



Análisis de los arreglos institucionales para definir los hechos metropolitanos

en el contexto de la Región Metropolitana de Bogotá



ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ
SECRETARÍA DISTRITAL DE PLANEACIÓN
Cra 30 N° 25-90 TORRE B. PISO 1, 5, 8 Y 13
Bogotá D.C.
www.sdp.gov.co

ALCALDE MAYOR DE BOGOTÁ
Gustavo Francisco PetroUrrego

SECRETARIO DE PLANEACIÓN DISTRITAL
Gerardo Ignacio Ardila Calderón

SUBSECRETARIA DE PLANEACIÓN TERRITORIAL
Liliana María Ospina Arias

SUBSECRETARIO DE PLANEACIÓN SOCIOECONÓMICA
Octavio Fajardo Martínez

DIRECTORA DE INTEGRACIÓN REGIONAL, NACIONAL E INTERNACIONAL
Carolina Chica Builes

PROFESIONALES DE LA SUBSECRETARÍA DE PLANEACIÓN TERRITORIAL

EQUIPO TÉCNICO DE ELABORACIÓN
César Augusto Ruiz (Coordinador y asesor 2013-2015)
Catalina Bejarano Mayorga (Profesional especializado 2014-2015)

JEFE OFICINA ASESORA DE PRENSA Y COMUNICACIONES
Angélica del Pilar Molina Reyes

DISEÑO DIAGRAMACIÓN
Exprecards S.A.S

ISBN 978-958-8964-03-4

Año de elaboración
2014

Este documento hace parte de una serie de reflexiones elaboradas por la SDP para atender temas de interés vinculados a la Estrategia de Integración Regional. Fue construido con la información disponible en el momento de su elaboración, por lo anterior, los temas abordados pueden ser objeto de actualización, monitoreo y complementación. La presente publicación corresponde al producto final del contrato de prestación de servicios 273 del 23 de noviembre de 2012 y por lo tanto puede contener opiniones que son propias de los autores. Ninguna parte de esta publicación puede ser reproducida de ninguna manera o por ningún medio sin permiso previo y por escrito de la Secretaría Distrital de Planeación.

CONTENIDO

PRESENTACIÓN	5
INTRODUCCIÓN	8
PRIMERA PARTE	11
1. Antecedentes	13
2. Los hechos metropolitanos y criterios para su definición	17
3 Marco conceptual para el análisis de los arreglos institucionales en la provisión de bienes públicos de un área metropolitana	22
SEGUNDA PARTE	29
4. La actuación político-administrativa conjunta para la provisión de bienes y servicios públicos de escala metropolitana	31
4.1 Arreglos institucionales para la provisión de los servicios públicos domiciliarios	34
Servicios de acueducto y alcantarillado.....	36
Servicio de recolección de residuos sólidos o servicio de aseo	50
Servicio de energía eléctrica	59
Servicio de gas combustible	65
Telecomunicaciones o telefonía pública	68
4.2 Arreglos institucionales del sector movilidad: infraestructura, transporte y regulación del tránsito	69
4.3 Arreglos institucionales para la planeación, gestión y regulación ambiental regional y metropolitana	80
4.4 Arreglos institucionales para la planeación del ordenamiento del territorio.....	88
TERCERA PARTE	97
5 Arreglos institucionales de las áreas metropolitanas existentes en el territorio nacional.....	101
6 La conformación de un Área Metropolitana de Bogotá: un ámbito institucional y jurisdiccional por precisar y definir	105
MATRICES	115
REFERENCIAS	126

PRESENTACIÓN

Es evidente la prevención existente en la opinión pública y en los gobernantes de la región para hablar sobre la necesidad de una figura supraterritorial que facilite la articulación y coordinación de los temas metropolitanos entre la ciudad de Bogotá y los municipios vecinos. Este sentimiento de desconfianza tiene sus orígenes en decisiones tomadas por el Gobierno Nacional en el año 1954, cuando anexó los municipios de Bosa, Usaquén, Engativá, Suba, Fontibón y Usme a Bogotá, dejando una cicatriz en la región por la pérdida de autonomía de las entonces entidades territoriales circunvecinas.

Considerando la importancia de discutir la necesidad de los arreglos metropolitanos que permitan dar solución a los retos de la planeación y gestión de entornos urbanos que, por sus intensas relaciones de interdependencia y dinámicas de aglomeración, demandan de acciones e intervenciones que superan las capacidades de los entes territoriales existentes, recientemente el Gobierno Nacional le apostó al fortalecimiento de los marcos institucionales de las áreas metropolitanas del país mediante la expedición de la Ley Orgánica 1625 de 2013. Sin embargo, la Nación quedó en deuda con la ciudad de Bogotá, al excluirla de dicho marco normativo.

Teniendo en cuenta que Bogotá y su entorno metropolitano constituyen la aglomeración más importante del país y una de las urbes más importantes de América Latina, se reclama con urgencia la expedición de una Ley Especial de Área Metropolitana para Bogotá y los municipios circunvecinos. Este ejercicio significa un reto importante para los legisladores, puesto que deben pensar y discutir la propuesta de un marco institucional moderno para delimitar el alcance de la figura con la cual ya cuentan otras áreas metropolitanas del país, pero ajustada al tamaño y las particularidades de nuestra ciudad y de la región.

Por lo anterior, la Secretaría de Distrital de Planeación elaboró el presente documento para identificar, caracterizar y analizar algunos aspectos de los arreglos institucionales existentes en el contexto colombiano que podrían incidir en la

definición del marco legal y de los hechos metropolitanos de la Región Metropolitana de Bogotá¹. Esperamos que este trabajo se constituya en un aporte importante para los debates en torno al gobierno y administración de un área metropolitana entre Bogotá D.C. y los municipios circunvecinos, y para la definición del marco normativo que respalde la figura institucional que se merece este importante centro urbano.

Secretaría Distrital de Planeación

.....
¹ Esta noción fue propuesta en el libro “Región Metropolitana de Bogotá: una visión de la ocupación del suelo” elaborado por el grupo de profesionales de la Subsecretaría de Planeación Territorial de la Secretaría Distrital de Planeación, en el año 2013 y publicado en el 2014.

INTRODUCCIÓN

Como parte de las actividades de la Subsecretaría de Planeación Territorial para dar cumplimiento a la Meta «Formular una Propuesta de Ordenamiento Territorial Regional» del Proyecto Prioritario del PDD denominado «Planificación territorial para la adaptación y la mitigación frente al cambio climático», se elaboró el presente documento que tiene el objetivo de analizar los arreglos institucionales existentes en la normativa que podrían incidir en la formulación de un marco normativo especial para la ciudad de Bogotá y la región. Es importante aclarar que este documento no debe entenderse como una propuesta de contenidos para una futura Ley Especial, sino como un conjunto de reflexiones para orientar los debates sobre algunos alcances que podría tener la figura del Área Metropolitana de Bogotá y los municipios circunvecinos en algunos sectores estratégicos.

De esta manera, el documento ha sido organizado en tres grandes partes que se describen a continuación.

La primera parte incluye una contextualización sobre el interés de esta Secretaría por indagar sobre los hechos metropolitanos de cara a la formulación de una Ley Especial de Área Metropolitana para Bogotá y los municipios circunvecinos; continúa con la definición de los hechos metropolitanos y criterios para su definición a la luz de la Ley 1625 de 2013 y de la propuesta de Ley Especial para Bogotá; y termina con un marco conceptual para el análisis de los arreglos institucionales en la provisión de bienes públicos de un área metropolitana, teniendo como referentes algunos aportes de la Nueva Economía Institucional.

La segunda parte presenta una aproximación a la actuación político-administrativa conjunta para la provisión de bienes y servicios públicos de escala metropolitana y una revisión de cuatro sectores estratégicos: servicios públicos, movilidad, ambiente y ordenamiento territorial. En el marco de este apartado, se elaboraron unas matrices de apoyo que se anexan al final del documento, para orientar el análisis de la distribución de competencias territoriales en cada uno de los sectores estratégicos y la identificación de oportunidades y limitantes para la actuación de un área metropolitana en el contexto bogotano.

La tercera parte introduce de manera muy general los arreglos institucionales de las áreas metropolitanas existentes en el territorio nacional, con el fin de entender su tamaño, alcance y algunas particularidades que las diferencian entre sí. Finalmente, el documento concluye con una reflexión sobre el alcance de la conformación de

un Área Metropolitana de Bogotá desde el punto de vista de los diferentes sectores estratégicos analizados, señalando que es un ámbito institucional y jurisdiccional por precisar y definir, que demanda de la voluntad y concertación de diversos actores no sólo distritales y municipales, sino también regionales, departamentales y nacionales, para la reacomodación de las competencias y la distribución de los recursos de una manera eficiente y efectiva sobre el territorio.

PRIMERA PARTE



1. ANTECEDENTES

En el año 2012 se inició un nuevo periodo de gobierno a nivel local en todo el territorio nacional, y desde ese momento fue evidente la correspondencia entre los programas de gobierno de los alcaldes elegidos para la ciudad de Bogotá D.C. y el Municipio de Soacha y la afinidad entre sus respectivos Planes de Desarrollo. Fue así como desde el inicio de sus gobiernos se concretó la intención de los dos entes territoriales de adelantar todas las acciones políticas, administrativas, técnicas y financieras para lograr un desarrollo territorial conjunto, en busca del mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes.

Con este propósito y bajo el ordenamiento jurídico y normativo vigente en el año 2012 (Ley 128 de 1994 y Ley 1454 de 2011), los representantes de los dos entes territoriales discutieron la posibilidad de asociarse, con el ánimo de cumplir de manera más eficiente las tareas que le fueron encomendadas por la Constitución y la Ley. Así, se identificó la necesidad de encontrar soluciones conjuntas relacionadas con la articulación en seguridad, la unificación de un sistema de transporte público, la articulación en la prestación de servicios públicos domiciliarios, la armonización de los instrumentos de planificación del suelo, la efectiva regulación de la actividad minera y la protección de la estructura ecológica principal. Por tal razón, surgió el interés de gestionar y consolidar un Área Metropolitana entre el Distrito Capital y el Municipio de Soacha, como la figura asociativa más adecuada para establecer mecanismos coordinados de administración y atender los problemas de ordenamiento territorial y de gestión pública que aquejan a un número importante de la población del Distrito Capital y del municipio de Soacha.

