

ESQUEMA ASOCIATIVO DE LA SABANA DE BOGOTÁ A LA LUZ DE LA LEY 1454
DEL 2011

JOSÉ MIGUEL GIL CASTILLO
LEVIS STEVEEN PAEZ UBAQUE



UNIVERSIDAD LA GRAN COLOMBIA
FACULTAD DE POSGRADOS Y FORMACIÓN CONTINUADA
ESPECIALIZACIÓN DERECHO ADMINISTRATIVO
BOGOTÁ D.C. 2018

Esquema asociativo de la sabana de Bogotá a la luz de la ley 1454 del 2011

José Miguel gil castillo
Levis Steveen Páez ubaque

Universidad La Gran Colombia
Facultad de Posgrados y Formación Continuada
Especialización Derecho Administrativo
Bogotá D.C. 2018

ESQUEMA ASOCIATIVO DE LA SABANA DE BOGOTÁ A LA LUZ DE LA LEY 1454
DEL 2011

JOSÉ MIGUEL GIL CASTILLO
LEVIS STEVEEN PAEZ UBAQUE

Trabajo de grado presentado como requisito parcial para optar al título de Especialista en
Derecho Administrativo

Sandra Marcela Castañeda Castañeda
Directora Trabajo de Grado

UNIVERSIDAD LA GRAN COLOMBIA
FACULTAD DE POSGRADOS Y FORMACIÓN CONTINUADA
ESPECIALIZACIÓN DERECHO ADMINISTRATIVO
BOGOTÁ D.C.

11 de agosto de 2018

RESUMEN

Las aglomeraciones entre territorios, suceden cuando dos o más entes administrativos sufren el desbordamiento de sus funciones, generados por las dinámicas metropolitanas de sus ciudadanos. Las aglomeraciones son un hecho mundial que es generado por el crecimiento poblacional, la migración rural y las dinámicas económicas. Estas aglomeraciones se reglan mediante diferentes acuerdos y normas institucionales. Hoy en Colombia la Ley 1454 del 2011 provee, varias alternativas como la Región de Planeación y Gestión (RPG), la Región Administrativa de Planificación (PAP), las Asociaciones de Municipios y las Asociaciones de Departamentos, etc., para generar asociatividad y lograr enfrentar las problemáticas surgidas por la aglomeración. La sabana de Bogotá es una aglomeración en donde discurren Bogotá, la Gobernación de Cundinamarca y 22 municipios que tiene importantes tasas de conmutación y efectos metropolitanos. La necesidad de un gobierno metropolitano es imperante en la región, analizando las alternativas de la ley 1454 del 2011 con una propuesta institucional frente a esta situación en los Esquemas Asociativos Territoriales (EAT) existentes.

PALABRAS CLAVES: ESQUEMAS ASOCIATIVOS; AGLOMERACIONES; METROPOLIZACION; DESBORDAMINETO ADMINISTRATIVO; GOBERNANZA; REGION DE PLANEACION Y GESTION; LEY ORGANICA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL;

ABSTRAC

The agglomerations between territories, happen when two or more administrative entities suffer the overflow of their functions, generated by the metropolitan dynamics of their citizens. Agglomerations are a global phenomenon that is generated by population growth, rural migration and economic dynamics. These agglomerations are regulated by different institutional arrangement sand rules. Today in Colombia, Law 1454 of 2011 provides several alternatives such as the Planning and Management Region (PMG), the Administrative Region of Planning (PAP), the Associations of Municipalities and Associations of Departments, etc. , to generate associations and address the problems arising from the agglomeration. The savannah of Bogota is an agglomeration where Bogota, the Government of Cundinamarca and 22 municipalities run, with high rates of commutation and metropolitan effects. The need for a metropolitan government is prevailing in the region, analyzing the alternatives of Law 1454 of 2011 with an institutional proposal against this situation in the existing Territorial Associative Schemes (EAT).

KEYWORDS: ASSOCIATIVE SCHEMES; AGGLOMERATIONS; METROPOLIZATION; ADMINISTRATIVE OVERFLOW; GOVERNANCE; PLANNING AND MANAGEMENT REGION; ORGANIC LAW OF TERRITORIAL PLANNING;

Contenido

Resumen.....	3
Capítulo I Antecedentes de la investigación	6
1.1 Planteamiento del problema y pregunta de investigación:.....	6
1.1. Objetivo general.....	9
1.2. Objetivos específicos:	9
1.3. Justificación:	9
1.4. Línea de Investigación	10
1.5. Marco conceptual:.....	10
1.6. Marco Jurídico y Jurisprudencial	25
1.6.1. <i>Constitución Política</i>	25
1.6.2. <i>Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT) 1454 del 2011</i>	28
1.6.3. <i>Jurisprudencia</i>	35
Capítulo II Los esquemas asociativos a la luz de la normativa vigente y la sabana de Bogotá.....	36
2. Esquemas asociativos ley 1454 del 2011	36
2.1. Iniciativas de esquemas asociativos en Colombia	41
2.2. Análisis del entorno metropolitano de la sabana de Bogotá	47
Capítulo III Gobernanza de la Sabana de Bogotá a la luz de la Ley 1454 del 2011 LOOT	53
3. La Región de Planeación y Gestión (R.P.G.) de la sabana de Bogotá.....	53
3.1. Conformación de la RPG (Región de Planeación y Gestión)	54
3.2. Fines de la conformación de la RPG (Región de Planeación y Gestión):.....	55
3.3. Funciones de la RPG Región de Planeación y Gestión:	55
3.3.1. <i>Agencia Autoridad de transporte Regional:</i>	56
3.3.2. <i>Agencia Autoridad Regional de Desarrollo:</i>	56
3.3.3. <i>Agencia Autoridad Regional de Servicios Públicos y Ambiente:</i>	56
3.4. ¿Como se va a financiar la RPG (Región de Planeación y Gestión)?.....	57
Conclusiones.....	58
Referencias.....	60

Capítulo I Antecedentes de la investigación

1.1 Planteamiento del problema y pregunta de investigación:

La sabana de Bogotá, es la región más importante del país, en donde se encuentra focalizado el 30% de la producción del PIB nacional, con la concentración más importante de población del país con 10 millones de habitantes (la sexta más grande de América Latina) (DANE, 2018), así como el 34 % de las empresas (29 % en Bogotá y 4,5 % en Cundinamarca) se concentran en este territorio. Es el epicentro de la actividad financiera, inmobiliaria, de comercio, transporte y telecomunicaciones. (Editorial El Tiempo, 2018)

A pesar de su crucial importancia para el país la región de la sabana de Bogotá, todos los días enfrenta varios problemas que afectan a las poblaciones, estos problemas desbordan los límites administrativos de las entidades territoriales que la conforman y gobiernan. Según el último estudio de Probogota en el año 2018, estas problemáticas se resumen en 5 principales:

- (I) La movilidad: (600 mil viajes diarios) Entre Bogotá y 22 municipios, que registran una tasa de conmutación superior al 10%.
- (II) Conflictos de uso de suelo y de ocupación del suelo: La tasa de conmutación del 10% ha generado un crecimiento desordenado y atomizado cuyo suelo urbano creció 30 veces su tamaño sin ningún instrumento superior de planificación, obteniendo como resultado la pérdida de los mejores suelos agrologicos del país sin contar con los daños ambientales que esta situación ha generado.
- (III) Abastecimiento hídrico: A pesar de que es responsabilidad de cada entidad territorial el abastecimiento de agua para sus comunidades, 13 de los 22 municipios tienen una directa dependencia de la EEAB (Empresa de Agua y alcantarillado de Bogotá), generando una situación de imprevisión respecto de la planeación del abastecimiento y garantía del acceso al agua en el territorio.
- (IV) El saneamiento básico, la reglamentación y protección del rio Bogotá: una problemática importante es la entrega de aguas servidas a la cuenca del rio Bogotá, que presenta la responsabilidad de cada entidad territorial en donde hoy de los 19.440 litros/segundo entregados al rio de aguas servidas o aguas negras, de los cuales solo están siendo tratados 6.630,6 litros/segundo, teniendo unas

consecuencias importantes en la salubridad del Río Bogotá, que son evidenciadas en el embalse del Muña y en el Salto del Tequendama.

- (V) El manejo insostenible de los desechos o residuos sólidos: Gracias a que se cuenta con dos rellenos sanitarios Nuevo Mondoñedo y Doña Juana, los cuales reciben los residuos solidos de todo el Departamento de Cundinamarca, y cuentan con una vida útil corta, lejos de las tecnologías de aprovechamiento y disposición de basuras que se están utilizando en todo el mundo. (Probogota – 2017)

Después de 27 años de haberse desarrollada la nueva propuesta de ordenamiento territorial que trajo la Constitución Política y el desarrollo de las posibilidades de asociación interinstitucional que contiene la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial por sus siglas (LOOT) Ley 1454 del 2011, hoy la región de la Sabana de Bogotá, no ha logrado eficientemente que las entidades territoriales, trabajen en conjunto para lograr darle frente a estos problemas metropolitanos, teniendo unas consecuencias muy importantes en temas de competitividad, medio ambiente, calidad de vida de los habitantes y sobre todo en el desarrollo planificado de los territorios.

En este orden de consideraciones es imperativo que las entidades territoriales enunciadas a continuación como lo son: la Gobernación de Cundinamarca, el Distrito Capital de Bogotá, los municipios de Soacha, Funza, Mosquera, Madrid, Cota, Chía, Cajicá, Tocancipá, Gachancipá, Sopó y La Calera, así como el Gobierno Nacional y la CAR (Corporación Autónoma Regional), generen un Esquema Asociativo Integrado (EAI), que estimule la planificación en conjunto, el cuidado del medio ambiente, la movilidad inteligente y regionalizada, que administre la competitividad y la calidad de vida de los habitantes de la región de la sabana de Bogotá.

Principalmente se necesita una entidad supra municipal, que pueda desarrollar los planes y proyectos que superen los intereses locales para que la planificación tenga un carácter de largo plazo y con decisiones que tengan pluralismo y participación ciudadana, pero es trascendental que estas decisiones tengan un carácter vinculante para los territorios.

Es claro que todas las administraciones de las diferentes entidades territoriales han intentado diferentes arreglos institucionales para constituir una autoridad metropolitana de

planeación a lo largo de la historia de la región de la sabana de Bogotá, una historia que conjuga 44 años de intentos institucionales infructíferos.

El primero de los intentos de generar una autoridad metropolitana, data en el estudio de *Alternativas para el desarrollo de Bogotá en fase 2* (Currie,1973), posteriormente se desarrolló la necesidad de autoridad regional de transporte a través del *Plan Maestro de Transporte de 1997* (JICA,1997), después se conformo entre Cundinamarca, Bogotá, y las otras entidades territoriales, diferentes mesas intergubernamentales y planes en conjunto, como la Mesa de Planificación Regional de Bogotá, así como la creación de la Región Capital Bogotá – Cundinamarca, la Mesa de bordes de Bogotá, la Mesa de accesos de Cundinamarca – Bogotá, sumado a dos intentos oficiales fallidos de creación de Área Metropolitana en el año 2000 por Enrique Peñalosa y el otro en el año 2012 por Gustavo Petro. (Probogota, 2018).

Pero ninguno de estos intentos, logro generar una verdadera solución al problema de la carencia de una entidad supra municipal que gestione los problemas presentes en el territorio, que día a día incrementan las consecuencias y que necesitan urgentemente soluciones en conjunto y pensadas a largo plazo.

Es evidente que estos procesos no se han desarrollado por lo que denomina el tratadista de ordenamiento territorial Eduardo Lora, el cual plantea que no se han generado soluciones institucionales por diferentes intereses económicos , administrativos y principalmente por lo que él denomina el “egocentrismo y miopía política”, que es traducido en la presunción de perder capacidad administrativa, poder económico y territorial, en donde solo se piensa en la condición propia y con una visión de poco alcance, sin considerar el bien común y los escenarios a largo plazo. (Lora, 2015).

Por estas situación política, surge la necesidad de entender la dinámica de las diferentes entidades territoriales que confluyen en el territorio, entendiendo su carácter político, legal, administrativo y sobre todo económico, buscando los puntos en común, y entendiendo las diferencias, para poder zanjar las conflictividades que se han presentado, con el fin de generar una esquema asociativo que tenga un carácter flexible en su creación y que asuma una estructura dinámica con capacidad de mutar administrativamente con pragmatismo para afrontar las diferentes problemáticas que enfrenta el territorio. En este orden de consideraciones es necesario

adelantar la siguiente pregunta: ¿Cuál es el mejor esquema territorial dentro de la Ley 1454 del 2011, para mejorar la gobernanza en el territorio de la sabana de Bogotá?

1.1. Objetivo general

Identificar de los diferentes esquemas asociativos en materia de ordenamiento territorial, el esquema asociativo que mejor se adecua a las necesidades de la sabana de Bogotá, entendiendo su desarrollo institucional y los alcances de estas determinaciones a la luz de la Ley 1454 del 2011.

1.2. Objetivos específicos:

- ✓ Realizar el estudio del arte de los esquemas asociativos desarrollados en materia de ordenamiento territorial y las diferentes posibilidades de asociación de entidades territoriales.
- ✓ Examinar las herramientas, posibilidades de conformación y alcance de los esquemas asociativos, estipulados en la Ley 1454 del 2011 LOOT (Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial), para el territorio de la sabana de Bogotá.
- ✓ Determinar la posibilidad de desarrollar el esquema asociativo de Región de Planeación y Gestión, a la luz de la Ley 1454 para la sabana de Bogotá.

1.3. Justificación:

La investigación de este tema busca generar información para que los gobernantes locales, puedan utilizar una alternativa para contribuir a la regionalización, asociación y trabajo en conjunto, con herramientas de administración de su propio territorio.

En esencia, busca otorgar a las entidades territoriales posibilidades institucionales supramunicipales de solucionar los problemas que superan las capacidades político administrativas que desbordan el carácter territorial, como la movilidad regional, el tratamiento de los residuos sólidos regionales, el ecosistema regional, la ocupación del uso del suelo y la competitividad regional.

Los departamentos y las entidades regionales, en el caso particular, la Gobernación de Cundinamarca, la Alcaldía de Bogotá, y las alcaldías de los 22 municipios de la sabana de Bogotá que presentan fenómenos de metropolización, no tienen una entidad con capacidades de

ordenamiento territorial supramunicipal, ni una entidad de carácter metropolitano, lo que ha generado que los municipios y el Distrito Capital al interior de sus territorios, tomen decisiones que afectan a la región y que trascienden los límites político administrativos, contribuyendo a las problemáticas que hoy en día vive la sabana de Bogotá.

1.4. Línea de Investigación

Este trabajo se enmarca en la línea de investigación de la Universidad la Gran Colombia correspondiente a: Derecho Administrativo. Clasificado en Categoría C. Colciencias – Convocatoria 737 de 2015.

