

**INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE DEL
PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO 182 DE 2019 CÁMARA
«Por el cual se modifica el artículo 325 de la Constitución Política de Colombia y se dictan
otras disposiciones»**

Bogotá D.C. Octubre de 2019.

Honorable Representante
CARLOS CUENCA
Presidente
CÁMARA DE REPRESENTANTES
Ciudad.

**Referencia: Informe de ponencia para
segundo debate** del Proyecto de Acto Legislativo 182
de 2019 **«Por el cual se modifica el artículo 325 de la
Constitución Política de Colombia y se dictan otras
disposiciones»**

Respetado Presidente

En cumplimiento del encargo hecho por la Honorable Mesa Directiva de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes y de conformidad con lo establecido en el Artículo 156 de la Ley 5ª de 1992, procedemos a rendir informe de ponencia para segundo debate del Proyecto de Acto Legislativo 182 de 2019 **«Por el cual se modifica el artículo 325 de la Constitución Política de Colombia y se dictan otras disposiciones»**

I. TRÁMITES DE LA INICIATIVA.

El Proyecto de Acto Legislativo 182 de 2019, fue radicado el día de julio de 2019 por los Honorables Congresistas, Juanita María Goebertus, Oscar Hernán Sánchez, Carlos Eduardo Guevara, José Jaime Uscátegui, Ángela Patricia Sánchez, José Daniel López, German Navas, Buenaventura León, Gabriel Santos, María José Pizarro, Mauricio Andrés Toro, Néstor Leonardo Rico, Enrique Cabrales, Carlos Alberto Carreño, Irma Luz Herrera, Edward Rodríguez, Carlos Acosta, Katherine Miranda, David Racero, Juan Carlos Wills,

Fueron designados como ponentes del proyecto los Representantes Juanita María Goebertus (Coordinadora ponente) Oscar Hernán Sánchez (Coordinador ponente) y como ponentes los Representantes Edward Rodríguez, José Daniel López, Germán Navas Talero, Luis Alberto Alban, John Jairo Hoyos, Juan Carlos Wills.

Se realizó audiencia pública el día miércoles 18 de septiembre, a continuación, se presenta un resumen de las apreciaciones de los intervinientes sobre el PAL 182 de 2019.

Audiencia pública sobre Región Metropolitana - Proyecto de Ley 182 de 2019

- Claudia Hoshino- Uncrd

Menciona que Bogotá cuenta con un régimen especial que provee beneficios pero también tiene algunas barreras a la hora de llevar a cabo los planes de gobierno. También plantea que la reforma es un instrumento jurídico que debe estar aprobado y contemplado para el proceso de la construcción de Región Metropolitana de la Sabana pero, se requiere para complementarlo un tema de gobernanza regional en donde estén presentes los actores clave como la región central y la nación.

Las preguntas que deja en la mesa:

- ¿Qué entidades van a estar a cargo?
- ¿Cómo va a estar constituido el sistema de gobierno, y cuáles van a ser sus funciones?
- ¿Quiénes van a estar a cargo de llevar a cabo los proyectos?
- ¿Cómo va a ser el sistema de financiación?

- Cesar Carrillo - Secretario de Planeación de Cundinamarca

Considera pertinente pensar de manera regional la articulación entre Bogotá y el Departamento de Cundinamarca, para esto es importante contemplarse otras figuras de gobernanza disponibles como provincias administrativas. También considera importante pensar en alianzas estratégicas a través de agencias enfocadas a solucionar temas puntuales de estos territorios, para contrarrestar la

problemática que se vienen presentando en el que son instituciones rígidas que no estas vinculadas y por ende, no atacan las problemáticas más relevantes.

Ahora bien, plantea que existe un riesgo muy alto de la toma de decisiones desde Bogotá sobre asuntos de Cundinamarca, teniendo en cuenta que las problemáticas por las que se quiere trabajar son diferentes; añade que Bogotá tiene problemas en cuanto a encontrar la forma de expandirse y el tema de movilidad, a diferencia de Cundinamarca que presenta otro tipo de problemáticas como son temas sociales, educación, salud, trabajo, entre otros.

También expone que en la actualidad existen figuras que permiten priorizar las problemáticas de los territorios como la conformación de las mesas de trabajo intersectorial que posibilita la discusión de forma presencial de programas, proyectos, metas y plan de acción que articule el trabajo de personas instituciones y sectores relacionados con un tema específico. Dentro de esta mesa que expone se busca generar lineamientos, coordinar esfuerzos y definir tareas que fortalezca el trabajo que realiza para la implementación y ejecución del respectivo Decreto de adopción.

Por último, considera importante que exista la regulación y reglamentación del Art. 29 de la ley 1454 de 2011 por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones.

- Paola Gómez Subsecretaría de Planeación

Menciona que tienen un Comité de Integración Regional- En la que se tiene una visión regional a 2030 y se tratan temas de servicios públicos, manejo de residuos, equipamientos y transporte e interconexión.

Expone que según el estudio Huella Urbana en 36.000 hectáreas que es el territorio de Bogotá se concentran 8 millones de habitantes, mientras en todo el departamento de Cundinamarca en 27.000 hectáreas se concentran 1.5 millones de habitantes. Es por esto que considera de suma importancia que a esta discusión sean invitados DNP, Ministerio de Hacienda y las diferentes entidades del gobierno nacional porque no es posible que se encuentre desarticulado institucionalmente un tema tan importante como el de asociatividad. Por otro lado, menciona que la medida de Región Metropolitana no debe ser sometida a decisión de una consulta popular porque por la voluntad de ciudadanía se pueden trancar estos procesos que son claves en los gobiernos regionales.

- María Carolina Carrillo- ProBogotá

Basa su exposición en la discusión que siempre se ha dado en torno al lado político, y pide dejarla a un lado porque el proyecto de ley tiene un trasfondo de reorganizar la Región. Por ejemplo ilustra que en temas de movilidad 1.3 millones de viajes diarios y 80.000 camiones se movilizan en la región, por esto menciona que hay que pensar en la renovación urbana y entender el uso del suelo de manera regional.

Ahora bien, menciona que las problemáticas principales son: prestación de servicios acueducto y alcantarillado, valorización y tratamiento de los residuos sólidos; también menciona que el concepto de área metropolitana es una medida jurídica insuficiente porque su única función es aglomerar municipios pero no hay unos objetivos específicos sobre las cuales se debe trabajar, generalmente las áreas metropolitanas que se han constituido en el país quedan en el papel porque no se generan políticas ni se atacan los principales problemas de los territorios. En este caso propone que se creen agencias que puedan responder a temas básicos como: Movilidad, Desarrollo, servicios públicos.

- Carlos Enrique Cavalier Presidente Alquería

Recomienda que exista una franja de planeación sobre los objetivos para constituirse como Región Metropolitana y que se contemple la participación tanto de organismos públicos como privados.

- **Alejandro Sotomayor Universidad Nacional**

La postura del profesor Sotomayor se plantea desde dos lógicas:

1. La lógica del reconocimiento de la metropolización vista desde Bogotá
2. La lógica de metropolización vista desde Cundinamarca

El punto de partida es Bogotá con sus 6 provincias circunvecinas es decir, no es hacia el occidente que Bogotá tiene vecinos, también tiene vecinos hacia el oriente y existen unas franjas en las que están en constante contacto. Menciona que el dilema que tiene realmente el país es el problema de la visión, la idea es plantearnos una visión a 2030 en el que se establezca una región de alta competitividad. También menciona sobre el pensamiento estratégico donde se contempla cuestiones como: ¿Dónde estábamos ayer? ¿Dónde estamos hoy? ¿Dónde vamos a estar mañana, y como lo vamos a conseguir?

Teniendo en cuenta esto, las 6 provincias circunvecinas vs. Bogotá tienen menos población que la misma ciudad de Bogotá pero, tiene mayor oferta en extensión que la misma ciudad para constituirse como región metropolitana y tras de esto diluye la macrocefalia de Bogotá vs. el territorio. Es decir, una de las cosas graves de Bogotá es que se piensa en función de esa gran aglomeración y simplemente ve los municipios que están pegados a Bogotá y terminan pensando en términos de anexión, mientras si se ve desde la lógica del departamento tiene una manera que es desde la parte provincial, y las provincias si son un instrumento establecido en la ley orgánica de ordenamiento territorial. Las provincias circunvecinas tienen 10.72 mayor cantidad de extensión que Bogotá se está mirando un panorama que no se ha querido discutir, es decir que es enorme ese mundo de la metropolización. Teniendo en cuenta que cada una de estas provincias es absolutamente enorme con respecto a lo que ocupa Bogotá, quiere decir que Bogotá tendría que jugar con las provincias en unos términos de igual a igual.

Menciona 6 provincias: Bogotá y 49 municipios en donde se incorpora lo que es provincia oriente, provincia occidente y otra cosa importante asociamos la provincia del Sumapaz a esa región, a esa parte de Bogotá rural que es la localidad de Sumapaz, quiere decir que hay un ecosistema que es compartido de gran interés y es llevar esto a una mayor magnitud que es quienes son los vecinos en el que reconocemos que la provincia del Guavio es el que provee el suministro de agua a los bogotanos.

También expone que se ha pensado en términos de aglomeración- Anexión, pero la realidad es que cada territorio posee distintas características y no es cuestión solo de unirlos sin tener en cuenta las diferencias de los territorios. Para esto el modelo de provincias planteado contempla unir los territorios según sus características, es decir que sean similares para que los objetivos puedan ser concordantes a la problemáticas presentadas en cada municipio.