En diciembre del año 2012 los alcaldes de los dos entes territoriales radicaron ante la Registraduría Nacional del Estado Civil el Proyecto de Constitución del Área Metropolitana Bogotá – Soacha y solicitaron formalmente la convocatoria a Consulta Popular como requisito para constituir el Área Metropolitana. Este proceso de participación en las urnas fue programado para el segundo trimestre

del año 2013, para que los ciudadanos del Distrito y del Municipio de Soacha pudieran decidir si aprobaban o no la constitución de dicha Área Metropolitana. No obstante, la Consulta Popular no alcanzó a realizarse.

Desde el año 2011 el Ministerio del Interior había presentado ante el Congreso el proyecto de una nueva Ley de Áreas Metropolitanas que se sancionó finalmente en junio del mismo año del 2013. La Ley 1625 de 2013 modificó el Régimen de Áreas Metropolitanas y solicitó la creación de una Ley Especial para el caso de Bogotá y sus municipios conurbados. Con este cambio normativo, el proyecto de Área Metropolitana Bogotá – Soacha quedó en el limbo por falta de un procedimiento legal especial, y por lo tanto, el proceso de Consulta Popular tuvo que ser suspendido. Teniendo en cuenta los avances realizados desde el 2012 por el Distrito y el Municipio de Soacha y la evidente voluntad política de las dos entidades territoriales, se interpuso una demanda de inconstitucionalidad contra del párrafo 1° del artículo 1° y el artículo 39 de la Ley 1625 de 2013 ante la Corte Constitucional, sin embargo, mediante Sentencias C179 y C226 de 2014 esta corporación respaldó la necesidad de adelantar una Ley Especial de Área Metropolitana para Bogotá D.C. y sus municipios conurbados.

Fue así como en el primer semestre de 2014 la administración del Distrito Capital, en cabeza de la Secretaría Distrital de Planeación, decidió comenzar un trabajo de reflexión técnica en torno a los arreglos metropolitanos de cara a las discusiones que demandaría el futuro proyecto de Ley Especial del Área Metropolitana entre Bogotá D.C. y los municipios circunvecinos.

De esta manera se avanzó con un plan de trabajo conjunto entre la Secretaría Distrital de Planeación y UNCRD como asesor técnico y jurídico, con el fin de elaborar una primera propuesta de ley especial a partir de las disposiciones de la Ley 1625 de 2013. La primera versión desarrollada de este documento fue socializada posteriormente con diferentes sectores del Distrito Capital con el fin de obtener una retroalimentación de la propuesta, a partir de las observaciones de cada una de las entidades vinculadas al proceso.

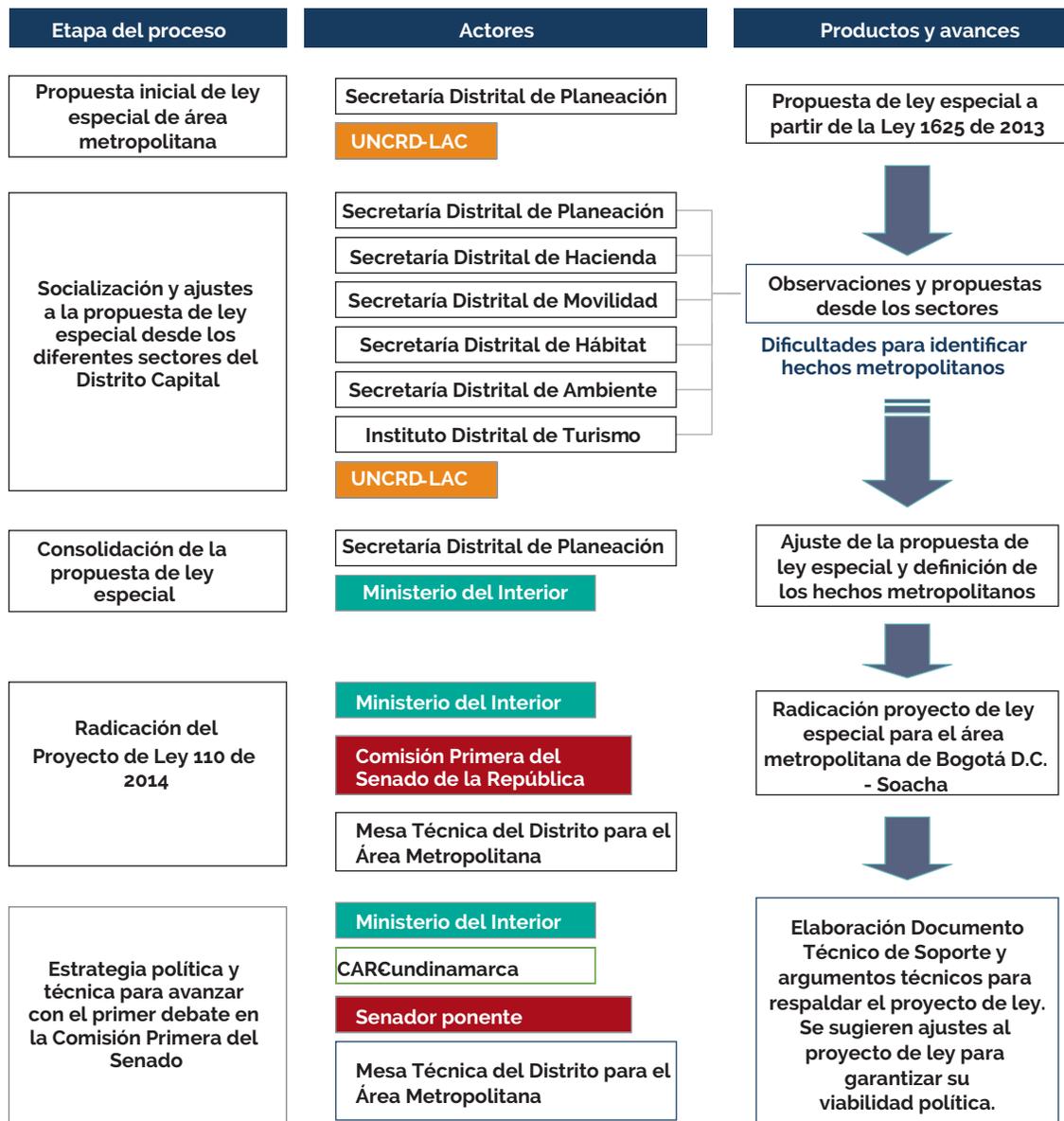
De igual forma, la Secretaría Distrital de Planeación (SDP) quiso profundizar las reflexiones en torno a la identificación y definición de los hechos metropolitanos en el contexto bogotano, para lo cual propuso una nueva versión en la definición presentada ante el Ministerio del Interior. Esta propuesta fue incorporada en el

Proyecto de Ley 110 de 2014 “por medio del cual se establece el régimen político, administrativo y fiscal especial para la conformación del área metropolitana entre Bogotá Distrito Capital y el municipio de Soacha – Cundinamarca” radicado ante la Comisión Primera del Senado de la República.

A pesar de las diferencias entre la propuesta elaborada por la SDP y el Proyecto de Ley 110, la SDP continuó estudiando y analizando los posibles alcances jurisdiccionales de un área metropolitana de Bogotá D.C., no sólo para Bogotá y el municipio de Soacha sino para toda la Región Metropolitana. Así, se encontró pertinente el análisis de los actuales arreglos institucionales para la provisión de bienes y servicios en diferentes sectores estratégicos identificados por la literatura especializada, como soporte técnico para respaldar los debates que podrían resultar de la discusión del Proyecto de Ley 110, en especial sobre las implicaciones institucionales de la conformación de un área metropolitana entre Bogotá D.C y su región.

A pesar de los esfuerzos y del consenso en la necesidad de contar con una Ley Especial para la conformación de un Área Metropolitana ente Bogotá D.C y su entorno metropolitano, el Proyecto de Ley radicado por el Ministerio del Interior fue archivado en el segundo semestre de 2015 por cuanto el Senador Ponente designado no radico ponencia alguna. Sin embargo, los análisis realizados por el Distrito Capital y que se presentan a continuación deben constituirse en un punto de partida para la discusión de un próximo Proyecto de Ley.

Figura 1. Proceso de construcción de la propuesta de ley especial del área metropolitana de Bogotá D.C.



Fuente: Subsecretaría de Planeación Territorial, Secretaría Distrital de Planeación (2014).

2. LOS HECHOS METROPOLITANOS Y CRITERIOS PARA SU DEFINICIÓN

La Ley 1625 de 2013 o Ley Orgánica de Áreas Metropolitanas aprobada por el Congreso de la República de Colombia, ha establecido que las áreas metropolitanas que sean constituidas en el territorio nacional se ocuparán principalmente de la **identificación y de la regulación de los hechos metropolitanos** y de los aspectos, atribuciones o competencias que le sean asignadas por la Ley. Así, en el artículo 10º se definen los hechos metropolitanos como *“aquellos fenómenos económicos, sociales, tecnológicos, ambientales, físicos, culturales, territoriales, políticos o administrativos, (que) afecten o impacten simultáneamente a dos o más de los municipios que conforman el Área Metropolitana”*.

Teniendo en cuenta la amplitud de esta definición, la Ley 1625 de 2013 dispuso seis criterios para la definición de los hechos metropolitanos, función que deberá cumplir cualquier área metropolitana que sea constituida en el territorio nacional. Estos criterios se enuncian y explican a continuación, desde la mirada del Distrito Capital:

- El **alcance territorial** se refiere a la valoración de los impactos de un fenómeno sobre el territorio, considerando el peso de los costos y beneficios tanto para los municipios como para el Distrito. ¿Este fenómeno genera costos y beneficios que sólo se evidencian en el nivel municipal o distrital, o trascienden a una escala metropolitana? ¿Qué indicadores podrían expresar el alcance de estos costos y beneficios?
- El criterio de **eficiencia económica** busca evaluar los diferentes fenómenos territoriales a partir de las ventajas existentes a escala metropolitana para la generación de nuevas economías de escala.
- La **capacidad financiera** como criterio para definición de los hechos metropolitanos, se refiere a la evaluación de la magnitud de las inversiones requeridas para tratar la escala de los fenómenos analizados. ¿Las inversiones requeridas para atender el fenómeno superan la capacidad municipal y distrital? ¿Sería más viable si los municipios y el distrito se asociaran para dicho propósito?