1.5. Marco conceptual:

El desarrollo conceptual necesario para entender la temática de un acuerdo interinstitucional para la sabana de Bogotá, expuesto por las entidades principales que han desarrollado teorías institucionales y los autores de ordenamiento territorial explicadas en el documento, buscan establecer la capacidad pragmática y teórica de las consideraciones de un arreglo institucional supramunicipal. Para el desarrollo se tendrán en cuenta cuatro ejes temáticos, a saber: I) El ordenamiento territorial y la región como esquema asociativo, II). La gobernanza y las aglomeraciones de las grandes ciudades en el mundo III). Modelos para la gobernanza de las aglomeraciones de territorios IV). El desarrollo de ecosistemas de agencias administrativas especializadas en los territorios metropolitanos.

El primer concepto es I) El ordenamiento territorial y la región como esquema asociativo, en el que se presenta, la relevancia que ha tenido el modelo territorial, en el método por el cual los Estados han generado la descentralización de las funciones y la cadena de orden de las políticas, que impactan directamente en el direccionamiento de las políticas públicas. Por esto en palabras de MacDonald y Simioni, (MacDonald y Simioni, 1999. Pág. 346) el ordenamiento territorial permite tener un equilibrio adecuado entre la administración central y los diferentes entes territoriales, de la siguiente forma:

(...) La consolidación de un modelo territorial permite a los Estados tener un equilibrio adecuado entre la administración central y los diferentes entes territoriales que los conforman, al igual que busca la organización no sólo del espacio sino también de la

sociedad que lo habita. Puesto que el modelo territorial es un mecanismo de planificación, que permite definir y precisar las acciones locales y nacionales en materia de desarrollo social, económico y ambiental, factores que presentan un impacto directo sobre los habitantes de un ente territorial... Aportes del Plan de Acción Regional de América Latina y el Caribe sobre Asentamientos Humanos. Santiago de Chile: (División de Medio Ambiente y Asentamientos Humanos, 1999).

En la historia de Colombia la planeación, la planificación y el desarrollo del ordenamiento territorial, ha tenido connotaciones intrínsecamente relacionadas con la política y el modo en que los intereses económicos se han visto representados en las decisiones administrativas del Estado, generando problemáticas en el desarrollo y el crecimiento de los asentamientos poblacionales.

Considerando el argumento anterior como resultado, el crecimiento desordenado, la pérdida de los pisos agrologicos, los cinturones de miseria y la conurbación son apenas algunos ejemplos de las consecuencias que han generado la falta de planeación y ordenamiento territorial en el territorio nacional.

En el marco de las observaciones anteriores, esta situación es consecuencia de una inadecuada planificación que adopto las dimensión urbana y rural en la misma perspectiva legal. Alejándose de la programación territorial específica de metas, procesos, proyectos y prioridades a lograr (en cortó como a mediano y a largo plazo), de la obtención de los instrumentos y las medidas políticas para alcanzarlas.

Porque en palabras del en ese entonces senador Aurelio Irragori (Irragaori – 1995) en el proyecto de Ley 52/95 del Senado, de la Ley 388 de 1997, plantea que “la superación del caos urbano exige tener en cuenta tres variables que se inter vinculan y condicionan recíprocamente:

- a). La Urbanización: densa concentración poblacional en un espacio de territorio relativamente reducido con una estructura compleja de organización.
- b). La Política Urbana: pautas de acción general que pretenden incorporar a los planes de desarrollo económico, social y ambiental, un área espacial prefijada, y

C. La Estructura Espacial: conjunto de urbanizaciones que deberán beneficiarse con las políticas socioeconómicas y ambientales instrumentadas por el Estado. (Irragaori – 1995)

Todo proceso de urbanización es menester elucidarlos como la expresión espacial de un sistema productivo, social y político.

Además, sigue el Dr. Irragaori argumentando que el desarrollo de las decisiones administrativas deben tener un carácter integral en donde las decisiones presenten una perspectiva multidisciplinar, de la siguiente manera: “El intervencionismo estatal debe encaminarse hacia el ordenamiento y reordenamiento urbano y a proveer los bienes y servicios que mejoren la calidad de vida de la sociedad. Concebir que el crecimiento económico y las fuerzas del mercado, por sí solas, pueden solucionar los problemas eco social, físico y ambiental, es un craso error.” (Irragaori – 1995)

Este planteamiento se realizó para Colombia en el año 1995, hoy después de 30 años, en especial en Bogotá y en los municipios de la Sabana se presentan los mismos problemas, que lejos de solucionarse se han intensificado.

En este orden de ideas la Ley 388 de 1997, surge como la respuesta de actualización a la nueva realidad constitucional del país. Generando nuevas determinaciones para el ordenamiento territorial, separando el ámbito rural del urbano y generando una connotación especial para la protección del medio ambiente, se aboga por los Planes de Ordenamiento Físico del Territorio y los Esquemas de Ordenamiento Territorial

Conscientes del desorden urbano, de la imperativa necesidad de superarlo y de prever el desarrollo futuro de las ciudades, sucesivas administraciones expidieron reglamentos y normas orientadas a conjurar la crisis.

Estos esfuerzos fracasaron en razón a su concepción unilateral y parcializada sobre la cuestión urbana, a los intereses económicos y político sociales momentáneos y a la carencia de una visión global que entendiera endógenamente el problema.

No obstante la expedición de estas entidades normativas la problemática no ha sido solucionada, y en Colombia a pesar de mejorar en los últimos 30 años en aspectos como la

planeación y la planificación urbana y rural, la protección de zonas de interés ambiental, y el desarrollo urbanístico, no ha encontrado soluciones integrales a la problemática del crecimiento desordenado, los cinturones de miseria, la falta de instituciones de servicio públicos, la ruptura institucional entre la nación, el departamento y los municipios, y entre los mismos departamentos y municipios, así como de otras problemáticas.

De ello se desprende que el día 23 de Agosto del año 2010, en ese entonces el Ministro del Interior Germán Vargas Lleras, radicara en la Cámara de Representantes el proyecto de Ley 058 del 2010, “por la cual se dictan normas Orgánicas de Ordenamiento Territorial”, que presentaba por fin después de 30 años de adoptada la Constitución Política, la norma orgánica de ordenamiento territorial. La cual fue sancionada por el presidente Juan Manuel Santos a través de la Ley 1454 del 2011 LOOT (Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial).

La LOOT a pesar de las limitaciones y de no encargarse de algunas temáticas que se esperaban fuera desarrolladas, género la posibilidad de la asociación entre entidades territoriales, para lograr la especialización de las decisiones administrativas en los territorios.

Por esté motivo, como lo indican Ilda Alman y James Lockhart “In Using the Word “Region” we are more concerned with studying processes of evolution in nonmetropolitan situations than with defining a regional unit” (Lockhart & Alman, 1976).

Se debe agregar entonces que la oportunidad de descentralización de las funciones administrativas y la especificación de las políticas públicas en el territorio, que sirva como un puente de comunicación administrativa real entre el territorio y la Nación, gracias a que los Departamentos y el municipio, se encuentra un gran margen de decisión y articulación, que es presentado por (Uribe, 2011).

Este proceso de asociatividad ha tenido eco en los países de la región Sudamericana con diferentes nombres, en donde ha encontrado herramientas que exponen soluciones regionales, a problemas que superan los límites municipales. Porque el desarrollo del concepto administrativo en palabras de Panadero Moya se busca generar eficacia y eficiencia en las asignaciones administrativas del Estado:

Entonces, a partir de todo lo anterior, en varios países de América Latina surgen nuevas alternativas para la organización del territorio, en la que independientemente de cómo se les designe, reúnen a varios municipios para la realización de “acciones que contribuyan a reducir costos y a mejorar la eficiencia de algunas prestaciones sociales. (Panadero Moya, 1999).

La evolución del ordenamiento territorial colombiano, la profundización de la democracia por medio de los procesos de descentralización que se dieron durante los años 80 y los aportes académicos de diferentes autores, como Orlando Fals Borja y Miguel Borja, sirvieron de base para que los constituyentes establecieran en la Constitución de 1991 un nuevo modelo territorial, que intentara adecuarse a las realidades económicas imperantes y donde la región pudiera llegar a tener un papel determinante. (Fals Borja, 1990)

En el seno de la comisión segunda de la Asamblea Nacional Constituyente de 1991, se presentó una variada gama de ponencias frente al modelo territorial que se quería para Colombia. El análisis de estos documentos permite reconocer y entender las corrientes que determinaron el resultado final establecido en el título XI Constitución Nacional de la organización territorial, que establece como entidades territoriales los departamentos, los municipios, los territorios indígenas y con la posibilidad, vía legal, de elevar a la misma categoría a las provincias y regiones. Otorgándole a ella autonomía para la gestión de sus intereses, recogiendo los esquemas utilizados en España, Italia y Francia.

Como resultado de las anteriores propuestas en la Constitución de 1991 en el artículo 286 se estableció un modelo territorial que intentó conciliar posiciones políticas y preparar a Colombia para un sistema económico globalizado. De esta forma, dio paso a un modelo territorial sui generis (Ibáñez, 2007), que no copia modelos de otros países, pero que a la vez los vincula a todos (autonómico y municipal español, regional italiano, departamental francés, etc.).

Aunque este modelo territorial no le da a las regiones unas funciones claras como entidad local, sí se pone en consonancia con tendencias mundiales, tanto de Europa como de América Latina, donde este tipo de espacios juegan un papel protagónico dentro del contexto de una economía de mercado y, así mismo, no desconoce el rol (aunque ciertamente confuso) que tuvieron las regiones en el desarrollo histórico del ordenamiento territorial del país. (Uribe, 2011).

Asimismo, gracias a la complementariedad ya descrita entre globalización y región, el nuevo modelo de desarrollo basado en la atracción de inversión extranjera que cuenta con la tecnología adecuada para explotar los recursos económicos, demanda de parte de los territorios locales formación y conocimiento básico para sentarse a negociar las condiciones para la llegada de estas empresas transnacionales. El desconocimiento de los requisitos, las oportunidades y desventajas que estas inversiones traen para la región, pone en una posición débil y sumisa a las autoridades municipales, que actualmente deben lidiar con este tipo de macro proyectos. (Uribe, 2011)

Entonces según Uribe, la unión de municipios, consolidados a través de una región como entidad territorial constante, que comparten intereses económicos, sociales y políticos en común permite un mejor flujo de información y análisis de sus realidades ante el capital extranjero privado, para consolidarse como agentes económicos en la capacidad de entrar al mercado a negociar y analizar cuál es la mejor decisión productiva que pueden tomar.

De acuerdo con lo anterior, la realidad de la globalización exige que los territorios locales creen mecanismos de protección para la población y sus economías ante las fluctuaciones y cambios bruscos en la economía mundial. Una región como entidad territorial local cuenta con el conocimiento, la información y la capacidad de coordinación que permiten a los municipios llegar a una mesa de negociación con argumentos, propuestas y, sobre todo, la fortaleza que da la experiencia compartida, para contar como parte activa en el proceso de negociación.

De hecho, La Contraloría General de la República en un informe elaborado entre el año 2009 y el año 2010 sobre la situación actual de las asociaciones de municipios en Colombia, establece que estas figuras, hasta la fecha, con algunas excepciones, no han cumplido las funciones que la Ley les otorgó, por cuanto no han realizado actividades para el desarrollo de su objeto social “no cuenta con planes, metas, estrategias, no ha elaborado estudios para determinar las necesidades de los municipios asociados, no presentan propuestas o proyectos que solucionen los problemas a los municipios” (Contraloría General de la República, 2010).

Situación ésta que se ha reportado por Contralorías departamentales desde el año 2002, como el caso de la Contraloría de Cundinamarca que en un informe de auditoría de los años 2001 y 2002 realizada a doce de estas entidades de las catorce que existían se encontraba que “... a parte

de no ser viables económicamente, tampoco han cumplido con su objetivo, por lo que [...] deben desaparecer” (El Tiempo, 2004).

Asimismo, la posibilidad que tienen las regiones de ser un agente activo en los procesos de negociación no sólo cuenta ante las negociaciones con empresas transnacionales, también cuenta para los momentos de decisiones de planes económicos dentro de los mismos departamentos.

Por lo anterior, la región podría ser una entidad territorial que permite cohesionar los intereses económicos de los municipios que la constituyen y estructurar propuestas e iniciativas vinculadas con el sector productivo que tengan mayor peso ante las autoridades departamentales, ya que son las autoridades municipales quienes conocen sus recursos y el potencial de su mercado laboral.

El segundo concepto, II) el concepto de Gobernanza, según el tratadista J. Jiménez, está estrechamente relacionado con los cambios presentados en los últimos 40 años en un escenario mundial. En efecto, la globalización, los avances tecnológicos, el auge de organismos no gubernamentales, la migración de una gran número de pobladores rurales a las ciudades y la creciente participación de la sociedad civil en el aspecto político ha provocado una crisis del modelo tradicional del Estado. (Jiménez, 2012).

El Estado pierde su papel rector y paternalista ya que el desarrollo de la sociedad y la regularización de la vida pública tienen que interactuar con nuevos actores públicos y privados, nacionales e internacionales. La gestión de la gobernanza ha sido en las últimas décadas una gran preocupación de los Estados. (Pascual, 2015)

Por la fragmentación en las grandes áreas urbanas que ha llevado a la gestión administrativa de las mismas a excederse en su horizontalidad, desbordando las capacidades institucionales y administrativas en problemáticas que superan los límites administrativos, financieros y territoriales, que en palabras Rudiger genera dificultades interinstitucionales de gestión pública, propiciando la falta de cooperación y coordinación entre las entidades públicas. (Rudiger, 2015, pág. 26)

En los estudios adelantados por la O.C.D.E. (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, 2016, pág. 234) demuestran que esta fragmentación tiene efectos

negativos directos en el desempeño de la ciudad en cuanto a la calidad de vida que ofrece a sus habitantes, en la eficiencia de la gestión administrativa y capacidad para innovar en mecanismos y proyectos de infraestructura entre otros.

De igual forma, el informe de la O.C.D.E. plantea que la naturaleza de las áreas urbanas como entidades tienden a la fragmentación, generando un sistema abierto a externalidades donde existe una falta de cooperación entre las distintas entidades.

Otro aspecto del estudio muestra el magnetismo que generan las grandes urbes, respecto del crecimiento de los asentamientos poblacionales, como consecuencia el borde urbano de las ciudades crece y desborda los límites físicos de la urbe, generando lo que es conocido como aglomeraciones entre territorios.

Las aglomeraciones entre territorios son un hecho mundial que es generado por el crecimiento poblacional, la migración rural y las dinámicas socioeconómicas.

Han generado entonces, el rediseño de los modelos de Gobernanza bajo un esquema metropolitano. En donde se otorgan herramientas de gestión de las problemáticas, presentando soluciones conjuntas desde todas las entidades que conforman el gobierno metropolitano. (Ahrend, Farchy, Kaplanis and Lembcke, 2014)

En 1920 en Estados Unidos e Inglaterra se inicia los intentos de definición de área metropolitana, pero el concepto terminológico surge por primera vez en Norteamérica en 1850.