6 provincias, Bogotá y 49 municipios.
Propuesta

Provincias	Capitales	Nº Habitantes capitales
Sabana Centro	Zipaquirá	400.000

Sabana Occidental	Facatativá	408.284
Soacha		1.295.517
Sumapaz	Fusagasugá	224.659
Guavio	Gachetá	89.309 (Surte agua a Bogotá)
Oriente	Cáqueza	87.393

- **ONU Habitat**

Menciona que hasta el momento no se ha constituido un área metropolitana que trabajen en conjunto en las principales problemáticas. Expone por tanto que Bogotá no se puede pensar en 20 años sin integración regional, para esto hay que realizar proyectos específicos que mejoren la vida de los ciudadanos.

Elementos

Gobernanza-¿Quien hará parte?- instituciones, empresas, universidades

Las agencias se deben construir de forma regional para converger con los proyectos de los territorios.

- **Representante Caicedo**

Crítica la forma en la que los Alcaldes de Bogotá han tratado la Sabana de Bogotá,” ha sido el patio de la casa, en lugar de ser el jardín”.

El 90% del agua que llega a Bogotá es de Cundinamarca y muchas veces vuelve a los municipios tres veces más cara. También menciona que es importante construir confianza antes de pensar en una modificación a los artículos, ya que hay profunda desconfianza frente a ceder poder a Bogotá y que los municipios no tengan una voz igual a la de la Capital, por esto es de suma importancia tomar a los territorios como iguales para que no afecte los objetivos construidos, que se pueda generar participación en igualdad de condiciones.

Por otra parte, menciona construir un escenario viable por el cual se deban unir los territorios, uno de ellos puede ser temas de interés ambiental en el que se protejan áreas estratégicas como páramos y reservas de agua.

- **Representante Vega**

Menciona que tienen la responsabilidad de construir un escenario de confianza con los distintos municipios porque la agenda la decide Bogotá y es importante darle garantías a los municipios. Por ejemplo habló por el Meta, municipios como el Calvario y San Juanito son una fuente hídrica que suministra agua para Bogotá y no reciben los recursos necesarios en relación con los servicios que prestan, es por esto que considera que se debería recompensar a los municipios que aportan recursos para los servicios públicos. Ahora bien, es importante dar garantías de confianza a los territorios para que estén tranquilos sobre ser tratados de forma igualitaria en este concepto de Región Metropolitana.

- **Representante Lorduy**

En relación al proyecto de acto legislativo menciona que puede ser el punto medio para equilibrar las cargas y si se construye de forma participativa puede despejar muchas inquietudes. Considera que deben avanzar en la construcción de Región Metropolitana, aprovechar el impulso que llevan con esta iniciativa y hacer los respectivos ajustes.

También intervinieron ciudadanos interesados en el desarrollo del proyecto de acto legislativo, quienes con diversas propuestas recomendaron que el instrumento normativo que se genere deberá estar basado en los principios de equidad territorial y en la necesidad de construir confianza entre Bogotá y los municipios circunvecinos, también se manifestaron algunas voces en contra del proyecto de acto legislativo por la falta de confianza que hay entre los municipios de la sabana, el temor a enfrentarse con Bogotá y por no definir de entrada la cantidad de municipios.

Para primer debate se radicaron dos ponencias positivas, la mayoritaria firmada por los representantes a la Cámara Juanita Goebertus, José Daniel López, Germán Navas Talero, Juan Carlos Wills, Edward Rodríguez y Jhon Jairo hoyos y la ponencia positiva minoría firmada por el representante Oscar Hernán Sánchez.

El primer debate se realizó en Comisión Primera de la Cámara de Representantes el día martes primero de octubre de 2019, durante el debate el Representante a la Cámara José Edilberto Caicedo de Comisión Quinta, presentó una proposición de archivo, la cual fue votada negativamente por la totalidad de los representantes asistentes, paso seguido, se inicia con el debate sobre las ponencias mayoritarias, los autores de ambas llegan a un acuerdo para presentar un único texto sustitutivo, se procede a votar entonces dicho texto que integra la gran mayoría de las visiones de las dos ponencias positivas, esta proposición contó con la totalidad de los votos a favor de los representantes asistentes, a continuación se presenta el texto aprobado:

**TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO
Nº 182 DE 2019 CÁMARA “POR EL CUAL SE MODIFICA EL ARTÍCULO 325 DE LA
CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”
PRIMERA VUELTA**

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

Artículo 1º Modifíquese el artículo 325 de la Constitución Política de Colombia así:

ARTÍCULO 325. El Distrito Capital y los municipios circunvecinos, con los que comparten dinámicas territoriales, sociales y económicas, y el departamento de Cundinamarca podrán conformar la Región Metropolitana Bogotá Cundinamarca bajo el principio de equidad territorial, con el fin de garantizar la ejecución de planes y programas de desarrollo integral y la prestación oportuna y eficiente de los servicios a su cargo, dentro de las condiciones que fijen la Constitución y la ley. El Distrito Capital también podrá conformar una región con otras entidades territoriales de carácter departamental.

La Región Metropolitana Bogotá Cundinamarca será una entidad administrativa de régimen especial. Esta entidad se regirá por los principios de autonomía y equidad territorial.

La Región Metropolitana Bogotá Cundinamarca se regirá mediante un Consejo Regional conformado por el Alcalde Mayor de Bogotá, los Alcaldes de los municipios circunvecinos, y el Gobernador de

Cundinamarca. En su jurisdicción las decisiones del Consejo tendrán superior jerarquía sobre las del Distrito, las de los Municipios y del Departamento de Cundinamarca. Los municipios circunvecinos no podrán incorporarse al Distrito Capital por medio de la creación de la Región Metropolitana Bogotá Cundinamarca.

Además de las competencias que establezca la ley, la Región Metropolitana Bogotá Cundinamarca podrá recibir las competencias que por convenio le deleguen otras autoridades.

PARÁGRAFO TRANSITORIO: Teniendo en cuenta lo señalado en el presente acto legislativo, mediante una Ley orgánica se reglamentará el procedimiento de conformación de la Región Metropolitana Bogotá Cundinamarca, la estructura administrativa del Consejo Regional, sus funciones, el procedimiento de toma de decisiones, la secretaría técnica, los mecanismos de participación ciudadana, la transferencia de competencias, los mecanismos de financiación, y los aspectos necesarios para el funcionamiento de la Región Metropolitana Bogotá Cundinamarca.

Los integrantes de la Región Metropolitana Bogotá - Cundinamarca, tendrán voz y voto: En ningún caso habrá lugar al derecho al veto.

La ley orgánica desarrollará el sistema de votación: cada entidad territorial contará con 1 voto. Ninguna decisión podrá ser tomada por el voto afirmativo de Bogotá, ni solo con el voto afirmativo de los municipios y Gobernación de Cundinamarca.

La Región Metropolitana Bogotá-Cundinamarca no contemplará la figura de municipio núcleo como estructura organizacional.

Artículo 2º. El presente Acto Legislativo rige a partir de su promulgación.

II. INTRODUCCIÓN

Este documento expone el proyecto de Acto Legislativo “Por el cual se modifica el artículo 325 de la Constitución Política de Colombia y se dictan otras disposiciones”. Con este Acto Legislativo se busca crear el marco jurídico constitucional que permita la creación de la región administrativa de carácter especial “Región Metropolitana Bogotá- Cundinamarca” que tenga jurisdicción sobre Bogotá y los municipios circunvecinos con la ciudad capital.

En ese sentido, se busca que la conformación de la región metropolitana permita mejorar los procesos de planificación del territorio e implementación de políticas públicas subregionales que resuelvan temas prioritarios como movilidad, prestación de servicios públicos, protección del medio ambiente, ordenamiento del territorio, logística, disposición de recursos sólidos, entre otros; convirtiéndose en un instrumento que sirva para planear eficientemente la subregión a futuro y atender los retos que se presentan por la falta de integración histórica.

Se debe resaltar que esta subregión ya existe de manera territorial y orgánica en la que hay dinámicas de colaboración que ocurren entre diferentes municipios, en temas como agua potable o transporte. Sin embargo, hay una necesidad latente de generar confianza entre Bogotá y los municipios aledaños para que dichos proyectos se expandan hacia soluciones concretas de las diferentes problemáticas de la subregión.

III. CONSTITUCIONALIDAD DEL PROYECTO

Desde la Constitución de 1991, mediante los artículos 1, 319, y 325, se ha establecido la forma de organización territorial que tiene el país hoy en día. El artículo 1 definió que Colombia era una república unitaria, descentralizada y con autonomía de sus entidades territoriales, siendo la entidad más importante el municipio. Colombia se organiza en dos niveles, el nacional y el territorial, por lo que la organización política del Estado comprende la Nación y las entidades territoriales como los departamentos, distritos y municipios, siendo todos ellos personas jurídicas de derecho público. La Constitución Política permite que tanto las entidades territoriales, como otras de naturaleza administrativa, como las áreas metropolitanas, se configuren como personas de derecho público del orden territorial.

Si bien Colombia tiene un único centro de impulsión política y gubernamental, representado por la persona jurídica pública de la Nación, la descentralización es un principio que orienta la organización política y el ejercicio de las funciones necesarias del Estado. Así, “[l]a descentralización se ha entendido como la facultad que se le atribuye a determinadas entidades públicas para gobernarse por sí mismas, mediante el otorgamiento de funciones específicas que son ejercidas autónomamente.”