¿Podría ser más eficiente la existencia y administración de un fondo de inversión común para atender los fenómenos metropolitanos?

- La **capacidad técnica** sugiere que la evaluación de los hechos metropolitanos debe incluir el análisis de la eficiencia y la eficacia en la gerencia u operación de ciertas funciones, obras o servicios que por su complejidad técnica o tecnológica, o por la naturaleza de los recursos y los equipamientos, requieran de un nivel supramunicipal. ¿La capacidad técnica del municipio permite ser eficiente y eficaz en el desarrollo de ciertas funciones y obras, o en la provisión y prestación de ciertos bienes y servicios? ¿La existencia de un nivel supramunicipal mejoraría la eficiencia y la eficacia en estos procesos? ¿Cómo podrían transferirse las capacidades técnicas existentes entre el Distrito y los municipios?
- La **organización político-administrativa** permite evaluar si el soporte institucional y administrativo de los municipios o el Distrito pueden atender de forma idónea los problemas o situaciones desequilibrantes de los hechos metropolitanos. ¿Cómo es el arreglo institucional existente en los diferentes niveles territoriales, para el cumplimiento de ciertas funciones y la provisión de ciertos servicios? ¿Las instituciones municipales y distritales existentes tienen la capacidad de atender situaciones desequilibrantes entre dos entidades territoriales? ¿Cuáles son las limitantes institucionales actuales que impiden la coordinación de instancias de planeación y gestión municipales y distritales? ¿Un nivel superior al municipal o Distrital podría hacerlo mejor, es necesaria su creación? ¿Las instituciones distritales podrían asumir funciones metropolitanas?
- El criterio de **impacto social** se refiere a la incidencia del fenómeno en la calidad de vida de la población y el reconocimiento del mismo por parte de la población. ¿La población de los municipios y del Distrito logra satisfacer integralmente sus necesidades de transporte, salud, recreación, vivienda, educación, trabajo, acceso a servicios públicos entre otros? ¿Satisface plenamente sus necesidades dentro del municipio y del Distrito o necesita acceder a servicios e instituciones de otras jurisdicciones? ¿La población identifica que un nivel supramunicipal podría ser más eficiente en la provisión de ciertos bienes y servicios, y mejorar su calidad de vida?

Los anteriores, son los criterios dispuestos en la Ley 1625 de 2013, sin embargo, en el marco de una propuesta de Ley Especial Para El Área Metropolitana entre

Bogotá D.C. y los municipios circunvecinos han sido considerados otros criterios a la escala de los fenómenos propios de esta región. Con esta idea, desde la Secretaría Distrital de Planeación (SDP) se trabajó en la redefinición de los hechos metropolitanos y en el ajuste de los criterios para su identificación. Así, se ha propuesto que los hechos metropolitanos sean definidos como *“aquellos fenómenos económicos, sociales, tecnológicos, ambientales, físicos, culturales, territoriales, políticos o administrativos, que son el origen de relaciones funcionales y de interdependencia urbano-rural entre dos o más de los municipios que conforman el Área Metropolitana”*. De esta manera, se introduce la noción de relaciones funcionales y de interdependencia o dependencia recíproca entre dos o más municipios, en los ámbitos urbano o rural.

Además, se plantea que son criterios para determinar los hechos metropolitanos aquellos aspectos *que rigen, condicionan y determinan las relaciones de interdependencia* entre dos o más municipios y el Distrito Capital. Así, se proponen seis criterios que establecen este tipo de relaciones de dependencia en doble sentido para el caso bogotano y su región metropolitana. Estos criterios se enuncian a continuación:

- **Dinámica urbanística:** Cuando las acciones y actuaciones urbanas que definen y determinan usos, intensidades y formas de ocupación del suelo y el desarrollo de fenómenos urbanísticos resultantes de las dinámicas del desarrollo urbano-rural generen interdependencias entre uno o más municipios y el Distrito Capital.
- **Sostenibilidad ambiental:** Cuando un fenómeno genere o potencialmente impacte y afecte las condiciones ambientales del territorio y áreas geográficas de los bordes de uno o más municipios y del Distrito Capital, así como de los elementos constitutivos de su Estructura Ecológica.
- **Calidad de vida de los ciudadanos:** Cuando las características de las relaciones de interdependencia entre uno o más municipios y el Distrito Capital comprometan las condiciones básicas de la calidad de vida de los ciudadanos de dichos territorios o puedan potenciar su mejoramiento.
- **Eficiencia económica espacial:** Cuando por efecto de la interdependencia se optimice el uso, consumo y producción de los recursos públicos, privados

y sociales, así como la disponibilidad de bienes comunales y provisión de bienes públicos y privados, en función de las estructuras espaciales y sociales compuestas por uno o más municipios y el Distrito Capital.

- **Integración y desarrollo social:** Cuando fenómenos físicos, sociales, económicos y ambientales generen la interrelación, organización, funcionamiento e integración de grupos y segmentos sociales de uno o más municipios y el Distrito Capital.
- **Actuación Político-Administrativa conjunta:** Cuando la provisión de bienes y servicios públicos y sociales, el ejercicio de autoridad, la función administrativa y la función pública de bienestar social y económico demandan una actuación conjunta y de un nivel gubernamental superior entre uno o más municipios y el Distrito Capital para la coordinación y armonización de conflictos y competencia entre ellos.

Figura 2. Ajuste de los criterios para la definición de los hechos metropolitanos



Fuente: Subsecretaría de Planeación Territorial, Secretaría Distrital de Planeación (2014) a partir de la Ley 1625 de 2013 y el Proyecto de Ley No. 110 de 2014.

De esta manera, tanto el criterio de organización político-administrativa dispuesto en la Ley 1625 como el criterio de actuación política-administrativa conjunta propuesto por el proyecto de ley especial, suponen que el área metropolitana es una figura de coordinación de las entidades territoriales que se establece para entender, precisar, determinar y regular los fenómenos derivados de las estrechas

relaciones e interdependencias entre dos o más municipios y el Distrito Capital. Por lo tanto, la conformación de un área metropolitana, a diferencia de las asociaciones de municipios como otra figura de integración, requiere del establecimiento de unas organizaciones de escala supramunicipal para la actuación político-administrativa conjunta, como un nivel de gobierno intermedio que demanda de un respaldo institucional suficiente para planear, financiar, gestionar y regular algunos aspectos de las relaciones e interdependencias intermunicipales, bajo la visión de un modelo de desarrollo y de ordenamiento territorial construido de forma conjunta.

3. MARCO CONCEPTUAL PARA EL ANÁLISIS DE LOS ARREGLOS INSTITUCIONALES EN LA PROVISIÓN DE BIENES PÚBLICOS DE UN ÁREA METROPOLITANA

Tomando como referencia algunos de los principales aportes de la Nueva Economía Institucional, es importante precisar y comprender las diferencias y las relaciones existentes entre las instituciones y las organizaciones en el marco de un análisis de los arreglos institucionales. Por un lado *“las instituciones son las reglas formales o informales que estructuran la interacción social, los incentivos y las restricciones que dan forma a la interacción humana”* (North, 1990 citado por Prats, 2007) y por otro lado *“las organizaciones son los jugadores y su interacción genera el cambio institucional”* (North, 1997 citado por Prats, 2007). En otras palabras, como lo señala Prats (2007) el esquema básico para el análisis institucional parte de la mirada a la interacción de estos dos elementos en diversos niveles y sectores, pues dado un contexto institucional que define incentivos y restricciones, las organizaciones -que pueden ser entre otras, grupos de presión, administraciones, **gobiernos**, aparatos legislativos o plataformas ciudadanas-, funcionan e interactúan según sus capacidades e intereses.

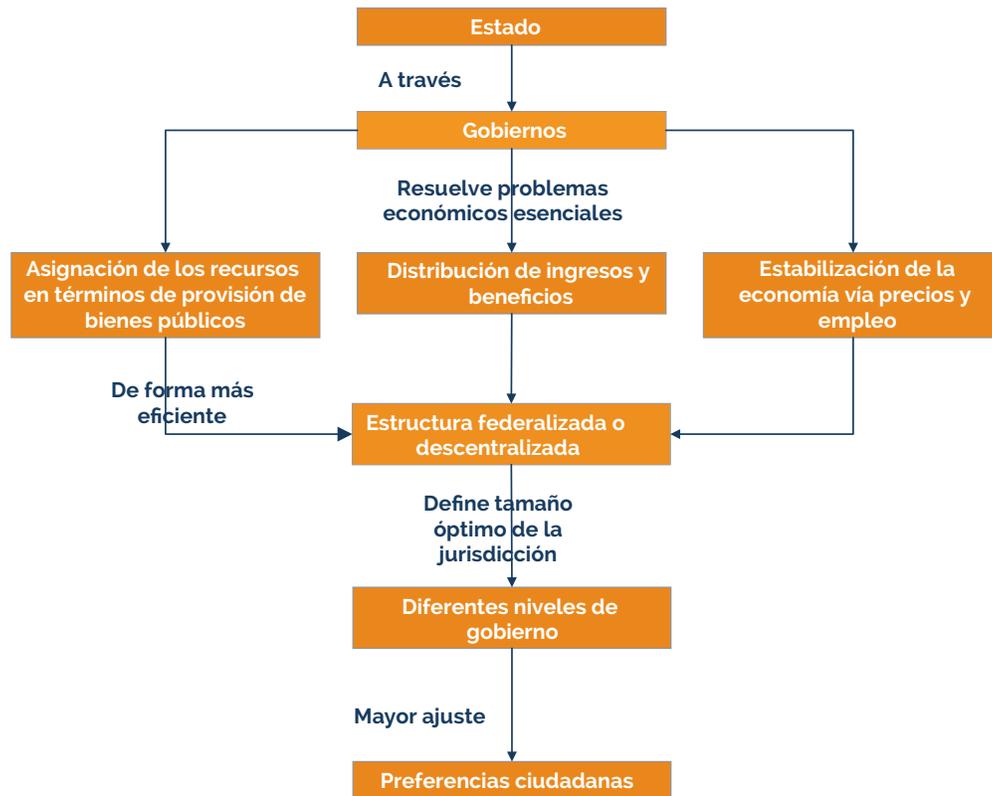
De esta manera, el análisis institucional está orientado a identificar y entender la construcción de reglas de juego para la distribución del poder, la formación de los intereses y preferencias de los diferentes actores u organizaciones, y la trayectoria institucional que en algunos casos se manifiesta en bloqueos y resistencias al cambio. Como lo explica Prats (2007), el análisis institucional reconoce que a través de diversas formas de instituciones es posible cumplir la misma función, ya que la forma es sólo un instrumento para lograr la función. Pese a ello, pueden existir formas más eficientes que otras según el contexto, pero está en manos de los actores bloquear, incentivar o acelerar los cambios en las reglas de juego que podrían ser más favorables a todos. No obstante, en entornos de incertidumbre y competencia, el conjunto de actores pueden ejercer mayor resistencia a los cambios institucionales ya que éstos se traducen en ajustes a la distribución formal o informal del poder.