(...) su proceso evolutivo inicio a comienzos del Siglo XX, cuando las ciudades europeas y norteamericanas percibieron la necesidad de controlar la acelerada y caótica expansión de los principales centros urbanos, visible en un desarrollo físico continuo que comenzaba a desdibujar los límites con las poblaciones vecinas, y que ocasionaba evidentes dificultades administrativas y regulatorias, especialmente a aquellos centros de mayor jerarquía, que eran los que generaban atracción respecto de las localidades vecinas. (Arup International Development, 2017)

Según Arup Internacional Development, en la primera mitad del siglo XIX se consolidó el proceso de urbanización y se inició el proceso de sub-urbanización que se extendió a la segunda

mitad, culminando con el proceso de metropolización que caracteriza al siglo XX. (Arup International Development, 2017)

En este sentido los tratadistas Ahrend, Farchy, Kaplains y Lembcke, estipularon que existen diversas corrientes teóricas y propuestas sobre la fórmula ideal para gobernar los entornos metropolitanos. Que entre otras determinaciones, se proponen instituciones rígidas que determinan la fusión de los municipios para superar la fragmentación jurisdiccional, como en Canadá o Dinamarca, o instituciones más flexibles que formulan dejar que los municipios y otras jurisdicciones decidan si se asocian o no para para adelantar proyectos, caso de EEUU, pasando por opciones intermedias que supongan conformar algún tipo de institucionalidad que respete la autonomía política de los socios, como es el caso de la Unión Europea. (Ahrend, Farchy, Kaplanis and Lembcke, 2014)

En varios estudios, como el desarrollado por (Arup International Development, 2017), se ha demostrado que cuando se constituyen los gobiernos metropolitanos, disminuyen y mitigan estos efectos negativos y como resultado se incrementa la productividad del territorio.

Entonces conociendo que la solución de estas problemáticas es la conformación de un Gobierno Metropolitano, la discusión se centra entonces en establecer cuál es el mejor modelo para la gestión de la Gobernanza. (Ahrend, Farchy, Kaplanis and Lembcke, 2014)

El tercer concepto que se desarrolla para poder contextualizar la investigación es entender los III) modelos para la gobernanza de las aglomeraciones de territorios o de los territorios metropolitanos.

Existen 4 diferentes modelos para la gobernanza de las aglomeraciones de territorios, que se desarrollan a continuación, ordenados según el grado de institucionalidad del arreglo, del más rígido al más flexible, excluyendo de estos modelos la fusión de territorios y la no concertación de acuerdos de acuerdo con lo planteado por Mariona Tomas (Tomás, 2015, pag,36):

- ✓ Modelo No. 1: Gobierno Metropolitano o Área Metropolitana. Es la institucionalidad máxima, con fuertes poderes que suponen una alta autonomía jurídica, fiscal, financiera y administrativa.
- ✓ Modelo No. 2: Gobierno por coordinación horizontal. Red de agencias sectoriales, asociadas a la implementación de *hard and soft policies*, con cabeza tipo asociativa que

asume la coordinación, del tipo de los esquemas asociativos territoriales que propone la LOOT (Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial) colombiana.

- ✓ Modelo No. 3: Gobierno por coordinación vertical. Red de agencias sectoriales, con cabeza en gobierno ya existente que asume la coordinación, del tipo: Ciudad-Estado, Lander, Ciudad-Región, Comunidad Autónoma o Condado.
- ✓ Modelo No. 4: Gobierno a partir de cooperación voluntaria. Del tipo mancomunidad para prestación de servicios o espacios coyunturales para el diálogo y concertación entre los participantes. (Tomás, 2015, pag,36)



(Elaboración propia)

Según Ahrend, Farchy, Kaplanis and Lembcke, la elección del modelo para cada caso depende fundamentalmente de múltiples factores entre otros encontramos:

1. La cultura política local.
2. La importancia y autonomía política que presenten en el país los entes territoriales que conformen el entorno metropolitano.
3. La voluntad política de los gobernantes para cooperar para abordar la gobernanza conjunta de los hechos subregionales en favor del interés general.
4. La complejidad de la

fragmentación jurisdiccional del territorio. 5. Las competencias de naturaleza metropolitana vinculantes o no que se le adjudiquen. Hard Policies - Ordenamiento Territorial, urbanismo, movilidad, ambiente y desarrollo económico y soft policies - educación, salud, servicios sociales. 6. El modelo de financiación y su margen de autonomía. Aportes de los socios y de niveles de gobierno superiores, recursos autogenerados: tasas, impuestos, negocios propios y endeudamiento. 7. La representación de la institucionalidad: elección directa (circunscripción electoral) o indirecta. (Ahrend, Farchy, Kaplanis and Lembcke, 2014)



(Elaboración Propia)

Históricamente las aglomeraciones han encontrado diferentes formas para para crear gobiernos metropolitanos. El desarrollo inicial de estas respuestas de modelo fue concebido inicialmente en Europa bajo diferentes figuras que dieron origen a cuatro modelos (Modelo No. 1: Gobierno Metropolitano o Área Metropolitana, Modelo No. 2: Gobierno por coordinación vertical. Modelo No. 3: Gobierno por coordinación vertical. Modelo No. 4: Gobierno a partir de cooperación voluntaria). (Mariona Tomás, 2015)

Según Arup Internacional Development, en Europa se dan diferentes tendencias. Por ejemplo, Francia es el país más institucionalista y Dinamarca el menos, pasando por Italia que trata

de aplicar un mismo modelo para todos los casos, o por España, Inglaterra y Alemania donde se dan una diversidad de modelos simultáneamente. (Arup International Development, 2017)

En comparación con la Región Cundinamarca – Bogotá (Bogotá, Cundinamarca y 22 municipios), en Europa se presentan 3 entornos metropolitanos similares en población, (un entorno poblacional de 14 millones de habitantes), los cuales son París (15 millones de personas), Gran Londres (15 Millones de personas) y Región Ruhr (13 millones de personas). (Gobernación de Cundinamarca SPC, 2018)

Existen otros entornos metropolitanos relevantes los cuales son: Madrid y Ranstad (9 millones de personas), Milán y Barcelona (7 millones de personas), y Berlín, Frankfurt y Birmingham (6 millones de personas).

Aunque históricamente según Mariona Tomas, los arreglos institucionales del Modelo 1 han dejado de tener auge en Europa, lo que lleva al cuarto concepto, para el desarrollo de la investigación que es IV). El desarrollo de ecosistemas de agencias administrativas especializadas en los territorios metropolitanos.

Según Mariona Tomás en Europa a lo largo del siglo XX y, en especial, en el siglo XXI, se ha optado por alejarse del Modelo 1 porque en el desarrollo de las competencias otorgadas, este modelo ha sido excesivamente rígido y ha presentado una concentración de poder. (Mariona Tomás, 2015)

Continúa Tomas que, las Áreas Metropolitanas que se han creado en los últimos años tienen un carácter menos riguroso y se adelantan en entornos territoriales pequeños y de poca población (menores al 1 Millón de habitantes), con competencias muy limitadas y controladas.

Presentándose incluso en Europa, casos de supresión del Área Metropolitana para pasar a modelos más flexibles tipo 2, 3 y del Modelo 4 (Ecosistemas de agencias especializadas), porque en diferentes lugares se han presentado inconvenientes por que el modelo es ineficiente, tienen características coyunturales que no pueden franquearse, y en donde el modelo no se desarrolla por falta de liderazgo.

Entonces según Ahrend, Farchy, Kaplanis and Lembcke Se ha optado por los Modelos 2 y 3 (Ecosistemas de agencias administrativas especializadas) por ser apropiados para territorios

aglomerados que superan el entorno metropolitano para abarcar una subregión, gracias a que se han obtenido mejores resultados, que entre otros resultados han obtenido:

1. Mayor respeto a la autonomía institucional de los socios.
2. Ser más estables en el tiempo,
3. Presentar menos conflictos políticos.
4. Disminuyen los cambios jurisdiccionales
5. Generan menos ajustes institucionales
6. Posibilidad de ser conformados con menor resistencia política al no concentrar demasiado poder.
7. Especialización de sus funciones siendo más de planificación y gestión
8. Son más flexibles
9. Son adaptables a los cambios inherentes a las dinámicas subregionales y metropolitanas
10. Por necesitar menos recursos económicos en su mantenimiento
11. Tienen mayor capacidad de acceder a mejor financiación de diversas fuentes.
12. El sistema de red de agencias sectoriales es más técnico que político
13. Evolucionan mejor con el paso del tiempo
14. Mejor respuesta en procesos de descentralización del Estado.
15. Son instituciones de gobierno difícilmente eliminables por cambios en los gobiernos del socio. (Ahrend, Farchy, Kaplanis and Lembcke, 2014)

Aunque en consideración, estos modelos padecen de la dificultad de no poder construir una visión territorial conjunta sostenible en el tiempo, y que las decisiones que se toman desde el modelo tienden a no tener un carácter vinculante para los socios del entorno metropolitano.

Casos concretos que ilustran Arup International Development, de entornos metropolitanos comparables al caso de la Región Metropolitana de Cundinamarca y Bogotá, por extensión territorial, número de habitantes y/o tipología institucional son los siguientes:

- Modelo 1: Área Metropolitana de Barcelona (creada en 2011, única de gran tamaño en el siglo XXI en la Unión Europea), que en los años 70 y 80 optó por el Modelo 4

(mancomunidades para prestar servicios) y en los años 90 y 2000 optó por el Modelo 2. Hoy en día padece un fuerte conflicto político (independencia de Cataluña, lucha de poder interno y al exterior) que le impide gobernar eficientemente.

Gran Londres fue un Área Metropolitana hasta el 2000 (como circunscripción electoral) pero a partir de ese año Londres adquirió el estatus de Ciudad-Estado y por ello pasó a ser Modelo 3.

Birmingham fue Área Metropolitana entre 1974 y 1986, pero fue suprimida (por conflictos políticos) para pasar a optar por el Modelo 2.

Ciudad - Región de Copenhague fue Área Metropolitana, pero fue suprimida en 2007 para optar por el Modelo 3, como Ciudad-Región.

Hay otras áreas Metropolitanas vigentes hoy, más pequeñas y de baja población que funcionan razonablemente: Stuttgart -creada en 1994-, Lisboa -2013- y Lyon -1999-, entre otras de menor tamaño aún.

- Modelo No. 2: Frankfurt - 2011.
- Modelo No. 3: Región Ile de France -1976-, Ciudad-Estado de Viena -1934, Bruselas Ciudad-Estado -1971-, Autoridad Regional de Dublín 2000, Condado de Estocolmo y Comunidad Autónoma de Madrid -1983-, a la que hay que sumar otros 13 entornos metropolitanos (13 ciudades capitales más sus entornos metropolitanos- en España).
- Modelo 4: Asociación de Municipios de Poznum -2007, Polonia-, y Asociación de Municipios del entorno de Varsovia (1997, duró 10 años), hasta que en 2007 se unió la Ciudad de Varsovia y se generó desconfianza entre los socios por conflictos políticos. Dejó de funcionar en 2009.

En España hay más de 1000 mancomunidades para prestación de servicios. Este Modelo No. 4 fue muy habitual en los años 90 y 2000. (Arup International Development, 2017)

Según (Arup International - Jo da Silva, 2016 pág.78) en la actualidad hay reformas en curso que resultan interesantes, que muestran hacia donde se mueve la tendencia de la evolución en los modelos, por ejemplo, en Francia, Italia y España:

- **Francia:** Desde hace 10 años se desarrolla un intenso debate sobre reforma institucional del Estado. A lo largo de los siglos XIX y XX se fueron consolidando muchos procesos del tipo Modelo 4, que en los últimos 10 años del siglo XX y lo que llevamos del siglo XXI

a partir de un nuevo marco legal, se promovió la evolución de estos hacia los Modelos 2 (preferentemente) y 3 (caso concreto de Ile de France), que pasó de Ciudad-Estado de París a Metropol du Gran París en 2016 que pasa a ser Modelo No. 2.

- **Italia:** Desde los años 90 trataron de consolidar Ciudades Metropolitanas del Modelo No. 3, pero no lo consiguieron. Entre 2004 y 2014 hubo un gran proceso de reflexión en el país y en 2014 se promulgó la Ley sobre gobiernos metropolitanos (Modelo No. 3) que busca que se aplique un mismo modelo para todos los casos del país.

En ese proceso de adaptación a la Ley están: Milán en 2015 adoptó el estatuto de Città Metropolitana, es la más avanzada, Turín, Roma, Bologna, Florencia, Nápoles, Venecia, Génova y Berizzo, entre otras.

- **España:** En la Constitución Política de 1978 se previeron las Áreas Metropolitanas y el marco legal para crearlas es de 1985 creadas por Ley, las Comunidades Autónomas. Se ha encontrado que En España hay 50 entornos metropolitanos identificados, de ellos 17 están asociados a las ciudades capitales de otras tantas Comunidades Autónomas, son las más grandes. Solo se ha constituido formalmente el Área Metropolitana de Barcelona (2011), en relación 33 son gobernadas por institucionalidades conformadas del Modelo No. 2 mayoritariamente y del Modelo No.4, y 16 a través del Modelo No. 3. (Arup International - Jo da Silva, 2016 pág.78)

En otras partes del mundo como en Japón, la gran área de Tokio es la zona metropolitana más poblada del mundo con 38.459.901 habitantes (enero 2016). El gobierno japonés reconoce esta área con el nombre “Región Capital”. También tiene el PIB más alto del mundo por encima del área de New York City y Los ángeles. También tiene el récord del cruce por el que más peatones pasan al día, la estación de trenes por la que más pasajeros pasan y las líneas de trenes / metro más usadas del mundo (Yamanote 4-5 millones de pasajeros al día). (Klanet, 2017)

La población de esta área ha seguido creciendo a pesar de la crisis de los últimos 25 años. Este año el área de Tokio ha tenido el incremento significativo de población más alto de las últimas décadas, en comparación con la tendencia en general en otras regiones del país, que presentan un crecimiento no tan vertiginoso como en esa aglomeración territorial. (Klanet, 2017)

En conclusión, las aglomeraciones se reglan mediante diferentes acuerdos y normas institucionales donde el mundo se está inclinando por las Agencias Administrativas Especializadas

o denominadas Ecosistema de Agencias, para gestionar las problemáticas de las aglomeraciones o territorios metropolitanos, incluso regiones que tienen características similares a la región de la sabana de Bogotá o Región Cundinamarca - Bogotá.

1.6. Marco Jurídico y Jurisprudencial

1.6.1. Constitución Política

Desde la configuración del modelo actual de Estado en el mundo, el ordenamiento territorial ha sido una preocupación para los gobiernos, en aras de buscar mayor desarrollo en sus territorios (Soledad, 2014). Con la expedición de la Constitución Política de 1991, se desarrolló el nuevo modelo de ordenamiento territorial de Colombia, en donde se procura por un modelo de gobierno centralista, desarrollando la desconcentración y descentralización administrativa.

La Carta Magna de 1991, en su Artículo 1 dispuso que: Colombia, es un Estado social de derecho, organizado en forma de Republica unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales. Esto significa que el Estado colombiano, es un Estado centralista que ejerce su soberanía y función a través de las entidades territoriales. (Constitución Política, 1991)

En el desarrollo de la Constitución en el artículo 286 se encuentra que las entidades territoriales son los departamentos, los municipios y los territorios indígenas. Este artículo dispone también, que la Ley pueda revestir de características de entidades territoriales a las regiones y regiones. (Constitución Política, 1991, Art. 286).

