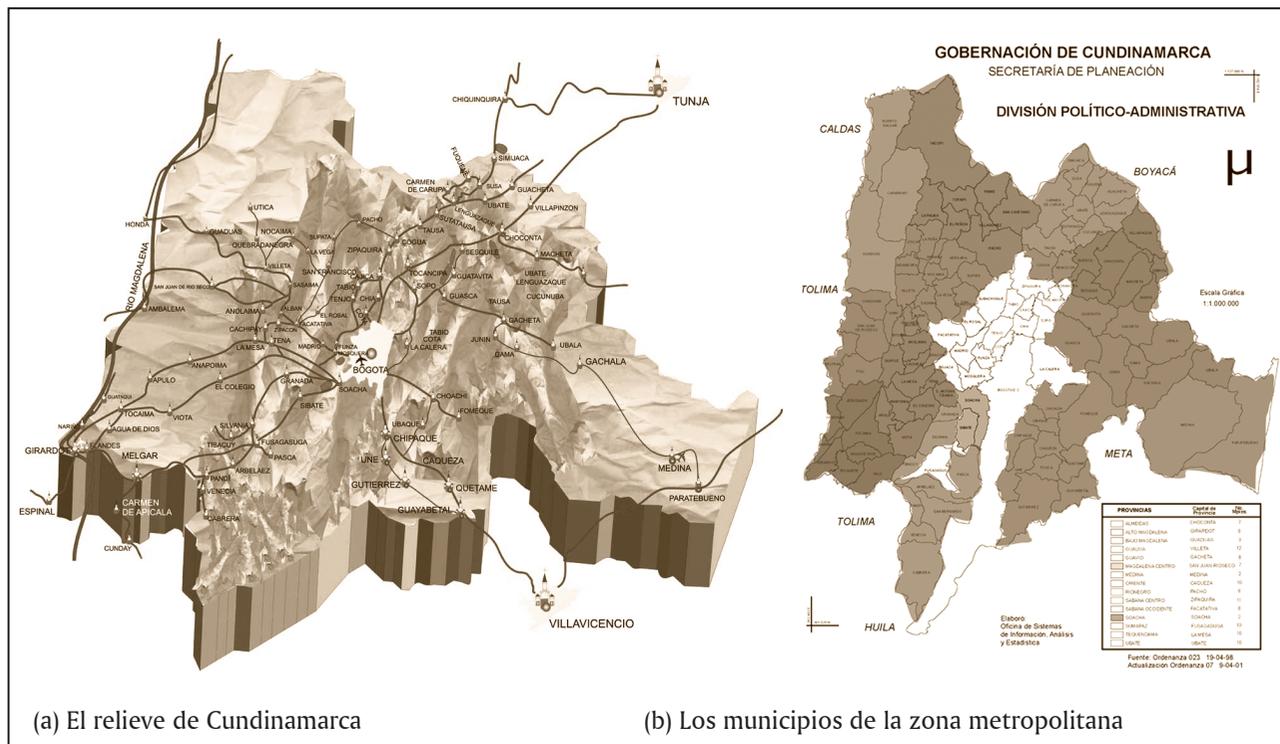
MUNICIPIO	SALDO MIGRATORIO CON BOGOTÁ	PROPORCIÓN (%) DEL SALDO MIGRATORIO EN RELACIÓN CON:		Z ÍNDICE DE METROPOLIZACIÓN
		LA POBLACIÓN AUTÓCTONA	LA POBLACIÓN RESIDENTE	
Soacha	152.995	207,3	38,4	0,724
Mosquera	18.566	199,7	29,2	0,689
Funza	13.259	76,4	21,9	0,497
Chía	16.998	50,0	17,4	0,428
Tocancipá	2.214	45,5	9,2	0,384
Cota	4.157	70,3	21,4	0,452
Sibaté	4.948	39,4	15,9	0,358
Cajicá	4.542	34,4	10,2	0,347
Madrid	6.102	31,0	9,9	0,342
Bojacá	(105)	(3,7)	(1,2)	0,211
Gachancipá	(35)	(1,3)	(0,3)	0,278
Sopó	1.124	15,2	5,4	0,276
Tenjo	(205)	(3,0)	(1,2)	0,225
Tabio	1.412	19,6	6,8	0,288
La Calera	384	2,8	1,7	0,220
Facatativá	(2.408)	(4,8)	(2,3)	0,201
Zipaquirá	(4.374)	(7,5)	(4,4)	0,126
Fusagasugá	(11.473)	(18,1)	(10,7)	0,128
Subachoque	(2.003)	(22,6)	(15,4)	0,087
El Rosal	1.007	26,5	7,5	0,242
Total Sabana	207.106	15,8	49,8	
Resto de Cundinamarca	(450.757)	(43,4)		
Resto del País	(1.776.186)	(6,0)		

Fuente: Cálculos con base en Estadísticas Poblacionales Ajustadas del DANE para 2005.

Los resultados de la Tabla 23 indican que, en conjunto, los 20 municipios de la Sabana de Bogotá tienen un saldo migratorio positivo con Bogotá, primer rasgo definitorio de una interacción diferente a la que la metrópoli establece con el resto del Departamento de Cundinamarca y del país pues, en efecto, el saldo migratorio es de signo contrario. Podrá argumentarse que lo mismo ocurre con Facatativá, Zipaquirá, Fusagasugá, Subachoque, Gachancipá y Tenjo, pero tales jurisdicciones hacen parte de la zona porque, de un lado, no obstante ese saldo migratorio negativo el índice de metropolización es positivo

y cuantificable y, en segundo lugar, porque tal como se verifica en el Mapa 56, hacen parte del territorio aludido inicialmente. Más aún, el valor del índice para Fusagasugá, Facatativá y Zipaquirá está asociado a la distancia a Bogotá, delimitando esas tres jurisdicciones en el umbral metropolitano en el tiempo presente. El municipio de Sylvania, intersticio metropolitano próximo a Fusagasugá, no sostiene aún interacciones considerables con la metrópoli y, por tal razón, su índice es casi incuantificable, pero las razones geográficas exigirán introducirlo en el futuro (ver Mapa 56).

Mapa 56. El departamento de Cundinamarca, su relieve y la zona metropolitana de Bogotá - El relieve de Cundinamarca

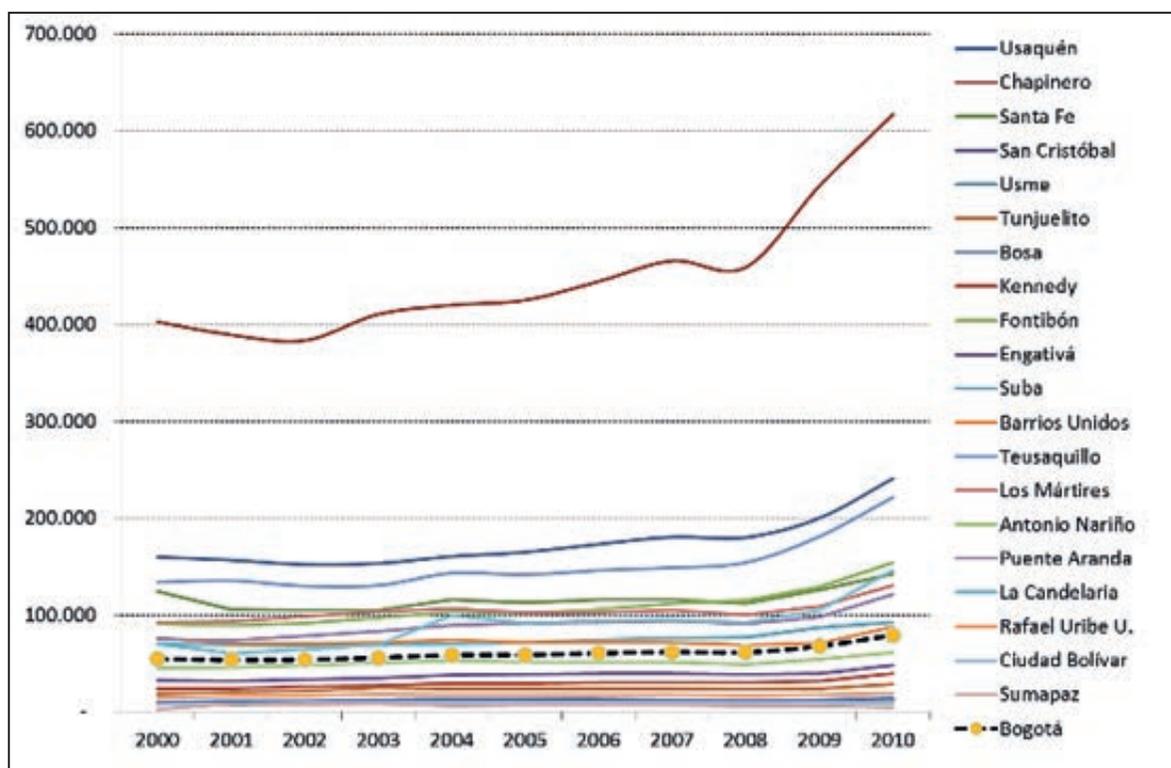


Fuente: Gobernación de Cundinamarca, Secretaría de Planeación de Cundinamarca

En el caso de los municipios de la Sabana, el recaudo del impuesto local a la actividad económica exhibe un particular dinamismo en Cota y Tocancipá y, seguidamente, de Mosquera (ver Gráfico 20). Se tiene noticia de que los dos primeros iniciaron, hacia 1990, las estrategias de exoneración del tributo de industria y comercio a los procesos fabriles, momento en el que, además, el precio del suelo en la metrópoli era sometido a las prácticas especulativas con particular intensidad. La Cervecería Leona se erigió en su momento como el establecimiento emblemático de la industrialización sabanera contemporánea, al que le sucedieron Ladrillera Santafe y Colombiana Kimberly Colpapel, entre otros. En Sabana Occidente se erigió un eje de desarrollo local muy diversificado y que gravita sobre el municipio de Mosquera,