Teniendo en cuenta este soporte conceptual, es posible identificar que uno de los debates centrales de la formulación de una Ley Especial de Área Metropolitana para la ciudad de Bogotá y su región, es sin duda la discusión sobre las implicaciones de un cambio institucional y el reacomodamiento de las organizaciones territoriales y políticas del entorno metropolitano más importante del país, especialmente por la distribución del poder que ello conlleva. Ahora bien, a este cuestionamiento se suma la pregunta ¿de qué manera es el Área Metropolitana la organización territorial más apropiada para la provisión de algunos bienes y servicios públicos en Bogotá D.C. y los municipios circunvecinos? O ¿Cuáles bienes y servicios públicos podrían ser más eficientes de ser provistos a través de la jurisdicción de un Área Metropolitana?

Para abordar estos cuestionamientos es importante entender el rol de los gobiernos en la provisión de bienes y servicios públicos, pero además comprender su organización en la distribución del poder del Estado. Al respecto, y como lo explica Ruiz (2014), desde la corriente del Federalismo Fiscal se entiende que, el Estado se organiza a través de gobiernos en diferentes niveles para resolver tres problemas económicos esenciales: la asignación de los recursos en términos de provisión de bienes públicos, la distribución de ingresos y beneficios, y la estabilización de la economía vía precios y empleo. En ese sentido, Wallace Oates señala que la manera más eficiente de resolver estos problemas, especialmente la asignación de los recursos en términos de provisión de bienes públicos, es a través de un sistema federalizado que independiza los poderes pero también los coordina de forma tal que el gobierno general y los subnacionales siempre están relacionados.

Esta noción del Federalismo equivale al concepto de descentralización que retoma Ruiz (2014) y que supone que *“el gobierno superior descentraliza una parte de su poder y autonomía a gobiernos de menor nivel, entregándoles un conjunto de responsabilidades e independencia entre cada uno de ellos mediante mecanismos que son diseñados y consignados por escrito en una constitución política”* (120). Así, la creación de niveles subnacionales de escala regional y local supone un mayor ajuste de las jurisdicciones a las preferencias y necesidades ciudadanas en la provisión de algunos bienes y servicios públicos. (Ver Figura 3).

Figura 3. Nociones teóricas del Federalismo Fiscal que justifican distintos niveles de autonomía subnacional



Fuente: Subsecretaría de Planeación Territorial, Secretaría Distrital de Planeación (2014) a partir de las Grandes Nociones Teóricas del Federalismo Fiscal, Ruiz (2014).

Una importante ventaja de una estructura descentralizada del Estado, es la posibilidad de adaptarse a la diversidad de preferencias ciudadanas que pueden existir en un territorio nacional. Así por ejemplo, un gobierno central tiene más limitaciones para captar las preferencias, adaptarse y construir consensos, a diferencia de un nivel de gobierno local o regional. No obstante, la coexistencia de muchos niveles locales supone también muchos costos de transacción y la necesidad de mayor coordinación con la organización estatal, tanto horizontal como verticalmente. Por lo anterior, el gobierno regional es una alternativa de nivel intermedio para coordinar los gobiernos locales con el gobierno nacional y disminuir costos de transacción, por ejemplo en la provisión de bienes y servicios públicos.

Tradicionalmente, los bienes y servicios públicos y cuasi privados se refieren al conjunto de bienes y servicios suministrados por los diferentes niveles de gobierno del Estado, que se caracterizan por la no rivalidad, pues su consumo se supone colectivo, y la no exclusión a través de la fijación de precios, mecanismos de acceso o limitaciones institucionales. Estos bienes y servicios se proveen

a través de empresas estatales o municipales, y en algunos casos intervienen también empresas privadas por ejemplo en la construcción, administración o mantenimiento de infraestructuras asociadas. Teniendo en cuenta que en algunos casos los niveles locales y regionales son más óptimos para proveer ciertos bienes y servicios públicos según las necesidades y preferencias de los ciudadanos ¿cómo podría identificarse cuáles bienes y servicios públicos podrían ser provistos desde un nivel metropolitano y cómo determinar esta jurisdicción? Al respecto es posible señalar que

“en el sentido más teórico del concepto de eficiencia en la provisión de bienes públicos, **cada bien público genera su propia jurisdicción**, es decir, su propio tamaño óptimo de población a la cual se debe proveer dicho bien. Desde esta idea y bajo condiciones de eficiencia, se requiere de una **estructura descentralizada** de gobierno frente a la necesidad de la coexistencia de múltiples jurisdicciones territoriales, dada la multiplicidad de bienes públicos y por lo tanto de tamaños óptimos para proveerlos” (Ruiz, 2014, 131) (Negrilla propia).

No obstante, como lo señala Ruiz (2014) en su trabajo doctoral, uno de los retos del Federalismo Fiscal es superar precisamente, la dificultad de conformar instituciones metropolitanas en jurisdicciones específicas, ya que la dinámica de las regiones metropolitanas suele ser más compleja y flexible que sus límites territoriales. En otras palabras, el área metropolitana como jurisdicción intermedia implica una franja difusa entre lo local y lo urbano regional, escala que implica la necesidad de reconocer la multiplicidad de bienes y servicios públicos de alcance metropolitano así como, diferencias en el tamaño óptimo de sus jurisdicciones. Al respecto y soportando la dificultad para precisar el ámbito metropolitano, Tiebout y Houston señalan que *“los gobiernos metropolitanos deberán proveer bienes metropolitanos y los gobiernos locales deberán proveer bienes locales (...) sin que se cuente con los mecanismos que permitan decidir cuáles son bienes locales y cuales son bienes metropolitanos”* (Tiebout & Houston, 2007, p. 326 citado por Ruiz, 2014, 139).

Ciertamente esta indeterminación dificulta la definición de la jurisdicción óptima de un área metropolitana ya que se hace necesario conocer cada contexto territorial y los arreglos institucionales existentes para la provisión de los diferentes bienes y servicios públicos. Sin embargo, la literatura especializada en el tema, ha identificado ciertos sectores estratégicos que generalmente demandan de un ámbito metropolitano para la provisión eficiente de algunos bienes y servicios a

la población. Así retomando los estudios de Robin Boadway y Anwar Shah (2009), de Roy W. Bahl, Johannes F. Linn y Deborah L. Wetzel (2013), y las aproximaciones de Sergio Galilea, Leonardo Letelier y Katherine Ross (2011) entre otros, se han identificado y agrupado 6 sectores estratégicos que toda área metropolitana debe considerar a la hora de identificar, planear y regular los fenómenos derivados de sus respectivos hechos metropolitanos. Estos sectores son: movilidad y transporte, servicios públicos, infraestructura y equipamientos de alcance metropolitano, planeación y gestión del suelo, ambiente, y desarrollo socioeconómico.

La identificación de estos sectores estratégicos son un referente a la hora de definir la jurisdicción óptima de un área metropolitana, ya que en la constitución y operación de este nuevo nivel de gobierno intermedio o regional, que invita a la acción político administrativa conjunta de niveles locales, se debe asumir el reto de sostener la coordinación con múltiples niveles de gobierno (nacional, regional y local) por el traslapo de esta jurisdicción intermedia, caracterizada por varias zonas difusas en la provisión de bienes públicos. Es fundamental señalar que estos sectores estratégicos siguen siendo muy amplios si se entienden en su totalidad, ya que no todos los temas de movilidad y transporte o de servicios públicos por ejemplo, son del alcance o jurisdicción de un área metropolitana o son determinantes de los hechos metropolitanos, pues su particularidad depende de los arreglos institucionales que rijan las interacción de las organizaciones responsables y vinculadas a cada sector. Entonces, en un contexto bogotano y pensando en la conformación de un área metropolitana con algunos municipios vecinos ¿cuáles son esos aspectos o dimensiones que podrían *regir, condicionar o determinar* la ocurrencia de los hechos metropolitanos en cada uno de los sectores estratégicos?

Para abordar esta pregunta, la SDP desarrolló un ejercicio inicialmente “intuitivo” orientado a la identificación de algunos temas catalizadores que pudieran ayudar a explicar las posibles relaciones y estrechas interdependencias entre los municipios y el Distrito Capital en algunos de los sectores estratégicos. El resultado se resume en la siguiente figura.

Figura 4. Algunas dimensiones de los sectores estratégicos a tener en cuenta para la definición de los hechos metropolitanos



Fuente: Subsecretaría de Planeación Territorial, Secretaría Distrital de Planeación (2014).

De esta manera, teniendo en cuenta el alcance general de este primer ejercicio y la necesidad de aproximarse a la delimitación o comprensión de la jurisdicción de un área metropolitana en el contexto bogotano, se identificó la importancia de analizar los diferentes arreglos institucionales dispuestos en la normativa colombiana para la provisión de bienes y servicios públicos y el ejercicio de autoridad en los sectores estratégicos identificados. Esta tarea espera ayudar a identificar las organizaciones que, bajo unas características institucionales dadas, interactúan vertical y horizontalmente, y que en una escala metropolitana podrían demandar de una actuación político-administrativa conjunta o de la conformación de un nivel gubernamental intermedio para lograr mayor eficiencia en la provisión de ciertos bienes y servicios públicos.