Al encontrarse en consideraciones de diferente índole respecto de las competencias de los diferentes entes territoriales, en el aspecto del ordenamiento territorial, el constituyente desarrollo, que las competencias de las entidades territoriales deberían desarrollarse mediante la sanción de una Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT)

Por este motivo la carta magna en el artículo 288, estipulo que las competencias serian determinadas por Ley orgánica de ordenamiento territorial, estableciendo la distribución de competencias entre la nación y las entidades territoriales. Las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en los términos que establezca esa misma Ley.

En este orden de consideraciones constitucionales, ante la necesidad de realizar el pronunciamiento de la Ley orgánica respecto del ordenamiento territorial regional y la desconcentración de las funciones administrativas, el legislador expidió la Ley 1454 del 2011 que es la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, (por sus siglas y en adelante en este documento LOOT), que permitió a las entidades territoriales, en especial a los departamentos y a los municipios el desarrollo normativo de la asociatividad de las regiones, y otras entidades que fomentan la integración de los territorios y la especialización de los cuerpos administrativos en función de las necesidades particulares de la población.

Pero infortunadamente la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial no soluciono de raíz el problema del ordenamiento territorial y del ecosistema de instituciones, que, según los doctrinarios, entre ellos (Ibáñez, 2016) opinan que:

En lo referente al ordenamiento territorial previsto en la Constitución Política colombiana, no existe un sistema definido, una orientación clara, sino un conjunto de normas, de las cuales fluye un heterogéneo orden de entidades, que en la mayoría de los casos dificulta el cumplimiento de los fines esenciales del Estado o impide el adecuado ejercicio de la función pública con sujeción a los principios de eficacia y eficiencia, mediante la correcta utilización de los recursos humanos, técnicos y fiscales (Ibáñez, 2016, p. 498).

Entonces, la Constitución Política, constituyo la diferenciación de competencias entre las escalas de entes territoriales, que entre otras disposiciones temáticas, la Carta Política dispuso lo siguiente:

- (I) Competencias municipales, el municipio, es la entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado, corresponde “prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes” (Constitución Política, 1991, Art. 311). Significa que el ordenamiento territorial colombiano, asigno casi todas las tareas en cabeza del Municipio, cargándolo de todas las responsabilidades de presencia del estado.

(II) Competencias Departamentales: Los departamentos tienen asignadas las siguientes tareas según la Constitución Política: “la planificación y promoción del desarrollo económico y social dentro de su territorio”, además de ejercer funciones de “coordinación, de complementariedad de la acción municipal, de intermediación entre la Nación y los Municipios y de prestación de los servicios que determinen la Constitución y las leyes” (Constitución Política 1991, Art. 298). Puede apreciarse que el desarrollo de las tareas no es específico sino de complementariedad de la asignación de los municipios, pero no asigno ninguna tarea específica a estas entidades territoriales.

Gracias a la condición especial de Bogotá por ser la capital de Colombia, la capital de Cundinamarca, y por contar dentro de su estructura territorial, la anexión de varios municipios por el desborde de las fronteras como Suba, Usme, Bosa y Usaquén, así como otras disposiciones de población y por características políticas, Bogotá como ciudad, fue catalogada como Distrito Capital, y por este motivo tuvo un desarrollo especial en la Constitución Política (Probogota, 2018). Bogotá como Distrito Capital, tiene la consideración de Distrito Especial, que contienen en su desarrollo administrativo una fusión de las competencias de los municipios y los departamentos. Pero con el fin lograr la diferenciación de los demás distritos, la Constitución Política de Colombia destino en el Artículo 322, 327 y 176, competencias diferenciales para Bogotá como Distrito Capital, que son las siguientes:

- (I) La Constitución Política determino que Bogotá, sería la Capital de Cundinamarca y la Capital de Colombia, y la organizo como Distrito Capital, determinando las competencias en materia administrativo, presupuestal y capacidad de ordenar la división política administrativa correspondiente (Constitución Política 1991, art. 322).
- (II) En el Artículo 327 C.N., designo que los habitantes del censo electoral de la ciudad de Bogotá no participarían en la elección popular del Gobernador y los Diputados de Cundinamarca. (Constitución Política, 1991, Art 327).
- (III) Constituyo además la Carta Magna, una fuerza política diferente de los municipios y distritos, otorgándole el rango de Departamento a Bogotá, por el carácter de circunscripción electoral independiente de Cundinamarca, generándole una bancada propia en la Cámara de Representantes. (Constitución Política, 1991, Art 176).

1.6.2. Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT) 1454 del 2011

La Ley 1454 del 2011 LOOT (Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial), es una entidad normativa marco de los principios e instituciones del ordenamiento territorial, que genera algunas posibilidades del desarrollo institucional para comprender de mejor forma el territorio. Pero que no determinó las soluciones de las instituciones administrativas necesarias para un país descentralizado y con funciones en cabeza del Estado; que en palabras de Jaimes, O. 2013.

(...) más que ocuparse de los aspectos cardinales de la organización político-administrativa del territorio, como el relativo a la nueva estructura departamental, la distribución de competencias normativas y no normativas entre los entidades territoriales y la nación, así como la conversión de las regiones en entidades territoriales, constituyó una norma marco de principios rectores, de carácter general y flexible, que ordena que otras Leyes legislen sobre la materia. (Jaimes, O. 2013)

En contraprestación del argumento planteado anteriormente, las acepciones superiores de la LOOT (Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial), pueden identificarse por los postulados que se esgrimen en la intención del legislador en el articulado, estas fueron las de contribuir en el proceso internos de los territorios locales con equidad, encaminadas a colegir los postulados desarrollados a través de los principios de ordenamiento territorial que la misma Constitución institucionalizo, como el principio del buen gobierno, la transparencia, la autonomía de las entidades territoriales, y la descentralización del Estado.

En este mismo orden y dirección, el ordenamiento territorial debe propiciar la participación ciudadana, defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial, asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

El legislador, en aras de contribuir al modelo de Estado promulgado en la Constitución, ha destinado dentro de la Ley 1454 del 2011 el principio de descentralización de funciones administrativas, gracias a que en contraprestación en la ejecución de recursos, planes y proyectos se ha visto una determinada centralización de los intereses del Estado en las últimas décadas. Que en palabras de la Procuraduría delegada para la descentralización y las entidades territoriales, (Procuraduría delegada para la descentralización y las entidades territoriales, 2015, Pág. 7. Prologo):

Esta situación que se ha venido replicando en el nivel local, ha privilegiado un enfoque centralista en las decisiones públicas que desestimula el ejercicio ciudadano y resta iniciativa a los territorios para edificar su propio futuro. (Procuraduría delegada para la descentralización y las entidades territoriales, 2015, Pág. 7. Prologo)

Y continúa argumentando la Procuraduría que la situación actual de las decisiones de Estado ha generado una división político-administrativa con profundos desequilibrios socioeconómicos y tensas convivencias de zonas ricas y pobres que comparten una misma unidad administrativa.

Dadas las condiciones que anteceden la profunda centralización con la que el Estado cumple las funciones, en respuesta la Ley 1454 del 2011, promulga la descentralización de funciones administrativas como respuesta a la inequidad y en búsqueda del desarrollo de las regiones y de los municipios, que por la estructura que se tiene actualmente no permite realizar consideraciones administrativas que suplan las necesidades de la población de manera eficaz.

Según la Corte Constitucional en Sentencia C-489/12:

En tal sentido la creación y el desarrollo de Regiones de Planeación y Gestión (RPG), Provincias Administrativas y de Planificación (PAP), y la regionalización de competencias y recursos públicos se enmarcan en una visión del desarrollo hacia la complementariedad, con el fin de fortalecer el buen gobierno y la descentralización de funciones administrativas. (Corte Constitucional, 2012)

La participación como principio rector del ordenamiento territorial, es un elemento que busca la inclusión del constituyente primario que es la población, en las decisiones políticas y sociales que afectan el mismo desarrollo de los ciudadanos.

Como puede observarse la participación no solamente busca la democratización de las disposiciones administrativas y el direccionamiento del gasto público, sino que sugiere la materialización de los intereses de la población en las decisiones que los afectan, generando mayor beneficio y eficacia.

Esta posición la podemos ver en el proyecto de acuerdo para la creación del G11 (una Región de Planeación y Gestión creada en el Valle del Cauca) desarrollado por el concejal Oswaldo Arcos, en el Concejo de Cali, que dispuso:

La conformación de un esquema asociativo regional tiene por elementos constitutivos la solidaridad entre los municipios integrantes y las entidades públicas y privadas que apoyan la creación de la entidad territorial. Se procura la promulgación de la equidad y el desarrollo de políticas que favorezcan la calidad de vida del territorio regional y como materia de solidaridad, que entre todas las entidades territoriales se unan para invertir en bloque en proyectos de servicios públicos, movilidad, entornos agradables, vivienda entre otros. (Arcos, 2014)

Dentro de las características más importantes introducidas a la legislación por la LOOT (Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial) fue el desarrollo de asociaciones entre las entidades territoriales. Porque la especialización de las instituciones que surgen de las asociaciones de las entidades territoriales genera nuevas herramientas con competitividad y comprensión de las aptitudes específicas de los territorios y la población.

Estas asociaciones desarrolladas en la LOOT contienen una amplia gama de figuras asociativas con alcances y características diferentes. El proceso asociativo a elegir por parte de las entidades territoriales depende de múltiples factores, que, en últimas, está sujeta a criterios extrajurídicos de conveniencia y oportunidad.

Por esto el Departamento Nacional de Planeación (DNP) en el libro *Definición legal y funcional de los esquemas asociativos de entidades territoriales en Colombia*, sugirió algunos criterios de diferente índole que las entidades territoriales deberán tener en cuenta para tomar la mejor opción del tipo de entidad territorial que presente la mejor forma el desarrollo de los intereses de los territorios y la población.

(...) Entre dichos criterios están, entre otros, (I) el esquema asociativo a elegir responde a lógicas territoriales, en sus diferentes aspectos geográficos, económicos, poblacionales, sociales, y culturales; (II) la asociación será un nivel político administrativo superpuesto a las entidades que participan en su conformación; (III) el grado de flexibilidad de la asociación a constituir; y (IV) la instancia de integración territorial a instituir representará

o no una categoría de persona jurídica de derecho público. (Departamento Nacional de Planeación (DNP), 2013. Pág. 19)

Visto desde la perspectiva de la exposición de motivos del Proyecto de Ley 058 del 2010, por el Ministro del Interior en ese entonces el Dr. German Vargas Lleras, la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, describe el marco normativo para acceder a la posibilidad de asociaciones de departamentos, de municipios, de distritos especiales, todos ellos bajo esquemas asociativos territoriales, por decisión de las correspondientes autoridades del orden departamental como son, los gobernadores y sus asambleas y del orden municipal sus alcaldes y concejos municipales. (Vargas, 2010)

Planteando dentro del marco normativo del ordenamiento territorial situaciones dúctiles que pretenden mejorar las características de gestión dentro del desarrollo de las capacidades administrativas del Estado, generando sinergias entre las diferentes entidades territoriales, evitando la duplicidad de tareas y los esfuerzos aislados de entes territoriales de características parecidas.

Esta propuesta promueve las alianzas estratégicas de entidades territoriales que generen economías de escala, proyectos productivos y que faciliten el mejor manejo de los viabilidad y gobernabilidad efectiva de las entidades territoriales, sobre la base del principio constitucional de la diversificación de competencias, consagrado en los artículos 302 y 320 de la C.P., que permiten la posibilidad de asignar a cada tipo de departamento o municipio competencias especiales, plantea el Proyecto de Ley.

Otra forma de fomentar el desarrollo de las entidades territoriales, por ejemplo, en la Ley 1454 del 2011, fue el de determinar la priorización en el Fondo de Desarrollo Regional para los esquemas asociativos; así como las asociaciones podrán celebrar con la Nación contratos-plan ya sea para la “ejecución asociada de proyectos estratégicos de desarrollo territorial” o para “la ejecución de programas del Plan Nacional de Desarrollo; y también que estos entes asociativos podrán ser objeto de delegación por medio de contratos o convenios plan, en el que se les atribuirán funciones propias de los organismos y entidades públicas de la nación, así como de las entidades o institutos descentralizados del orden nacional, asignándoles, para tal efecto, de los recursos necesarios para el adecuado cumplimiento de los fines de la administración pública.

Sobre la base de las ideas expuestas lo cierto es que a través de los contratos o convenios-plan se fomenta el traslado de competencias y poder de decisión de los órganos centrales de gobierno del orden nacional hacia el nivel territorial pertinente, con la correspondiente asignación de recursos.

De este modo, la composición de esquemas asociativos promueve el aumento de la capacidad de desconcentración, planeación, gestión y administración de los entes territoriales que se integran para la libre y voluntaria conformación de alianzas estratégicas que impulsan el desarrollo autónomo y auto sostenible de las comunidades.

Siendo las cosas así, resulta claro, que los objetivos para la conformación de un esquema asociativo comprenden, entre otros, la formulación, estructuración y/o ejecución de proyectos de impacto regional, la prestación de servicios públicos, la ejecución de obras públicas, así como el desarrollo de tareas administrativas o de planificación.

A título ilustrativo indicaremos que la creación de las nuevas figuras asociativas, que no todas los esquemas asociativos consagrados en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT), generan con su creación una persona jurídica pública o entidad estatal. Por ejemplo, con la asociación de áreas metropolitanas, las Regiones de Planeación y Gestión, las Alianzas Estratégicas de Desarrollo Económico con países fronterizos, y las Alianzas Estratégicas de Orden Económico.

A contrario sensu, de conformidad con el artículo 17 de la Ley 1454, las Asociaciones de Departamentos, Las Regiones Administrativas y de Planificación Especial (RAPE), las Regiones Administrativas y de Planificación, las Asociaciones de Distritos y Municipios configuran entidades administrativas de derecho público, dotadas de personería jurídica y patrimonio propio e independiente de los entes que la conforman.

En la perspectiva que se adoptó por parte del legislador en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT), como acepciones del Estado colombiano, son la responsabilidad y la transparencia los principios fundamentales dentro del desarrollo de las obligaciones administrativas de las entidades territoriales y del Estado en general.

Este principio introduce el desarrollo participativo en la planeación, ejecución y rendición de cuentas final, generando un acápite primordial para el papel que desempeña la ciudadanía en la generación de las decisiones que afecten las realidades de sus territorios.

El reconocimiento por parte de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, de la presencia de la gran inequidad y el desequilibrio presentes en el territorio colombiano, constituye un paso importante en el desarrollo de la política social en el país. De acuerdo con el DANE, la desigualdad, medida por el coeficiente de Gini en donde 0 es total igualdad y 1 total desigualdad, está en 0,52. El país es el Segundo más desigual en la región y 12 en el mundo. (DANE, 2016).

En atención a la problemática expuesta, el desarrollo de las entidades territoriales, las nuevas asociaciones y la descentralización de algunas funciones, es apenas el inicio de las decisiones que se deben adoptar desde el Estado, para disminuir la desigualdad en Colombia. Y que el Estado colombiano mejore la situación de los pobres del país.

