

LA REGIÓN METROPOLITANA DE LA SABANA DE BOGOTÁ

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

Resumen Ejecutivo



PROBOGOTA
Fundación para el progreso de la **Región Capital**

Con una aglomeración de más de 9 millones de habitantes¹ –y en continuo y desordenado crecimiento– la dinámica urbana de Bogotá y los municipios vecinos excede los límites de sus respectivas jurisdicciones administrativas, en **un territorio que enfrenta grandes retos compartidos**.

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

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

Cómo podría ser este esquema y cómo habría que implementarlo son las preguntas a las cuales intentamos dar respuesta a través de la **propuesta presentada por ProBogotá Región**, que esperamos pueda **servir de punto de partida para la discusión** sobre el arreglo institucional que necesitamos, y que debe darse entre las diferentes instancias –alcaldes, gobernación, academia– para que con los aportes de todos logremos una forma de organización viable y audaz.

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

1 Algunos antecedentes

Llevamos **44 años** hablando de la necesidad de constituir **una autoridad metropolitana de planeación** que gestione los asuntos metropolitanos estratégicos (desde el estudio Alternativas para el desarrollo de Bogotá (fase 2), dirigido por el economista Lauchlin Currie en 1973) y **20 años** se reclamando la creación de una **autoridad regional de transporte** (desde la elaboración del Plan Maestro de Transporte realizado por la Agencia Internacional de Cooperación Japonesa (JICA) en 1997).

Desde entonces, no han sido pocos los esfuerzos de Bogotá, Cundinamarca y entidades territoriales vecinas para **definir una estrategia de desarrollo regional como resultado de procesos de planeación convergentes**, entre los cuales hay que destacar la **Mesa de Planificación Regional Bogotá-Cundinamarca y la iniciativa de creación de la Región Capital Bogotá-Cundinamarca y dos intentos fallidos de creación de un Área Metropolitana** (el primero en el año **2000**, bajo la primera Alcaldía de Enrique Peñalosa, y **el segundo** en el **2012**, iniciado por Gustavo Petro).

Sin embargo, hoy los problemas son tan grandes y la necesidad de resolverlos tan urgente para los ciudadanos, que **existe una mayor disposición distinta de los alcaldes municipales² para el diálogo y la organización de esfuerzos comunes**. Gracias a esfuerzos importantes como el **Comité de Integración Territorial (CIT)** de Bogotá y sus vecinos, la **Asociación de Municipios de Sabana Centro (Asocentro)** y la **Región Administrativa de Planificación Especial (RAPE) Región Central³**, ha sido posible crear **este clima de confianza** que hoy hace posible avanzar en torno a la idea de **una figura supramunicipal que facilite la gestión del territorio**. Prueba de ello es que la Gobernación de Cundinamarca lidera hoy una iniciativa en ese sentido a través de lo que ha denominado **"Región Vida"**, que puede complementarse muy oportunamente con esta que aquí describimos.

² Según las entrevistas que Probogotá condujo con distintos alcaldes y actores del territorio, reportadas en el Anexo 8 - Lista de entrevistas o reuniones

³ Ver Anexo 1. Iniciativas de asociatividad territorial vigentes en la Sabana de Bogotá.

2 ¿Asociatividad territorial para qué asuntos?

El dinamismo económico de la capital y su gran demanda de empleo calificado y no calificado, entre otras razones, han incidido de manera prolongada en la consolidación de los movimientos migratorios no solo hacía Bogotá, sino también, hacia su entorno metropolitano inmediato. La dinámica poblacional no siempre ha sido acompañada de decisiones de planeación adecuadas, produciendo un **crecimiento metropolitano caótico y con serios impactos sobre la sostenibilidad ambiental, la competitividad regional y la equidad social en el conjunto territorial porque los municipios no logran ejercer todas las funciones que les han sido reservadas en el esquema de descentralización del Estado**, de las cuales nos hemos concentrado en explorar las relacionadas con 5 grandes problemas que a juicio de ProBogotá Región podrían ser resueltos si dichas funciones fueran transferidas a una **Autoridad Metropolitana** como forma más efectiva para su ejecución:

2.1. Movilidad: más de 600 mil viajes diarios de personas se realizan entre Bogotá y 22 municipios que registran una tasa de conmutación cotidiana superior al 10%.