SEGUNDA PARTE



4. LA ACTUACIÓN POLÍTICO-ADMINISTRATIVA CONJUNTA PARA LA PROVISIÓN DE BIENES Y SERVICIOS PÚBLICOS DE ESCALA METROPOLITANA

Como lo ha definido la ley colombiana, los hechos metropolitanos son fenómenos complejos que trascienden la escala municipal o distrital, lo que supone la necesidad de configurar un nivel de gobierno de escala metropolitana que busca la actuación político-administrativa conjunta al menos en dos niveles. Por un lado, para algunos temas es necesario un nivel de gobierno supramunicipal que permita la dirección de las funciones públicas y administrativas propias de un área metropolitana que coordine y armonice las decisiones municipales y distritales, y por otro lado, es fundamental la constitución y el fortalecimiento de procesos técnicos y políticos que favorezcan la toma de decisiones del ámbito metropolitano, reduciendo los posibles conflictos de la implementación de acciones desde este nivel supramunicipal.

Es de resaltar que el gobierno de un área metropolitana a constituir, es un elemento que debe edificarse sobre la base de una institucionalidad nacional, regional y municipal existente, sobre una manera de tomar las decisiones y de implementarlas, y sobre unos arreglos o diseños institucionales a veces más arraigados que otros, que necesitan ser articulados o reconfigurados para dialogar con este nuevo nivel de planeación, gestión y regulación a escala metropolitana. Desde la perspectiva de una actuación político administrativa conjunta, el área metropolitana supone el desarrollo de algún tipo de cambio institucional y el reajuste de las organizaciones gubernamentales existentes, para garantizar la coordinación de los entes territoriales y de la Nación, con el nivel supramunicipal o metropolitano.

Por lo anterior, se ha identificado la importancia de evaluar los arreglos institucionales vigentes que favorecen o no esta condición y disponen en cierta medida, los posibles escenarios para la delegación, transferencia o coordinación de algunas competencias del nivel distrital, municipal y regional hacia un posible gobierno metropolitano. Al respecto, es importante señalar que la estructura territorial del Estado colombiano supone la distribución del poder y de sus competencias públicas en diferentes niveles

o jurisdicciones que buscan satisfacer de manera más eficiente las necesidades de la población, como se explica a continuación.

Desde la Constitución de 1991, Colombia se constituye como una República unitaria, descentralizada y con autonomía de sus entidades territoriales. Así, el nivel nacional *“se especializa en la orientación y coordinación general; en el manejo macroeconómico y en la creación de condiciones para la provisión de bienes y servicios de impacto global; mientras que las entidades territoriales asumen la responsabilidad de garantizar la prestación de servicios públicos locales”* (Devia, DANE). Como lo explica la cartilla *“Descentralización y entidades territoriales”* de la Procuraduría delegada para la Descentralización y las Entidades Territoriales (2011), las entidades territoriales son personas jurídicas de derecho público que gozan de autonomía para gobernarse por autoridades propias, ejercer las competencias que les correspondan según la ley, participar en las rentas nacionales y establecer tributos.

En Colombia las entidades territoriales corresponden a los departamentos, los municipios, los distritos y los territorios indígenas, no obstante, se reconocen otras formas de organización territorial como las áreas metropolitanas, las asociaciones de municipios, de departamentos, de distritos y de áreas metropolitanas, las regiones de planeación y gestión, entre otras.

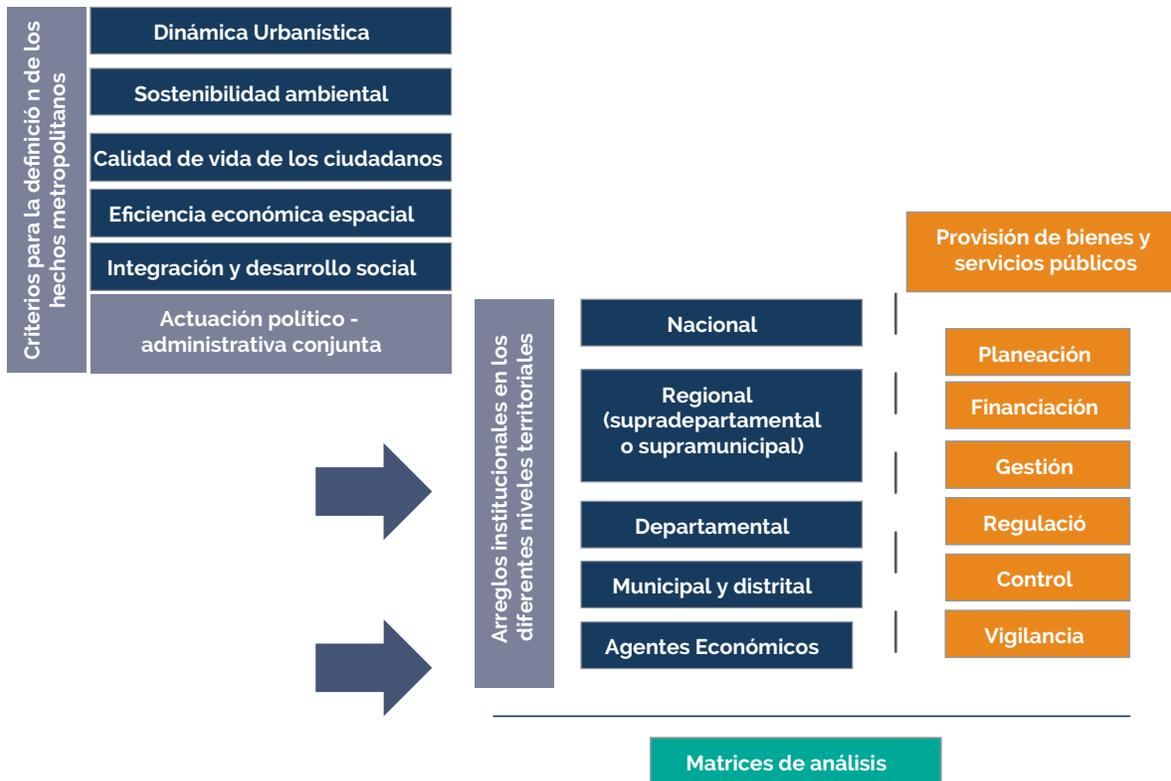
Los **departamentos** son entidades administrativas y territoriales integradas por municipios, como entidad e intermediación entre la nación y las entidades locales, bajo la autoridad de un gobernador. De acuerdo con el artículo 298 de la Constitución Política de Colombia *“los departamentos tienen autonomía para la administración de los asuntos seccionales y la planificación y promoción del desarrollo económico y social dentro de su territorio en los términos establecidos por la Constitución”*.

Por su parte, los **municipios** representan la entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado colombiano, a la cual le corresponde entre otras, la prestación de los servicios públicos que determine la Ley, la construcción de obras locales, el ordenamiento de su territorio, la promoción de la participación comunitaria y el mejoramiento social y cultural de sus habitantes. Los municipios cuentan con autonomía política, fiscal y administrativa dentro de los límites que lo señalen la Constitución y la Ley.

Entre tanto, los **distritos** son entidades territoriales del orden local sometidas a un régimen especial que les confiere de forma simultánea, las competencias asignadas por la Ley tanto a los departamentos como a los municipios. La ciudad de Bogotá, Capital de la República y del departamento de Cundinamarca, se organiza como Distrito Capital y su régimen político, fiscal y administrativo es determinado por la Constitución y las leyes especiales que le conciernan.

Otras de las formas de organización territorial son las **áreas metropolitanas** entendidas como entidades administrativas de coordinación supramunicipal más no como entidades político-administrativas con gobierno propio, que surgen por la integración voluntaria de al menos un municipio con otro municipio o distrito núcleo, los cuales establecen estrechas relaciones de interdependencia de orden físico, económico y social. De esta manera, las áreas metropolitanas son lideradas por una Junta Metropolitana y son requeridas para administrar de forma coordinada la planeación y gestión eficiente del desarrollo de cada uno de los municipios que la integran.

Figura 5. Análisis de la provisión de los bienes y servicios públicos a la luz del criterio de actuación político-administrativa conjunta



Fuente: Subsecretaría de Planeación Territorial, Secretaría Distrital de Planeación (2014).

Con base en lo anterior, se decidió analizar los arreglos institucionales existentes para la provisión de los *bienes y servicios públicos* de algunos sectores estratégicos para la definición de los hechos metropolitanos, teniendo en cuenta el alcance de las competencias públicas y administrativas que han sido establecidas para los diferentes niveles territoriales, así como las competencias de otros agentes económicos que intervienen en el cumplimiento de esta función. Es de resaltar que para el abordaje del análisis institucional propuesto, se entiende que el concepto de provisión supone los arreglos institucionales dispuestos no sólo para las decisiones y acciones relativas a la oferta y prestación de bienes y servicios públicos en las diferentes jurisdicciones, sino también para aquellas decisiones y acciones relativas a la planeación, financiación, gestión pública, regulación, control y vigilancia de los mismos, desde los diferentes niveles territoriales y agentes privados.

Como parte de este análisis, se elaboraron unas matrices para clasificar los agentes que intervienen en las diferentes fases de la provisión de varios bienes y servicios públicos, desde el nivel nacional hasta el nivel municipal e identificar aquellas actividades que podrían ser descentralizadas, transferidas o coordinadas con un área metropolitana o un nivel supramunicipal. La elaboración de estas matrices constituye un primer paso para identificar las posibles competencias de un área metropolitana a conformar entre el Distrito Capital y los municipios circunvecinos, a partir del alcance y jurisdicción de las organizaciones nacionales, departamentales y distritales en la provisión actual de cada servicio y bien público analizado en 4 sectores estratégicos: servicios públicos domiciliarios, movilidad, servicios ambientales y planeación del ordenamiento territorial.

A continuación, se presenta este análisis institucional como insumo para la discusión de una posible la Ley Especial de Área Metropolitana de Bogotá y los municipios circunvecinos.

4.1 Arreglos institucionales para la provisión de los servicios públicos domiciliarios

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

tanto a la Nación, como a los departamentos, los municipios y las empresas prestadoras de los servicios.