De acuerdo con el Departamento Administrativo de Planeación Nacional, las asociaciones territoriales de que trata la Ley 1454 de 2011 se enmarcan en un modelo de gestión pública orientado hacia la gobernanza multi-actor, las buenas prácticas administrativas, la economía y enfoque territorial. Se entiende que las asociaciones obedecen a un “proceso dinámico de relaciones horizontales y verticales, que favorece el sentimiento de participación en las decisiones y la búsqueda del bien común”; Además las asociaciones incorporan la lógica territorial, la cual implica analizar las características actuales y potenciales de los territorios, para de allí formular las acciones estratégicas a adelantar en ese territorio con una visión de futuro.

Dentro de las características más importantes introducidas a la legislación por la LOOT (Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial) ley 1454 del 2011, fue el desarrollo de asociaciones entre las entidades territoriales. Porque la especialización de las instituciones que surgen de las asociaciones de las entidades territoriales genera nuevas herramientas con competitividad y comprensión de las aptitudes específicas de los territorios y la población.

Estas asociaciones desarrolladas en la LOOT contienen una amplia gama de figuras asociativas con alcances y características diferentes. El proceso asociativo a elegir por parte de las entidades territoriales depende de múltiples factores, que, en últimas, está sujeta a criterios extrajurídicos de conveniencia y oportunidad.

Por esto el Departamento Nacional de Planeación (DNP) en el libro Definición legal y funcional de los esquemas asociativos de entidades territoriales en Colombia, sugirió algunos criterios de diferente índole que las entidades territoriales deberán tener en cuenta para tomar la mejor opción del tipo de entidad territorial que presente la mejor forma el desarrollo de los intereses de los territorios y la población. (DNP, 2014)

Entre dichos criterios están, entre otros, (I) el esquema asociativo a elegir responde a lógicas territoriales, en sus diferentes aspectos geográficos, económicos, poblacionales, sociales, y culturales; (II) la asociación será un nivel político administrativo superpuesto a las entidades que participan en su conformación; (III) el grado de flexibilidad de la asociación a constituir; y (IV) la instancia de integración territorial a instituir representará o no una categoría de persona jurídica de derecho público.

De este modo, la composición de esquemas asociativos promueve el aumento de la capacidad de desconcentración, planeación, gestión y administración de los entes territoriales que se integran para la libre y voluntaria conformación de alianzas estratégicas que impulsan el desarrollo autónomo y auto sostenible de las comunidades.

Para tales efectos, la Ley 1454 de 2011 establece que es posible conformar las siguientes instancias de integración territorial:

1. Asociaciones de departamentos, de distritos y municipios. (Arts. 12, 13, 14)
2. Asociaciones de áreas metropolitanas. (Art. 15)
3. Regiones Administrativas y de Planificación –PAP-. (Art. 16)
4. Regiones de Planeación y Gestión –RPG-. (Art. 19)
5. Asociaciones de las Corporaciones Autónomas Regionales. (Inciso 2, Art. 9)
6. Alianzas Estratégicas de Desarrollo Económico con países fronterizos. (Inciso 3, Art. 9)
7. Alianzas Estratégicas de Orden Económico. (Inciso 2, Art. 16)

Los objetivos para la conformación de un esquema asociativo comprenden, entre otros, la formulación, estructuración y/o ejecución de proyectos de impacto regional, la prestación de servicios públicos, la ejecución de obras públicas, así como el desarrollo de tareas administrativas

o de planificación, son esenciales para determinar el modelo que mejor se acomoda a las necesidades de los territorios que pretenden asociarse.

1.6.3. Jurisprudencia

La Corte Constitucional, a través del desarrollo de la Sentencia C-0489-2012, se declaró inhibida para conocer de inconstitucionalidad de la Ley 1454 de 2011, y además exhortó al Gobierno Nacional y al Congreso de la República para que regule lo concerniente a las regiones como entidades territoriales y otras consideraciones.

En término de Asociatividad la Corte Constitucional respecto de los Esquemas Asociativos Territoriales (EAT), precisó que la creación de estos esquemas asociativos, se enmarcaban en una visión del desarrollo hacia la complementariedad, que dispone las características para el buen gobierno y sobre todo promueve la descentralización de funciones administrativas. Según la Corte Constitucional en Sentencia C-489/12:

En tal sentido la creación y el desarrollo de Regiones de Planeación y Gestión (RPG), Provincias Administrativas y de Planificación (PAP), y la regionalización de competencias y recursos públicos se enmarcan en una visión del desarrollo hacia la complementariedad, con el fin de fortalecer el buen gobierno y la descentralización de funciones administrativas. (Corte Constitucional, 2012)

Lo que en criterio de la corte el desarrollo de la Asociatividad en Colombia generaría que el Estado pueda lograr la capacidad de un Buen Gobierno y las condiciones que permiten lograr la complementariedad entre entidades territoriales.

Capítulo II Los esquemas asociativos a la luz de la normativa vigente y la sabana de Bogotá.

2. Esquemas asociativos ley 1454 del 2011

Se analizarán cada uno de los esquemas asociativos consagrados en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT), con el objetivo de analizar la posibilidad de conformación con las entidades territoriales presentes en el territorio de la sabana de Bogotá y el modo como se confrontaría las problemáticas correspondientes en caso de ser posible la conformación.

Según el artículo 10 de la LOOT, constituirán esquemas asociativos territoriales las regiones administrativas y de planificación, las regiones de planeación y gestión, las asociaciones de departamentos, las áreas metropolitanas, las asociaciones de distritos especiales, las provincias administrativas y de planificación y las asociaciones de municipios. (Ley 1454, 2011, Art. 10)

En el desarrollo de la Ley, se proponen Esquemas Asociativos Territoriales (EAT) que únicamente permite la creación entre departamentos, y que por sus características de conformación no permitirían que los municipios ni el Distrito Capital pudieran hacer parte.

(I) Regiones administrativas y de planificación, Artículo 30. Son Regiones Administrativas y de Planificación (RAP) las entidades conformadas por dos o más departamentos, con personería jurídica, autonomía financiera y patrimonio propio, cuya finalidad está orientada al desarrollo regional, la inversión y la competitividad, en los términos previstos en el artículo 306 de la Constitución Política y en el marco de los principios consagrados en la presente ley, enfatizando la gradualidad, flexibilidad y responsabilidad fiscal. (Resaltado fuera del texto original). (Ley 1454,2011, Art. 30)

(II) Asociaciones de departamentos. Artículo 12. Dos o más departamentos podrán asociarse administrativa y políticamente para organizar conjuntamente la prestación de servicios públicos, la ejecución de obras de ámbito regional y el cumplimiento de funciones administrativas propias, mediante convenio o contrato-plan suscrito por los gobernadores respectivos, previamente autorizados por las asambleas departamentales y para el ejercicio de competencias concertadas entre sí en un

marco de acción que integre sus respectivos planes de desarrollo en un modelo de planificación integral conjunto. (Resaltado fuera del texto original). (Ley 1454,2011, Art. 12)

Como se puede apreciar, los municipios ni el Distrito Capital, a pesar de su carácter diferente de catalogarse en ciertas consideraciones como departamento, no podrían constituir este tipo de esquema asociativo, gracias a que únicamente podrán conformarlo dos o más departamentos.

(III) Las asociaciones de distritos especiales, Artículo 13. Asociaciones de Distritos Especiales. Dos o más Distritos Especiales podrán asociarse política y administrativamente para organizar conjuntamente la prestación de servicios o la ejecución de obras públicas de interés común mediante convenio, siempre y cuando no se alteren las características esenciales de cada uno de ellos. El respectivo convenio o contrato-plan configurará un modelo de desarrollo y planificación integral conjunto que será suscrito por los Alcaldes Mayores de cada Distrito, previamente autorizados por sus respectivos Concejos y estará enmarcado en un plan de acción de mediano plazo. (Ley 1454, 2011, Art, 13)

(IV) Las asociaciones de Áreas Metropolitanas, Artículo 15. Asociaciones de las Áreas Metropolitanas. Dos o más Áreas Metropolitanas de un mismo departamento o de varios departamentos, podrán asociarse para organizar conjuntamente la prestación de servicios públicos, la ejecución de obras de ámbito regional y el cumplimiento de funciones administrativas propias, mediante convenio o contrato-plan suscrito por los Directores de las áreas metropolitanas respectivas, previamente autorizados por sus juntas metropolitanas. (Resaltado fuera del texto original) (Ley 1454, 2011, Art, 13)

En estas dos tipos de esquemas asociativos territoriales encontramos que se debe ser Distrito especial y/o área metropolitana para poder conformarlas, y ni el Departamento, ni Bogotá, ni los municipios tienen estas consideraciones.

(IV) Las asociaciones de municipios. ARTÍCULO 14. ASOCIACIONES DE MUNICIPIOS. Dos o más municipios de un mismo departamento o de varios departamentos, podrán asociarse administrativa y políticamente para organizar conjuntamente la prestación de servicios públicos, la ejecución de obras de ámbito regional y el cumplimiento de funciones administrativas propias, mediante convenio o contrato-plan suscrito por los alcaldes respectivos, previamente autorizados por los concejos municipales o distritales y para el ejercicio de competencias concertadas entre sí en un marco de acción que integre sus respectivos planes de desarrollo en un modelo de planificación integral conjunto.) (Ley 1454, 2011, Art, 14)

Tampoco se puede conformar una Asociación de municipios, porque como lo estipulo el articulo 14 únicamente los municipios de un mismo departamento podrán conformar este tipo de entidad, dejando por fuera al Departamento y al Distrito de Bogotá.

(V) Las provincias administrativas y de planificación: Artículo 16. Provincias administrativas y de planificación. 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. (Ley 1454, 2011, Art, 14)

La PAP o Provincia Administrativa y de Planificación, no puede conformarse con los actores territoriales, porque el Departamento no podría formar parte, a pesar de que su creación se realizaría por intermedio de una Ordenanza Departamental, el Departamento legalmente no tendría posibilidad de conformar este tipo de esquema territorial.

(VI) Área metropolitana:

La Constitución Política de 1991, dentro de su voluntad de fortalecer las entidades territoriales, contempló la creación de áreas metropolitanas en los artículos 319 y 325, este último referido al ámbito del Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá y los municipios circunvecinos, estableciendo la necesidad de desarrollar una consideración legal especial para su conformación y dando campo a la participación ciudadana, a través de la consulta popular.

El artículo 319 dispone que cuando dos o más municipios tengan relaciones económicas, sociales y físicas, que den al conjunto características de un área metropolitana, pueden constituir una entidad administrativa nueva denominada área metropolitana.

Seguidamente, el Congreso aprobó la Ley 128 de 1994 “Por la cual se expide la Ley orgánica de las áreas metropolitanas”, pero ante la evidente realidad del país en materia de alternativas de desarrollo; frente a las inaplazables exigencias de proveer los organismos del Estado de racionalidad y eficiencia, y a las tendencias reconocidas del fenómeno metropolitano, se advierte como urgente y necesario proponer modificaciones y ajustes esenciales a la vigente regulación de las Áreas Metropolitanas. (Exposición de Motivos proyecto de ley 141 de 2011 senado “por la cual se modifica la ley orgánica 128 de 1994 y se expide el régimen para las áreas metropolitanas. 2011).

Para el desarrollo de las áreas metropolitanas la Ley orgánica 1625 del 2013 que modifico la Ley 128 de 1994, regula el régimen administrativo y fiscal de las áreas metropolitanas, y organización territorial de Colombia. Esta entidad jurídica dispuso que la posibilidad de la conformación del Área Metropolitana de Bogotá y los municipios circunvecinos debiera ser desarrollada por una Ley orgánica, dejando por fuera a la Región de las disposiciones de las Áreas metropolitanas generales. Se han adelantado 2 intentos legislativos para la creación del área Metropolitana, por intermedio de ley orgánica especial pero no han logrado ser aprobados por el Congresos de la Republica, en especial por dos consideraciones que son netamente del carácter político administrativo.

En primer instancia es porque el Departamento de Cundinamarca se encontraría por fuera del área metropolitana, a pesar de ser una conformación por ley orgánica de carácter especial, y

segunda situación porque los recursos de la sobretasa ambiental hoy se destinan para la CAR (Corporación Autónoma Regional), que con la conformación del Área Metropolitana perdería jurisdicción en la zona rural de Bogotá, lo que generaría el decaimiento de los recursos del Distrito Capital a la CAR, resultando en una disminución del 90 % de los ingresos de la Corporación.

Esta situación tendría una consecuencia importante en el resto del Departamento gracia a que se comparten estructuras ecológicas con Bogotá de donde se surte de bienes ambientales de otros municipios del Departamento que no entrarían dentro de la conformación del área, atentando contra el principio de la reciprocidad territorial consagrado en la Constitución Política y en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial LOOT.

(VII) Las regiones de planeación y gestión, Artículo 19. Regiones de Planeación y Gestión. En virtud de lo estipulado en el artículo 285 de la Constitución Política, créanse las Regiones de Planeación y Gestión (RPG). Para los efectos previstos en esta ley, se consideran regiones de Planeación y Gestión las instancias de asociación de entidades territoriales que permitan promover y aplicar de manera armónica y sostenible los principios de complementariedad, concurrencia y subsidiariedad en el desarrollo y ejecución de las competencias asignadas a las entidades territoriales por la Constitución y la ley.

Las asociaciones entre entidades territoriales podrán conformar libremente entre sí diversas Regiones de Planeación y Gestión, podrán actuar como bancos de proyectos de inversión estratégicos de impacto regional durante el tiempo de desarrollo y ejecución de los mismos. Solo se podrán asociar las entidades territoriales afines, de acuerdo con los principios expuestos en la presente ley.

Las Regiones de Planeación y Gestión serán los mecanismos encargados de planear y ejecutar la designación de los recursos del Fondo de Desarrollo Regional. (Ley 1454, 2011, Art. 19)

La región de planeación y gestión es la único esquemas asociativo territorial, que permite en su conformación contar con el Departamento de Cundinamarca, el Distrito Capital de Bogotá, y los 22 municipios Cajicá, Chía, Cota, Funza, Gachancipá, La Calera, Madrid, Mosquera, Soacha,

Sopó, Tocancipá, Cogua, Facatativá, Nemocón, Sesquilé, Sibaté, Tabio, Zipaquirá, Bojacá, Guasca, Sutatausa y Tenjo, e incluso podría ser parte de la RPG, Asocentro (Asociación de Municipios del Centro) gracias a que primordialmente tiene un característica es que únicamente podrán asociarse las entidades territoriales afines.

2.1. Iniciativas de esquemas asociativos en Colombia

Según informe del Departamento Nacional de Planeación (DNP), el Gobierno Nacional ha acompañado la implementación de instrumentos de gestión para el desarrollo territorial. En el caso de Esquemas Asociativos entre 2013 y 2015 el DNP realizó la identificación, valoración del estado de avance y capacidades los conformados, y mediante análisis técnico priorizó 7 casos piloto los cuales cuentan con apoyo en los procesos de implementación durante el año 2015 y 2016. Es de aclarar que teniendo en cuenta que actualmente no existe un ente regulador, ni registro formal alguno que obligue a los diferentes esquemas asociativos a informar a ente alguno sobre su creación, formalización o disolución no existe un dato preciso sobre el número de Esquemas Asociativos territoriales existentes. (DNP, 2017)

Se observa que hace falta crear una entidad o dependencia encargada de realizar seguimiento a la creación de Esquemas Asociativos en Colombia, para contar con información actualizada sobre el tema, poder integrar y discutir las diferentes experiencias respecto de su funcionamiento y beneficios.

La Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible del DNP, es la dependencia que atiende la demanda, el impulso y la promoción de esquemas asociativos conforme a lo previsto en la ley orgánica de ordenamiento territorial (LOOT), según el informe en mención:

Las acciones en torno a las dinámicas de integración y asociatividad están relacionadas con: i) Construcción de metodologías para la planeación de procesos de integración regional y asociatividad territorial; ii) Articulación de iniciativas y de esquemas asociativos en el marco de la estructuración de proyectos del SGR; iii) Promoción de la asociatividad como herramienta para el buen gobierno y facilitación para la creación de esquemas asociativos y de

integración regional; iv) Articulación con instrumentos y políticas públicas. (DNP, 2017).

Y continua el DNP argumentando en el informe que con relación a la promoción de la asociatividad como herramienta para el buen gobierno y facilitación para la creación de esquemas asociativos y de integración regional, en aplicación de lo previsto en la LOOT, a demanda de las entidades territoriales, interesadas en explorar posibilidades asociativas territoriales. En este sentido se realizan facilitaciones para que se den las condiciones necesarias para iniciar o fortalecer estos procesos complejos a nivel territorial. Allí se imparte asistencia individual y diferenciada de acuerdo a sus necesidades y básicamente la asesoría se concentra en la creación de condiciones para la construcción de esquemas asociativos, el fortalecimiento del componente de planificación, la articulación en materia de proyectos y la transferencia horizontal de experiencias entre esquemas.

Continúa el informe del DNP de la siguiente manera:

(...) En el año 2016, es de destacar la creación de la RAP (Región Administrativa y de Planeación) Pacífico, y de algunos esquemas como la Asociación de Municipios del Atrato -ASOATRATO-, y los procesos de conformación de Tolima Centro, Norte de Tolima y Tolima Centro Sur.

De igual manera durante el primer semestre de 2016 se adelantaron tareas de articulación con los esquemas asociativos G11, Asmunicipios y Amunorca entre otros; en la construcción de planes de desarrollo territoriales, a través de estas entidades se pudieron coordinar la construcción de planes municipales a través de estos esquemas.

En lo referente al programa POT Modernos, se incluyeron las áreas metropolitanas para el apoyo a la construcción de sus planes estratégicos metropolitanos de ordenamiento territorial, las áreas incluidas, después de aceptar el ofrecimiento del programa, fueron Valle de Aburrá, Barranquilla y Bucaramanga. (DNP, 2017).

De manera que, se evidencia que la implementación de esquemas asociativos en Colombia se encuentra en desarrollo, pero necesita para su fortalecimiento lograr una mayor articulación con los organismos del Gobierno Central técnicos y competentes en el tema y con la Academia. Así también, el suministro de información actualizada es un insumo primordial para realizar un seguimiento a los recursos, acciones y resultados que puedan alcanzar los esquemas asociativos en Colombia.

Esquema asociativo / experiencias Colombia	Asociación de Municipios –AM-	Regiones administrativas y de planificación-PAP-	Regiones De Planificación Y Gestión- RPG-
Caso 1	Asoatrato	Cartama (en formación)	G11
Caso 2	Asocentro		
Caso 3	Asmupropa		

Elaboración Propia

A pesar de no contar a la fecha con un registro oficial que nos permita conocer los esquemas asociativos conformados en Colombia, y en especial que nos permita conocer si, estos esquemas tuvieron un desarrollo exitoso, a continuación explicaremos los esquemas que se encuentran conformados en la actualidad en Colombia y su funcionalidad:

I) Asociación de Municipios:

Asoatrato: Es una asociación de municipios que desarrollará sus actividades en las entidades territoriales pertenecientes geográficamente a la cuenca del río Atrato y región del Darién de los Departamentos de Choco y Antioquia de la República de Colombia; cuyos miembros fundadores lo integran los municipios de Medio Atrato, Bojayá, El Carmen del Darién, Río Sucio, Vigía del Fuerte y Murindó, respectivamente.

Su objetivo es velar por el desarrollo económico, social y cultural de los municipios que integran la Asociación, lo cual permite la consolidación de mecanismos que fortalezcan el desarrollo sostenible de la región, mejoren la calidad de vida y bienestar social para los habitantes de los municipios de la región del Atrato y Darién.

- Asocentro: La Asociación de Municipio de Sabana Centro ASOCENTRO fue creada, mediante ordenanza n° 24 de noviembre 28 de 1990, de la asamblea de Cundinamarca, con el objetivo de impulsar la solidaridad regional de los municipios, con el objetivo de realizar una prestación conjunta de los servicios públicos, obras de desarrollo y fomento a los habitantes y municipios que se asocian.

Su sede administrativa y operativa está ubicada en Cajicá km 3 vía Zipaquirá sector manas y está integrada por los municipios de Cajicá, Chía, Cogua, Cota, Gachancipá, Nemocón, Sopó, Tabio, Tenjo, Tocancipá y Zipaquirá.

Su actividad principal se concentra en el mantenimiento de vías terciarias en los municipios asociados, se desarrolla a través de: explotación y venta de material de cantera, alquiler y préstamo de maquinaria a los municipios asociados y a particulares e instalación de mezcla asfáltica en los municipios asociados.

Igualmente, existen tres focos para trabajar en el desarrollo económico de los municipios: la logística para industria, la relación con Bogotá en cuanto a servicios de vivienda, y el desarrollo turístico a partir del paisaje y la cultura.

-Asmupropa: Asociación De Municipios de la Región de Pamplona es producto del acuerdo de voluntades que los Alcaldes de los municipios de Cácosta de Velasco, Cucutilla, Mutiscua, Pamplona, Pamplonita y Santo Domingo de Silos (todos pertenecientes al departamento Norte de Santander), previamente autorizados por cada Concejo Municipal, expresaron su intención de asociarse para gestionar mancomunadamente el desarrollo de sus municipios de manera regional y para ello, con sus firmas, protocolizaron un convenio administrativo el día siete (7) de febrero de 2013 donde también aprobaron los estatutos que rigen el funcionamiento del instrumento de gestión territorial.

Su objetivo es ser la entidad administrativa en el Norte de Santander que asocia municipios y gestiona la regionalización de la prestación de servicios públicos, la ejecución de obras de infraestructura, y la gestión del ordenamiento territorial para el mejoramiento y la calidad de vida de sus habitantes.

(II) Provincias Administrativas y de Planificación:

-Cartama: El departamento Administrativo de Planeación de Antioquia, apoya la creación de la Provincia Administrativa y de Planificación de Cártama, con un total de 11 municipios del Departamento de Antioquia que integrarán el esquema asociativo.

Con la iniciativa se quiere que los elementos de planificación de la región, provengan esencialmente de La Paz territorial, definiendo algunos puntos tales como la Reforma Rural Integral, en particular los Programas de Desarrollo Agrario Integral con Enfoque Territorial, que incluyen equipamientos colectivos e infraestructuras rurales con impacto supramunicipal; aumentando la participación ciudadana supramunicipal en sus órganos de decisión, poniendo en práctica la apertura democrática del acuerdo dos a través de un consejo regional amplio y representativo de los actores sociales; liderando estrategias de reparación territorial y atención a las víctimas.

(III) Regiones de planificación y gestión:

-G11: El 11 de Abril de 2012 se suscribió el acuerdo de integración y desarrollo territorial, para crear la Región de planificación y gestión “G11” como un instrumento de integración de esfuerzos y voluntades de los municipios de Buenaventura, Candelaria, Dagua, Florida, Jamundí, La Cumbre, Palmira, Pradera, Vijes, Yumbo y Santiago de Cali, pertenecientes a la subregión del suroccidente – pacífico del valle del Cauca, con el propósito de propiciar la paz mediante el fortalecimiento de la capacidad administrativa y de gestión de las municipalidades asociadas y contribuir a través de la cooperación intermunicipal a la integración regional para el desarrollo territorial y por tanto, al progreso de las comunidades y desarrollo sostenible de la subregión, se constituyó el 30 de Julio de 2014 la Región de Planeación y Gestión del G11 Municipios Región.

Es visto como una instancia de concertación y planificación para la identificación, priorización y cogestión de proyectos de desarrollo que permitan integrar y desarrollar armónicamente la subregión en lo ambiental, físico-especial, económico-productivo, socio-cultural y político-institucional, fortaleciendo el sistema de ciudades que la integran, dentro del marco jurídico establecido por la constitución política de Colombia y la legislación vigente en materia de ordenamiento y gestión del territorio.

Fue exitoso este modelo porque logro apalancar directamente desde el Gobierno central a través de un contrato plan obras prioritarias para la región cerca de los 3,5 billones de pesos, estos recursos serán asignados a proyectos como como doble calzadas, plantas de tratamiento de aguas residuales y obras de impacto en Buenaventura, el principal puerto sobre el Pacífico colombiano y por donde se mueve la mitad de las exportaciones.

Finalmente puede observarse que el modelo más usado de los esquemas asociativos propuestos es el de Asociación de Municipios, que en algunos casos tienen un enfoque para fortalecer la infraestructura de transporte como es el caso de los municipios asociados en el Departamento de Cundinamarca, pero en otros casos tienen un énfasis para liderar temas agrarios o solucionar problemáticas de navegación fluvial como es el caso de ASOATRATO.

En creación de regiones administrativas y de desarrollo se encuentra que existe poca normativa en el ordenamiento jurídico que lo regule tan solo está la Constitución y la Ley de Ordenamiento Territorial, el caso que se halló en la investigación aún se encuentra en desarrollo.

A su vez, se encontró un caso relevante como lo es la Región de Planificación y Gestión “G11” que ha logrado alcanzar resultados ventajosos y competitivos frente a otros esquemas asociativos como es la gestión de recursos ante el Gobierno Nacional para lograr el apalancamiento de obras que traigan impacto a los municipios que la constituyan.

El esquema asociativo de Región de Planeación y Gestión contempla diferentes ventajas para la sabana de Bogotá, puesto que dentro de sus principales funciones se encuentra la constitución de un banco de proyectos de inversión estratégicos de impacto regional durante el tiempo de desarrollo y ejecución de los mismos.

Las Regiones de Planeación y Gestión (RPG) serán los mecanismos encargados de planear y ejecutar la designación de los recursos del Fondo de Desarrollo Regional (FDR). Teniendo en cuenta la vocación industrial y la interdependencia municipal que se genera entre los la mayoría de municipios que integran Región Vida , y que en ellos se encuentran empresas de procesamiento o fabricas ubicados en ellos , y además analizando que Bogotá y sus municipios vecinos se configuran como es el mayor centro de concurrencia y llegada de habitantes de diferentes partes del país , existe un alto grado de probabilidad que muchas de las personas desmovilizadas se

desplacen hacia estas zonas en búsqueda de mejores oportunidades por ello los ejes de población y poblamiento y movilidad y transporte de Región Vida adquirirán gran protagonismo en la implementación de los Acuerdos de Paz en el Departamento en el Departamento de Cundinamarca.

Acorde a los análisis realizados se sugiere, previa socialización con la Comisión Regional de Ordenamiento Territorial del Departamento de Cundinamarca y articulación del proceso con la Secretaría Técnica de la Comisión de Ordenamiento Territorial y la Subdirección de Ordenamiento y Desarrollo Territorial del Departamento Nacional de Planeación, la constitución del esquema asociativo de Región de Planeación y Gestión (RPG).

En conclusión después de revisar todos los esquemas asociativos que provee la normativa colombiana, podemos concluir que el único Esquema Asociativo Territorial, que permite que lo conformen todas las entidades presentes en el territorio y que además genera unas ventajas especiales respecto de su conformación y financiación es la Región de Planeación y Gestión RPG.

Resuelto entonces que el único esquema asociativo que se acomoda a las condiciones de las entidades territoriales presentes es la Región de Planeación y Gestión, debemos entonces conocer ¿cuál sería el alcance territorial o la delimitación geográfica de la Región de Planeación y Gestión (RPG)?, por este motivo a continuación se adelantara el análisis del entorno metropolitano y del alcance territorial de sus principales problemáticas.

2.2. Análisis del entorno metropolitano de la sabana de Bogotá

La sabana de Bogotá ha tenido administrativamente una difícil interrelación entre los municipios, el Departamento y el Distrito Capital. Esta situación ha superado las capacidades de las entidades territoriales, y sobre todo ha superado la capacidad de comunicación y respuesta institucional, en un territorio en el que viven aproximadamente 10 Millones de personas y que en competitividad es la más importante del país generando el 30,3% en el 2015, del PIB Nacional. (DANE 2015).

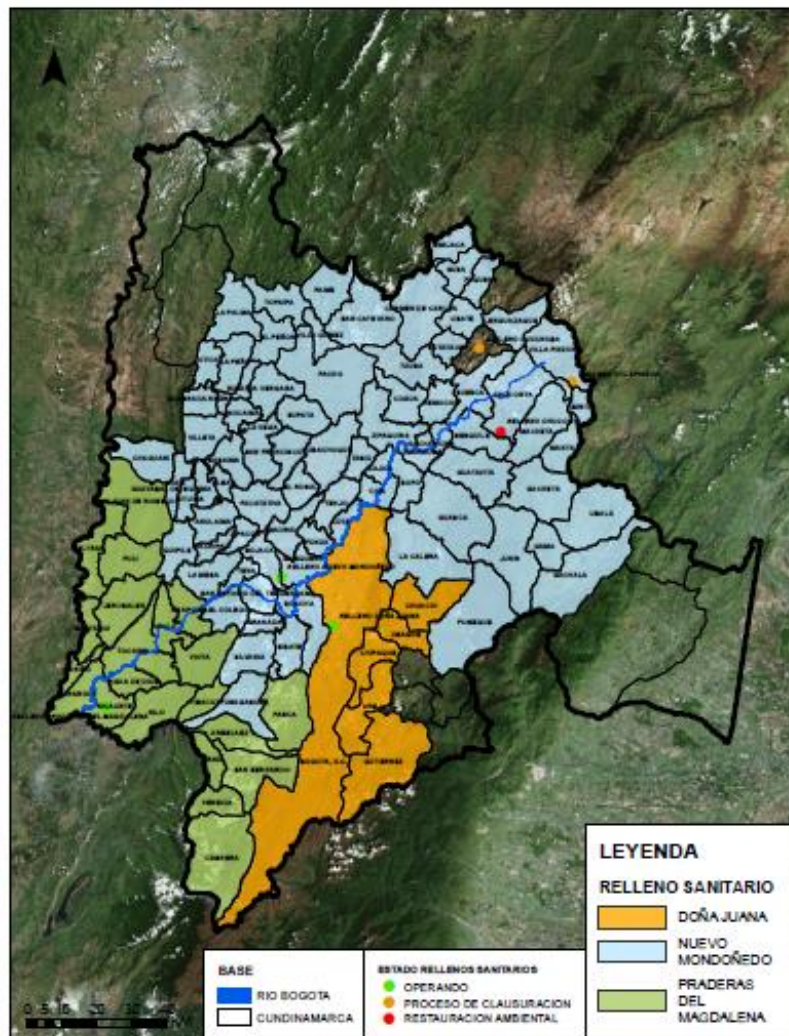
Bogotá tiene 22 municipios (Cajicá, Chía, Cota, Funza, Gachancipá, La Calera, Madrid, Mosquera, Soacha, Sopó, Tocancipá, Cogua, Facatativá, Nemocón, Sesquilé, Sibaté, Tabio,

Zipaquirá, Bojacá, Guasca, Sutatausa y Tenjo) sobre los que tiene una gran incidencia y en los que se presentan hechos metropolitanos, por lo que cada vez se hace más necesario un arreglo institucional de integración, en especial en temas de movilidad, vivienda y sostenibilidad ambiental. Desde hace más de 40 años se ha planteado la posibilidad de la conformación de una autoridad metropolitana supramunicipal.