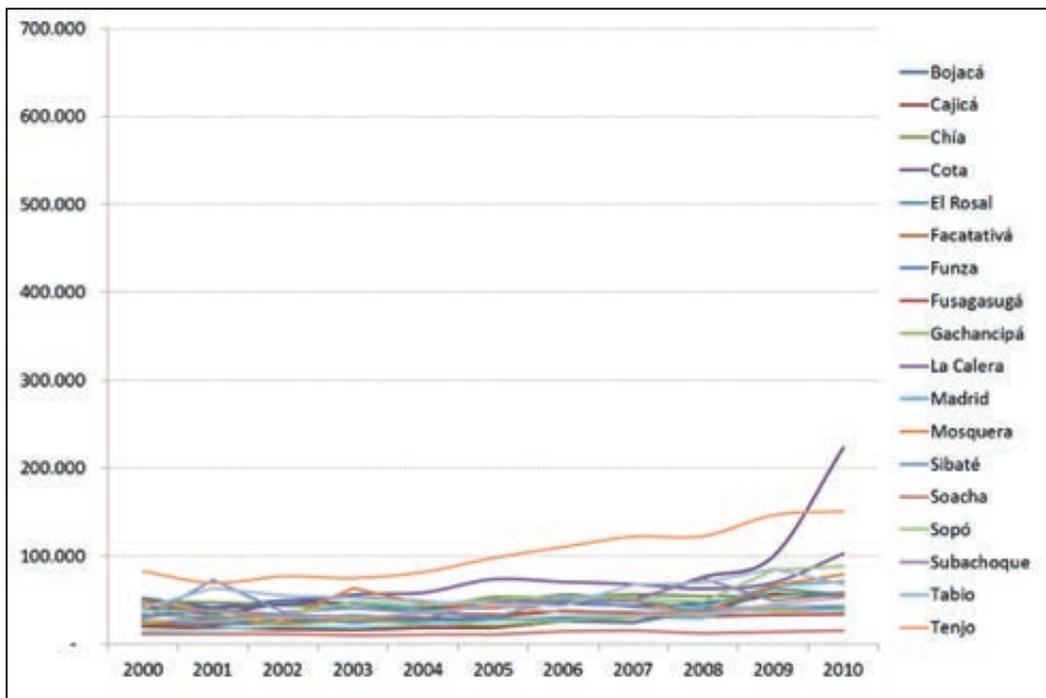
en el que se aglomera la mayor porción de la floricultura de exportación con actividades industriales especializadas en la producción de alimentos para humanos y para animales, así como algunas actividades de apoyo a las empresas como la plataforma logística Celta y a los gobiernos locales. La estructura residencial sabanera tiene en Soacha la principal puerta de entrada de los hogares de bajos ingresos a la zona metropolitana y, por tanto, el recaudo predial no es tan significativo como debería ser en otros municipios que, mediante instrumentos de intervención estatal sobre el suelo, le han cerrado el acceso a los pobres como en el caso de Chía, cuyo nivel de recaudo es muy bajo si se le mira en relación con su dinámica residencial suburbana y con el recaudo de otros municipios pluri-clacistas.

Gráfico 19. La tributación predial per-cápita en la zona metropolitana de Bogotá 2000-2010 (Precios constantes de 2000) - Bogotá y sus localidades



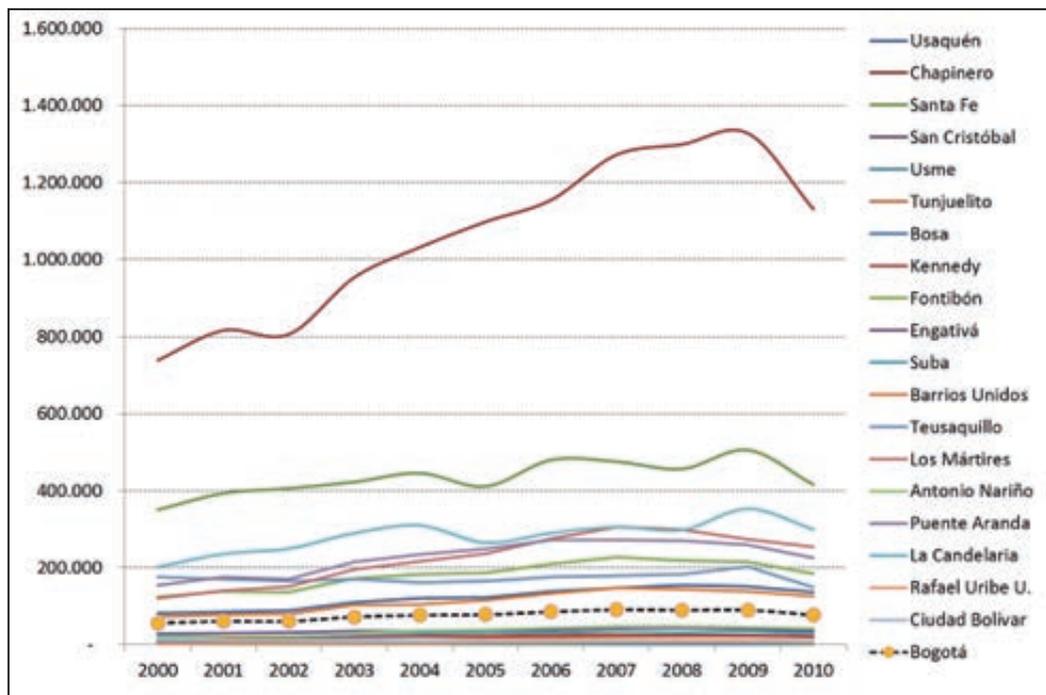
Fuente: Cálculos con base en estadísticas de la Secretaría de Distrital de Hacienda, el Departamento Nacional de Planeación y el Banco de la República

Gráfico 20. La tributación predial per-cápita en la zona metropolitana de Bogotá 2000-2010 (Precios constantes de 2000) - Los municipios de la Sabana



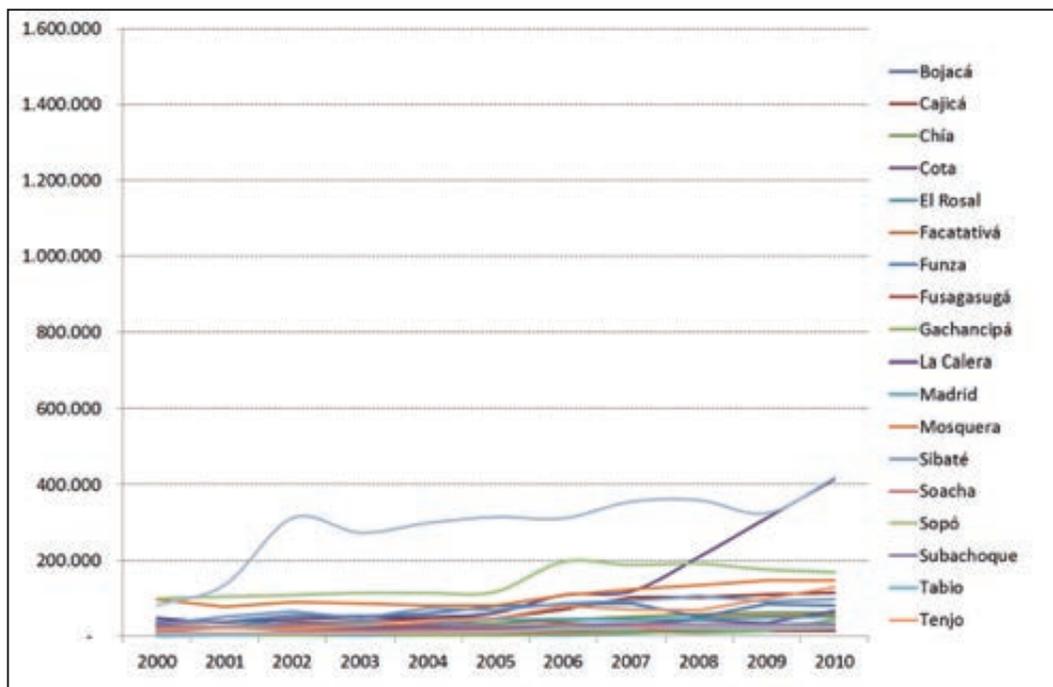
Fuente: Cálculos con base en estadísticas de la Secretaría de Distrital de Hacienda, el Departamento Nacional de Planeación y el Banco de la República

Gráfico 21. La tributación en industria y comercio per-cápita en la zona metropolitana de Bogotá 2000-2010 (Precios constantes de 2000) - Bogotá y sus localidades



Fuente: Cálculos con base en estadísticas de la Secretaría de Distrital de Hacienda, el Departamento Nacional de Planeación y el Banco de la República

Gráfico 22. La tributación en industria y comercio per-cápita en la zona metropolitana de Bogotá 2000-2010 (Precios constantes de 2000) - Los municipios de la Sabana



Fuente: Cálculos con base en estadísticas de la Secretaría de Distrital de Hacienda, el Departamento Nacional de Planeación y el Banco de la República

El recaudo depende, entre otros factores, de la distribución espacial de los sujetos pasivos los que, por su parte, responden a pautas de localización relativamente autónomas de las tarifas de los tributos locales a la actividad económica. La ausencia de instrumentos idóneos para clarificar la estructura redistributiva del tributo a la propiedad, tales como una estratificación socioeconómica universal y ajustada a la producción segmentada de activos inmobiliarios así como las reglas de actualización periódica de los avlúos catastrales, no ha sido óbice para que las familias tomen sus decisiones de localización residencial, como tampoco los comerciantes y prestadores de servicios.

Otro aspecto decisivo que incide en el nivel de recaudo es la conducta estratégica de ciertos contribuyentes que conocen una falencia estructural del sistema de recaudo cuál es la prescripción del cobro de los tributos transcurridos

cinco años de la exigencia del pago sin que haya mediano mandamiento de pago, juicio coactivo o procedimiento administrativo alguno para hacerlo efectivo. La propensión a esa forma institucional de elusión de los tributos está asociada positivamente con el monto del gravamen y obedece tanto al desgüeño administrativo como a la incapacidad de ciertos municipios para contar con el equipo de abogados que requiere la instauración y seguimiento de un procedimiento judicial para el cobro coactivo a los morosos.

Por último, viene haciendo carrera el discurso de la desindustrialización basado, erróneamente, en el argumento de la reducción paulatina de la participación del valor agregado industrial en el producto interno bruto nacional y regional, ante el avance de la actividad extractiva de la minería y de las ramas de los servicios. Lo cierto es que tanto el valor agregado, como la producción bruta, determinantes

cruciales del recaudo del impuesto de industria y comercio, vienen creciendo tendencialmente, así tal crecimiento se haya ralentizado en ciertos períodos (Alfonso y Alonso 2013). Ese discurso es aprovechado estratégicamente por una fracción de la dirigencia industrial metropolitana para reclamar las exenciones a los gravámenes locales que, a su juicio, les permitirán responderle a la región metropolitana y al más con más empleo y más producto industrial.