En nuestro modelo constitucional se prevén distintos tipos de descentralización, a saber, territorial, por servicios, por colaboración y por estatuto personal. De acuerdo con la Corte Constitucional

“[l]a descentralización territorial se entiende como el otorgamiento de competencias o funciones administrativas a las entidades territoriales regionales o locales, las cuales se ejecutan en su propio nombre y bajo su propia responsabilidad. La descentralización funcional o por servicios consiste en la asignación de competencias

o funciones del Estado a ciertas entidades, que se crean para ejercer una actividad especializada, tales como los establecimientos públicos, las corporaciones autónomas regionales, las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta. La descentralización por colaboración se presenta cuando personas privadas ejercen funciones administrativas, v. gr. las Cámaras de Comercio y la Federación Nacional de Cafeteros y, por último, la descentralización por estatuto personal, cuyo concepto fundamental es el destinatario de la norma jurídica. En esta hipótesis, la descentralización se realiza teniendo en cuenta las características distintas de las personas que habitan el territorio del estado.”

Entonces, en virtud de la descentralización territorial es posible concebir a las entidades territoriales como capaces de ejercer funciones propias de la administración central.

Como resultado de la descentralización territorial, surge el concepto de autonomía como medular respecto a la organización del Estado en la fórmula de la Constitución de 1991. Si bien no todas las entidades descentralizadas gozan de autonomía, sí lo hacen las entidades territoriales que tienen derecho a “gobernarse por autoridades propias, a ejercer las competencias que les correspondan, administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones y, por último, participar en las rentas nacionales.” En suma, “[l]a autonomía de las entidades territoriales hace referencia entonces a la libertad que les es otorgada para ejercer las funciones que les son asignadas en virtud de la descentralización, de modo que tienen un alto grado de independencia en la administración y manejo de sus intereses.”

Además de la autonomía de las entidades territoriales como resultado de la descentralización territorial, en nuestro modelo constitucional mediante el artículo 288 de la Constitución se establece que las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales deben ser ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad. En particular, respecto al primer principio la Constitución precisa que las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para cumplir los fines del Estado; este principio, por tanto, debe materializarse en las relaciones de las entidades territoriales con la nación y entre entidades de menor jerarquía.

Entonces, los principios de descentralización territorial, autonomía de las entidades territoriales y coordinación orientan tanto la organización del territorio, como la forma de interacción de las entidades territoriales entre ellas. Bajo este presupuesto, las entidades territoriales pueden buscar arreglos institucionales que les permitan actuar de forma descentralizada, autónoma y coordinada, con el fin de lograr los objetivos comunes. Esto es de especial relevancia considerando la existencia de situaciones que requieren una respuesta conjunta por parte de distintas entidades territoriales, como por ejemplo, las soluciones de transporte y movilidad, y el tratamiento adecuado de recursos naturales compartidos.

Contrario a ser una figura que sustituye la Constitución, la “Región Metropolitana Bogotá-Cundinamarca” propuesta en este P.A.L es un desarrollo de los pilares sobre los cuales se erige el modelo de organización territorial que busca responder a desafíos no previstos en la figura del artículo 325. Como lo señalamos previamente, la figura que buscamos modificar no tienen en cuenta el peso poblacional de Bogotá respecto a los municipios circunvecinos al momento de decidir frente a la conformación del área metropolitana y tampoco permite la participación de la Gobernación de Cundinamarca, como la autoridad principal del departamento.

En suma, en términos constitucionales es posible concebir nuevos arreglos institucionales que permitan responder a los desafíos y necesidades territoriales. Una figura de integración subregional es posible en desarrollo de la descentralización y autonomía territorial y del principio de coordinación

en la actuación de las entidades territoriales; a su vez obedece a la inspiración inicial del constituyente que previó la posibilidad de constituir áreas metropolitanas, pero dando cuenta de los desafíos no anticipados en el momento constituyente.

I. GENERACIÓN DE CONFIANZA ENTRE BOGOTÁ Y LOS DEMÁS MUNICIPIOS

Desde hace tiempo se vienen presentando dinámicas metropolitanas entre Bogotá y los municipios circunvecinos con interdependencias, las cuales se han creado y desarrollado casi que de forma natural, respondiendo a la oferta y demanda de diversos bienes y servicios. Sin embargo estas dinámicas no se han podido convertir en políticas públicas y proyectos por la carencia de una autoridad metropolitana de superior jerarquía que sea capaz de generar confianza en los municipios y solidaridad por parte de Bogotá.

Hay diversos casos que demuestran la necesidad de coordinación entre los municipios de la región de la Sabana. Un ejemplo es el transporte público, específicamente, en lo referente a la complicada situación de Soacha, municipio que se ve desbordado en términos presupuestales y de competencias ante la demanda de más de 190.000 ciudadanos que se movilizan diariamente hacia la capital.

También está el caso del ordenamiento del territorio, donde la falta de una visión estratégica sobre el desarrollo económico de la región ha generado nichos productivos desconectados y poco sostenibles. Lo que ha llevado a una disparidad en materia impositiva, falta de garantías en la provisión de servicios públicos eficientes, una ocupación desordenada del territorio y consecuentes problemas de segregación socio-espacial. Estos y otros elementos han sido la causa de grandes problemas de contaminación, los cuales tienen implicaciones graves en la calidad de vida, y además, trascienden la jurisdicción de todos los municipios de la región. No obstante, vale la pena reconocer que, el mayor aporte por parte de los bogotanos a la CAR, ha permitido que esta invierta, en su mayoría, en los municipios conurbados y circunvecinos y el desarrollo del proyecto de la PTAR Salitre, que se espera esté en funcionamiento en el 2021, mejorará de manera considerable la calidad del Río Bogotá.

Otro caso en el que se evidencian dinámicas entre los municipios es el del agua potable. La Empresa de Acueducto, Alcantarillado y Aseo de Bogotá no solo abastece a la capital, sino que ofrece agua a los municipios vecinos a través de dos figuras: la prestación directa y la venta de agua en bloque. Sin embargo, a pesar de estas dinámicas de colaboración, se han creado problemáticas en continuidad del servicio y su estado de funcionamiento.

Entonces, el punto de partida es reconocer que gracias a la presencia de diversas dinámicas y problemáticas orgánicas, la subregión ya existe natural y socialmente; en ese sentido, es necesario comprender la importancia de tramitar dinámicas mediante procesos colaborativos. Este proyecto, entonces, recoge muchas de las iniciativas que se han generado en torno a integración metropolitana, abriendo las puertas a la creación de una autoridad de superior jerarquía que emita medidas vinculantes para los municipios. La creación de dicha autoridad y las diversas medidas que pueda emitir, estarían direccionadas, con la implementación de la figura en el tiempo, a establecer proyectos conjuntos en la subregión, derivados de relaciones de confianza entre los municipios.

Es importante resaltar que si bien este acto legislativo constituye una opción para la consolidación de una figura jurídica que permita la creación de “Región Metropolitana Bogotá- Cundinamarca”, hay dinámicas metropolitanas que al día de hoy se pueden fortalecer de manera más ágil desarrollando proyectos en los que puedan participar los municipios de la Sabana, Bogotá y la Nación, de este modo, iniciar un proceso de generación de confianza que debe materializarse de manera inmediata con acciones puntuales que den soluciones a las problemáticas que representan los hechos metropolitanos que en la actualidad son evidentes, en ningún momento el presente acto legislativo pretende la

creación inmediata de la región sin contar con los demás municipios y vulnerando su autonomía territorial.

ANTECEDENTES

1. Comité de Integración Territorial (CIT):

La conformación del Comité de Integración Territorial obedece a las disposiciones de la Ley 614 del 2000, que definió que la conformación de los comités es obligatoria para los municipios que hayan constituido un Área Metropolitana y para los distritos con más de 500.000 habitantes en su área de influencia.

Conforme a la ley, Bogotá y 22 municipios aledaños a la ciudad conformaron el CIT de Bogotá en el 2015. Estos municipios son: Bojacá, Cajicá, Chía, Choachí, Facatativá, Fusagasugá, Funza, Granada, La Calera, Madrid, Mosquera, Pasca, Sesquilé, Sibate, Soacha, Sopó, Zipaquirá, Tabio, Tocancipá, Zipacón y Ubaque.

Este comité tiene como competencia establecer mecanismos que articulen, coordinen e integren los Planes de Ordenamiento Territorial de los municipios aledaños. El CIT está financiado por la Secretaría de Planeación de Bogotá y la Cámara de Comercio de Bogotá, entidad que ejerce la secretaría técnica del distrito.

Entre los temas prioritarios del CIT están temas como la recuperación y protección del Río Bogotá y el sistema de páramos, la venta de agua en bloque, la concertación de proyectos viales y de transporte multimodal, temas de vivienda VIS y VIP y estrategias de definición de vivienda, entre otros. Aún no se puede decir que la CIT haya tomado decisiones de importancia estratégica. La Secretaría Técnica del Comité ha trabajado con cierto éxito en procesos que generen confianza entre los diferentes municipios y el distrito, pero los resultados concretos de decisiones aún no se han dado.

Es importante aclarar que las decisiones de este Comité deben tomarse de forma concertada, en una mesa que está integrada por el Alcalde de Bogotá, los alcaldes de los municipios circunvecinos, el gobernador de Cundinamarca, el director de la CAR, un delegado del Ministerio de Vivienda, uno del Ministerio del Interior, dos representantes de los gremios productivos y uno de las organizaciones no gubernamentales.