- Déficit de infraestructuras para la movilidad metropolitana: las vías de acceso a Bogotá y sus conexiones regionales y nacionales se encuentran saturadas y no existe claridad sobre quién debe planear y financiar su ampliación
- Descoordinación de las múltiples autoridades que no contribuye a la expansión y optimización de la red de transporte público urbano e interurbano, en detrimento del servicio al usuario
- Falta de definición de la integración modal y tarifaria de los distintos servicios de transporte público en el ámbito metropolitano

2.2. Uso de suelo y equilibrio territorial: la conmutación cotidiana traduce mayor intensidad en la ocupación del suelo de los municipios origen y destino de los desplazamientos, cuyo suelo urbano amplió treinta veces su tamaño durante los últimos 50 años (SDP, 2014a), sin ningún instrumento de planeación de mayor jerarquía que asegure una visión estratégica del ordenamiento del territorio en su conjunto y produciendo desequilibrios cada vez más críticos en la región:

- Concentración de la oferta de vivienda de interés social en los municipios con menor capacidad de atención a la población de bajos ingresos, como Soacha
- Segregación funcional entre los lugares de residencia y la localización de los empleos en el territorio, con una tendencia en buena parte de los municipios de la Sabana a convertirse en ciudades dormitorio y con serios impactos en la movilidad regional
- Uso de la categoría de suelo “suburbano” para ocupaciones incompatibles con la definición del mismo: conjuntos residenciales de densidad media y alta y zonas industriales que, desprovistas de redes de alcantarillado, tienen impactos notorios en la degradación del medio ambiente
- Reducción de los suelos agrícolas y amenaza muy seria de los equilibrios ecosistémicos que aumentan la vulnerabilidad del territorio frente al cambio climático y su dependencia alimentaria

2.3. Abastecimiento hídrico: a pesar de que cada municipio debe proveer redes de acueducto y garantizar el abastecimiento en agua potable dentro de su perímetro urbano, 13 municipios del entorno de Bogotá dependen en mayor o menor grado del agua de la EAAB: Soacha, Funza, Mosquera, Madrid, Cota, Chía, Cajicá, Tocancipá, Gachancipá, Sopó, La Calera, La Mesa, Anapoima. Esta dependencia traduce una problemática desconexión entre la planeación de la oferta del recurso hídrico a mediano y largo plazo (en manos de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá) y las decisiones sobre la expansión y la densificación de la ocupación del suelo (en manos de los alcaldes y sus concejos municipales).

2.4. El imperativo saneamiento y la necesaria regulación hídrica del río Bogotá: cada municipio debe proveer redes de alcantarillado dentro de su perímetro urbano y garantizar el tratamiento de sus aguas residuales; sin embargo, el caudal de aguas residuales vertido en la cuenca del río Bogotá es de 19.440 litros/segundo, de los cuales solo están siendo tratados 6.630,6 litros/segundo, con los desastrosos efectos que son muy visibles a lo largo de su cauce, en el Muña y en el Salto del Tequendama. Este problema traduce una falta de correlación entre las decisiones sobre la expansión

y la densificación de la ocupación del suelo y la planeación del saneamiento de aguas residuales a mediano y largo plazo. Si a esto agregamos la desconexión entre la planeación de la regulación hídrica del río (en manos de la CAR) y las decisiones de ocupación y consiguiente impermeabilización del suelo, en manos de los municipios y sus concejos municipales, podemos decir que estamos en una situación vulnerable frente a riesgos climáticos y ambientales del territorio, que hay que corregir en toda la cuenca del río Bogotá.

2.5. El manejo sostenible de los desechos: cada municipio debe organizar la disposición final de los residuos sólidos, pero el único que los dispone autónomamente en territorio de su jurisdicción es el Distrito Capital, que tiene la capacidad de hacerlo en el Relleno Sanitario de Doña Juana, que además presta sus servicios a 5 municipios adicionales del sur oriente de Bogotá: Choachí, Ubaque, Chipaque, Une y Gutiérrez. El relleno sanitario de Nuevo Mondoñedo (en jurisdicción de Bojacá y Mosquera), recibe los residuos del resto de los municipios del entorno metropolitano de Bogotá, y también de municipios muy alejados, tanto en el valle del Magdalena como en la frontera de la Orinoquía, cuya solución de disposición de residuos no debería encontrarse a 2600 metros de altura, y en los suelos más costosos del país. En total, 79 municipios disponen sus residuos sólidos en Mondoñedo. Esta situación es problemática en varios aspectos:

- Ambos rellenos sanitarios tienen corta vida útil
- No existe un instrumento de planeación coherente a la escala del territorio y eficiente en el sentido de minimizar el enterramiento y optimizar la valorización de residuos aprovechables
- Cualquier solución distinta al enterramiento depende, por el volumen de residuos generados, de Bogotá para su implementación

Partiendo de estos 5 asuntos metropolitanos, los municipios deberían asociarse con una autoridad metropolitana con 3 ámbitos de competencias:

El ejercicio de la Autoridad Metropolitana de Planeación

Serían **funciones exclusivas de la RSMB**, el establecimiento del catastro multipropósito para los municipios de su jurisdicción y las decisiones de ordenamiento del crecimiento metropolitano, es decir la ampliación del perímetro urbano de los municipios que la conforman, la definición de los polígonos de expansión y la gestión de planes parciales de desarrollo, así como la definición de las normas de ocupación del suelo rural y su vocación ambiental, agrícola o productiva, atendiendo por supuesto las disposiciones de mayor jerarquía.