5.3 LA COMPETENCIA FISCAL POR LAS LOCALIZACIONES INDUSTRIALES Y SUS COSTOS

Aunque el Artículo 294 de la Constitución Política establece que “la ley no podrá conceder exenciones ni tratamientos preferenciales en relación con los tributos de propiedad de las entidades territoriales” resulta que, desde 1904, a los entes territoriales les está prohibido

gravar ciertas actividades, entre las que se cuenta la agroindustria de exportación, prohibición que fue reafirmada en 1983 por medio de la Ley 14. Además de esa prohibición, el artículo 38 de esa última ley confiere a los municipios la potestad para exonerar de los tributos locales a ciertos sujetos pasivos por un período de hasta 10 años. Al incorporar esas reglas en sus estatutos de rentas, los municipios de la zona metropolitana impulsan la dinámica de fragmentación territorial que termina empobreciendo la zona. Esas autonomías dan lugar a múltiples formas de exención que, para el caso del tributo a la actividad económica, se sintetizan en Tabla 24. Cuando además, y como ocurre con frecuencia, las normas del ordenamiento territorial que afectan la estructura ecológica principal no coinciden con las que toman los municipios circunvecinos, el daño a la base territorial de la reproducción de la vida es aún más duradero.

Tabla 24. Regímenes de exenciones al impuesto de industria y comercio para establecimientos industriales que se localicen en la jurisdicción de los municipios de la zona metropolitana de Bogotá

MUNICIPIO	RANGO DE LA TARIFA (POR MIL)	RÉGIMEN DE EXENCIONES
Bogotá	4.14 -11.4	No hay
AL SUR: SOACHA, SIBATÉ Y FUSAGASUGÁ		
Soacha	4.0 – 10.0 (2010)	Exenciónese por un término de dos (2) años a partir de la fecha de su instalación, en la forma como se dispone en el Artículo 203 del Acuerdo 043 de 2000, del pago de los impuestos de Industria y Comercio y su Complementario de Avisos y Tableros de las empresas industriales, comerciales y de servicios, sector solidario y de la construcción, que establezcan su domicilio u operaciones en el Municipio de Soacha. Deben generar al menos 2 a 5 empleos. Para el primer año el 50% y para el segundo el 25%.
Sibaté	5.0 – 7.0 (2010)	Las empresas que se instalen en el Municipio de Sibaté tendrán una exención del Impuesto de Industria y Comercio, durante los primeros cinco (5) años de actividades en los siguientes porcentajes: año 1 el 70%, año 2 el 35%; año 3 el 20%; año 4 el 15% y año 5 el 10%. Debe desarrollar una actividad no contaminante y en su nómina debe contener al menos un 20% de residentes en el municipio.
Fusagasugá	5.0 – 7.0 (2012)	Con una participación de los residentes en al menos 50% de la nómina tienen derecho a una exoneración del 80% en el primer año; 60% en el segundo; 40% en el tercero; 20% en el cuarto y 10% en el quinto. La exención se puede prorrogar hasta por diez años.

MUNICIPIO	RANGO DE LA TARIFA (POR MIL)	RÉGIMEN DE EXENCIONES
AL OCCIDENTE: SABANA OCCIDENTE		
Facatativá	6.0 – 7.0 (2009)	No hay.
Tenjo	3.0 – 7.0 (2009)	90% el primer año; 80% el segundo; 60% el tercero; 40% el cuarto y 20% el quinto. Las empresas “podrán obtener un beneficio adicional consistente en una exoneración del veinte por ciento (20%), si más del cuarenta por ciento (40%) de sus empleados y trabajadores operativos y el diez por ciento (10%) del personal administrativo, profesional y técnico de su nómina es personal residente en Tenjo, por más de cinco (5) años y posean una antigüedad o permanencia en la empresa mayor a un (1) año”.
El Rosal	5.5 - 7.0	Cualquier industria no contaminante que se instale en la jurisdicción del municipio y que genere empleos directos a personas residentes en el municipio con mínimo 3 años de antigüedad, estará exento del impuesto de industria y comercio durante 2 años de la siguiente forma: 10 a 50 empleos, 20%; 51 a 100 empleos, 30%; y, 100 en adelante el 40%.
Subachoque	3.0 (2002)	Se exime por tres años del pago del impuesto a empresas “no contaminantes” en un 30% si genera entre 10 y 50 empleos, 40% si genera entre 51 y 100 empleos y en 50% si genera más de 100 empleos. Las fami-empresas que generen al menos 5 empleos disfrutarán por dos años de esa exención.
Funza	4.5 (2009)	Primer año el 20%; segundo año el 40% y del tercer al quinto año el 70%. “Adicionalmente las nuevas empresas podrán obtener un 10% adicional en la exoneración si los empleados y trabajadores de nómina son en un 20% personal discapacitado y/o madres cabeza de familia residentes en el municipio”
Madrid	5.0 – 8.0 (2010)	Las empresas que desarrollen actividades industriales no contaminantes que empleen al menos el 50% de su planta con residentes en el municipio podrán reducir su base gravable en 90% de los ingresos brutos durante el primer año, 70% en el segundo, 50% en el tercero, 30% en el cuarto y 10% en el quinto año.
Mosquera	6.0 – 7.0 (2008)	Grandes contribuyentes del impuesto de industria y comercio que generen empleos directos en un 50% del personal que requieran para el desarrollo de sus actividades y que sean oriundos o con domicilio probado en el municipio, serán exonerados del pago de impuesto de Industria y Comercio en el 50% durante los cinco primeros años continuos.
Bojacá	6.0 (2008)	Las actividades industriales no contaminantes en cuya nómina aparezcan al menos el 50% de residentes, tendrán un descuento en los ingresos brutos del 50% en el primer año; 40% en el segundo año; 30% en el tercer año; 20% en el cuarto año y 10% en el quinto año.

AL NORTE: SABANA CENTRO		
Cota	4.0 – 6.0 (2010)	Primera exención: 70% el primer año; 60% el segundo año; 50% el tercer año; 40% el cuarto año; 30% el quinto año; 20% el sexto año y 10% el séptimo y octavo año. Segunda exención: “veinte por ciento (20%), si más del veinte por ciento (20%) de sus empleados y trabajadores operativo y el tres por ciento (3%) del personal administrativo, profesional y técnico de su nómina es personal residente en Cota, por más de cinco (5) años, conforme con el certificado expedido por la autoridad competente, porcentaje que deberá sostenerse durante todo el periodo de la exoneración”.
Zipaquirá	3.0 - 6.0 (2005) 4.1 - 7.0 (2009)	Estímulo a la constitución de empresas nuevas: primer año, 100%; segundo año, 100%; tercer año, 90%; cuarto año, 80%; quinto año, 70%; sexto año, 60%, y, séptimo a décimo año, 50%.
Tabio	3.5 -7.0 (2010)	El 100% para el primer año; el 80% para el segundo; el 60% para el tercero; el 40% para el cuarto y el 20% para el quinto, comprobando “la vinculación continua y permanente desde la iniciación de la empresa durante los años que se beneficie de estas exenciones y por los siguientes cinco (5) años más, de por lo menos el 20% de la totalidad de su nómina como empleados que vivan en el municipio”.
Gachancipá	3.0 - 7.0	Se exonera por diez (10) años del pago de los impuestos de industria y comercio predial unificado a las empresas industriales, comerciales y de servicios, sector solidario y de la construcción, así: primer año, 50%; segundo año, 40%; tercer año, 30%; cuarto año, 20%, y quinto año, 10%. Del sexto año en adelante la exoneración será del 5%.
Chía	2.0 – 7.0 (1994-2000)	Si genera más de 20 empleo directos la exención es del 50% en el primer año, 50% en el segundo, 40% en el tercero, 40% en el cuarto y 30% en el quinto; si genera más de 10 y menos de 20, la exención es de 50%, 40%, 30%, 20% y 10%, respectivamente.
Cajicá	5.0 – 7.0 (2008)	Exención por tres años para empresas industriales que realicen actividades de bajo y medio impacto ambiental y que empleen al menos el 50% de su planta con residentes en el municipio: el primer año, el 35%; el segundo, el 30% y el tercero, el 15% del impuesto. Para las inversiones de las firmas ya instaladas en el municipio la exención es del 30, 20 y 10%, siempre que esa inversión supere los 3.000 salarios mínimos legales vigentes y la planta lo haga al menos en un 5%.
Sopó	5.0	Se concede exención parcial del impuesto de industria y comercio, por tres años, a todas las empresas que se establezcan en el municipio, demostrando que mínimo el 60% de sus empleados son residentes en Sopó. La exención parcial será: primer año, el 50%, del impuesto a pagar, el segundo año, el 30% del impuesto a pagar y el tercer año, 15%, y partir del cuarto año toda empresa pagará el 100% del impuesto.
Tocancipá	4.5 – 7.0 (2008)	Exención por cinco años del impuesto en cuantía que va del 50 al 10% a empresas industriales de bajo y medio impacto ambiental que contraten a residentes en el municipio como personal no calificado (del 55% de la planta de personal en el primer año hasta el 75% en el quinto año), técnico (del 40 al 70%), administrativo (del 20 al 30%) y profesional (del 10 al 30%). Esas exenciones operarán también cuando hayan inversiones de ampliación que superen los 1.000 salarios mínimos legales y se amplíe la planta en al menos un 20%.
AL ORIENTE: LA CALERA		
La Calera	4.0 - 7.0	Entre 20 y 30%

Fuente: Elaborada con base en los estatutos de rentas o tributarios locales

Estas formas que ha asumido la competencia fiscal intrametropolitana empleando diferenciales de tarifas y exoneraciones del impuesto de industria y comercio por cierto lapso de tiempo y con arreglo al cumplimiento de ciertas regulaciones en materia ambiental y de contratación de personal oriundo del municipio adolece: i) De un sistema de verificación de las reglas ambientales como la no contaminación o la implantación de procesos de bajo y medio impacto ambiental pues, de hecho, elementos de la estructura ecológica principal como el Humedal de Canavita han sido virtualmente pavimentados para acoger este tipo de establecimientos y sus ensanches; ii) De un sistema de verificación de las reglas de residencia de los empleados contratados tales como que ellos sean oriundos del municipio, que previamente a la contratación hayan residido allí por al menos tres años o que comprueben el domicilio; iii) La consideración de que la productividad del trabajo industrial es notoriamente más elevada que el salario promedio del trabajador fabril sabanero, siendo esa brecha una determinante de localización que opera aún sin el régimen de exoneraciones locales; iv) Un análisis que demuestre las ventajas de exonerar a los grandes capitales pues, como se ha visto, esas exoneraciones operan, en especial, para las firmas de mediano y gran tamaño y, por tanto, discriminan en contra de los pequeños establecimientos y fami-empresas manufactureras; y, v) Las exoneraciones les ha permitido ampliar las bases tributarias a los primeros municipios que lo hicieron, Cota y Tocancipá, y en tercer lugar a Mosquera pero, de allí en adelante, operan en el sentido contrario; es decir, de limitar considerablemente la capacidad de gasto local.