De esta manera, la Nación tiene la obligación de apoyar financiera, técnica y administrativamente a las empresas de servicios públicos y/o a los municipios que hayan asumido la prestación directa de los servicios públicos, así como de vigilar la prestación de los mismos garantizando la conservación y la recuperación de los recursos naturales o ambientales utilizados en la provisión de los servicios. Por su parte, los departamentos cumplen funciones de apoyo y coordinación financiera, técnica y administrativa para las empresas de servicios públicos que operan en el departamento, y para los municipios que hayan asumido la prestación directa. Igualmente, los departamentos tienen la obligación de promover la asociación de municipios o la celebración de convenios interadministrativos para la prestación de servicios públicos, cuando se evidencien razones técnicas y económicas para ello.

En términos generales, es responsabilidad de los municipios, asegurar la prestación de los servicios domiciliarios, de forma directa o a través de empresas de servicios públicos, garantizando también la participación de los usuarios en la gestión y fiscalización de las entidades que prestan los servicios públicos y otorgando subsidios a los usuarios con ingresos más bajos. Para facilitar la tarea, los municipios son los encargados de estratificar los inmuebles residenciales y establecer la nomenclatura de los predios. Además, a nivel local, las Empresas de Servicios Públicos tienen la función de prestar uno o más de los servicios públicos definidos por la Ley, y realizar una o varias de las actividades complementarias.

Por su parte, es de resaltar que la regulación de todos los servicios públicos domiciliarios está en cabeza de las Comisiones de Regulación específicas para cada servicio. Estas comisiones tienen su origen en la Constitución de 1991, en la cual el Estado *“adopta la posición de regular, controlar y vigilar, dejando que el sector privado participe también en su prestación e introduciendo la competencia”* (Germán Dario Valencia citado por Uprimny, 2006) y otorga a las comisiones la facultad de promover y regular el balance de los mecanismos de control en la prestación de los servicios públicos (Ley 142, Artículo 45º). Las comisiones creadas por la Ley 142 de 1994 son: la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico, la Comisión de Regulación de Energía y Gas y la Comisión de Regulación de Telecomunicaciones.

A continuación se presentan el análisis realizado para cada uno de los servicios públicos domiciliarios definidos por la normativa colombiana, y los arreglos institucionales existentes para la provisión de los mismos. Cada uno de los servicios cuenta con una matriz de análisis que se anexa al final del documento (Matrices 1-5).

4.1.1 Servicios de acueducto y alcantarillado

De acuerdo con lo establecido en la Ley 142 de 1994, en Colombia, el servicio domiciliario de acueducto y alcantarillado o de agua potable y saneamiento básico, está compuesto por las actividades de captación, tratamiento, almacenamiento, conducción, transporte y distribución de agua potable (acueducto) y las actividades de recolección, transporte, tratamiento y disposición final de los residuos líquidos (alcantarillado). Como lo señala el Plan Maestro de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá (2006), el sistema de acueducto o de abastecimiento de agua potable consta de 6 componentes interrelacionados como se explican y se ilustran en el Cuadro 1 y en la Ilustración 1.

Cuadro 1. Componentes del sistema de Acueducto y Alcantarillado

Sistema de acueducto o abastecimiento de agua potable	
Componentes	Descripción
Captación	El tipo de estructura a utilizar depende del tipo de fuente utilizada. Si la fuente es superficial la captación se hace mediante una estructura de “bocatoma” y si la fuente es subterránea se hace mediante “pozos”.
Conducción	Corresponde a la infraestructura para el transporte del agua desde el sitio de captación hasta la planta de tratamiento. Generalmente la conducción se realiza por tubería a presión o por gravedad y/o por canales abiertos o cerrados.
Tratamiento del agua	Es el proceso por medio del cual se transforma la calidad del agua presente en la fuente de abastecimiento a una calidad adecuada para su consumo humano de acuerdo con la normatividad vigente
Almacenamiento	Es la capacidad que debe tener el sistema, de almacenar agua tratada para poder suplir la demanda en las horas pico y proveer unas reservas para situaciones de emergencia como es el caso de almacenamiento de agua contra incendio, o en periodos de mantenimiento de redes.
Distribución	Es el proceso por medio del cual se conduce el agua desde los sitios de almacenamiento hasta los predios de los usuarios del servicio. Los elementos principales de la conducción son las redes matrices, las cuales tienen como función conducir grandes volúmenes de agua hacia todas las zonas de la ciudad, y redes secundarias, que distribuyen el agua en cada calle y sobre las cuales están instaladas las acometidas.

Sistema de alcantarillado	
Componentes	Descripción
Recolección	Sistemas convencionales: Incluye alcantarillado combinado y el alcantarillado separado. Sistemas no convencionales: Alternativas que incluyen los alcantarillados simplificados, los alcantarillados condominiales y los alcantarillados sin arrastre de sólidos. Sistemas in situ: Corresponde al uso de letrinas y tanques, pozos sépticos y campos de riego, los cuales son sistemas de muy bajo costo y pueden ser apropiados en áreas suburbanas con baja densidad de población y con adecuadas características del Subsuelo. En la medida que el suelo se urbanice, este sistema debe considerarse como transitorio hacia alguno de los otros dos sistemas.
Transporte	El transporte se realiza a través de redes de tuberías distribuidas por la ciudad, hasta la planta de tratamiento. Dependiendo del tipo de aguas transportada por dichas tuberías, el sistema se clasifica en: alcantarillado sanitario (aguas domésticas e industriales), alcantarillado pluvial (aguas lluvias) y alcantarillado combinado (sanitario y pluvial).
Tratamiento	El tratamiento de los residuos líquidos consiste en un conjunto de procesos físicos, biológicos y químicos que tienen por propósito la descontaminación de las aguas por desechos de actividades residenciales, industriales y comerciales. Para ello, es necesario la construcción y funcionamiento de plantas de tratamiento capaces de limpiar el volumen de agua contaminada producida por una población. Tratamiento primario: Se remueve una porción de los sólidos suspendidos y de la materia orgánica del agua residual. Tratamiento secundario: Encargado de la remoción de la materia orgánica y los sólidos suspendidos.
Disposición final	La disposición final corresponde a la descarga de las aguas tratadas o sin tratar, en cuerpos de agua receptores como ríos, quebradas, arroyos, humedales, lagos, ciénagas, embalses y el mar. En esta actividad es importante el manejo de los posibles efectos ambientales de las descargas, especialmente de las poblaciones vecinas a las fuentes de agua receptoras de descargas.

Fuente: Subsecretaría de Planeación Territorial, Secretaría Distrital de Planeación (2014) a partir de Lopez Cualla, Ricardo A. Elementos de diseño para acueductos y alcantarillados. Editorial Escuela Colombiana de Ingeniería, 1995.

Por su parte, el servicio de alcantarillado está compuesto por un conjunto de tuberías y obras complementarias con el objeto de recolectar y evacuar las aguas residuales de las viviendas, industriales y comercios, así como las escorrentías superficiales producidas por las lluvias. Igualmente, hace parte del sistema de saneamiento las actividades de tratamiento y disposición final de los residuos líquidos (Ver Cuadro 1 e Ilustración 1).

Para la provisión de los servicios de abastecimiento y saneamiento básico, el sector ha establecido una distribución de competencias y responsabilidades que van desde el nivel nacional hasta el nivel municipal. Estas competencias están relacionadas con la planeación, prestación, administración y financiación inmediata de los servicios; la regulación de la prestación del servicio; y la vigilancia y control del cumplimiento de la normatividad vigente para la provisión del mismo.

Ilustración 1 Flujo del agua a través de los Sistemas de Acueducto y Alcantarillado

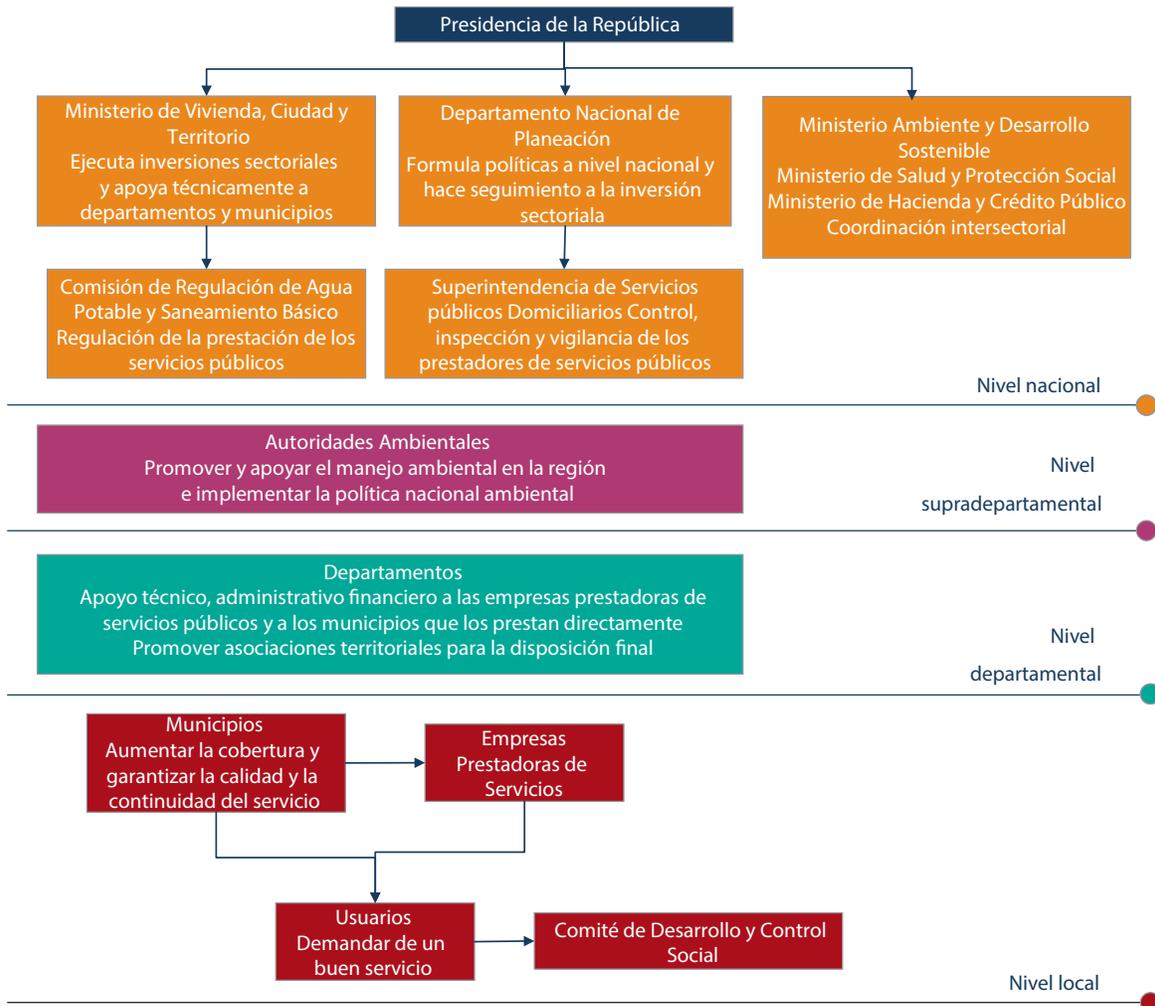


Fuente: Imagen original tomada de <http://frayan0007.wordpress.com/fencyt/> (Revisado el 10 de julio de 2014).