Además, tendría como prerrogativas la formulación de un Plan de Vivienda y un Plan de Desarrollo Productivo y Competitividad de corto plazo (5 años), la definición de reglas de ocupación de suelo que mitiguen o eliminen el riesgo de impermeabilización del mismo, y que se impongan a los municipios en la elaboración de sus planes de ordenamiento y el posterior licenciamiento de proyectos urbanos y de construcción.

Asimismo, debería crear y gestionar un Fondo de Desarrollo Metropolitano y la conformación de un banco de suelo en los municipios de la Región para la realización de proyectos estratégicos; entre otras funciones.

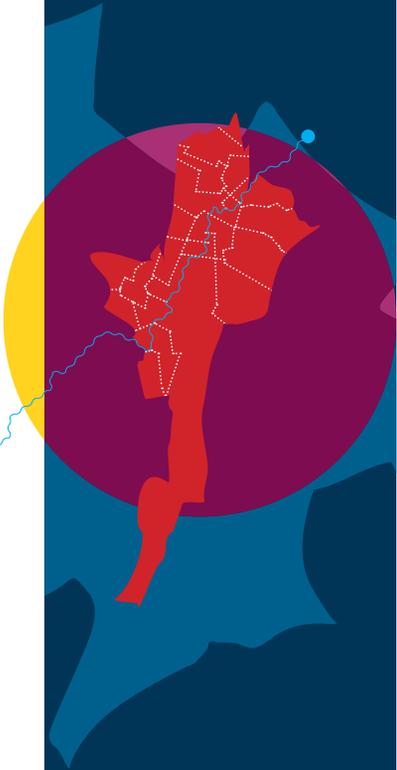
El ejercicio de la Autoridad Regional Única de Transporte

Como autoridad en este tema, tendría **competencia exclusiva** sobre la formulación de un Plan de Movilidad y Transporte de largo plazo (10 años) que incluya la planeación de infraestructuras para la movilidad entre los municipios del perímetro de su jurisdicción, así como la planeación y la integración modal del transporte público de pasajeros, incluyendo la definición e implementación de sus formas de financiación respectivas. Asimismo tendría a su cargo la definición e implementación de cobros por congestión, tasas de estacionamiento y peajes urbanos, que alimentarían un Fondo Metropolitano de Transporte Público para financiar el sistema de transporte integrado de pasajeros.

El ejercicio de la Autoridad Metropolitana de Servicios Públicos

Como autoridad de servicios públicos tendría competencia exclusiva de la RMSB en temas relacionados con **acueducto** -planeación de la captación, conducción, tratamiento, almacenamiento y transporte del agua potable-, **alcantarillado y drenaje pluvial** -planeación del tratamiento de aguas residuales antes de su vertimiento en la cuenca del río Bogotá y planeación de los sistemas de conducción, **retención y drenaje de aguas lluvias**- en los municipios de su jurisdicción.

Además realizaría la planeación de un **esquema que optimice el aprovechamiento y haga posible el tratamiento y la valorización final de los residuos sólidos** (como solución complementaria a la disposición en relleno sanitario) y su traducción en un **Plan de Gestión Integral de residuos sólidos -PGIRS-** metropolitano, de largo plazo (10 años).



3 ¿Y con qué municipios?

Según el interés de su asociatividad con Bogotá en una figura de gobierno metropolitano, por número de problemas en cuya resolución participan, se deducen 3 grupos de municipios:

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

4 ¿Alguno de los esquemas de asociatividad disponibles en Colombia podría cumplir estas funciones?

La asociatividad territorial fue definida desde la Constitución y enmarcada esencialmente por la LOOT -Ley 1454 de 2011-. De acuerdo con esa norma, son varias las formas de asociatividad determinadas por la ley:

4.1. Esquemas de constitución simple que solo requieren de la voluntad de los municipios, tales como:

- **Asocentro:** es una asociación de municipios, conformado por **11 municipios del norte de Bogotá:** Cajicá, Chía, Cogua, Cota, Gachancipá, Nemocón, Sopó, Tabio, Tenjo, Tocancipá y Zipaquirá.