Un análisis somero de estas estrategias pone de presente las estrategias de 19 de los 20 municipios de la zona metropolitana con las que, en uso de su autonomía, le entablan la competencia por localizaciones industriales a Bogotá y a los municipios circunvecinos. Según la Secretaría Distrital de Hacienda, para la vigencia fiscal de 2010 el impacto del cambio del lugar de tributación de firmas que tenían sede en Bogotá se estimó en el 1% del recaudo, siendo los municipios de Cundinamarca los principales receptores de esas firmas, seguidos de lejos por los de Boyacá, el Valle del Cauca y Santander. Los diferenciales en las tasas son notables, salvo en el caso de Soacha, mientras que las modalidades de la exención difiere tanto el monto, en la base y en el tiempo de duración, como

en las sofisticadas exigencias a los sujetos pasivos para acceder a la exoneración que, en la mayoría de los casos, son virtualmente inverificables.

5.4 LOS COSTOS DE LA COMPETENCIA FISCAL POR LAS LOCALIZACIONES INDUSTRIALES

En dirección de la suscripción de un pacto de armonización fiscal, a continuación se presentan los argumentos que se consideran más idóneos para traducir el interés de la metrópoli en aras de aglutinar a los aliados naturales, los municipios de su área de influencia directa con los que comparte una estructura ecológica regional. El primer paso ha sido identificar a tales municipios, lo cual se alcanzó mediante el cálculo del índice de metropolización que, en sentido amplio, capta los efectos de desborde poblacional inter-jurisdiccional de mayor intensidad hasta el 2005, año del que datan las estadísticas censales de mayor cobertura espacial. Esos efectos de desborde son un fenómeno estructural inherente a las regiones metropolitanas que, aún en los países centrales como en Norteamérica y Europa, se revisten de una considerable heterogeneidad: empleando una matriz de puntos espaciales para captar los efectos de derrame en 145 regiones europeas, Dall'erba y Le Gallo (2005, 127-128) identificaron 96 regiones pertenecientes al régimen espacial del "centro" y 49 pertenecientes al de la periferia. Con base en esa idea, el segundo paso ha sido el de establecer con instrumentos estadísticos esos regímenes espaciales o clubes de convergencia que servirán de referente tanto para estimar los impactos de la competencia fiscal como para establecer una agenda que, al rescatar la diversidad, sea igualmente viable en tanto intereses comunes.

Siguiendo la metodología de Dall'erba y Le Gallo (2005, 127), se propone a continuación un estadístico para la detección de los regímenes espaciales de la región metropolitana, en cuya construcción se emplea el Índice de Metropolización (Z) calculado en el Recuadro 1, como proxy de los efectos de desborde inherentes a la dinámica supra-jurisdiccional de la zona de influencia directa del núcleo metropolitano. Tal estadístico se calcula como:

$$CCnv = \frac{Z - \bar{x}}{\sigma\{[(NS) - Z]/(N-1)\}^{\frac{1}{2}}} \quad (1)$$

donde Z es el índice de metropolización, \bar{x} será la media armónica de la muestra, σ es la desviación estándar de la muestra, N es el tamaño de la muestra y $S=Z^2$. Este estadístico es realizado para cada región y el cálculo de este permite observar la presencia de autocorrelaciones espaciales: un valor positivo del estadístico para la re-

gión que se quiera calcular indicará un conjunto de municipios que se encontrarán en el club de convergencia más alto o de mejores condiciones y un valor negativo del estadístico indicará, análogamente, que el municipio pertenecerá a un conjunto o club de convergencia inferior. Los resultados se presentan en la Tabla 25.

Tabla 25. Clubes de convergencia en Cundinamarca, 2005

Municipio	Z-x	$\{[(NS)-Z]/[(n-1)]\} 1/2$	$\sigma\{[(NS)-Z]/[(n-1)]\} 1/2$	CCnv
Primer club				
Soacha	0,488149815	3,276658118	0,561906542	0,868738444
Mosquera	0,443149815	3,075411654	0,52739525	0,840261293
Funza	0,251149815	2,21675937	0,380146951	0,660665079
Cota	0,206149815	2,015512472	0,345635585	0,596436896
Chía	0,182149815	1,908180726	0,327229511	0,556642384
Tocancipá	0,138149815	1,711405701	0,293485016	0,470721869
Sibaté	0,112149815	1,595129429	0,273545066	0,409986613
Cajicá	0,101149815	1,545935588	0,265108928	0,381540584
Madrid	0,096149815	1,523574744	0,261274318	0,368003315
Tabio	0,042149815	1,282077262	0,219860472	0,191711656
Gachancipá	0,032149815	1,237355414	0,212191226	0,151513406
Sopó	0,030149815	1,22841104	0,210657376	0,143122524
Segundo Club				
El Rosal	-0,003850185	1,076356427	0,184581881	-0,020858953
Tenjo	-0,020850185	1,000328893	0,171544094	-0,121544171
La Calera	-0,025850185	0,977967818	0,167709445	-0,154136726
Bojacá	-0,034850185	0,937717834	0,160807068	-0,216720478
Facatativá	-0,044850185	0,89299555	0,153137747	-0,292874785
Fusagasugá	-0,117850185	0,566518453	0,097150943	-1,213062698
Zipacquirá	-0,119850185	0,557573691	0,095617026	-1,253439786
Subachoque	-0,158850185	0,383146255	0,065704867	-2,417631919
Tercer Club				
96 municipios				

Fuente: El autor

El tercer paso es la formulación de dos modelos que permitan identificar los costos y/o beneficios de la armonización fiscal y en el que se reflejen las diferencias en los regímenes espaciales. En tal dirección, el primer modelo se refiere al impacto de las tarifas sobre el recaudo y el segundo al del recaudo de los dos gravámenes sobre el nivel de gasto per cápita. El punto fijo es el recaudo y el gasto per cápita de Bogotá (X) contra el que se calcularán las diferencias de cada municipio (Y) para establecer las diferencias porcentuales que será la variable dependiente y que se buscará explicar con las diferencias porcentuales en las tarifas de los impuestos de industria y comercio (Tj) y con una variable *dummy* (denotada por C) que indica la pertenencia del municipio a uno de los dos regímenes espaciales previamente detectados:

$$\frac{Y_j - X}{X} = \beta_0 + \beta_1 \frac{T_j - T_x}{T_x} + \beta_2 C + \mu \quad (2)$$

Los diferenciales en la tarifa del impuesto de industria y comercio se establecieron los diferenciales con base en la tarifa más elevada a la actividad fabril en cada uno de los veinte municipios (ver Tabla 25). La hipótesis nula es que el diferencial de los recaudos no está correlacionado con el diferencial de las tasas ni con los regímenes espaciales metropolitanos. La variable dependiente en el segundo modelo es el diferencial en el gasto *per cápita* municipal, de nuevo tomando como punto fijo el gasto *per cápita* de la Capital (Gx). Las variables explicativas son la diferencia en el recaudo *per cápita* de ambos gravámenes (Y* y X*), los diferenciales de las tasas impositivas locales (T) y la pertenencia del municipio a algún régimen espacial (C). La hipótesis nula es que el diferencial del gasto no es afectado por los diferenciales en el recaudo y en las tasas ni por la pertenencia a algún régimen espacial.

$$\frac{G_j - G_x}{G_x} = \beta_0 + \beta_1 \frac{Y_j^* - X^*}{X^*} + \beta_2 \frac{T_j - T_x}{T_x} + \beta_3 C + \mu \quad (3)$$

Cuando se rechace la hipótesis nula y el valor de los parámetros β_1 y β_2 sean positivos y tengan significancia estadística, el resultado indicará un costo relativo

de los diferenciales en las tasas impositivas sobre el recaudo y del recaudo agregado sobre el gasto *per cápita* municipal. Si el parámetro β_3 tiene las mismas características, indica que esos diferenciales afectan significativamente a los municipios del primer club de convergencia. Sin embargo, hay que advertir que el impacto de los diferenciales de las tasas impositivas puede cambiar de manera significativa en el tiempo y la razón de tal inestabilidad se debe buscar en el manejo de las tarifas de los gravámenes en un ambiente territorial en el que proliferan las autonomías; es decir, en el desorden fiscal metropolitano. Esta última cuestión acarrea dos decisiones metodológicas: la realización de estimaciones inter-temporales coherentes con la vigencia de los estatutos tributarios y, de verificarse tal inestabilidad, realizar las estimaciones omitiendo tales diferenciales con lo que se obtendrían estadísticos con mejor representatividad.

$$\frac{G_j - G_x}{G_x} = \beta_0 + \beta_1 \frac{Y_j^* - X^*}{X^*} + \beta_2 C + \mu \quad (4)$$

En el plano metodológico hay otro desafío y es convertir las series de tiempo de las variables dependientes en vectores columna que expliquen de manera sintética el comportamiento intertemporal, para lo que se sugiere emplear el componente principal de la serie o, alternativamente, una media armónica que resuma su comportamiento estructural. Los modelos teóricos planteados precisan, para su estimación, de los valores monetarios a precios reales, lo cual se ha realizado empleando el deflactor implícito en la demanda final de la administración pública. Los cálculos *per cápita* se han conseguido con el empleo de las estadísticas poblacionales y sus proyecciones para los dos últimos períodos intercensales. El diferencial de las tarifas del ICA se calculó con base en el más elevado a la manufactura en los estatutos tributarios de cada municipio cuya vigencia data de comienzos de siglo, en su mayoría y, por tal razón, las estimaciones se realizarán para dos sub-períodos (1984-1998 y 1999-2011), esperándose mejor representatividad en las estimaciones robustas para el último sub-período. Los primeros resultados de estimación se presentan en la Tabla 26.