Aunque el CIT se ha reunido periódicamente, no se puede decir que la CIT haya tomado decisiones de importancia estratégica, y su mayor problema radica en que en todo caso, estas carecerían de vinculación jurídica. Por otro lado, al tener que ser decisiones tomadas de forma concertada, y que dentro de sus integrantes están los alcaldes y gobernadores, dichas decisiones quedan sujetas a la voluntad política de estos, sumado a la carencia de un marco legal que estimule el compartir la autonomía de los municipios.

2. La Asociación de Municipios Sabana Centro (ASOCENTRO):

La Asociación de Municipios de la Sabana Centro se conformó el 28 de noviembre de 1990, integrada por los municipios de Cajicá, Chía, Cogua, Cota, Gachancipá, Nemocón, Sopó, Tabio, Tenjo, Tocancipá y Zipaquirá. Esos municipios aglomeraban en el 2017 una población de más de 500.000 habitantes, según estimaciones del DANE.

ASOCENTRO busca impulsar proyectos y planes de interés regional para los municipios que la conforman. Entre los que están los proyectos como sabana sostenible (temas de agua, planeación y movilidad), turismo regional y manejo integral de residuos sólidos, que se

formulan a través del DNP. Al igual que en el CIT, en ASOCENTRO las decisiones se toman por consenso, mediante votaciones en donde todos los alcaldes tienen voz y voto.

Sin embargo, su efectividad se ve reducida por el número de municipios que conforman ASOCENTRO y la falta de participación de Bogotá. A lo anterior se suma que, dado su origen de cooperativa de materiales de construcción, y sus incentivos a construcción de infraestructura por parte de los municipios, ASOCENTRO se encuentra lejos de ser un motor de desarrollo en otros ejes, tales como ambientales, de movilidad, logística, turismo y manejo de residuos sólidos.

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

La RAPE es una región administrativa que entró en funcionamiento en mayo del 2015, conformada por Bogotá, Cundinamarca, Boyacá, Meta y Tolima.

La RAPE busca establecer acuerdos con la Nación que tengan impacto regional, que pueden incluir acuerdos de financiación, ordenamiento territorial, competencias regionales, entre otros. Además, busca promover la identidad regional entre sus habitantes y gestionar proyectos supra departamentales que contribuyan con problemas de seguridad alimentaria, sustentabilidad, competitividad e infraestructura.

Para financiar esta región, Bogotá aporta el 75% de los recursos, mientras que los otros entes territoriales asociados aportan el 25%. Además, la Región recibe rendimientos financieros que la ayudan a sostenerse. El Consejo directivo de la región está compuesto por el Alcalde de Bogotá y los Gobernadores departamentales que conforman la RAPE.

El modelo de gobierno determina que la toma de decisiones está en cabeza del consejo directivo, el cual está compuesto por el alcalde del Distrito Capital y los gobernadores departamentales. Estos pueden delegar sus funciones en los secretarios de planeación.

En cuanto a su efectividad, esta se ve disminuida para gestionar las interdependencias metropolitanas (sura-municipales), no así para las de escala regional (supra-departamental). Por lo tanto son dos figuras complementarias, cada una gestionando la coordinación de escalas territoriales diferentes.

4. La Provincia Administrativa y de Planificación Región Vida

El 8 de septiembre de 2016 se firmó el acuerdo de voluntades de Región Vida, conformada por los municipios de Soacha, Mosquera, Facatativá, Madrid, Funza, Cota, Chía, Cajicá, Zipaquirá y La Calera. Según estimaciones del DANE para el 2017, estos 10 municipios tendrían aproximadamente 2.083.000 habitantes, lo que representaría el 75% de la población de Cundinamarca.

De acuerdo con la Gobernación de Cundinamarca, el proyecto involucra una estrategia que incluye a todos los municipios de mayor crecimiento urbano y con relaciones directas con Bogotá. La idea es que se planifique en el mediano y largo plazo la distribución de la población de estos municipios de tal forma que el territorio sea sostenible desde el punto de vista económico, social, y ambiental. El plan piloto de la región contempla en el corto plazo la consolidación de los cascos urbanos de los 10 municipios.

Además, la región busca consolidar un modelo de integración regional que se concretaría mediante 12 proyectos, entre los cuales se incluyen una Universidad Pública Regional, la

construcción de plantas de tratamiento de aguas residuales, la puesta en marcha del Regiotram y del Dorado II, la construcción de las fases 2 y 3 de Transmilenio en Soacha, entre otros.

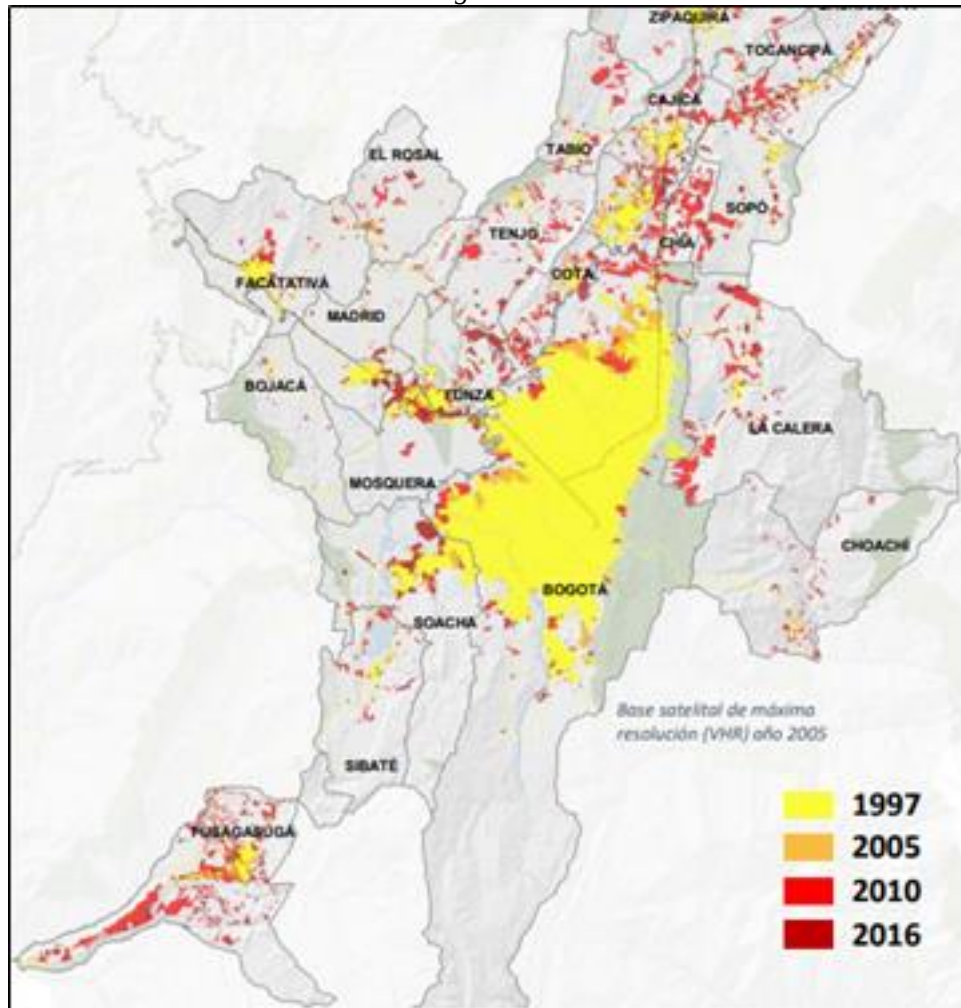
En cuanto a su efectividad, esta se ve reducida ya que, al igual que ASOCENTRO, esta iniciativa no incluye a Bogotá y sólo 10 municipios, impidiendo la integración de una región metropolitana de la sabana. Además, se han manifestado descontentos por parte de ASOCENTRO dado que no se invitó a todos sus municipios asociados a hacer parte de Región Vida. Por otro lado, la definición de 12 proyectos previos limita la construcción de gobiernos metropolitanos a largo plazo.

IV. PERTINENCIA DEL PROYECTO DE LEY

Desde hace años hay un sobrediagnóstico acerca de la deficiente planeación de la ciudad de Bogotá D.C. en relación con los municipios circunvecinos o conurbados. Las ideas para atender dicho fenómeno han sido diversas, pero la que más fuerza ha tomado es la creación de algún mecanismo de integración subregional que permita coordinar el trámite de los principales inconvenientes de la Sabana y desarrollar de la manera más adecuada la subregión a futuro. Lo anterior, con el fin de revertir la tendencia que han tomado las administraciones al atender los problemas contingentes y no planear escenarios prospectivos en los que se reduzca la incertidumbre, se puedan ejecutar más y mejores políticas públicas y desarrollar el suelo de la Sabana, de la mejor forma posible.

La subregión se ha caracterizado por un crecimiento desorganizado y expandido, el cual es disperso en unas zonas y concentrado en otras. Esto es denominado “crecimiento en mancha de aceite”, expansión que en el caso de la Sabana, se ha dado alrededor de las principales vías arteriales de la región, especialmente las que conectan a Bogotá con el occidente, el norte y el sur del país (IDOM, 2018). Este crecimiento se evidencia en la siguiente ilustración.