4.2. Esquemas que requieren para su constitución del aval de entes territoriales de nivel superior, como:

- **PAP Región Vida:** es un proyecto que estaría conformada por **10 o más municipios vecinos de Bogotá, sin incluir a Bogotá**
- **RAPE Región Central,** integrada por **Bogotá D.C., Cundinamarca, Tolima, Meta y Boyacá.**



4.3. Áreas Metropolitanas, que requieren consulta popular para su creación, reglamentadas mediante la ley 625 de 2013, **que excluye a Bogotá**. Actualmente hay 6 en Colombia⁴, **todas ellas creadas previamente al requisito de la consulta popular**:

- Área Metropolitana del Valle de Aburrá (AMVA)
- Área Metropolitana de Bucaramanga (AMB)
- Área Metropolitana de Barranquilla (AMBQ)
- Área Metropolitana de Cúcuta (AMC)
- Área Metropolitana de Centro Occidente (AMCO)
- Área Metropolitana de Valledupar (sin sigla reconocida)

⁴ Ver Anexo 2. Áreas Metropolitanas en Colombia.

En nuestro análisis encontramos que en materia de autoridad y fuerza vinculatoria de sus decisiones, como en términos de permanencia de sus recursos y por lo tanto de independencia de su actuación, **solo el Área Metropolitana constituye un punto de partida a la altura del desafío que tenemos por delante.** Sin embargo **esta figura tal y como se encuentra definida actualmente presenta varios inconvenientes:**

- Es **imperfecta en cuanto a la definición de sus competencias** en la medida en que **depende de una declaratoria progresiva de hechos metropolitanos** y por lo mismo **la fuerza vinculatoria de sus decisiones** es limitada
- Es demasiado **dependiente de los recursos destinados a la preservación del medio-ambiente, sin que la ley haya determinado cómo se distribuyen competencias y recursos entre el área metropolitana y las corporaciones autónomas regionales que comparten su jurisdicción**
- **El requisito constitucional actual de realizar consultas populares para decidir la vinculación de los municipios** (Const., 1991, art. 319) **es muy difícil de satisfacer, y no es idóneo** para resolver una necesidad técnica y de racionalidad administrativa en la administración de las aglomeraciones urbanas. Vale la pena mencionar además que no se han encontrado **ejemplos de gobiernos metropolitanos en el mundo que dependan de mecanismos decididos popularmente**
- **La rodea un hálito de desconfianza y temor porque está jurídicamente asociada con la posibilidad de suprimir los municipios** que lleguen a integrarla (Const., 1991, art. 319)
- **De todos modos Bogotá es la única ciudad de Colombia que no puede hoy crear un Área Metropolitana,** porque la Ley de Áreas Metropolitanas (Ley 1625 de 2013) la excluyó de su ámbito de aplicación

5 ¿Por qué es una Región Metropolitana?

Así las cosas, es necesario un esquema a la medida de un fenómeno metropolitano excepcional en el país, ya que desborda los conceptos clásicos de *área metropolitana* o *aglomeración urbana*, asociados al fenómeno de conurbación entre municipios próximos. En efecto, el fenómeno metropolitano en el centro del país **vincula a numerosos municipios, no todos ellos necesariamente conurbados pero sí estrechamente relacionados, configurando un fenómeno regional que consiste una red de ciudades con intensos intercambios y cotidianos desplazamientos de personas, bienes y servicios, que configuran un mercado y una comunidad de excepcional tamaño en el país.** Una asociación de los 12 municipios –como lo planteamos–, **convierte al proyecto de organización metropolitana en:**

5.1. El de mayor tamaño del país, con 3.014 km², superando el Área Metropolitana del Valle de Aburrá (AMVA), de 1.156 km² y el Área Metropolitana de Bucaramanga (AMB), de 1.078 km²



5.2. El de mayor cobertura poblacional del país, con una población de 9.3 millones⁵ de personas: el 18.8% del país, 2.4 veces la del AMVA y 8.1 veces la del AMB



5.3. El de mayor riqueza en la organización del suelo, expresada en los inmuebles incluidos y su valor catastral, con un área socio predial avaluada en \$482 billones que representa cerca del 46% del avalúo catastral nacional, 4.8 veces superior al del AMVA y 17 veces al del AMB



5.4. El de mayor recaudo tributario territorial y específicamente municipal, con \$8.5 billones que representan cerca del 39% del recaudo nacional, 3.7 veces más que en el AMVA y 16 veces más que en el AMB



⁵ DANE, proyecciones a 2018.