Es imprescindible trabajar en necesidades regionales, estipuladas por Probogota, en la propuesta adelantada para la sabana de Bogotá de la siguiente manera como:

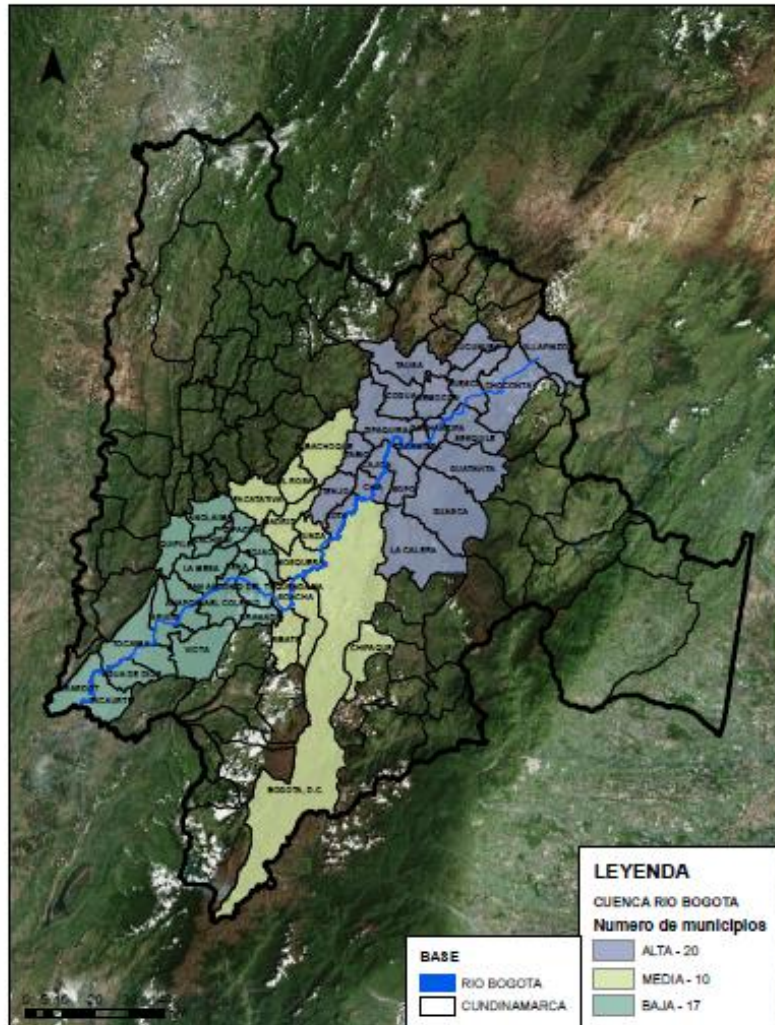
- 1. El uso del suelo:** Es de vital importancia justo ahora que tanto Bogotá como los municipios aledaños se encuentran discutiendo cómo y dónde crecerán sus territorios. Bogotá busca dejar en marcha un proyecto para habilitar suelo y construir dos millones de viviendas en los próximos 30 años.
- 2. Concentración de la oferta en municipios con menor capacidad para atender a población de bajos recursos:** la tendencia de los municipios cercanos a convertirse en ciudades dormitorio; la aglomeración de población en lugares sin red de alcantarillado y el desequilibrio en el ecosistema, que puede aumentar la vulnerabilidad del territorio y la dependencia alimentaria de otros municipios.
- 3. La movilidad:** Por el norte llega un gran flujo de personas oriundas de municipios como Tenjo, Tabio, Cajicá, Chía y Sopó. El 47 % tarda más de 95 minutos en llegar a su lugar de destino y el 41 % debe hacer a diario dos trasbordos. A esta situación se suma que las vías de acceso a Bogotá y las conexiones regionales se encuentran saturadas y no hay claridad sobre quién debe hacerse cargo de su ampliación. Asimismo, a pesar de que se logró un acuerdo en la construcción del tren de cercanías, ha sido difícil hacerlo para la optimización del servicio en aspectos como unificar las tarifas del transporte público urbano.
- 4. Manejo de desechos y abastecimiento hídrico:** La preocupación se concentra en la vida útil de los rellenos Doña Juan y Mondoñedo, a los que ingresa la basura de 79 municipios. En la ciudad ni en la región existen planes para minimizar el enterramiento de residuos y optimizar el material aprovechable,

por lo cual se necesita un trabajo conjunto para encontrar nuevas soluciones. En el caso del saneamiento, lo que preocupa es la dependencia de 13 municipios del Acueducto de Bogotá, lo que a largo plazo dificulta pensar en la expansión y densificación de dichos municipios.



Fuente: Probogota 2018

- 5. Descontaminación del río Bogotá:** Actualmente se vierten 19.440 litros/segundo de residuos al afluente, de los cuales solo se tratan 6.631 litros/segundo, por lo que es necesario regular los planes de construcción sobre la cuenca del río y la densificación del suelo. (Probogota, 2018)



Fuente: Probogota 2018

Identificando que estas son las 5 problemáticas que se encuentran presentes en el territorio de la sabana de Bogotá, pero que no todas se encuentran en todos los municipios y en la capital, se debe preguntar ¿Cuál es el método para seleccionar los municipios de conformación del esquema asociativo de la sabana de Bogotá?

Para responder esta pregunta Probogota, encontró una solución práctica generando una magnitud de aplicación según como se presentara cada una de estas problemáticas, en la conformación de 3 anillos según la presencia de cada una como lo veremos a continuación:

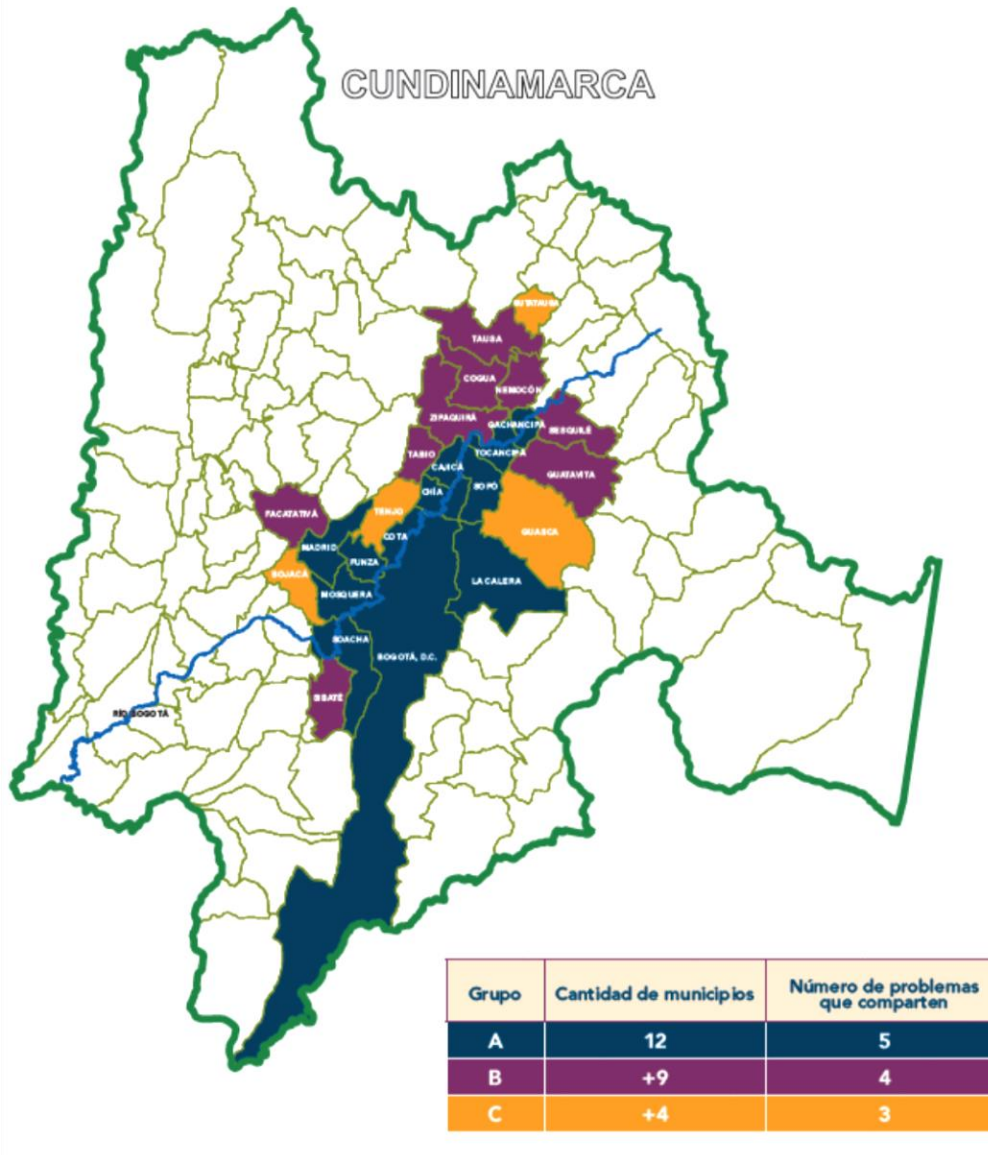
		Problemas Comunes					
	Municipios	Transporte público y accesibilidad	Uso del Sueño y Equilibrio Territorial	Abastecimiento Agua Potable	Río Bogotá	Manejo y disposición de residuos	Total
1	Bogotá	•	•	•	•	•	5
2	Cajicá	•	•	•	•	•	
3	Chía	•	•	•	•	•	
4	Cota	•	•	•	•	•	
5	Funza	•	•	•	•	•	
6	Gachancipá	•	•	•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

Fuente: Probogota 2018

En resultado se desarrollo el siguiente mapa geográfico de la posible conformación del esquema asociativo territorial:

En conclusión las problemáticas, afectan en diferentes formas a los municipios, que en total son 22 municipios Cajicá, Chía, Cota, Funza, Gachancipá, La Calera, Madrid, Mosquera, Soacha, Sopó, Tocancipá, Cogua, Facatativá, Nemocón, Sesquilé, Sibaté, Tabio, Zipaquirá, Bojacá, Guasca, Sutatausa y Tenjo, sumado la Gobernación de Cundinamarca y el Distrito Capital de Bogotá, que deberían conformar el Esquema Asociativo, para solucionar las problemáticas vistas en este capítulo.

Interés de la asociatividad por número de problemas a resolver



Fuente:
 Probogota
 2018

Capítulo III Gobernanza de la Sabana de Bogotá a la luz de la Ley 1454 del 2011 LOOT

3. La Región de Planeación y Gestión (R.P.G.) de la sabana de Bogotá

La propuesta para el arreglo institucional de integración regional es la Región de Planeación y Gestión RPG, consagrada en el artículo 19 de la Ley 1454 del 2011.

La Ley 1454 del 2011 LOOT, plantea en su artículo 19, el esquema de asociación territorial Regiones de Planeación y Gestión que dispone lo siguiente:

Artículo 19. Regiones de Planeación y Gestión. En virtud de lo estipulado en el artículo 285 de la Constitución Política, créanse las Regiones de Planeación y Gestión (RPG). Para los efectos previstos en esta Ley, se consideran regiones de Planeación y Gestión las instancias de asociación de entidades territoriales que permitan promover y aplicar de manera armónica y sostenible los principios de complementariedad, concurrencia y subsidiariedad en el desarrollo y ejecución de las competencias asignadas a las entidades territoriales por la Constitución y la Ley.

Las asociaciones entre entidades territoriales podrán conformar libremente entre sí diversas Regiones de Planeación y Gestión, podrán actuar como bancos de proyectos de inversión estratégicos de impacto regional durante el tiempo de desarrollo y ejecución de los mismos. Solo se podrán asociar las entidades territoriales afines, de acuerdo con los principios expuestos en la presente Ley.

Las Regiones de Planeación y Gestión serán los mecanismos encargados de planear y ejecutar la designación de los recursos del Fondo de Desarrollo Regional. (Ley 1454, 2011 Art. 19)

La única consideración que dispone la RPG es que las entidades territoriales tengan un mismo fin y dispone como característica financiera que las RPG, serían los mecanismos de planear y ejecutar el Fondo de Desarrollo Regional. Lo que genere ingresos con una consideración importante.

Este modelo de RPG de Gobierno Metropolitano podría contener en su formación al Distrito Capital, a los 22 municipios que presentan hechos metropolitanos, al Departamento de Cundinamarca y si se desea a la Nación. Este arreglo institucional pondría en un esquema a todos

los actores del territorio, generando la cohesión que necesita el Entorno Metropolitano Cundinamarca - Bogotá.

La Región de Planeación y Gestión - RPG es un esquema asociativo territorial conformado de manera libre y voluntaria con el fin de realizar acciones y objetivos comunes que no se podrían lograr individualmente. La RPG está sustentado por el artículo 285 de la Constitución Política de 1991, el cual establece que fuera de la división general del territorio podrá haber otras formas de organización territorial.

Bajo el principio de regionalización establecido en la LOOT, las RPG están llamadas a sentar las bases para un proceso de regionalización de definición legal y funcional de los esquemas asociativos. Presenta una visión de desarrollo hacia la complementariedad, concurrencia y subsidiariedad además permite la construcción de bancos de proyectos de inversión estratégicos de impacto regional durante el tiempo de desarrollo y ejecución de los mismos.

Es una figura de transición que tendría un carácter temporal base para estructurar procesos de integración territorial de largo plazo. La RPG para su conformación parte de la iniciativa de entidades territoriales y de asociaciones entre entidades territoriales (asociaciones de departamentos, asociaciones de distritos, asociaciones de municipios), de conformidad con lo señalado en el artículo 15 de la LOOT, las asociaciones de áreas metropolitanas, es decir, presuponen la existencia de cualquiera de ésta figuras, lo cual bajo el principio de gradualidad establecido en la LOOT, representa una figura que permite el tránsito de las asociaciones entre entidades territoriales a figuras de integración de alcance regional.

3.1. Conformación de la RPG (Región de Planeación y Gestión)

A pesar de que la LOOT (Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial) no estipula cual es el procedimiento de creación de acuerdo a la experiencia adelantada en el Valle del Cauca, la conformación de esta figura para la sabana de Bogotá, por las condiciones de las entidades territoriales debería tener las siguientes consideraciones:

1. Acuerdos de conformación de la RPG. Estos acuerdos deben ser desarrollado en todos los concejos de los 22 municipios, sumado al Concejo de Bogotá, autorizando a cada alcalde respectivamente para la conformación de la RPG para la sabana de Bogotá.