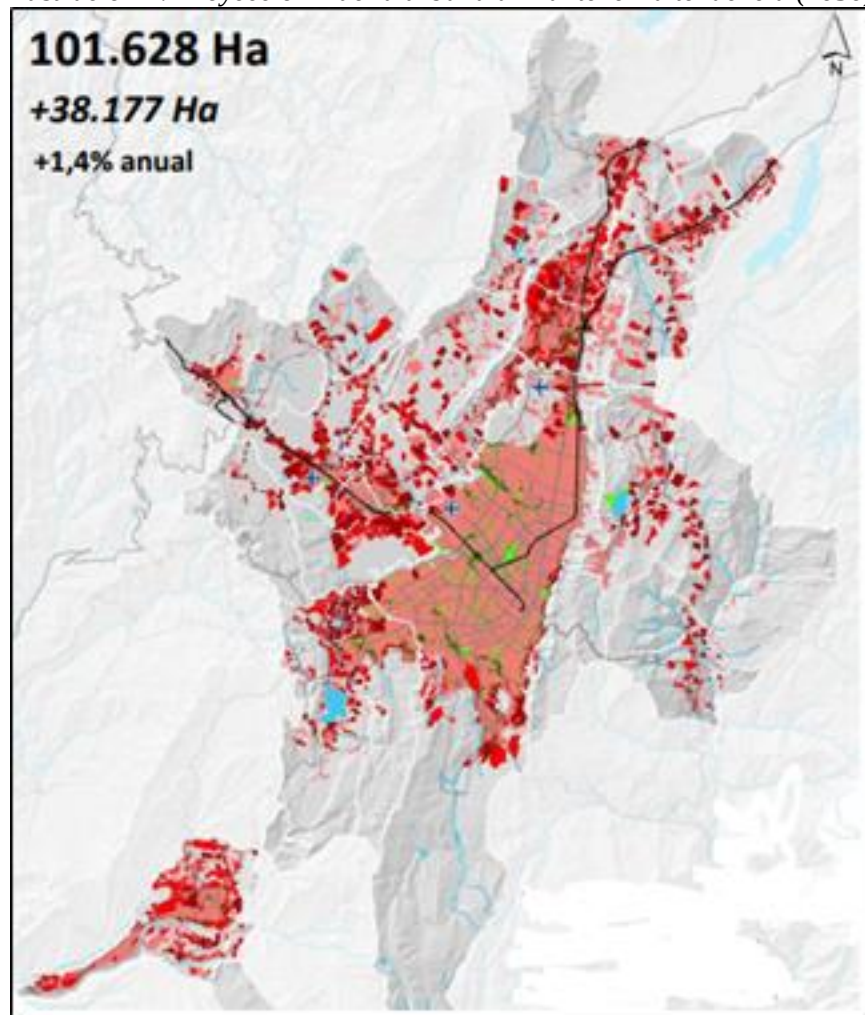
Ilustración 1: Crecimiento de la región de la Sabana en los últimos 20 años



Fuente: (IDOM, 2018)

En términos económicos, la subregión de la Sabana es la principal plataforma productiva del país al representar más del 25% del Producto Interno Bruto (PIB) y ser una de las que presenta mayor crecimiento (3%) (DANE, 2019). Igualmente, es la más importante en términos poblacionales si se tiene en cuenta que pasó de tener 6.679.047 habitantes en 1997 a 9.949.894 en 2016 -más del 20% de la población del país-. Adicionalmente, según el estudio de crecimiento y evolución de la Huella Urbana para Bogotá región, las proyecciones estiman que la región tendrá más de 11.774.000 habitantes en el 2030 y más de 13.872.000 en el 2050. Esto implica demandas en diversos ámbitos, pero por ejemplo, solo por señalar uno, este fenómeno creará la necesidad de construir 2.893.158 viviendas nuevas en la región, es decir, multiplicar por 1,96 la oferta actual (IDOM, 2018). Si se mantiene dicha tendencia, las proyecciones estiman el siguiente escenario para la ciudad:

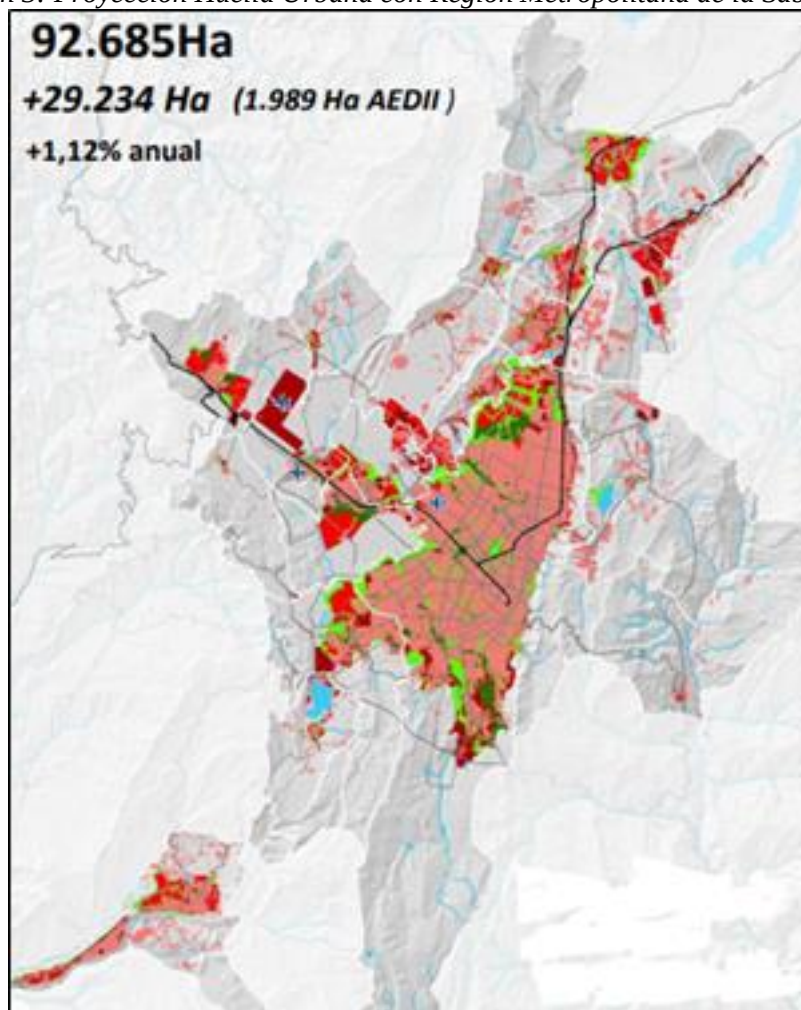
Ilustración 2: Proyección Huella urbana al mantener la tendencia (2050)



Fuente: (IDOM, 2018)

En contraste, si se logra materializar la propuesta de la Región Metropolitana de la Sabana, el escenario sería el siguiente:

Ilustración 3: Proyección Huella Urbana con Región Metropolitana de la Sabana (2050)



Fuente: (IDOM, 2018)

Estas proyecciones demuestran que el contexto demanda de una intervención y organización urgentes, para dar respuesta a la complejidad y ser capaces de brindar soluciones en términos del fortalecimiento de otras centralidades, sistemas de transporte eficientes y seguros, provisión de servicios públicos, vivienda, etc.

Ahora bien, ante la clara necesidad de un nuevo mecanismo de integración subregional, las discusiones jurídicas han girado en torno a la tensión entre un Proyecto de Acto Legislativo o una ley orgánica bajo el esquema de la Ley 1625 de 2013 de áreas metropolitanas que en su primer artículo excluye a Bogotá del ámbito de aplicación.

Si se tiene en cuenta la condición de Distrito Especial de Bogotá, se considera más pertinente la opción de crear la “Región Metropolitana Bogotá- Cundinamarca” como una instancia administrativa de carácter especial con superior jerarquía; lo anterior, se sustenta principalmente en tres argumentos: 1) la creación de un área metropolitana en el marco de la reglamentación actual implicaría un problema político y de desequilibrio enorme, en tanto el requisito constitucional de hacer consultas populares para decidir la vinculación de los municipios es muy difícil de satisfacer; además, no se puede olvidar que por el peso poblacional de Bogotá frente a los municipios de la Sabana, lo que

haría políticamente complejo el desarrollo de una consulta en la que con menos de la mitad del censo electoral de Bogotá se pueda crear una figura de esta naturaleza; 2) un área metropolitana implicaría, dadas sus competencias, un choque con la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (CAR), llevando prácticamente a su desaparición pues dividiría el recaudo del impuesto con fines ambientales; y 3) en la figura existente de área metropolitana no participa la Gobernación de Cundinamarca, lo cual es poco deseable en el caso de la región de la Sabana ante la desigualdad que se podría generar entre los municipios y Bogotá.

En resumidas cuentas, lo que se quiere es abrir las puertas a un instrumento de planeación y organización especial con el que actualmente la Sabana no cuenta, que entienda las características de la Sabana y las dinámicas que en esta reposan. De ahí en adelante, el trabajo es de los municipios, que deben seguir trabajando en lógica metropolitana, generando soluciones de política pública integrales que tengan un impacto positivo en la planeación del territorio que comprenda la Región y en la vida de sus habitantes.

JUSTIFICACIÓN

El crecimiento caótico y desordenado de Bogotá y los municipios circunvecinos o conurbados, es causa y efecto de diversos hechos metropolitanos interjurisdiccionales que no se pueden tramitar de forma efectiva en el marco del esquema actual de la descentralización administrativa y fiscal; de estos, principalmente preocupan los relacionados con los temas de transporte y movilidad, medio ambiente, ordenamiento territorial y vivienda y prestación de servicios públicos. Dichos problemas podrían ser resueltos en el marco de un mecanismo de integración como la “Región Metropolitana Bogotá-Cundinamarca”, ya que las funciones y atribuciones quedarían en manos de una autoridad de superior jerarquía que tendría la capacidad de desarrollar una efectiva formulación e implementación de políticas públicas. En tal sentido, se procede a abordar algunos de los hechos metropolitanos señalados.

Transporte y movilidad.