5.5. El de mayor recaudo del impuesto predial, incluyendo el aporte destinado a financiar la Corporación Ambiental CAR, con \$2.8 billones que representan el 36.7% del recaudo nacional, 3.4 veces superiores al del AMVA y 14 veces al del AMB



5.6. El de mayor recaudo del impuesto de Industria, Comercio y Avisos, ICA, con \$3.7 billones que representan el 46% del recaudo nacional, 4.2 veces más que el del AMVA y 21.8 veces más que el del AMB

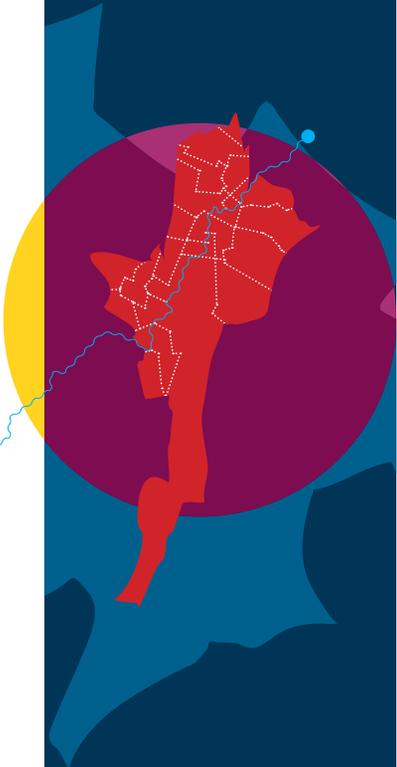


De modo que en un pequeño espacio del territorio nacional se agrupa **la mayor densidad poblacional, una quinta parte del país, con la mayor fortaleza económica** tanto en el uso del suelo, reflejado en el valor catastral y recaudo de predial, como en la diversidad de actividades generadoras de riqueza,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

La expresión **Región Metropolitana**, que es ampliamente admitida en la literatura especializada y en el derecho comparado para referirse a las ciudades-región, resulta muy pertinente en este contexto. Por eso Brasil, el país más populoso de América Latina, ha organizado 36 regiones metropolitanas.

Entonces, para la Sabana de Bogotá, recurrir al concepto de **región** ofrece una gran utilidad e indiscutible pertinencia:

- Deja en claro que **no se aplicará el concepto tradicional de área metropolitana** que presenta los **inconvenientes jurídicos y políticos** ya anotados
- Da fuerza a **la excepcionalidad de la red de ciudades que se está formando en el centro del país**
- Se conserva **un carácter asociativo, y por tanto voluntario**, como es el caso también de las RAP y las RPG
- Puesto que se crea por medio de acto legislativo, da pie para **proponer un arreglo institucional novedoso y único**, pudiendo **a esta región atribuírsele otras características** necesarias a su eficiente gestión, que detallaremos en el siguiente punto



6 ¿Cuáles serían sus particularidades?

La RSMB busca responder al reto que representa la integración regional de Bogotá y los municipios metropolitanos, superando las falencias de los otros modelos de gobierno regional, que existen actualmente. Es por eso que **tiene cinco características que la hacen única de su naturaleza en Colombia** y que enumeramos a continuación:

Exclusividad en el ejercicio de sus competencias

Como ya mencionamos, **la Región Metropolitana de la Sabana de Bogotá tendría (por ley y desde el acto legislativo que dará pie a su creación) tres ámbitos de competencias específicas:** Autoridad Regional de Transporte, Autoridad de Planeación Metropolitana y Autoridad Metropolitana de Ambiente y Servicios Públicos. Con esto, no dependerá del difícil proceso de declaratoria progresiva de *Hechos Metropolitanos* para determinarlas. En este sentido, **ejercerá funciones propias** según los principios de:

- **Especialidad funcional:** solo puede intervenir en los campos de su competencia. No tendrá injerencia, ni operativa ni financiera en los asuntos relacionados con competencias que los municipios han conservado.
- **Especialidad territorial:** solo es competente para intervenir al interior del perímetro de su jurisdicción: el de los municipios miembro. El perímetro debe ser *continuo, coherente desde el punto de vista de las competencias transferidas y sin enclaves*.
- **Exclusividad:** ejerce sus funciones de manera exclusiva en los campos asociados a las competencias que le han sido transferidas, y en esa medida disminuyen las competencias propias de los municipios integrantes.