Tabla 26. Estimaciones del modelo planteado para el ICA, 1984-1998

PARÁMETRO		T	P> t	R2	F
MODELO (2) _ IMPUESTO DE INDUSTRIA Y COMERCIO					
β_0	-1.006905	-2.26	0.037	0.2222	0.1182
β_1	-0.3478192	-0.37	0.714		
β_2	0.4951679	2.20	0.042		
MODELO (2) - IMPUESTO DE INDUSTRIA Y COMERCIO – ROBUSTO					
β_0	-1.006905	-3.94	0.001	0.2222	0.0508
β_1	-0.3478192	-0.63	0.539		
β_2	0.4951679	2.65	0.017		

Fuente: Estimaciones realizadas con base en estadísticas fiscales del Departamento Nacional de Planeación y el Banco de la República, poblacionales del DANE y los estatutos tributarios municipales.

El R^2 es de 22.22% y en la estimación de las variables se deduce que el modelo capta el efecto de pertenecer al primer club que indica que, de manera estadística, el parámetro es significativo al 5%, pero, por otro lado, el parámetro β_1 no lo es. En cuanto al modelo robusto, se ve que el parámetro del régimen territorial referente al primer club de convergencia es estadísticamente significativa en un 5% y el del diferencial de la tasa no lo es, por lo que se concluye que aunque el R^2 es relativamente bajo, en cada variable se ve una situación diferente ya una es significativa y la otra no. ¿Ocurre lo mismo en el sub-período 1999-2011? Los resultados de la Tabla 28 indican que no.

Tabla 27. Estimaciones del modelo planteado para el ICA, 1999-2011

PARÁMETRO		T	P> t	R2	F
MODELO (2) _ IMPUESTO DE INDUSTRIA Y COMERCIO					
β_0	-1.232501	-2.98	0.008	0.2379	0.0994
β_1	-0.9783089	-1.13	0.275		
β_2	0.4550784	2.18	0.044		
MODELO (2) - IMPUESTO DE INDUSTRIA Y COMERCIO – ROBUSTO					
β_0	-1.232501	-5.50	0.000	0.2379	0.0211
β_1	-0.9783089	-1.92	0.072		
β_2	0.4550784	2.61	0.018		

Fuente: Estimaciones realizadas con base en estadísticas fiscales del Departamento Nacional de Planeación y el Banco de la República, poblacionales del DANE y los estatutos tributarios municipales.

El parámetro β_2 tiene una significancia del 5%, pero β_2 no es muy significativo estadísticamente, mientras que el R^2 de 23.79% es relativamente semejante al del sub-período anterior. Los resultados robustos explican mucho mejor del modelo ya que, estadísticamente, se encuentra que β_1 es significativo en un 7%, al igual que β_1 sigue siendo significativa en el 5%, con un R^2 de 23.79% que es menor para la significancia que las variables presentan. Los resultados para este sub-período indican que la diferencia de las tarifas de industria y comercio, al igual que la pertenencia al primer club de convergencia, si explican las diferencias en el recaudo. Otras variables como el número de establecimientos y, más aún, el régimen de desgravaciones podrían mejorar el poder explicativo del modelo y, sin embargo, no modificarían sustancialmente los resultados encontrados que revelan la existencia de un notable desorden fiscal territorial en materia del gravamen al capital.

Se puede inferir, como una diferencia importante entre ambos períodos estudiados, que resulta ser más relevante pertenecer al primer club de convergencia durante el período 1999-2011 que para el período 1984-1998. Lo anterior se explica por el hecho de que a lo largo del tiempo, las relaciones entre quienes poseen la autoridad entre las distintas jurisdicciones ha prevalecido como una relación destructiva antes que una constructiva lo que de forma inmediata otorga un proceso contrario al de armonización dentro de las regiones. No se está haciendo mucho por cambiar la situación como bien indican los resultados obtenidos y, por encima de todo, cada vez son más las inequidades entre jurisdicciones y cada vez más se ve distante la meta que se persigue con un escenario de consolidación duradera.

5.5 AGENDA PARA ACELERAR LA CONVERGENCIA DE LOS MUNICIPIOS QUE COMPONEN LA ZONA METROPOLITANA DE BOGOTÁ Y LA REGIÓN CENTRAL

La suscripción de un pacto interinstitucional en torno a un modelo de armonización fiscal es un imperativo para las jurisdicciones de la zona metropolitana de Bogotá, en tanto la persistente fragmentación territorial en curso es riesgosa en tanto el deterioro de la estructura eco-

lógica principal y en la pérdida innecesaria del potencial de ejecución local en la provisión de bienes públicos.

Los problemas de coordinación inter-jurisdiccional en la zona metropolitana de Bogotá son más evidentes que en el resto de zonas semejantes del país. Esos problemas no permiten enfrentar las amenazas que día a día se ciernen sobre las estructuras residenciales y económicas y que han colocado a zonas de diferentes partes del mundo, inclusive de los países centrales como Detroit, en un acelerado proceso de desurbanización de la población asociado al deterioro en el acceso a los principales determinantes del nivel de vida, el ingreso personal y el sobresalario representado en una adecuada provisión de bienes públicos.

Con el proceso de armonización tributaria de Bogotá y los municipios de su área de influencia inmediata, mediante la concertación, se pretende avanzar en un proceso de integración orientado a establecer reglas comunes y duraderas de tratamiento tributario al capital y a la propiedad en cada jurisdicción y, de manera complementaria, establecer las áreas prioritarias que la zona en su conjunto requiere atender para ampliar la provisión de bienes públicos de escala metropolitana y facilitar su administración. La proliferación de tarifas, de estrategias locales de desgravación y de calendarios tributarios, así como el uso discrecional de los mecanismos de cobro de los gravámenes en mora previos al coactivo, son los síntomas más evidentes de la descoordinación interjurisdiccional que está ocasionando la fragmentación territorial de la zona metropolitana de Bogotá.

Esa fragmentación, antagónica a la de un territorio consolidado que resiste a embates como los de la variabilidad del clima, entre otros, se le busca hacer frente al “adoptar acciones de planificación concertadas, las cuales garantizan el respeto y protección de las estructuras sociales y ambientales regionales existentes, propendiendo por la convergencia en términos de calidad de vida de todos los habitantes de la región” (PD 2012-2016, art. 24). La estrategia de las acciones concertadas con las autoridades de la región en materia de armonización tributaria se espera concretar en el marco de la institucionalización de la integración regional y debe estar operando antes de concluir el período de esta administración.

Tal integración puede llevarse a cabo a través de algunos mecanismos de asociatividad territorial que, a diferencia de los más desarrollados en el mundo, no son taxativos y, además, consultan en primer lugar la autonomía municipal y después el interés colectivo o regional. La “satisfacción de sus propios intereses” es el “núcleo esencial de la autonomía territorial” (DNP 2013, 21), principio de la fragmentación territorial que prevalece sobre el de la satisfacción de los intereses colectivos.

5.6 DIRECTRICES COMUNES

Los principios filosóficos que orientan el desarrollo de la agenda de armonización son:

- Construir una temporalidad propia para desarrollar las tareas inmanentes a la armonización en el entendido que, como acumulado histórico, la descoordinación latente conlleva la concreción de acuerdos de diferente envergadura institucional;
- Sumar las autonomías municipales, distritales y departamentales para enfrentar satisfactoriamente la competencia con otras regiones metropolitanas de Colombia y del mundo que, en la actualidad, sitúan a la nuestra en el campo de las perdedoras;
- Evitar las limitaciones de las autonomías municipales, pues ellas son la base sobre la que se edificarán las nuevas fuentes del mejoramiento de la calidad de vida de los residentes en la zona metropolitana y en el conjunto de la Región Central;
- Promover la localización duradera de firmas industriales que sean competitivas y que, por tanto, generen empleo estable y contribuyan con sus tributos al enriquecimiento del territorio; y,
- Propiciar mecanismos de toma de decisión que superen la visión limitada de la mayoría por aportes, privilegiando los mecanismos de cooperación solidaria entre las jurisdicciones partícipes del proceso de armonización.

5.7 EL CONTENIDO DEL PROYECTO DE ARMONIZACIÓN Y SUS HORIZONTES TEMPORALES

El proyecto de armonización persigue concretar acuerdos orientados a la cooperación recíproca en materia de estrategias y mecanismos para mejorar la eficacia en la realización de los encargos misionales de los entes encargados de la fiscalización y el recaudo, a la adopción de calendarios tributarios comunes, a la actualización permanente de las bases tributarias, a la adopción de reglas comunes de tratamiento tributario al capital y a la propiedad en tanto tarifas y régimen de exenciones, y a la adopción de un modelo de recaudo de escala metropolitana que haga transparente el proceso para los sujetos pasivos, y confiable para las unidades de gasto. Los acuerdos son de diferente envergadura institucional y, por tanto, exigen de diferentes esfuerzos en el tiempo histórico. El largo plazo es el requerido para que el área metropolitana esté formalmente constituida y la autoridad metropolitana esté ejecutando los programas supralocales de alcance regional; el mediano plazo es el requerido para que los acuerdos metropolitanos concertados estén incorporados como parte de la legislación local de todas las jurisdicciones que hacen parte de la zona metropolitana, aunque no se haya conformado formalmente el área metropolitana; y, el corto plazo es el requerido para que algunos acuerdos concertados entre las diferentes jurisdicciones, que no requieren ser incorporados en la legislación local, estén operando.

En el largo plazo puede operar igualmente formas de asociatividad, aunque el ideal perseguido es la formalización del área metropolitana. En la ley 1454 de 2011, orgánica de ordenamiento territorial, se sintetizan esas formas y sus directrices, aunque uno de los mecanismos más pertinentes es el Comité de Integración Territorial, forma asociativa prevista en la Ley 614 de 2000, por cuanto el área de influencia inmediata de Bogotá supera con creces los 500.000 habitantes y, por tanto, su conformación permitiría la coordinación en materia de planes de ordenamiento y la armonización tributaria como actividad inmanente al ordenamiento territorial.

5.7.1 El corto plazo

Dentro de los acuerdos que son factibles de ejecutar por la vía de los *convenios de actuación*, por las secretarías con competencias en materia de tributación y de fiscalización, se han identificado como prioritarios y factibles de ejecutar en este horizonte temporal:

- El establecimiento de un calendario tributario común;
- La realización de actividades conjuntas para el diseño de un programa fiscalización, de control de la evasión y de lucha contra el contrabando;
- La ejecución de acuerdos de cooperación horizontal en materia de asistencia recíproca en asuntos como el sistema de cobros pre-jurídicos que eviten la prescripción del cobro de los tributos en mora, mediante la vinculación de los funcionarios haciendistas de la región a la *Escuela Tributaria Distrital*, entre otros instrumentos, espacio propicio para acordar estrategias comunes en materias como el impuesto a los vehículos y al consumo de licores;
- La exigencia mancomunada de una compensación fiscal a la Nación por las prohibiciones de cobro de gravámenes locales a la agroindustria exportadora y la ulterior abolición de esa parte del régimen de prohibiciones;
- La reciprocidad en el intercambio de la información sobre transacciones inmobiliarias para evitar la evasión del tributo a la Beneficencia y a las tesorerías distrital y municipales; y,
- La realización de los estudios técnicos de soporte para los tópicos a concertar en el mediano plazo.