Así por ejemplo, el nivel nacional, a través de instituciones como el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, se encarga de planificar y diseñar políticas para el sector y brindan asistencia técnica a los departamentos y municipios. El Ministerio a través del **Viceministerio de Agua y Saneamiento Básico**, tiene como objetivo formular, adoptar, dirigir, coordinar y ejecutar la política pública, planes y proyectos en materia del desarrollo territorial y urbano planificado del país. Igualmente, está encargado de la consolidación del sistema de ciudades, con patrones de uso eficiente y sostenible del suelo, teniendo en cuenta las condiciones de acceso y financiación de vivienda, y de prestación de los servicios públicos de agua potable y saneamiento básico.

Por su parte, el Departamento Nacional de Planeación (DNP) como Departamento Administrativo que pertenece a la Rama Ejecutiva del poder público y depende directamente de la Presidencia de la República, participa desde el nivel nacional, como secretaria técnica del Consejo Nacional de Política Económica (CONPES) y como el órgano encargado de hacer el seguimiento a la inversión sectorial frente a los servicios públicos domiciliarios. Así, entre las funciones que le corresponden al DNP, se encuentran: el diseño de la política para la adecuada y eficiente prestación de los servicios públicos domiciliarios; la preparación, coordinación, ejecución y control del Plan Nacional de Desarrollo; y el diseño de las metodologías de estratificación, entre otras.

Figura 6. Distribución de las competencias por niveles para la provisión de los servicios de Acueducto y Alcantarillado



Fuente: Subsecretaría de Planeación Territorial, Secretaría Distrital de Planeación (2014) a partir de DDU-SAS-DNP.

Adicionalmente desde el nivel nacional diferentes entidades ejercen funciones de regulación y control al servicio. Por ejemplo, el Ministerio de Salud se encarga de regulación de la calidad del agua de los sistemas de acueducto para consumo humano con el fin de mejorar la salubridad ambiental y reducir los riesgos para la salud. Por su parte, la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico (CRA) es la entidad encargada de expedir el marco regulatorio de los servicios de acueducto y alcantarillado para regular monopolios, promover la competencia, impulsar la sostenibilidad del sector Agua Potable y Saneamiento Básico, evitando abusos de posición dominante, garantizando la prestación de servicios de calidad, con tarifas razonables y amplia cobertura. Finalmente, la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios a través de la Superintendencia Delegada para

Acueducto, Alcantarillado y Aseo, vigila, inspecciona y controla las empresas prestadoras de servicios públicos, como se muestra en la Figura 6.

Desde el nivel supradepartamental, las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR) tienen un rol transversal en este sector, puesto que son las encargadas de elaborar y gestionar los Planes de Ordenación y Manejo de Cuencas Hidrográficas y de la ejecución de obras de infraestructura, necesarias para la defensa y protección o para la descontaminación o recuperación del medio ambiente y los recursos naturales como el agua. En otras palabras, las CAR garantizan la disponibilidad y conservación de las fuentes naturales de agua para poder responder a la prestación del servicio de acueducto en el territorio nacional.

De manera complementaria, el nivel departamental, cumple una función principalmente de planificación sectorial y territorial, así como de soporte a la prestación de los servicios, a través de la elaboración del Plan Departamental de Aguas, el apoyo técnico a los municipios, la conformación de esquemas regionales, y la cofinanciación de proyectos para el funcionamiento del sector.

Particularmente, en el ámbito de estudio, la Secretaría de Planeación de Cundinamarca hace parte del Sector Administrativo de Planeamiento Estratégico y Gestión Institucional del despacho del Gobernador, y tiene la responsabilidad de coordinar la política departamental relacionada con la prestación de los servicios públicos domiciliarios que ha sido unificada en el Plan Departamental para el Manejo Empresarial de los Servicios de Agua y Saneamiento de Cundinamarca – PDA-CND (2012). Éste último corresponde a un conjunto de estrategias de planeación y coordinación interinstitucional, formuladas y ejecutadas con el objeto de lograr la sostenibilidad en la presentación de los servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico en 108 municipios de Cundinamarca. Adicionalmente, en el año 2008 fue constituida Empresas Públicas de Cundinamarca S.A. ESP con el propósito de prestar los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado, aseo, energía y gas en la jurisdicción del departamento y ser la gestora principal del Programa de Agua y Saneamiento para la Prosperidad – Plan Departamental para el Manejo Empresarial de los Servicios de Agua y Saneamiento PAP-PDA.

Finalmente, el nivel municipal y/o distrital, cumple funciones muy importantes en la planeación, gestión, regulación y control de los servicios de acueducto y alcantarillado. Así, los municipios y distritos planifican a través de instrumentos

como los POT, EOT, PBOT, los planes maestros y los Planes de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas, mediante la definición de las Áreas de Interés para Acueductos Municipales, la asignación del presupuesto de inversión, el desarrollo de obras de infraestructura y la definición del esquema de tarifas, en caso de ser prestadores directos de los servicios públicos domiciliarios.

De manera complementaria, las Empresas de Servicios Públicos (ESP) son las encargadas de prestar los servicios públicos con calidad, continuidad y eficiencia, cumpliendo con el marco regulatorio y normativo del sector, contenido en el Reglamento Técnico del Sector de Agua Potable y Saneamiento Básico (RAS). Las ESP están obligadas a reportar resultados confiables y oportunos a los entes de control, ejecutar con eficacia los planes de expansión de la infraestructura y de los servicios atendiendo las decisiones de ordenamiento territorial definidas en los planes de ordenamiento territorial o los instrumentos complementarios de los municipios donde prestan sus servicios. Específicamente para el servicio de alcantarillado, las ESP están en la obligación de elaborar el Plan de Saneamiento y Manejo de Vertimientos (PSMV).

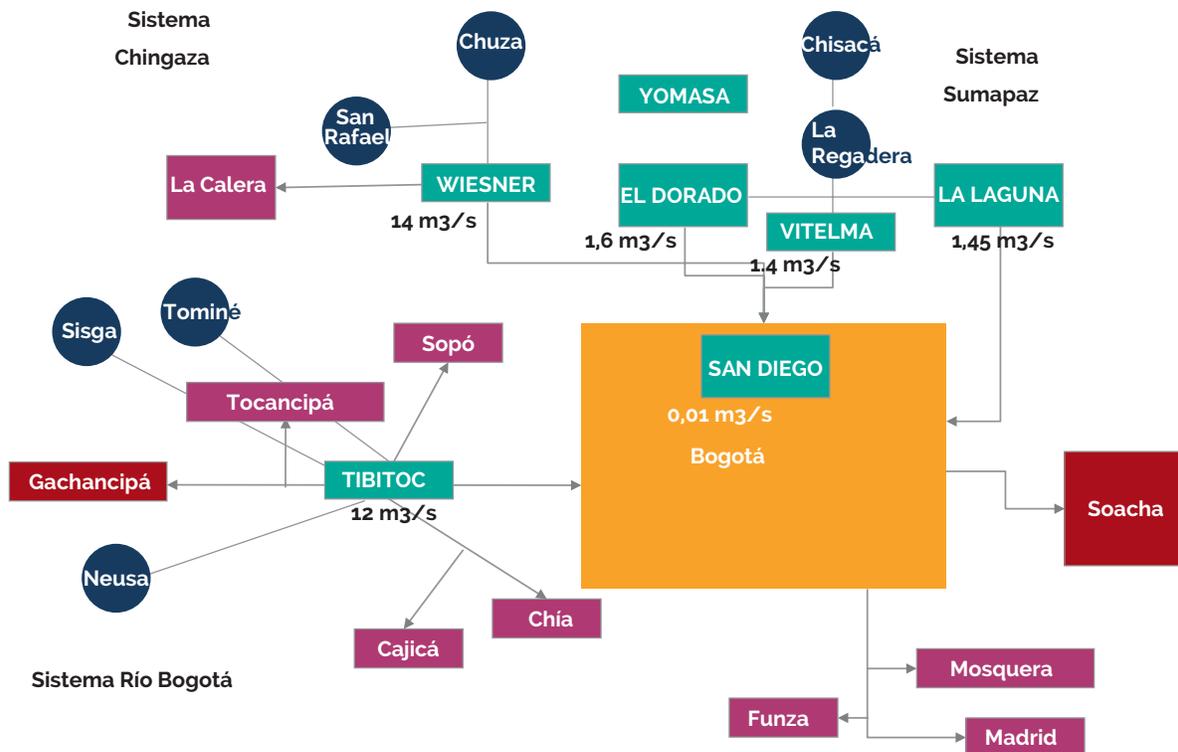
No obstante, según el Decreto 3050 de 2013, los desarrolladores urbanísticos que operan en el nivel local, en el marco de los arreglos institucionales para el sector de acueducto y alcantarillado, están en *“la obligación de construir las redes locales o secundarias necesarias para la ejecución del respectivo proyecto urbanístico y la prestación efectiva de los servicios de acueducto y alcantarillado. En estos casos el prestador del servicio deberá hacer la supervisión técnica de la ejecución de estas obras y recibir la infraestructura. Cuando el proyecto se desarrolle por etapas este recibo se dará a la finalización de la correspondiente etapa”* (Artículo 4º). En ese sentido, el diseño y la construcción de la red de distribución local o red secundaria tanto de acueducto como de alcantarillado le corresponden a los urbanizadores, pero una vez entregada la infraestructura, su operación, mantenimiento y expansión son responsabilidad de las Empresas Prestadoras de los Servicios.