Jerarquía y fuerza vinculatoria de sus instrumentos de planeación

Las funciones en materia de ordenamiento territorial de la Región Metropolitana de la Sabana de Bogotá se materializarían en el **Plan Director de Desarrollo y Ordenamiento Metropolitano -PDDOM**. Este tendría **dos ventajas sobre el Plan Estratégico Metropolitano de Ordenamiento Territorial -PEMOT-** (que es establecido por las Áreas Metropolitanas), que el **desarrollo legal de la RMSB** tendría que asegurar:

- Las disposiciones del PDDOM tendrían que verse reportadas a conformidad en los Planes de Ordenamiento Territorial y equivalentes en los municipios **en un plazo máximo de 24 meses**
- El PDDOM sería no solo el instrumento marco de la planeación metropolitana, sino también **la hoja de ruta de la que se dependen los planes de desarrollo municipales.**

Tres agencias independientes y un Consejo Técnico Metropolitano

Para el ejercicio de las complejas e importantes funciones que se le otorgan, la RMSB estaría conformada por tres entidades independientes, relacionadas directamente con las competencias antes mencionadas: **la Autoridad de Transporte Metropolitano (ATM), la Agencia de Metropolitana de Desarrollo (AMD) y la Autoridad Metropolitana de Servicios Públicos y Ambiente (AMSPA)**, cuya articulación estaría garantizada por un **Consejo Técnico Metropolitano**, conformado por sus respectivos gerentes. Con el fin de **asegurar la transversalidad de la planeación del territorio**, todos los proyectos de decisión que el Consejo Técnico Metropolitano someta a la Junta Metropolitana, y en particular el PDDOM y sus componentes serían elaborados de forma consensuada por las distintas agencias y presentados de forma colegiada al Presidente de la Junta Metropolitana.

Región Metropolitana de la Sabana de Bogotá, estructura y gobierno interno



En su máximo órgano de dirección cabrían la Nación y el departamento

La **Junta Metropolitana**, en el caso de las áreas metropolitanas vigentes, reúnen a todos los Alcaldes de los municipios miembro y dos representantes de los Concejos Municipales: uno por el concejo del municipio núcleo y otro por los demás concejos municipales. Además, un delegado permanente del Gobierno Nacional con derecho a voz pero sin voto, y un representante de las entidades sin ánimo de lucro cuyo objeto principal sea la protección del medio ambiente y los recursos naturales renovables. **No incluye a los gobernadores**, circunstancia que **debe ser distinta en el caso de la Región Metropolitana de la Sabana de Bogotá**, ya que no ayudaría a resolver la separación creada por la Constitución del 91 entre Bogotá y Cundinamarca (Const., 1991, art. 322 y art. 327).

Para contribuir a la toma de decisiones concertadas entre los municipios, el Distrito Capital, el Departamento de Cundinamarca y la Nación, la RMSB tendría una Junta Metropolitana conformada por:

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

Para la toma de decisiones, la Junta Metropolitana deberá garantizar **la representatividad de los municipios como entidades políticas** y **la representatividad de los municipios desde el punto de vista demográfico**, de tal manera que no se vulneren los intereses de la mayoría de la población sujeta a las decisiones metropolitanas.

Una forma de financiación específica, que optimiza los recursos existentes y limita el esfuerzo fiscal adicional para su funcionamiento

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

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

Efecto de transferencia de competencias del Distrito, la Gobernación y la Nación

Muchas de las funciones y competencias de la RMSB **serían trasladadas de manera permanente a la nueva estructura** desde entidades municipales, distritales, departamentales o nacionales, generando economías de escala, optimización de esfuerzos y de recursos, lo que obligaría a **una reestructuración en este sentido.**

Lo más representativo se encuentra en la ciudad de Bogotá, donde los tres ámbitos de competencias de la RMSB tienen un amplio historial de desarrollo representado en **entidades robustas que trasladarían todo o parte de sus competencias al nivel metropolitano**, y en la **Gobernación de Cundinamarca, que estaría trasladando parte de sus Secretarías de Movilidad, de Planeación y de Ambiente.**

Haciendo una hipótesis sobre el porcentaje del presupuesto (generalmente de funcionamiento, en algunos casos de inversión), a trasladar en la medida en que se transfieran competencias de las respectivas entidades a la RMSB, la asignación presupuestal ponderada revela que:

- Las **entidades del Distrito** que trasladarían competencias, funciones y presupuesto a la RMSB lo harían en cuantía aproximada de **\$684.575 millones, equivalente al 4%** del presupuesto de la ciudad, descontados los recursos destinados al servicio de la deuda

- Las que provienen de entidades de la **Gobernación de Cundinamarca** sumarían aproximadamente **\$40.264 millones**
- Para un consolidado de \$724.839 millones, distribuidos en 49.7% en funcionamiento y 55.3% en inversión

En cuanto a los municipios, estos tienen una institucionalidad menos especializada y con asignaciones presupuestales inestables, lo que dificulta establecer dependencias específicas a trasladar a la RMSB. Suponiendo que podrían estar destinando alrededor del 4% de esos ingresos corrientes para ejecutar funciones ambientales y relacionadas con los proyectos y programas que asumiría la RMSB, ello significa un monto de \$33.983 millones, que es aproximadamente la mitad del ingreso proyectado por sobretasa y aportes desde los municipios.