La entrada en operación de esta etapa de la agenda de armonización tiene un valor en tanto hecho emblemático o simbólico que emite una señal positiva para la realización de los demás acuerdos concertados de mediano y largo plazo. Los beneficios públicos que se derivan de ese pacto son, en el plazo inmediato, el incremento en el recaudo y la consecuente ampliación en la capacidad de gasto local de las jurisdicciones que hagan parte del

pacto y, en el mediano plazo, el alcance de la estabilidad fiscal requerida para atender el incremento en la demanda de bienes públicos derivados del notable crecimiento poblacional que enfrentan los municipios comprometidos. El costo de la reproducción política de los poderes locales es menor cuanto mayor sea el número de jurisdicciones que suscriban el pacto, mientras que la ampliación de la capacidad de producción de bienes públicos compensa ese costo pues ella se traduce en la ampliación del potencial de electores.

5.7.2 El mediano plazo

La agenda de armonización tributaria requiere de un esfuerzo adicional que solo es factible de realizar en el mediano plazo cuando, por fuerza de la deliberación en los cabildos locales, se eleven a acuerdo municipal:

- Un articulado común en materia de tratamiento tributario similar al capital y a la propiedad, con énfasis en las tarifas y en los descuentos y/o exoneraciones, así como en la aplicación de las reglas de actualización catastral y de procedimientos administrativos de cobro para evitar la prescripción de los impuestos y en la participación de los municipios en el efecto plusvalía que genere su intervención urbanística;
- Las reglas y entrada en operación de un modelo unificado de recaudo; y,
- La clarificación de la territorialidad para el cobro del ICA.

El fortalecimiento de la cultura tributaria y el incremento en los recaudos que son esperables con la realización de la agenda de mediano plazo, son deseables como antecedentes de la formalización del área metropolitana.

5.7.3 El largo plazo

Las cesiones de poder local en favor de la creación y consolidación de una autoridad metropolitana, exige que ciertas autonomías que ya poseen los entes territoriales involucrados —el Distrito Capital, los municipios de las provincias de Soacha, Sabana Centro y Sabana Occidente, La Calera y el Departamento de Cundinamarca— sean

movilizadas hacia tal autoridad que, superado el vacío legal creado por el párrafo del artículo 1º de la Ley 1625 de 2012, debería ser organizada democráticamente hasta alcanzar la etapa en que sus consejeros y directores sean de elección popular. Las funciones que desarrollaría el área así conformada girarían en torno a dos propósitos misionales: la formulación de las políticas públicas territoriales y la identificación y ejecución de proyectos de desarrollo de alcance metropolitano y regional.

5.8 FORMULACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS TERRITORIALES

Este propósito misional implica una ruptura con los paradigmas vigentes en la materia, encasillados en las opciones centralistas que promueven la República Unitaria y las federalistas que acostumbran justificar la profundización de la descentralización. Las zonas metropolitanas emergen como el paradigma dominante para la organización territorial, en tanto su dinamismo demo-económico y la geo-política del desarrollo en el mundo global.

5.8.1 Política pública industrial

Las zonas metropolitanas de mundo son el corazón de las regiones más atractivas para el capital industrial debido al tamaño del mercado, la posibilidad de captar considerables economías de aglomeración y de economías externas a las firmas. La regulación del capital industrial con reglas estables y la promoción de ramas y divisiones que cualifiquen el perfil productivo de la zona metropolitana, es una tarea necesaria para eliminar las secuelas del pacto revaluacionista iniciado en 2003 y que por ahora luce infranqueable pese a las intervenciones del Banco de la República, para enfrentar la competencia que le plantean otras zonas metropolitanas del país y del exterior, aupada esta última por la entrada en vigencia de los Tratados de Libre Comercio, para prevenir la desindustrialización material y, en especial, para superar la confrontación fratricida propiciada por la competencia inter-jurisdiccional en la zona metropolitana de Bogotá. En el análisis de la política industrial en las zonas metropolitanas de Europa (Carré & Levratto 2013) y de Asia (Nishijima 2009), se han identificado como ejes de la misma:

- La promoción de una articulación virtuosa de los circuitos de investigación, innovación y actividad industrial;
- La eliminación de las asimetrías que redundan en deficiencias de coordinación de las firmas industriales y que provienen de la sub-movilización de las capacidades de innovación presentes en la región metropolitana y del desperdicio de los efectos positivos de la aglomeración;
- El fomento de las industrias en desarrollo y la facilitación de la salida de las industrias decadentes;
- La intervención deliberada para crear nuevas estructuras industriales con las que se puedan enfrentar los ciclos pronunciados de la economía (i.e. cártel contra la recesión);
- El favorecimiento de la cooperación y la aglomeración que entraña un trabajo en red, se juzga benéfico, en el marco de la competencia mercantil, el diseño concertado de incentivos que faciliten el desarrollo y la especialización de territorios estratégicos; y,
- El diseño de estrategias territorializadas que, además de propiciar el surgimiento de nuevas divisiones, polos y sistemas productivos, procure la valorización de las relaciones de proximidad.

En los Estados Unidos la adopción de una política industrial se justifica solamente en los casos en los que se intenten subsanar o eliminar las fallas de mercado. En el resto del mundo desarrollado, el contenido de la política industrial corresponde, salvo en los aspectos de orden macroeconómico, a las regiones metropolitanas y se trata de intervenciones deliberadas para enfrentar la competencia industrial en un mundo global.

5.8.2 Política pública de usos del suelo

El uso del suelo es asignado en un mercado de anticipaciones acerca del orden económico-espacial del futuro sobre el que los agentes que participan especulan y toman decisiones para captar rentas extraordinarias o para blindarse ante la posibilidad de la implementación de la regulación urbana o suburbana. En el caso del suelo de

uso agrícola, la reiteración de los paros campesinos ha puesto en evidencia que el mercado no asigna adecuadamente tales usos y genera pobreza y advierte sobre la potencial reducción de la oferta alimentaria interna, principalmente. Reconocidas las dinámicas urbanas, suburbanas y rurales prevaletentes en la zona, la política de usos del suelo debería perseguir cuatro propósitos básicos:

- La producción activa de suelo edificable para hogares de bajos ingresos, con lo que se garantizaría el objetivo de inclusión local y la moderación sustancial de los costos de la intervención urbanística estatal en proyectos de regularización de la propiedad y mejoramiento barrial;
- La concertación metropolitana de áreas para parques industriales que eviten el desorden territorial en curso y que faciliten la valorización de la proximidad industrial;
- La regulación de la ocupación residencial e industrial suburbana para contener el incremento en el costo de la provisión de los bienes públicos de escala metropolitana; y,
- La promoción de las actividades agrícolas con mayor potencial productivo de la región metropolitana, esto es, las de mayor rendimiento por hectárea en relación con los estándares nacionales, y con menor proporción de pérdida de área sembrada con base en estándares de esa misma escala.

A diferencia de la geografía física y de los procesos de ocupación del territorio de otras zonas metropolitanas que, como en el caso de Medellín y el Valle de Aburrá operan bajo un modelo denso, en la Sabana de Bogotá se trasluce un modelo disperso debido a su extensión física y a la proliferación de intersticios metropolitanos que tienden a ocuparse de manera desordenada. Los sistemas de transporte colectivo son los llamados a reordenar en el futuro cercano los usos y las densidades de ocupación.

5.8.3 Política pública ambiental y de ordenamiento territorial

En el plazo inmediato son inaplazables las medidas para enfrentar la *variabilidad del clima*, mientras que para el mediano y largo plazo lo son las que requiere adaptarse activamente al cambio climático.

- La disminución de la afectación humana a la estructura ecológica principal, procurando evitar el desvío de los cauces originales de las fuentes superficiales con el uso de elementos artificiales y el uso sostenible del manto verde;
- La renovación y descontaminación de las fuentes superficiales y subterráneas de agua y la regeneración del manto verde en vías de desertificación;
- La reposición al agro del equivalente de las tierras ocupadas por la residencia suburbana, en condiciones semejantes de fertilidad y accesibilidad;
- La adopción de una política metropolitana del agua que contemple las etapas del ciclo del consumo humano desde la aducción, la potabilización, la conducción, el tratamiento y la disposición final de las aguas usadas bajo el principio del *vertido cero*; y,
- El diseño de una estrategia de fiscalización a los usuarios de los servicios ambientales de la región orientada al cobro de tales servicios.

El PRICC es el más adelantado en la materia, en tanto diagnósticos, iniciativas concertadas como la Red de Páramos, por ejemplo, y estrategias regulatorias como las diseñadas para enfrentar el aumento de caudales en la cuenca del Río Blanco y la sustitución de usos agrícolas por usos residenciales suburbanos en municipios de clima cálido.

5.8.4 Instrumentos para la identificación de prioridades de inversión para el desarrollo y consecución de fondos complementarios

La magnitud de esta tarea es considerable y comienza por la recapitulación de lo ya hecho. El punto de arranque está en el balance del *inventario analítico de proyectos regionales* realizado por los funcionarios del departamento de Cundinamarca, la CAR, el Distrito Capital y la Nación que participaron en el proceso de la Mesa de Planificación Regional Bogotá-Cundinamarca y en los grupos de gestión del Consejo Regional de Competitividad Bogotá-Cundinamarca. La información en cuanto a la localización de las iniciativas de proyectos de desarrollo y la inversión requerida y sus fuentes de financiación, así como el tiempo necesario para su ejecución, se basó en los proyectos registrados en los bancos de proyectos de inversión hasta 2004. Los 145 proyectos identificados se clasificaron en siete grupos dependiendo de su naturaleza y vocación: i) estructura productiva; ii) medio ambiente; iii) transporte, movilidad y accesibilidad; iv) servicios públicos; v) vivienda y equipamientos comunitarios; vi) marco institucional, legal y financiero; y, viii) sistema de información geográfica. Durante el primer semestre de 2005 se detectaron otros 38 proyectos que fueron clasificados en estos grupos.