Este problema afecta de forma importante la calidad de vida de los habitantes de la región. La centralización económica y productiva en Bogotá, causa que muchos ciudadanos que viven en los municipios cercanos deban movilizarse todos los días a la capital, gastando en promedio, dos horas para llegar a su trabajo u hogar. Dicho flujo genera que los accesos viales a la capital estén saturados, impactando no solo la calidad de vida de los habitantes de la Sabana, sino también la competitividad de la región y del país. Además, dada la falta de interconexión de las autopistas nacionales en su paso por su área urbana, Bogotá hace frente totalmente sola, al tráfico de origen nacional y regional que genera presiones sobre la estructura funcional y de servicios de la ciudad, agravando los problemas de congestión (ProBogotá, 2018). Se requiere entonces, una apuesta por la modernización de la infraestructura y la adopción de nuevos mecanismos de financiación y planeación logística, lo que se logrará de mejor manera en un escenario de integración regional con la formulación de un Plan Maestro de Movilidad y Transporte Metropolitano.

Adicionalmente, es necesario avanzar en el desarrollo de un transporte público intermodal con integración tarifaria, ya que parte importante de los ciudadanos que se movilizan desde los municipios circunvecinos se ven obligados a pagar dos o tres pasajes para llegar a su destino, lo cual muestra claramente la ineficiencia y falta de integración del sistema de transporte público regional. Por lo tanto, se debe extender el SITP, y eventualmente, el sistema de metro, así como contemplar un uso diferente del tren de la sabana.

Según Pro Bogotá (2018), para hacer frente a estos desafíos, sería de gran utilidad el contar con una autoridad de transporte con jurisdicción metropolitana que planifique y coordine el transporte público

urbano con un criterio multimodal asegurando la integración de las tarifas y de los sistemas de transporte público de pasajeros, de modo que asegure: la necesaria organización de conexiones interurbanas, la realización de economías de escala en el servicio de transporte público, la optimización de rutas, la generación de alternativas para tener un transporte eficiente, seguro y sostenible, etc. Adicionalmente, se debe tener presente que un sistema de transporte público metropolitano podría contribuir a la transformación productiva y económica de la región, al incentivar la generación de nuevas centralidades.

Medio ambiente.

Todas las grandes urbes tienen problemas ambientales inevitables, la diferencia entre unas y otras, está en la capacidad de planeación y ejecución de políticas públicas sostenibles y lo menos nocivas posible. Para efectos de la Región Metropolitana Bogotá- Cundinamarca, preocupan principalmente el desafío de la descontaminación del río Bogotá y su el manejo adecuado de su cuenca y el manejo y disposición de residuos sólidos.

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 (ProBogotá, 2018). Esto se debe a que la mayoría de los 47 municipios que conforman la cuenca del río no cuentan con sistemas eficientes de tratamiento de aguas residuales. Adicionalmente, no existen recursos de financiación suficientes para la ampliación de la red de alcantarillado y tratamiento. Se evidencia entonces, una precaria situación de los municipios de la región frente a su capacidad para tratar las aguas residuales; en tal sentido, resulta fundamental repensar la sostenibilidad económica de la operación y el mantenimiento de los sistemas a largo plazo, así como la organización institucional en cabeza de la Región Metropolitana Bogotá- Cundinamarca.

A propósito del río Bogotá, también preocupan el desbalance hídrico y el riesgo de inundación, producidos por los usos inadecuados del suelo, la impermeabilización del suelo urbano y rural y la sobreexplotación de acuíferos. Esto se regula mediante el Plan de Ordenación y Manejo Ambiental de la Cuenca Hidrográfica del río Bogotá (POMCA), cuya formulación es responsabilidad de la CAR; así, la zonificación ambiental y el componente de gestión del riesgo establecidos en dicho plan, serán los determinantes ambientales para las disposiciones sobre el uso del suelo y el aprovechamiento de los recursos naturales que se adopten en los planes de ordenamiento territorial. A pesar de lo anterior, para el perímetro de Bogotá, ha sido el IDIGER quien establece las zonas de riesgo, además, no hay disposición legal que obligue a los municipios a modificar o revisar su documento de urbanismo, en un plazo razonablemente corto, para garantizar su coherencia con el instrumento de mayor jerarquía. Todo esto sin olvidar que la CAR no tiene jurisdicción sobre el perímetro urbano de Bogotá pero si da lineamientos de superior jerarquía. Así, un nuevo mecanismo de integración como la Región Metropolitana Bogotá- Cundinamarca, coexistirá con las entidades existentes y permitirá una mejor planeación de los sistemas de conducción, retención y drenaje de aguas lluvias, además de una mejor definición de reglas de ocupación de suelo que mitiguen o eliminen el riesgo de impermeabilización del mismo (ProBogotá, 2018).

En términos de manejo y disposición de recursos sólidos, Bogotá es el único municipio del entorno metropolitano que dispone autónomamente sus residuos sólidos en territorio de su jurisdicción; específicamente, lo hace en el Relleno Sanitario de Doña Juana, el que además presta sus servicios a 5 municipios adicionales del sur oriente de Bogotá: Choachí, Ubaque, Chipaque, Ure y Gutiérrez. Por otro lado, el relleno sanitario de Nuevo Mondoñedo (en jurisdicción de Boyacá y Mosquera), recibe los residuos de un total de 79 municipios, incluyendo al resto del entorno metropolitano y también de otros muy alejados. Los datos señalan que la Región de la Sabana dispone unas 7.000 toneladas diarias de residuos en los dos rellenos sanitarios disponibles así: a) 13% equivalentes a 907 toneladas diarias, en el relleno de Nuevo Mondoñedo; b) 87% equivalentes a 5.996 toneladas diarias,

en el relleno Doña Juana. Lo anterior significa un total superior a 2.500.000 toneladas de basura al año, es decir, un 27,5% de los residuos del país (ProBogotá, 2018). La preocupación principal radica en que ambos rellenos tienen corta vida útil, por lo que las alternativas de sustitución deben considerarse rápidamente; la puesta en marcha de las soluciones sólo tiene sentido en el marco de un escenario de integración metropolitana con capacidad de brindar opciones integrales y efectivas.

Ordenamiento territorial y vivienda.

Como ya se mencionó, las estimaciones señalan que para 2030 la región contará con casi 12 millones de habitantes, consolidándose como la metrópoli número 27 del mundo según las métricas de World Urbanization de la ONU, representando un gran desafío para el ordenamiento territorial regional, que debe simultáneamente, responder al crecimiento poblacional y revertir la tendencia del crecimiento como mancha de aceite para evitar las dinámicas de conurbación de la Sabana.

La región se enfrentará a una gran demanda de vivienda, que llegará al punto de crear la necesidad de multiplicar por 1,96 la oferta actual (IDOM, 2018). Dicho fenómeno, indudablemente, se verá acompañado de la urgencia por planificar redes sostenibles y dignas en términos de energía, agua potable y saneamiento básico, transporte, etc., además de la oferta de suelo para el desarrollo de equipamientos públicos y actividades económicas. Un punto fundamental aquí es el reto de la producción de vivienda de interés social y su papel en el lograr revertir la tendencia de ocupación del suelo en la Sabana, propensa a reproducir los problemas de segregación social y funcional que Bogotá enfrenta en su jurisdicción administrativa. Para esto es necesario formular un plan de vivienda integral, definir la gestión de suelo para la vivienda de interés social, así como la solicitud y obtención de cupos de subsidios para la vivienda de interés social (ProBogotá, 2018).

Ahora bien, estos retos abren la puerta a la organización de la vocación productiva del territorio, lo que implica, la creación diferentes centralidades, con el fin de orientarse al fomento de la equidad, la productividad y la competitividad del conjunto del territorio, y no solo del centro de Bogotá. Por lo tanto, se requiere una estrategia de desarrollo económico integral, la cual estaría en manos de la Región Metropolitana Bogotá- Cundinamarca, la que lograría integrar las necesidades y potencialidades de todo el territorio.

Otro problema para tener en cuenta, que se puede convertir en la situación más crítica, es el abastecimiento de agua potable. El servicio actualmente está a cargo de la Empresa de Acueducto, Alcantarillado y Aseo de Bogotá, que puede abastecerse de agua por fuera de su jurisdicción y prestar el servicio de acueducto domiciliario en Bogotá y ofrecer agua a sus vecinos a través de dos figuras: la prestación directa y la venta de agua en bloque. Los municipios más rurales de la Sabana son autónomos en la provisión de agua potable, mientras los municipios en vía de conurbación con la capital son dependientes de Bogotá. Así, la desconexión entre la planeación de la oferta del recurso hídrico a mediano y largo plazo y las decisiones en materia de expansión del perímetro urbano de los municipios y la ocupación del suelo rural, pueden comprometer seriamente la disponibilidad del recurso hídrico de al menos 10 millones de habitantes. Un arreglo responsable, como la Región Metropolitana Bogotá- Cundinamarca, tendría que lograr un mínimo de planeación de la oferta del recurso hídrico, de la mano de las decisiones sobre la expansión y densificación del perímetro urbano, además de la definición de las normas de ocupación del suelo rural y su vocación ambiental, agrícola o productiva (ProBogotá, 2018).

Región Metropolitana Bogotá- Cundinamarca se consolida como un instrumento apto para realizar una adecuada gestión del suelo, de tal manera que desestimula la conurbación y evitaría la asimilación por parte de Bogotá de los municipios colindantes, teniendo como principio el respeto a la autonomía de cada territorio, pero haciendo claridad que una figura de esta naturaleza requiere de políticas públicas vinculantes para todos los municipios.