Esto significa que del presupuesto necesario estimado para el ejercicio de las funciones de la Región Metropolitana de la Sabana de Bogotá, **un poco más del 60% ya se encuentra financiado por presupuesto de entidades que hoy las ejercen parcialmente.**

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

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

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

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

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

En términos de repartición de las competencias ambientales entre la(s) corporación(es) y la Región Metropolitana de la Sabana de Bogotá, para optimizar y racionalizar los esfuerzos de planeación, control y manejo ambiental, esbozamos la siguiente hipótesis:

La **CAR** ejercería como **Autoridad Ambiental Regional** estableciendo el **POMCA del Río Bogotá**, definiendo la **Estructura Ecológica Regional** y sus **condiciones de uso y ocupación así como las condiciones de uso y explotación de las fuentes hídricas** (incluyendo el acuífero) **y autorizando en consecuencia las concesiones de uso de las mismas.** Además ejercería funciones de **control y sanción por incumplimiento de sus disposiciones**, tanto en las metas del POMCA como en los documentos de urbanismo y la ocupación del suelo de protección.

Por su parte, **la Región Metropolitana tendría, para toda su jurisdicción, todas las funciones de control y gestión ambiental urbanos que hoy ejerce la Secretaría de Ambiente de Bogotá:** control del ruido, de la calidad del aire, de vertimientos en las fuentes hídricas, control de contaminación de suelos y riesgos tecnológicos, control del servicio de aseo y disposición de residuos y gestión ambiental de toda índole (arborización, renaturalización, sensibilización y pedagogía ambiental, entre otras) **y organizaría el cumplimiento de las disposiciones de la CAR en los municipios de su jurisdicción, sin distinción de la categoría urbana o rural del suelo.**

De modo que tanto CAR como Región Metropolitana tendrían funciones de Autoridad Ambiental, razón por la cual a continuación se exploran tres escenarios de repartición de recursos:

Escenarios de distribución de recursos ambientales entre RMSB y CAR (\$millones)

MUNICIPIO	CAR CONSERVA 100%		CAR CONSERVA SOBRETASA RURAL		CAR CONSERVA 50%	
	CAR	RMSB	CAR	RMSB	CAR	RMSB
Bogotá	\$ 393.624	\$ 500.191	\$ 8.232	\$ 885.583	\$ 196.812	\$ 697.003
Primer grupo	\$ 28.231	\$ 41.288	\$ 40.369	\$ 2.915	\$ 14.115	\$ 55.404
Segundo grupo	\$ 6.368	\$ 4.801	\$ 4.765	\$ 6.404	\$ 3.184	\$ 7.985
Tercer grupo	\$ 2.839	\$ 2.731	\$ 5.082	\$ 488	\$ 142	\$ 4.151
TOTAL	\$ 431.062	\$ 549.011	\$ 58.448	\$ 921.625	\$ 215.531	\$ 764.543
Participación	43,98	56,02	5,96	94,04	21,99	78,01

Fuente: Sistema FUT, cálculos propios

Si la CAR conservara la totalidad de sus recursos, a pesar de que este escenario no se corresponde con la repartición de competencias y funciones entre la RMSB y la CAR antes esbozada, la RMSB se financiaría con el remanente de la sobretasa, de \$549.011 millones, luego de que las autoridades municipales realicen los traslados que actualmente están autorizados para la CAR, por \$431.062 millones.

En el otro extremo se seguiría el ejemplo del Área Metropolitana del Valle de Aburrá, la RMSB se financiaría con la sobretasa del 2x1000 sobre el avalúo catastral urbano, que equivale a \$921.625 millones, y la CAR conservaría únicamente la sobretasa del 2x1000 sobre el avalúo catastral rural, lo que equivale a \$58.448 millones. Este escenario tampoco corresponde con la repartición de competencias entre la RMSB y la CAR antes esbozado, que no se basa en la delimitación de jurisdicciones según el límite urbano-rural sino en la búsqueda de eficiencia en el cumplimiento de la prescripción y el control ambientales. Por esa razón y porque su aplicación limitaría demasiado los recursos que la CAR podría destinar por fuera de la jurisdicción de la RMSB, no se sugiere utilizarlo.