Las administraciones que sucedieron a este esfuerzo público no impulsaron su continuidad, pero a medida que se fueron renovando los mandatarios se fueron formulando otras prioridades, siendo cruciales en la actualidad los proyectos asociados al agua y a la seguridad alimentaria regional y, en segunda escala, los de movilidad y vivienda. La ausencia de la participación de los departamentos del Meta, Boyacá y el Tolima en el proyecto de Región Capital, exige una depuración y actualización de este inventario y la necesidad de un banco de proyectos de inversión regional.

5.9 REFLEXIONES FINALES

El escenario más pertinente para la armonización tributaria es el de la consolidación territorial duradera, por cuanto es un acuerdo que evita los elevados costos de transacción inmanentes a la reedición de pactos y/o acuerdos cada que ocurra el relevo de las administracio-

nes locales comprometidas. En ese escenario y como se explicó en la parte teórica, tanto los municipios metropolitanizados como el núcleo urbano ceden la parte de su poder que opera sobre asuntos de escala metropolitana, a sabiendas de que tal cesión les representa más beneficios que costos a las administraciones locales. Al usar de esta manera las autonomías, se restaura la unidad de un territorio que su inadecuado uso fragmentó. La cuestión que queda irresoluta es la de una agenda que promueva la armonización de manera eficaz. La ausencia de cultura metropolitana y el ambiente político en contra se imbrican para crear la necesidad de una negociación estratégica que, en principio, debe involucrar a los dirigentes locales que reconozcan las ventajas de la armonización para, ulteriormente, vincular a los que gradualmente también las reconozcan. En tal perspectiva, le corresponde a la metrópoli dar las señales necesarias para restaurar la confianza de una negociación horizontal, entre pares, y no una entre un superior y un inferior.

Los beneficios de la armonización fiscal son considerablemente superiores a sus costos. El pacto de la armonización supone: i) la adopción de un régimen único con las tarifas más elevadas de los gravámenes al capital y a la propiedad imperantes en la zona; ii) el abandono de la estrategia de exoneración o desgravación de los impuestos al capital; iii) la aplicación de las reglas de actualización catastral y de procedimientos administrativos de cobro para evitar la prescripción de los impuestos; iv) la participación de los municipios en el efecto plusvalía que genere su intervención urbanística; v) la compensación fiscal de la Nación por las prohibiciones de cobro de gravámenes locales a la agroindustria exportadora; vi) la solidaridad fiscal intermunicipal y, vii) acuerdos sobre el gravamen a los servicios ambientales. Los beneficios públicos que se derivan de ese pacto son, en el plazo inmediato, el incremento en el recaudo y la consecuente ampliación en la capacidad de gasto local de las jurisdicciones que hagan parte del pacto y, en el mediano plazo, el alcance de la estabilidad fiscal requerida para atender el incremento en la demanda de bienes públicos derivados del notable crecimiento poblacional que enfrentan los municipios comprometidos. El costo de la reproducción política de los poderes locales es menor cuanto mayor sea el número de jurisdicciones que suscriban el pacto, mientras que la ampliación de la ca-

pacidad de producción de bienes públicos compensa ese costo pues ella se traduce en la ampliación del potencial de electores.

Si, hipotéticamente, la relación costo/beneficio es muy favorable a la armonización fiscal ¿Por qué razón no existe un tratamiento tributario común al capital y a la propiedad en el mismo territorio? O, en otras palabras: ¿por qué no ha existido armonía fiscal en la región metropolitana de Bogotá, al menos desde iniciado el programa de descentralización? La conducta no cooperativa de los poderes locales acostumbra justificarse en la competencia con la metrópoli por lo mejor del capital, esto es, las actividades industriales y comerciales más promisorias en términos de empleo, y por lo mejor de la propiedad, es decir, los hogares más adinerados que demandan activos residenciales costosos. Y el instrumento para librar esa competencia ha sido la autonomía

en el manejo de los gravámenes locales, el impuesto de industria y comercio y, en menor medida, el impuesto predial. Pero detrás de esa conducta existe un fenómeno de considerable trascendencia socio-económica y político-territorial que es la ausencia de un interés diáfano de los poderes de la región metropolitana en el futuro de la misma o, en términos de Latour (1992, 106-110), de la traducción de intereses para gestar aliados para esa causa. En el plano económico, tal ausencia se ha gestado en el seno de la contradicción de una república unitaria organizada de manera descentralizada que, en la economía del tiempo presente, se verifica en la imposición de tratados de libre comercio por el nivel central de gobierno a unas regiones metropolitanas sumisas en cuya agenda no se encuentra la formulación de una política industrial en que se plasme su interés o, en el mismo sentido, el interés nacional no coincide con el interés regional, pero se impone el primero.

BIBLIOGRAFÍA

- Alcaldía Mayor de Bogotá. Plan de Desarrollo 2012-2016 Bogotá Humana. Bogotá, Alcaldía Mayor de Bogotá.
- Alfonso, R. Ó. y C. Alonso M. Hacia un índice de convergencia de Bogotá con su área de influencia directa. Informe final de consultoría. Bogotá, Secretaría Distrital de Planeación, 2012.
- Impactos socioeconómicos y demográficos de la metropolización de la población colombiana y de los mercados de trabajo y residenciales, en Borradores de Economía, 31, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2010.
- Pautas de localización industrial en la Sabana, en Ciudad y región en Colombia: nueve ensayos de análisis socioeconómico y espacial. Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2001.
- Amézquita, L. y A. Palencia. Distritos productivos locales potenciales en Bogotá. Mimeo. Bogotá, Universidad de La Salle – Secretaría Distrital de Planeación, 2013.
- Baeninger, R. Crecimiento de la población en la Región Metropolitana de São Paulo: deconstruyendo mitos del siglo XX. En São Paulo miradas cruzadas: sociedad, política y cultura. En Colección Ciudades n.o 5. Quito, Olacchi, 2011.
- Béhar, D. Grand Paris: la gouvernance métropolitaine...pour quoi faire? En <http://www.metropolitiques.eu/IMG/pdf/MET-Behar.pdf> (6-4-2011).
- Blair, J. P. y Premus, R. Major Factors in industrial location: a review. En *Economic Development Quarterly*, I, 1, 1987.
- Briffault, R. The local government boundary problem in metropolitan areas, en *Stanford Law Review*, 48, 5, 1996.
- Brueckner, J. K. A test for allocative efficiency in the local public sector. En *Journal of Public Economics*, n.o 19. 1982.
- Brueckner, J. K. y Saavedra, L. A. Do Local Governments Engage in Strategic Property-Tax Competition?, 1998.
- Cante, F. 2013. Vers un urbanisme de projet métropolitain? L'exemple de Paris Nord-Est. En <http://www.metropolitiques.eu/Vers-un-urbanisme-de-projet.html> (8/12/2013).
- Carré, D. & N. Levratto. L'intercommunalité au service de la compétitivité de l'Île de France. En <http://www.metropolitiques.eu/L-intercommunalite-au-service-de.html> (25-09-2013).
- Chion, M. Dimensión metropolitana de la globalización: Lima a finales del siglo XX. En Lima, diversidad y fragmentación de una metrópoli emergente. En Colección ciudades n.o 3. Quito, Olacchi, 2009.
- Chum, D.; M. Gendron & S. Lequillon. 2013. Gran Paris: pour une métropole vraiment métropolitaine. En <http://www.metropolitiques.eu/IMG/pdf/met-chum-gendron-leguillon.pdf> (28-10-2013).
- Coraggio, J. L. La gobernabilidad de las grandes ciudades: sus condiciones económicas. Revista *Cadernos Metròpole*, n.o 3. São Paulo, 2000.
- Coulomb, R. La planeación y la gestión urbana frente a la utopía de la ciudad incluyente. En Ciudad de México: la construcción permanente de la metrópoli. En Colección Ciudades n.o 6. Quito, Olacchi, 2012.
- Crihfield, J. B. & M. P.H. Panggabean. Is Public Infrastructure Productive? A Metropolitan Perspective Using New Capital Estimates, en *Regional Science and Urban Economics*, 25, Elsevier Science B.V, USA, 1995.

- Dall'erba, S. et J. Le Gallo. Dynamique du processus de convergence régionale en Europe. En *Région et Développement*, n.o 21. París, l'Harmattan, 2005. Tomado de http://region-developpement.univ-tln.fr/fr/pdf/R21/R21_dallerba_legallo.pdf el 21/11/2012.
- Duffy-Deno, K. T. & R. W. Eberts. Public infrastructure and regional economic development: a simultaneous equations approach, 1989, en [<http://clevelandfed.org/research/workpaper/index.cfm>].
- Epple, D. y T. Nechyba. Fiscal Decentralization. Ponencia presentada en el Regional Science Association International Meetings, 2002.
- Fujita, M. *Urban Economic Theory: Land Use and City Size*. Cambridge University Press, 1989.
- Fujita, M.; P. Krugman y A. Venables. *Economía espacial: las ciudades, las regiones y el comercio internacional*. Barcelona, Ariel Economía, 2000.
- Ghorra-Gobin, C. La question métropolitaine: renouveler l'action publique dans une perspective de développement durable. En *Économie et Solidarités*, vol. 38, n.o 2. París, 2007.
- Gyorku, J. y J. Tracy. The structure of local public finance and the quality of life, en *The Journal of Political Economy*, 99, 4, Chicago, University of Chicago, 1991.
- Hugounenq, R.; J. Le Cacheux & Th. Madiès. Diversité des fiscalités européennes et risques de concurrence fiscale. En *Revue de l'OFCE*, n.o 70. 1999.
- Jay Helms, L. The effect of state and local taxes on economic growth: a time series – cross section approach, en *The Review of Economics and Statistics*, 4, 1985.
- Joassart-Marcelli, P. y J. Musso. Municipal service provision choices within a metropolitan area. En *Urban Affairs Review*, vol 40, n.o 4, 2005.
- Lacoste, G. 2013a. La Métropole du Grand Paris, intégration ou confédération?. En <http://www.metropolitiques.eu/La-Metropole-du-Grand-Paris.html> (9-9-2013).
- 2013b. Quelle Métropole du Grand Paris et pour quoi faire?. IAU – Île-de-France. http://www.iau-idf.fr/fileadmin/user_upload/Enjeux/MGP/NoteMGPVLongue.pdf. (9-9-2013).
- Latour, B. *Ciencia en acción: cómo seguir a los científicos e ingenieros a través de la sociedad*. Barcelona, Editorial Labor, 1992.
- Le Dem, J. y F. Lerais. Où va la productivité du travail? Une comparaison entre grandes pays industriels. En *Economis et statistique*, n.o 237-239, 1990 (Tomado de www.persee.fr).
- Ledoux, N. 2013. Pour un Grand Paris de la rénovation urbaine. En <http://www.metropolitiques.eu/Pour-un-Grand-Paris-de-la.html> (6/11/2013).
- Lefèvre, Ch. ¿Metrópolis ingobernables? Experiencias europeas. En *Revista Política y sociedad*, Vol. 46, n.o 3. Madrid, Universidad Complutense, 2010.
- *Gouverner les métropoles*. Colección Politiques Locales. París, LGDJ, 2009.
- Madiès, Th. Fiscalité superposée et externalités fiscales verticales: faut-il reconsidérer le débat entre concurrence et coopération fiscales?. En *L'Actualité économique*, vol. 77, n.o 4. Montréal, 2001.