EXPERIENCIAS INTERNACIONALES

La necesidad de establecer regiones metropolitanas para generar políticas públicas coordinadas entre municipios ha sido una constante en el mundo, especialmente cuando se presentan situaciones de grande aglomeraciones urbanas.

De estas regiones metropolitanas, se destacan dos que llaman la atención: La región metropolitana de Sao Paulo, también conocida como “Grande Sao Paulo” y la región metropolitana de Londres, conocida como “Gran Londres”.

1. Londres

El área metropolitana de Londres, o Área metropolitana sureste de Inglaterra, está situada en el Reino Unido, alrededor de la ciudad de Londres. Desde 1965, fecha de su creación, hasta 1986 se llamó el Consejo Mayor de Londres y desde 1999 se le conoce como el Gran Londres. Esta está conformada por Londres, como núcleo, y 32 municipios conocidos como los municipios de Londres.

Para el 2017 se calcula que Gran Londres tenía cerca de 8.875.698 habitantes, de los cuales el 0,1% se encontraban en Londres. Sus competencias giran alrededor del desarrollo en temas y proyectos de arte y cultura, desarrollo económico, desechos, transporte, seguridad, vivienda, usos del suelo, infraestructura, medio ambiente, servicios de emergencia, salud, deportes, educación y seguridad.

Actualmente cuenta con el Plan de Londres (The London Plan), el cual es un plan estratégico que guía el desarrollo del área para los siguientes 20 a 25 años. Contempla acciones respecto a tres puntos transversales: desarrollo económico y creación de riqueza, desarrollo social y mejoramiento del medio ambiente. Y propone estrategias en temas de vivienda, transporte, cultura, población joven, salud y medio ambiente.

La financiación del área metropolitana proviene del recaudo de impuestos, sobrecargas al transporte provenientes de peajes, impuestos por emisiones y estacionamiento, tarifas del sistema de transporte, retención de un porcentaje de las tasas de ganancia de negocios e impuestos a nuevos proyectos de construcción.

Su sistema de gobierno está compuesto por el alcalde y la asamblea de Londres. El alcalde tiene como funciones proponer el Plan de Londres y generar estrategias respecto a transporte, desarrollo espacial, desechos, desarrollo económico, medio ambiente, salud y cultura. Por otro lado, en cuanto a la asamblea de Londres, esta está compuesta por 25 miembros, de los cuales 11 son elegidos para representar a la totalidad del Gran Londres y 14 son elegidos por circunscripciones territoriales. Sus funciones son realizar veeduría de políticas y programas a través de reuniones con comités especializados, sesiones e investigaciones. Además deben revisar el presupuesto propuesto por el alcalde de Londres, tienen potestad para investigar las decisiones del alcalde y pueden realizar propuestas al alcalde.

2. Sao Paulo

La región metropolitana de Sao Paulo fue creada en 1973 y está compuesta por Sao Paulo como ciudad núcleo y 38 municipios adicionales. En 2016 la población se encontraba alrededor de 21.242.939 habitantes, de los cuales el 57% estaba en Sao Paulo.

Las competencias de la región metropolitana de Sao Paulo son la planificación y uso de la tierra, el transporte y la red de carreteras regionales, alojamiento, saneamiento ambiental,

medio ambiente, desarrollo económico, asistencia social, deportes y ocio. La región cuenta con un Plan de Desarrollo Urbano Integrado (PDUI) que es revisado cada 10 años. Este establece directrices frente a tres ejes de desarrollo: cohesión territorial y urbanización inclusiva, conectividad territorial y competitividad económica, y gobernanza metropolitana.

Su financiación proviene del Fondo de Desarrollo Metropolitano de Sao Paulo. Los recursos de este fondo provienen de fondos estatales, transferencias de la UE, préstamos internos y externos, ingresos procedentes de multas sujetos obligados al Fondo, distribución de los gastos relacionados con la ejecución de servicios y obras y donaciones.

Las decisiones están a cargo del Consejo de Desarrollo, integrado por el alcalde de cada municipio miembro de la Gran Sao Paulo, o su designado, y los representantes del Estado de Sao Paulo. El presidente y el vicepresidente del Consejo son elegidos durante un año por sus miembros. Este Consejo cuenta con un Consejo Consultivo, quien está encargado de preparar propuestas representativas de diferentes sectores del Estado y dar dictámenes a petición del Consejo de Desarrollo en temas de interés para la región.

3. Santiago de Chile

En 1981 se creó la región metropolitana de Santiago. Esta está compuesta por las provincias de Santiago (como ciudad núcleo), Chacabuco, Cordillera, Maipo, Talagante y Melipilla. Para el 2017 su población estaba alrededor de 7.482.635, de los cuales 82% se encontraban en Santiago de Chile.

Dentro de sus competencias está construir, reponer, conservar y administrar las obras de pavimentación, fomentar la conservación del medio ambiente, velar por la buena prestación de servicios en materia de transporte intercomunal, interprovincial e internacional fronterizo, coordinar la acción de las provincias en materia de transporte y tránsito público y las acciones tendientes a la preservación del medio ambiente.

Actualmente la región cuenta con la Estrategia Regional de Desarrollo (2012-2021). Esta dicta las estrategias para el desarrollo de la región en 5 ejes: región integrada y segura, región equitativa y de oportunidades, región segura, región limpia y sustentable, y región innovadora y competitiva. Su financiación proviene de recaudación de impuestos, recursos del Fondo Nacional de Desarrollo y el presupuesto asignado a la región por la Ley de Presupuestos.

Su gobierno está compuesto por un intendente regional metropolitano, un consejo regional metropolitano y una secretaría regional ministerial. El intendente es elegido por el presidente de la República y su función es dirigir las tareas de gobierno interior de la región de conformidad con las orientaciones, órdenes e instrucciones que le imparta el presidente de la República. Por otro lado, las funciones del Consejo Regional Metropolitano son: aprobar el plan regulador metropolitano, aprobar o modificar el plan de desarrollo de la región y el proyecto de presupuesto regional y fiscalizar el desempeño del intendente regional. Este Consejo está compuesto por 34 concejales que representan circunscripciones provinciales de la región que no necesariamente coinciden con las provincias. Por último la Secretaría Regional Ministerial es la representación de los ministerios del gobierno chileno en las regiones, son elegidos por el Presidente de la República y colaboran con el Intendente Metropolitano pero no tienen voto. Dentro de las funciones de la Secretaría está estudiar los planes de desarrollo sectoriales, elaborar y ejecutar políticas, planes y proyectos regionales.

4. Buenos Aires

Actualmente la coordinación intermunicipal del Gran Buenos Aires se da de una manera informal. La urbe argentina carece de un respaldo legal como área metropolitana, a diferencia de los casos anteriores. Esto lleva a que haya una ausencia de instituciones permanentes que se encarguen de los asuntos metropolitanos del área.

Al analizar las experiencias internacionales, cabe resaltar que se encuentran prácticas efectivas y fallas en la creación y funcionamiento de las áreas metropolitanas.

En cuanto a su creación y puesta en funcionamiento, el ejemplo de la área metropolitana de Buenos Aires demuestra que sin un respaldo legal de creación y funcionamiento del área, se dificulta la operación de esta, sobretodo debido a la carencia de instituciones permanentes que se encarguen de su operación.

Por otro lado, en cuanto al tema financiero, cabe resaltar que existen diversos mecanismos de recaudación, tales como fondos específicos del área o región, recursos estatales, recursos de cooperación internacional, mayor recaudo de impuestos y presupuestos asignados por ley. Esto demuestra que la recaudación no solo puede provenir de aporte de recursos de los municipios integrantes, sino de otras fuentes. Esto genera que los municipios que pueden aportar menos recursos que los núcleo, no estén sujetos a la voluntad de los últimos.

En cuanto a la gestión de las áreas o regiones, estas, en su totalidad, cuentan con planes o estrategias para periodos de más de 10 años. Esto quiere decir que los planes van más allá del periodo de gobierno de alcaldes, lo que permite una planeación a largo plazo que no se ve afectada por posiciones políticas.

Por otro lado, en cuanto al tipo de gobierno de toma de decisiones de las áreas, estas en su mayoría son consejos integrados por los alcaldes de las ciudades miembro, concejales y representación del gobierno nacional. Algunas prácticas efectivas en este tema es la existencia de consejos consultivos para temas específicos, integrados por expertos, y un mecanismo de fiscalización o auditoría de la gestión del director del área o región.

En cuanto a los temas que competen a las áreas o regiones metropolitanas, es importante subrayar que, no solo hay casos exitosos en temas de movilidad, sino también en desechos y cultura, como es el caso de Gran Londres, o seguridad en el caso de Santiago de Chile, y medio ambiente y ocio, como es el caso de Sao Paulo.

5. **Conclusiones figuras internacionales:** las figuras descritas anteriormente concuerdan principalmente en tres puntos. Primero al crear las áreas generalmente se crea un autoridad de superior jerarquía que llevan a que las decisiones sean vinculantes por todos los municipios. Segundo con la creación de estas áreas no solo se pretende abordar una problemática específica, sino que su fin es que pueda abordar más de una, y así generar soluciones conjuntas. Y por último la creación de estas áreas demuestra la necesidad de un respaldo legal para su puesta en marcha y su implementación.

PLIEGO DE MODIFICACIONES.