2. Ordenanza. Se debe adelantar ante la Duma Departamental, la misma autorización pero que esta vez cubije al Gobernador de Cundinamarca, para la autorización de la conformación de la RPG.
3. Convenio interadministrativo. Se debe firmar un convenio administrativo entre todas las partes para adelantar los trámites y presupuestos correspondientes.
4. Estatutos de conformación. Desde el desarrollo técnico, se debe modelar los estatutos de conformación para que la entidad pueda tener unas reglas claras de trabajo.

3.2. Fines de la conformación de la RPG (Región de Planeación y Gestión):

El fin de adelantar la conformación de la RPG, podemos identificarlos con facilidad en los siguientes 6 puntos que pueden identificar, lo beneficios que traería la conformación para las entidades territoriales.

1. Porque al integrarse y asociándose los municipios, el departamento y el distrito capital asumen en forma conjunta funciones que permiten agilizar procesos, economizar costos y racionalizar recursos en aras de hacer más eficiente la gestión municipal, causando mayor impacto en el desarrollo comunitario, y la integración de la región y la subregión.
2. Es un mecanismo idóneo para aprovechar potencialidades y superar cuellos de botella en la gestión del territorio.
3. Sin poner en riesgo la autonomía de cada municipio o departamento, es un mecanismo idóneo para lograr articulación e integralidad de objetivos, políticas, programas, proyectos y acciones, en torno a una visión compartida de desarrollo.
4. Unificación de recursos (humanos, técnicos, financieros), en la búsqueda de economías de escala, que llevan a una orientación más eficiente del gasto público y a la consecución oportuna de resultados en la provisión de bienes y servicios a la ciudadanía.
5. Fortalece la institucionalidad, la gobernabilidad y la capacidad de negociación con los municipios y otros actores claves del desarrollo.
6. Es una estrategia que tiene sostenibilidad en el tiempo puede llevar a procesos regionales más estratégicos y a la formulación e implementación de políticas regionales.

3.3. Funciones de la RPG Región de Planeación y Gestión:

Inicialmente la Región de Planeación y Gestión RPG deberá desarrollar únicamente las funciones que le otorga la ley que son (I) Promover y aplicar de manera armónica y sostenible los principios de complementariedad, concurrencia y subsidiariedad en el desarrollo y ejecución de las competencias asignadas a las entidades territoriales por la Constitución y la ley. (II) Actuar como bancos de proyectos de inversión estratégicos de impacto regional durante el tiempo de desarrollo y ejecución de los mismos. (III) Serán los mecanismos encargados de planear y ejecutar la designación de los recursos del Fondo de Desarrollo Regional.

Pero de acuerdo a la estipulación del artículo 180 de la ley 1435 del 2014 en el Plan de Desarrollo Nacional “Todos por un nuevo país” en la delegación de competencias diferenciadas se propone que la RPG, cree 3 agencias especiales, en la conformación de un ecosistema de agencias como el Modelo 2 de Tomas para el desarrollo de funciones específicas. (Tomas, 2017)



Fuente: Probogota

3.3.1. Agencia Autoridad de transporte Regional:

Esta agencia tendría a cargo 2 situaciones primordiales, que es la gestión del transporte público regional y de procurar por el desarrollo de proyectos de infraestructuras vial Regional

3.3.2. Agencia Autoridad Regional de Desarrollo:

Esta agencia tendría como consideración 2 tareas fundamentalmente, que serian el de ser Catastro Regional y en segundo aspecto expedir el Plan Estratégico Regional de Ordenamiento Territorial, que sería complemento de los POT (Planes de Ordenamiento Territorial) municipales y el POTM (Plan de Ordenamiento Departamental)

3.3.3. Agencia Autoridad Regional de Servicios Públicos y Ambiente:

Esta agencia tendría a cargo principalmente la protección desarrollo del Rio Bogotá y de la estructura ecológica principal, coadyuvando al cuidado del medio ambiente, pero en ningún momento le quitaría la competencia a la CAR (Corporación Autónoma Regional) ni los recursos de la misma.

3.4. ¿Como se va a financiar la RPG (Región de Planeación y Gestión)?

Los Municipios, Distrito Capital y Gobernación realizaran un aporte anual, dividido en aportes mensuales. Este aporte será del 1% de los Ingresos Corrientes de Libre Destinación – ICLD y de acuerdo a su categoría.

Con el fin de facilitar que la subregión promueva un proceso de ordenamiento y desarrollo territorial de largo plazo (territorio seguro, equilibrado, cohesionado, solidario y competitivo), construido conjuntamente y validado socialmente para garantizar su sostenibilidad en el tiempo y su seguridad jurídica. Buscando desarrollar e implementar un Instrumento de planificación estratégico de desarrollo y ordenamiento territorial de la subregión. Armonizando los Planes de desarrollo de Bogotá, D.C, Cundinamarca y los Municipios que harán parte de la RPG.

En conclusión se pudo observar que la RPG, generaría la solución para las necesidades de la sabana de Bogotá, de una forma pragmática y en las consideraciones planteadas en Europa, que se están adoptando para solventar las aglomeraciones o zonas metropolitanas, logrando con inversiones estratégicas y con el ecosistema de agencias, generar las respuestas acordes a las problemáticas que vive el territorio.

CONCLUSIONES

Las aglomeraciones entre territorios son un hecho mundial que es generado por el crecimiento poblacional, la migración rural y las dinámicas económicas. Estas aglomeraciones se reglan mediante diferentes acuerdos y normas institucionales donde el Área Metropolitana es una de varias opciones.

Colombia la Ley 1454 del 2011 provee varias alternativas como la Región de Planeación y Gestión RPG, la Región Administrativas de Planificación PAP, las Asociaciones de Municipios y las Asociaciones de Departamentos, etc.

Después de revisar todos los esquemas asociativos que provee la normativa colombiana, podemos concluir que el único Esquema Asociativo, que permite que lo conformen todas las entidades presentes en el territorio y que además genera unas ventajas especiales respecto de su conformación y financiación es la Región de Planeación y Gestión RPG, que es el Artículo 19 de la ley 1454 del 2011.

La mejor forma para obtener un gobierno metropolitano a la medida de las necesidades es la Región de Planeación y Gestión RPG, que soluciona de forma eficiente, la mayoría de las necesidades de integración, de la sabana de Bogotá.

Como se demostró, al igual que en muchas partes de Europa, se ha adoptado para solventar las aglomeraciones o zonas metropolitanas, con ecosistemas de agencias, que generar las respuestas específicas a las problemáticas que viven en el territorio.

Posterior a la conformación de la RPG, se deben conformar 3 agencias especializadas, en la estructuración de un ecosistema de agencias para el desarrollo de funciones específicas. Estas agencias en su orden son: (I) la Agencia Autoridad de transporte Regional: Esta agencia tendría a cargo 2 situaciones primordiales, que es la gestión del transporte público regional y de procurar por el desarrollo de proyectos de infraestructuras vial Regional, (II) Agencia Autoridad Regional de Desarrollo: Esta agencia tendría como consideración 2 tareas fundamentalmente, que serian el de ser Catastro Regional y en segundo aspecto expedir el Plan Estratégico Regional de Ordenamiento Territorial, que sería complemento de los POT (Planes de Ordenamiento Territorial) municipales y el POTM (Plan de Ordenamiento Departamental) y (III) Agencia Autoridad

Regional de Servicios Públicos y Ambiente: Esta agencia tendría a cargo principalmente la protección desarrollo del Rio Bogotá y de la estructura ecológica principal, coadyuvando al cuidado del medio ambiente, pero en ningún momento le quitaría la competencia a la CAR (Corporación Autónoma Regional) ni los recursos de la misma.

En conclusión con la conformación de la RPG (Región de Planeación y Gestión), para la sabana de Bogotá, se establecería un gobierno metropolitano especializado, que administre únicamente las problemáticas con una visión regional con recursos públicos y que en su conformación puedan vincularse todas las entidades territoriales presentes en el territorio como el Distrito Capital de Bogotá, la Gobernación de Cundinamarca y los 22 municipios Cajicá, Chía, Cota, Funza, Gachancipá, La Calera, Madrid, Mosquera, Soacha, Sopó, Tocancipá, Cogua, Facatativá, Nemocón, Sesquilé, Sibaté, Tabio, Zipaquirá, Bojacá, Guasca, Sutatausa y Tenjo.

REFERENCIAS

- Editorial El Tiempo. (2018) ¿Por qué es tan difícil? Recuperado en julio 06 de 2018, de: <http://www.eltiempo.com/opinion/editorial/por-que-es-tan-dificil-ponerse-de-acuerdo-con-el-area-metropolitana-de-bogota-195276>
- DANE (2018) La población proyectada en Colombia. Recuperado en julio 09 de 2018, de: <http://www.dane.gov.co/reloj/>
- Probogota. (2017) La Región metropolitana de la sabana de Bogotá. Una propuesta para la asociatividad y la gobernanza regional. Bogotá 2017.
- Currie (1973) Alternativas para el desarrollo de Bogotá en fase 2. Secretaria de Planeación Distrital. Alcaldía de Bogotá. 1973
- JICA (1997) Agencia de Cooperación Internacional del Japón. Plan Maestro de Transporte de 1997. Alcaldía de Bogotá. 1997
- Probogota (2018). La Región metropolitana de la sabana de Bogotá. Recuperado en 10 de 2018, de: <https://www.slideshare.net/ProBogota/resumen-ejecutivo-regin-metropolitana-de-la-sabana-de-bogot>
- Lora (2015). La gran Bogotá. Recuperado en 10 de 2018, de: <https://www.dinero.com/edicion-imprensa/opinion/articulo/opinion-eduardo-lora-sobre-area-metropolitana-bogota/212435>
- MacDonald y Simioni, (1999). Pág. 346. Consensos urbanos. Aportes del Plan de Acción Regional de América Latina y el Caribe sobre Asentamientos Humanos. División de Medio Ambiente y Asentamientos Humanos. Cepal.
- División de Medio Ambiente y Asentamientos Humanos, (1999) Consensos urbanos. Aportes del Plan de Acción Regional de América Latina y el Caribe sobre Asentamientos Humanos. Cepal.
- Irragaori (1995). Aurelio Irragori. Proyecto de Ley 52 de 1995. Ley 388 de 1997 “Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones”. Congreso de la Republica. Senado de la Republica.
- Lockhart & Alman, (1976). Provincias del México temprano. Variaciones en la evolución regional de Hispanoamérica. Recuperado el 10 de Julio del 2018 de: <https://es.scribd.com/document/208280265/Lectura-6-Provincias-Del-Mexico-Temprano-JAMES-LOCKHART>.
- Uribe, 2011. Estudio de la provincia en el modelo territorial colombiano y su perspectiva frente a los desafíos que impone la Constitución Política de Colombia de 1991. Recuperado en 10 de 2018, de: <http://repository.urosario.edu.co/bitstream/handle/10336/2653/91443844-2011%20.pdf>
- Panadero Moya, (1999). La región en América latina. Nuevas estrategias de formación regional y ordenación del territorio. Recuperado en 10 de 2018, de: http://www.ub.edu/geocrit/sv-82.htm#N_1_

- Fals Borja (1990). Documentos para la Constitución Política de 1991. Ordenamiento territorial. Editorial Temis.
- Ibáñez (2007). Estudio de la provincia en el modelo territorial colombiano y su perspectiva frente a los desafíos que impone la Constitución Política de Colombia de 1991. Recuperado en 10 de 2018, de: <http://repository.urosario.edu.co/bitstream/handle/10336/2653/91443844->
- Contraloría General de la República (2010). Situación actual de las asociaciones de municipios en Colombia.
- El Tiempo (2004). Asociaciones de municipios en vía de extinción. Recuperado en 10 de 2018, de: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1551309>
- Jiménez, (2012). Avances en la sostenibilidad ambiental del desarrollo en América latina y el Caribe. Cepal. Naciones Unidas.
- Pascual, (2015) Cohesión Social y Gobernanza democrática: Para unas regiones y ciudades más inclusivas. Universidad del Rosario. América-Europa de Regiones y Ciudades (AERYC).
- Redijera, (2015, pág. 26) Transformaciones territoriales metropolitanas en las ciudades medias. Cambios de modelo urbano bajo los procesos de la globalización. El caso de Santander. La Ciudad como sistema urbano. Universidad de Cantabria.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2016, pág. 234) Compendio de buenas prácticas para el desarrollo local en América latina. Recuperado el 09 de abril del 2018, de: https://www.oecd.org/countries/argentina/ARGENTINA_Ordenamiento_territorial_para_el%20plan_de_desarrollo_estrat%C3%A9gico_de_Lonco_Luan.pdf
- Ahrend, Farchy, Kaplanis and Lembcke (2014) Ahrend, R., Farchy, E., Kaplanis, I. y Lembcke, A. C. (2017). What Makes Cities More Productive? Evidence from Five OECD Countries on the Role of Urban Governance. *Journal of Regional Science*, 57(3), 385-410
- Arup International Development (2017) Co-creando el futuro urbano la agenda de las metrópolis, las ciudades y los territorios. Grupo de Investigación de estudios locales.
- Tomás, Mariona (2015), pag, 36. La Gobernanza metropolitana en Europa: modelos y retos. Universidad de Barcelona, Grupo de Investigación de estudios locales (GREL). Barcelona.
- Klanet, (2017). Guía de Mercado JAPÓN Sector Servicios. Recuperado el 14 de junio del 2018, de: <http://www.siicex.gob.pe/siicex/resources/sectoresproductivos/GM%20servicios%20-%20Jap%C3%B3n%202013.pdf>
- Constitución Política de Colombia. (1991). Republica de Colombia. Título XI Ordenamiento Territorial.
- Ibáñez (2016). El ordenamiento territorial: instrumento para la gobernabilidad. Universidad de Antioquia. Editorial Planeta.

- Ley 1454 del 2011. Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT) “Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones”.
- Jaimes, O. (2013) Análisis del avance del ordenamiento territorial departamental en Colombia. Universidad del Rosario. Editorial Temis. Bogotá.
- Procuraduría delegada para la descentralización y las entidades territoriales, 2015, Pág. 7. Prologo. Cartilla Descentralización y entidades territoriales. Procuraduría General de la Nación. Bogotá Colombia.
- Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-489/12. M.P. Adriana María Guillén Arango. 2012.
- Arcos, (2014). Proyecto de Acuerdo “por el cual se autoriza al Alcalde para constituir el Región de Planeación y Gestión G11”. Concejo de Cali. 2014
- Departamento Nacional de Planeación DNP, (2013). Pág. 19 Definición legal y funcional de los esquemas asociativos de entidades territoriales en Colombia. Bogotá Colombia.
- Vargas, (2010). Proyecto de Ley 058 del 2010, “Por el por el cual se expide la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial”. Congreso de la Republica. Senado de la Republica.
- DNP, (2017). Departamento Nacional de Planeación. Dirección de Ordenamiento Territorial. Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible. Esquemas Asociativos entre 2013 y 2015. Bogotá Colombia.