- , Concurrence fiscale et intercommunalité. En Revue de l'OFCE, n.o 63. 1997.
- Mieszkowski, P. y Mills E. S. The causes of metropolitan suburbanization, en Journal of Economic Perspectives, 7, 3, 1993.
- Nishijima, Sh. 2009. Desarrollo económico y política industrial en Japón: implicaciones para países en desarrollo. RIBE, Discussion Paper Series n.o 246, Universidad de Kobe.
- Ocampo, J. A. El proceso colombiano de descentralización. En Serie Política Fiscal, n.o 84, CEPAL-GTZ, 1995.
- Oates, W. E. Fiscal Federalism, New York, Harcourt Brace Jovanovich, 1972.
- Ostrom, V., Ch. M. Tiebout y R. Warren. The organization of government in metropolitan areas: a theoretical inquiry, en The American Political Science Review, 1958.
- Paris Métropole. 2012. Livre (ou)vert Pour une métropole durable: quelle gouvernance?. En [http://www.parismetropole.fr/ressources/actualites/actualites-de-pm/article/paris-metropole-devoile-son-livre-vert-sur-la-gouvernance\(8-12-2013\)](http://www.parismetropole.fr/ressources/actualites/actualites-de-pm/article/paris-metropole-devoile-son-livre-vert-sur-la-gouvernance(8-12-2013)).
- Perry, G. Discurso de clausura del "Seminario Internacional sobre Descentralización Fiscal en América Latina: mejores prácticas y lecciones de política". Cartagena, CEPAL-GTZ, 1995.
- Piperno, S., S. Piazza y G. Pola. Sviluppo urbano e interdependenze fiscal nelle aree metropolitane: un'esplorazione preliminare con riferimento all'area metropolitana di Torino. Em Contributi di Ricerca, 203, Turín, Istituto Ricerche Economico Sociali del Piemonte, 2006.
- Pérez, P. La privatización de la expansión urbana en Buenos Aires. En Buenos Aires, la formación del presente. Colección Ciudades, n.o 2. Quito, Olacchi, 2009.
- Post, S. Sh. Local government cooperation: the relationship between metropolitan area government geography and service provision. Ponencia presentada en el Annual Meetings of Political Science Association. Boston, 2002.
- Rao, S.; J. Tang & W. Wang. L'importance de la qualification pour l'innovation et la productivité. Observateur International de la Productivité, n.o 4, 2002.
- Raspiller, S. La concurrence fiscale: principaux enseignements de l'analyse économique. Document de travail G2005/07. París, INSEE, 2005.
- Revéz, E. El Estado Estratega para el Ordenamiento Territorial. Bogotá, Academia Colombiana de Ciencias Económicas, 2013.
- Rosenbaum, A. y C. Rodríguez-Acosta. Gobierno local y la gobernabilidad de las áreas metropolitanas en América Latina. Ponencia presentada en el X Congreso Internacional del CLAD. Santiago de Chile, 2005.
- Rubiano, B. M. Análisis de los determinantes de la localización de las unidades económicas en el área de influencia de Bogotá. Informe final de consultoría, Bogotá, Secretaría Distrital de Planeación, 2008.
- Sabsay, D.; M. C. García; A. Napoli y D. Ryan. Región metropolitana de Buenos Aires: aporte jurídico-institucional para su construcción. Buenos Aires, Fundación Ambiente y Recursos Naturales, 2002.
- Thisse, J-F. & T. van Ypersele. Métropoles et concurrence territoriale. En Economie et Statistique, n.o 326-327, 1999.

Tiebout, Ch., M. A pure theory of local expenditures, en *The Journal of Political Economy*, 64, 5, Chicago, The University Chicago Press, 1956.

Trivelli, P. Sobre la evolución de la política urbana y la política de suelo en el Gran Santiago en el período 1979-2008. En *Santiago, una ciudad neoliberal*. Colección Ciudades, n.o 2. Quito, Olacchi, 2009.

UNDESA – UNCRD – Mesa de Planificación Regional Bogotá –Cundinamarca. 2005. De las ciudades a las regiones: desarrollo regional integrado Bogotá-Cundinamarca. Volumen 1 – Soporte Técnico.

Wilson, J. D. Theories of tax competition, en *National Tax Journal*, 52, 2. ABI/INFORM Global, 1999.

Zodrow, G. R. y Mieszkowski, P. Pigou, Tiebout, Property Taxation, and the Underprovision of Local Public Goods, en *Journal of Urban Economics*, 19, 1986.

OTROS DOCUMENTOS

Secretaría Distrital de Hacienda. 2011. Efectos fiscales del desplazamiento de empresas desde Bogotá a otros municipios del país.

Siemens. Siemens Colombia, answers for Colombia, 2013. Tomado de www.siemens.com.co el 26 de junio de 2013.

Leite, J. Exprimiendo al consumidor. En revista *América Economía*, diciembre 2012.

Chetry, M. A Métropole du Grand Paris: real avanco o compromisso ruim? En http://www.observatoriodasmetroles.net/index.php?option=com_k2&view=item&id=624:a-m%C3%A9tropole-du-grand-paris-avan%C3%A7o-real-ou-compromisso-ruim?&Itemid=165&lang=pt, 2013.

République Française. Ministère de la réforme de l'Etat, de la décentralisation et de la fonction publique. Projet de loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles. Exposé de motifs.

PÁGINAS WEB VISITADAS

www.jstor.org

www.banrep.gov.co

www.dnp.gov.co

www.persee.fr

www.erudit.org

http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Manufacturing_statistics_-_NACE_Rev._2

<http://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjl12-495.html#block-timeline> (3-12-2013).

<http://www.pays-colombey-sudtoulois.fr/page.php?id=1> (16-12-2013).

ARTÍCULOS DE PRENSA

Diario El País. 1979. Del centralismo francés al federalismo. En http://elpais.com/diario/1979/03/01/internacional/289090808_850215.html

ACERCA DE UNCRD

El Centro de las Naciones Unidas para el Desarrollo Regional (UNCRD por su sigla en inglés) se fundó en 1971 como un instrumento orientado a apoyar el logro de la estrategia de la Segunda Década de Desarrollo de las Naciones Unidas, a través de un acuerdo entre el Gobierno de Japón y las Naciones Unidas. UNCRD forma parte del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (DESA, por su sigla en inglés) del Secretariado General de las Naciones Unidas.

Áreas de trabajo

Por más de cuarenta años el UNCRD ha trabajado promoviendo los siguientes objetivos:

- Servir como un centro de capacitación e investigación para el desarrollo regional;
- Proporcionar servicios de asesoría para el desarrollo regional;
- Asistir a los países en vías de desarrollo para promover el establecimiento de una red de intercambio de información sobre investigación, experiencias prácticas, capacitación, y otras actividades de beneficio mutuo sobre aspectos relevantes del desarrollo regional.
- Asistir y cooperar con otras organizaciones nacionales e internacionales interesadas en el campo del desarrollo regional y sus áreas relacionadas.

La Planificación del Desarrollo Regional Integrado, la Gestión Urbana y la Gestión del Conocimiento son las áreas temáticas sustantivas del Marco Estratégico del UNCRD 2013-2022, y son una prioridad clave de la labor del Centro. En este contexto, el desarrollo regional y territorial sostenible en el marco global en el que el UNCRD aborda sus prioridades específicas.

UNCRD en América Latina

La Oficina para América Latina y el Caribe del UNCRD (UNCRD-LAC) se estableció en Bogotá, Colombia en 1997 como continuación del Programa Especial para la Región, iniciado en Nagoya desde 1991.

El principal objetivo de UNCRD-LAC es promover el desarrollo sostenible en los países de América Latina y el Caribe desde un enfoque territorial, haciendo énfasis en el planeamiento y gestión del desarrollo regional integrado en el contexto de las tendencias de descentralización y globalización en la región.

El Programa de UNCRD-LAC se orienta a fortalecer las capacidades técnicas e institucionales de los gobiernos nacionales y subnacionales para mejorar la formulación de políticas de desarrollo territorial, y la planificación del desarrollo regional integrado para lograr un desarrollo sostenible y la seguridad humana. Esto se realiza a través de:

- La identificación, documentación y difusión efectiva de enfoques territoriales al Desarrollo Sostenible y la Seguridad Humana.
- Incrementar el entendimiento de los aspectos clave que se deben abordar para un desarrollo regional sostenible y para la integración del desarrollo sostenible en las políticas y la planificación del territorio.
- Asistir a los gobiernos en fortalecer sus capacidades para la construcción de una visión común del desarrollo regional, desarrollar estrategias de política apropiadas e instrumentos para abordar los aspectos anteriormente mencionados, y la promoción de la cooperación.
- Promover asociaciones y redes para el intercambio de conocimiento, capacitación, e información.
- Construir indicadores de evaluación de desarrollo sostenible desde los territorios

Las actividades incluyen investigación aplicada, capacitación, asistencia técnica, cooperación horizontal o sur-sur, y gestión del conocimiento a través del intercambio y la difusión de mejores prácticas y lecciones aprendidas en la implementación de sus actividades, a través de publicaciones y del Internet.



Centro de las Naciones Unidas para el Desarrollo Regional
Oficina para América Latina y el Caribe

Oficina en Bogotá
Av 82 No 10-62 Piso 2 Bogotá, Colombia
Teléfono: 4889000 Ext. 406-437-429
Fax: 4889010 Cod. 437
Página web: <http://www.uncrdlac.org/>
Correo electrónico: admin@uncrdlac.org

SecretaríaDistrital
PlaneaciónBogotá

www.planeacionbogota.gov.co