Texto aprobado Comisión Primera	Cambio propuesto	Justificación
Artículo 1º Modifíquese el artículo 325 de la Constitución	Artículo 1º Modifíquese el artículo 325 de la Constitución	• Modificación general: Se

Política de Colombia así: ARTÍCULO 325. El Distrito Capital y los municipios circunvecinos, con los que comparten dinámicas territoriales, sociales y económicas, y el departamento de Cundinamarca podrán conformar la Región Metropolitana Bogotá Cundinamarca bajo el principio de equidad territorial, con el fin de garantizar la ejecución de planes y programas de desarrollo integral y la prestación oportuna y eficiente de los servicios a su cargo, dentro de las condiciones que fijen la Constitución y la ley. El Distrito Capital también podrá conformar una región con otras entidades territoriales de carácter departamental. La Región Metropolitana Bogotá Cundinamarca será una entidad administrativa de régimen especial. Esta entidad se regirá por el los principios de autonomía y equidad territorial. La Región Metropolitana Bogotá Cundinamarca se regirá mediante un Consejo Regional conformado por el Alcalde Mayor de Bogotá, los Alcaldes de los municipios circunvecinos, y el Gobernador de Cundinamarca. En su jurisdicción las decisiones del Consejo tendrán superior jerarquía sobre las del Distrito, las de los Municipios y del Departamento de Cundinamarca. Los municipios circunvecinos no podrán incorporarse al Distrito Capital por medio de la creación de la Región Metropolitana Bogotá Cundinamarca. Además de las competencias que establezca la ley, la Región Metropolitana Bogotá	Política de Colombia así: ARTÍCULO 325.-El Distrito Capital y los municipios circunvecinos, con los que comparten dinámicas territoriales, sociales y económicas, y el departamento de Cundinamarca podrán conformar la Región Metropolitana Bogotá - Cundinamarca bajo el principio de equidad territorial, con el fin de garantizar la ejecución de planes y programas de desarrollo integral y la prestación oportuna y eficiente de los servicios a su cargo, dentro de las condiciones que fijen la Constitución y la ley. El Distrito Capital también podrá conformar una región con otras entidades territoriales de carácter departamental. La Región Metropolitana Bogotá - Cundinamarca será una entidad administrativa de régimen especial. Esta entidad se regirá por el los principios de autonomía territorial. y equidad territorial. La Región Metropolitana Bogotá - Cundinamarca se regirá mediante un Consejo Regional contará con un Consejo Regional, que será su máximo órgano de gobierno conformado por el Alcalde Mayor de Bogotá, los Alcaldes de los municipios circunvecinos y el Gobernador de Cundinamarca. En su jurisdicción las decisiones del Consejo tendrán superior jerarquía sobre las del Distrito, las de los Municipios y del Departamento de Cundinamarca. Los municipios circunvecinos no podrán	modifica el nombre para igualar redacción a Bogotá – Cundinamarca. • Se elimina del segundo párrafo el principio de equidad territorial, pues se encuentra ya en el primer párrafo del artículo primero. • En párrafo se modifica redacción con le fin de clarificar el órgano de gobierno.
---	--	---

Cundinamarca podrá recibir las competencias que por convenio le deleguen otras autoridades. PARÁGRAFO TRANSITORIO: Teniendo en cuenta lo señalado en el presente acto legislativo, mediante una Ley orgánica se reglamentará el procedimiento de conformación de la Región Metropolitana Bogotá Cundinamarca, la estructura administrativa del Consejo Regional, sus funciones, el procedimiento de toma de decisiones, la secretaría técnica, los mecanismos de participación ciudadana, la transferencia de competencias, los mecanismos de financiación, y los aspectos necesarios para el funcionamiento de la Región Metropolitana Bogotá Cundinamarca. Los integrantes de la Región Metropolitana Bogotá - Cundinamarca, tendrán voz y voto. En ningún caso habrá lugar al derecho al veto. La ley orgánica desarrollará el sistema de votación: cada entidad territorial contará con 1 voto. Ninguna decisión podrá ser tomada por el voto afirmativo de Bogotá, ni solo con el voto afirmativo de los municipios y Gobernación de Cundinamarca. La Región Metropolitana Bogotá-Cundinamarca no contemplará la figura de municipio núcleo como estructura organizacional.	incorporarse al Distrito Capital por medio de la creación de la Región Metropolitana Bogotá - Cundinamarca. Además de las competencias que establezca la ley, la Región Metropolitana Bogotá - Cundinamarca podrá recibir las competencias que por convenio le deleguen otras autoridades. PARÁGRAFO TRANSITORIO: Teniendo en cuenta lo señalado en el presente acto legislativo, mediante una Ley Orgánica que deberá asegurar la participación de todas las autoridades territoriales en cuestión, se reglamentará el procedimiento de conformación de la Región Metropolitana Bogotá - Cundinamarca, la estructura administrativa del Consejo Regional, sus funciones, el procedimiento de toma de decisiones, la secretaría técnica, los mecanismos de participación ciudadana, la transferencia de competencias, los mecanismos de financiación, y los aspectos necesarios para el funcionamiento de la Región Metropolitana Bogotá - Cundinamarca. Los integrantes de la Región Metropolitana Bogotá - Cundinamarca, tendrán voz y voto. En ningún caso habrá lugar al derecho al veto. La ley orgánica desarrollará el sistema de votación: cada entidad territorial contará con 1 voto. Ninguna decisión	
---	--	--

	podrá ser tomada por el voto afirmativo de Bogotá, ni solo con el voto afirmativo de los municipios y Gobernación de Cundinamarca. La Región Metropolitana Bogotá - Cundinamarca no contemplará la figura de municipio núcleo como estructura organizacional.	
Artículo 2º. El presente Acto legislativo rige a partir de su promulgación.		QUEDA IGUAL

I. PROPOSICIÓN.

Considerando los argumentos expuestos y en cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley 5 de 1992, presentamos ponencia favorable y, en consecuencia, solicitamos a los miembros de la Cámara de Representantes dar Segundo Debate al Proyecto de Acto Legislativo 182 de 2019 Cámara “Por el cual se modifica el artículo 325 de la Constitución Política de Colombia y se dictan otras disposiciones” ^[1]_{SEP}

Cordialmente,

Juanita Goebertus Estrada (C)

Oscar Hernán Sánchez (C)

Edward Rodríguez Rodríguez

José Daniel López

Germán Navas Talero

Juan Carlos Wills

Jhon Jairo Hoyos

Luis Alberto Albán

Teniendo en cuenta lo anterior, se propone el siguiente articulado:

**TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE DEL PROYECTO DE ACTO
LEGISLATIVO NO. 182 DE 2019**

**“Por el cual se modifica el artículo 325 de la Constitución Política de Colombia y se dictan
otras disposiciones”** ^[1]_{SEP}

El Congreso de la República de Colombia DECRETA:

Artículo 1º Modifíquese el artículo 325 de la Constitución Política de Colombia así:

ARTÍCULO 325.-El Distrito Capital y los municipios circunvecinos, con los que comparten dinámicas territoriales, sociales y económicas, y el departamento de Cundinamarca podrán conformar la Región Metropolitana Bogotá - Cundinamarca bajo el principio de equidad territorial, con el fin de garantizar la ejecución de planes y programas de desarrollo integral y la prestación oportuna y eficiente de los servicios a su cargo, dentro de las condiciones que fijen la Constitución y la ley. El Distrito Capital también podrá conformar una región con otras entidades territoriales de carácter departamental.

La Región Metropolitana Bogotá - Cundinamarca será una entidad administrativa de régimen especial. Esta entidad se regirá por el principio de autonomía territorial.

La Región Metropolitana Bogotá – Cundinamarca contará con un Consejo Regional, que será su máximo órgano de gobierno conformado por el Alcalde Mayor de Bogotá, los Alcaldes de los municipios circunvecinos y el Gobernador de Cundinamarca. En su jurisdicción las decisiones del Consejo tendrán superior jerarquía sobre las del Distrito, las de los Municipios y del Departamento de Cundinamarca. Los municipios circunvecinos no podrán incorporarse al Distrito Capital por medio de la creación de la Región Metropolitana Bogotá - Cundinamarca.

Además de las competencias que establezca la ley, la Región Metropolitana Bogotá - Cundinamarca podrá recibir las competencias que por convenio le deleguen otras autoridades.

PARÁGRAFO TRANSITORIO: Teniendo en cuenta lo señalado en el presente acto legislativo, mediante una Ley Orgánica que deberá asegurar la participación de todas las autoridades territoriales en cuestión, se reglamentará el procedimiento de conformación de la Región Metropolitana Bogotá - Cundinamarca, la estructura administrativa del Consejo Regional, sus funciones, el procedimiento de toma de decisiones, la secretaría técnica, los mecanismos de participación ciudadana, la transferencia de competencias, los mecanismos de financiación, y los aspectos necesarios para el funcionamiento de la Región Metropolitana Bogotá - Cundinamarca.

Los integrantes de la Región Metropolitana Bogotá - Cundinamarca, tendrán voz y voto. En ningún caso habrá lugar al derecho al veto.

La ley orgánica desarrollará el sistema de votación: cada entidad territorial contará con 1 voto. Ninguna decisión podrá ser tomada por el voto afirmativo de Bogotá, ni solo con el voto afirmativo de los municipios y Gobernación de Cundinamarca.

La Región Metropolitana Bogotá - Cundinamarca no contemplará la figura de municipio núcleo como estructura organizacional.

Artículo 2°. El presente Acto Legislativo rige a partir de su promulgación.

Cordialmente,

Juanita Goebertus Estrada (C)

Oscar Hernán Sánchez (C)

Edward Rodríguez Rodríguez

José Daniel López

Germán Navas Talero

Juan Carlos Wills

Jhon Jairo Hoyos

Luis Alberto Albán