A medio camino y en un escenario mucho más coherente con la repartición de competencias y funciones antes esbozada, la CAR seguiría recibiendo el equivalente al 50% de sus recursos actuales, representado en el 7.5% del recaudo del impuesto predial, independientemente de su origen rural o urbano, para un total de \$215.531 millones. Teniendo en cuenta que de los recursos que la CAR recibe de Bogotá, de un poco más de 400 mil millones de pesos, el 50% deben ser invertidos en el perímetro urbano de Bogotá, este escenario resulta, en realidad, muy próximo a la situación actual de la CAR.

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

Alternativas de recaudo adicional en la subregión Bogotá - Sabana

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

Recursos adicionales por asignar presupuestalmente a la RMSB (\$millones)

	CAR CONSERVA 100%	CAR CONSERVA SOBRETASA RURAL	CAR CONSERVA 50%
Ingreso proyectado para RMSB	\$ 1.210.791	\$ 1.210.791	\$ 1.210.791
Competencias transferidas por Bogotá y Cundinamarca	\$ 724.839	\$ 724.839	\$ 724.839
Supuesto competencias transferidas por los municipios	\$ 33.982	\$ 33.982	\$ 33.982
Cedido por la CAR	\$ 0	\$ 372.614	\$ 215.531
PRESUPUESTO POR ASIGNAR	\$ 451.970	\$ 79.356	\$ 236.439

Fuente: cálculos propios

Del consolidado se puede inferir que:

- De los 1.2 billones de ingresos que la RMSB requeriría para iniciar, por **transferencia de competencias** se le pueden asignar recursos presupuestales **en cuantía que oscila entre \$758.851 millones hasta \$1.1 billones**, dependiendo del escenario de repartición de presupuesto con la CAR

- Para completar el ingreso proyectado sin afectar los programas que desarrollan las administraciones distrital, departamental y municipal, se requerirían recursos adicionales de:
 - \$451.970 millones, en el caso de que la CAR conserve la totalidad de sus recursos
 - \$236.439 millones, si la CAR conservara el 50% de sus ingresos
 - Únicamente \$79.355 millones, si la CAR conservara únicamente la tasa ambiental de los predios rurales, aunque este no parece un escenario deseable, ni políticamente viable, como se mencionó anteriormente

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

- Aplicar efectivamente en el impuesto predial la sobretasa del 2x1000, descontando de ella el traslado a la CAR en cualquiera de los escenarios y especialmente en el primero. Hacerlo afecta el impuesto predial con la sobretasa y ello representa **un esfuerzo tributario adicional para los propietarios de bienes inmuebles**
- Obtener recursos adicionales a través del **cobro del impuesto de alumbrado público, en cuyo caso el esfuerzo lo harían los usuarios del servicio de energía**. Asumiendo un costo histórico que podría ser aproximado al promedio pagado en AMVA, el recaudo podría ser del 10% del impuesto predial - \$287.375 millones- que corresponde aproximadamente al proyectado 5% de aportes, calculados sobre los demás ingresos tributarios
- Aprobar el uso del **5% del impuesto de Industria y Comercio, con destinación específica para la RMSB, en cuyo caso el esfuerzo lo haría el sector productivo de la región**. Con el recaudo efectivo actual de este impuesto, esa destinación específica contribuiría con \$190.165 millones, que corresponde al 66% del estimado como aportes de los municipios al RMSB

De modo que el esfuerzo fiscal que los municipios tendrían que hacer para hacer realidad la Región Metropolitana de la Sabana de Bogotá, por lo menos en su arranque, parece manejable a través de fuentes de ingresos ya disponibles. Por supuesto, para la eficaz implementación de la RMSB se va a requerir una evaluación de estructura institucional acorde con las nuevas competencias, con lo cual se establecerán más precisamente los requerimientos mínimos para su funcionamiento. Una vez en funcionamiento, se conocerán aquellos proyectos de inversión grandes a financiar, y podrán ser definidas las condiciones de su cofinanciación entre las distintas entidades territoriales.

7 ¿Qué se requiere para que esto sea posible?

Como requisito para la creación de la RMSB es necesario que el Gobierno Nacional lidere un **Acto Legislativo** que incluya, en el Artículo 325 de la Constitución, la Región Metropolitana de la Sabana de Bogotá como forma de asociatividad entre Bogotá y los municipios circunvecinos, garantizando además:

- La permanencia de los municipios como entidades territoriales, eliminando la posibilidad de su anexión a Bogotá, Art. 326
- La viabilidad de su creación voluntaria entre los municipios, sin el requisito de consulta popular que es muy difícil de satisfacer y no es idóneo para resolver una necesidad técnica y de racionalidad administrativa en la administración de las aglomeraciones urbanas

ORGANIZACIONES MIEMBRO DE PROBOGOTÁ - REGIÓN



PROBOGOTA
Fundación para el progreso de la **Región Capital**