Particularmente, en la Región Metropolitana de Bogotá, se destaca el modelo de provisión del servicio de acueducto de la ciudad de Bogotá D.C centralizado en la Empresa de Acueducto, Alcantarillado y Aseo de Bogotá ESP. Éste funciona mediante un sistema integrado por componentes a gravedad y componentes por bombeo que incluye fuentes de abastecimiento, aducciones, estaciones de bombeo, embalses, plantas de tratamiento, conducciones, tanques de amortiguación, redes matrices,

redes expresas, tuberías de distribución principal y secundaria, y acometidas domiciliarias (EAB, 2014). En la siguiente figura es posible observar el impacto que tiene este modelo de servicio en el territorio de la Región Metropolitana.

Es de resaltar que la Empresa de Acueducto, Alcantarillado y Aseo de Bogotá ESP tiene una importante participación en el abastecimiento de agua en el ámbito regional, especialmente mediante la prestación directa, venta de agua en bloque, operación de los sistemas y soporte a la gestión. La prestación directa consiste en la prolongación del servicio de acueducto mediante conexiones a su red principal, y el cobro por dicho servicio, por ejemplo en el caso de Soacha y Gachancipá (EAB, 2014). La venta en bloque consiste en la provisión de agua a municipios de la región mediante la extensión de sus redes principales de agua potable hasta la entrada del sistema municipal, cobrando un precio por metro cúbico. Posteriormente, la empresa municipal es la encargada de la distribución, facturación, cobro y recaudo de los servicios de acueducto y alcantarillado en el municipio.

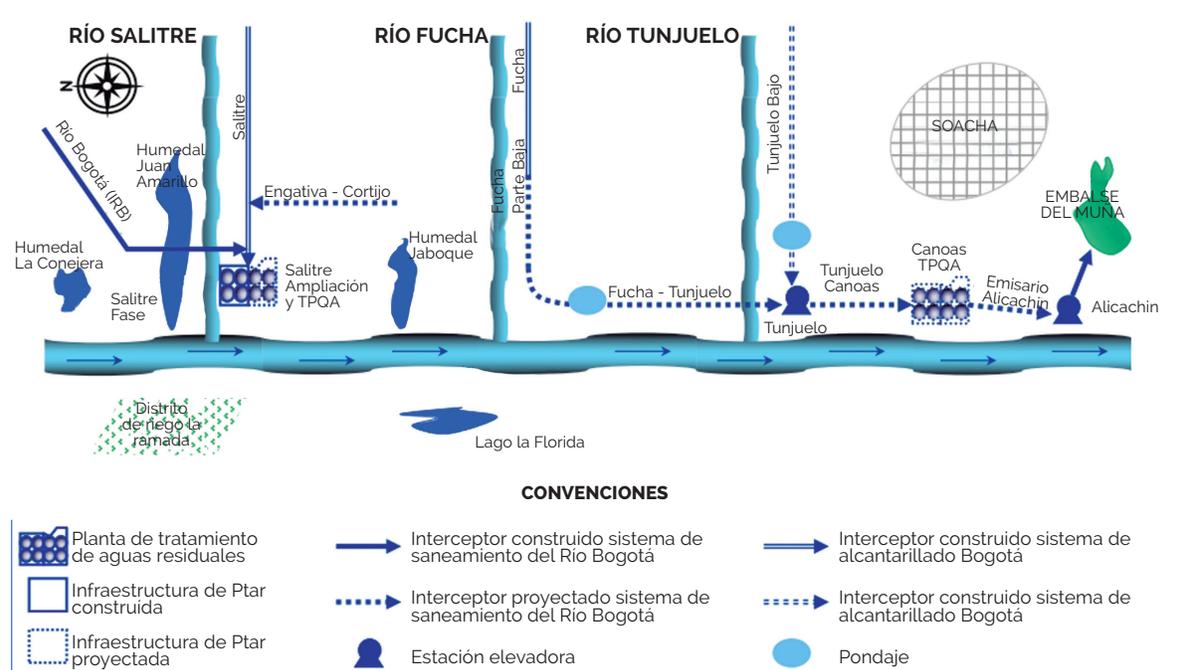
Figura 7. Sistema de Acueducto o abastecimiento de agua potable de la EAAB



Fuente: Subsecretaría de Planeación Territorial, Secretaría Distrital de Planeación (2014) a partir de Plan Maestro de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá (2006), EAAB (2014), TIBITOC S.A E.S.P. (2014).

De forma similar, la EAB está encargada del sistema de alcantarillado pluvial y sanitario de la ciudad de Bogotá, el cual combina o separa aguas lluvias y residuales. Para el tratamiento de las aguas servidas, la ciudad cuenta con la Planta de Tratamiento de Aguas Residuales (PTAR) Salitre que es un complejo tecnológico fundamental para el saneamiento del Río Bogotá, resultado del esfuerzo conjunto del gobierno nacional, distrital y el Acueducto de Bogotá. En la PTAR Salitre se tratan aguas residuales del norte de la ciudad, generadas por más de dos millones de bogotanos, principalmente de hogares, oficinas, colegios y universidades, entre otros. De esta manera, se asegura que las aguas vertidas al Río Bogotá luego del proceso de tratamiento en esta planta, contribuyan al saneamiento del principal afluente de la ciudad. Además, permite la descontaminación de las aguas residuales que capta en la cuenca del río Salitre, humedal Torca y humedal La Conejera.

Figura 8. Sistema de Tratamiento de Aguas Residuales de Bogotá



Fuente: <http://www.infraestructura.org.co/Julio 2014>.

A pesar de lo anterior, como lo ha señalado el fallo del Consejo de Estado del 28 de marzo de 2014 frente a la Cuenca del Río Bogotá, es necesario continuar con las ampliaciones de la PTAR Salitre y avanzar en la construcción y puesta en marcha de la PTAR Canoas y la estación elevadora, con el fin de poder tratar las aguas residuales del sur de la ciudad y reducir el impacto contaminante sobre el Río Bogotá, sin duda un problema ambiental con impacto metropolitano y regional.

Con respecto a la calidad y características de la prestación de los servicios de acueducto y alcantarillado en los municipios de la región, no se cuenta con información comparable, actualizada y disponible, no obstante, en el Cuadro 2 se hace un resumen de los operadores de los servicios de acueducto y alcantarillado en los diferentes municipios que hacen parte del ámbito metropolitano, a partir de la información recopilada en el Plan de Departamental de Aguas de Cundinamarca (2010).

Cuadro 2. Operadores para la prestación de los servicios de Acueducto y Alcantarillado de los municipios del ámbito metropolitano

Cuenca del Río Bogotá	Municipio del Borde Urbano del Ámbito Metropolitano	Acueducto		Alcantarillado	
		Tipo de ente	Nombre del operador del servicio	Tipo de ente	Nombre del operador del servicio en zona urbana
Media	Bogotá D.C.	ESP	Empresa de Acueducto, Alcantarillado y Aseo de Bogotá ESP	ESP	Empresa de Acueducto, Alcantarillado y Aseo de Bogotá ESP
Media	Bojacá	SSP	Secretaria de Servicios Públicos Domiciliarios de Acueducto, Alcantarillado y Aseo del Municipio de Bojacá	SSP	Secretaria de Servicios Públicos Domiciliarios de Acueducto, Alcantarillado y Aseo del Municipio de Bojacá
Alta	Cajicá	ESP	Empresa de Servicios Públicos de Cajicá S.A. E.S.P.	ESP	Empresa de Servicios Públicos de Cajicá S.A. E.S.P.
Alta	Chía	AU	Asociación de Usuarios Prestadora de Servicios Públicos del Teusacá	ESP	Hydros Chía S en C.A. E.S.P
		ESP	Hydros Chía S en C.A. E.S.P		
Alta	Cota	AU	Asociación de Usuarios del Acueducto de la Vereda de Roza de Cota	ESP	Emsercota S.A. E.S.P.
		ESP	Emsercota S.A. E.S.P.		
		ESP	Aguas de la Sabana de Bogotá S.A. E.S.P.		
Media	El Rosal	SSP	Secretaría de Servicios Públicos del Municipio de El Rosal	SSP	Secretaría de Servicios Públicos del Municipio de El Rosal

Cuenca del Río Bogotá	Municipio del Borde Urbano del Ámbito Metropolitano	Acueducto		Alcantarillado	
		Tipo de ente	Nombre del operador del servicio	Tipo de ente	Nombre del operador del servicio en zona urbana
Media	Facatativá	AU	Asociación de Usuarios de Acueducto y Saneamiento Básico vereda Cuatro Esquinas de Bermeo	AU	Asociación de Socios Suscriptores del Servicio de Acueducto, Alcantarillado y Aseo del barrio Cartagena de Facatativá
		AU	Asociación de Socios Suscriptores del Servicio de Acueducto, Alcantarillado y Aseo del barrio Cartagena de Facatativá		
		ESP	Aguas del Occidente Cundinamarqués - Acueducto, Alcantarillado, Aseo y Servicios Complementarios E.A.O.C. E.S.P	ESP	Aguas del Occidente Cundinamarqués - Acueducto, Alcantarillado, Aseo y Servicios Complementarios E.A.O.C. E.S.P
Media	Funza	ESP	Empresa Municipal de Acueducto, Alcantarillado y Aseo de Funza	ESP	Empresa Municipal de Acueducto, Alcantarillado y Aseo de Funza
Alta	Gachancipá	AU	Asociación de Usuarios del Acueducto de la vereda San Martín de Gachancipá	-	-
Alta	La Calera	AU	Asociación de Usuarios del Servicio de Acueducto y Alcantarillado de la vereda de El Volcán del Municipio de La Calera Departamento de Cundinamarca	ESP	Empresa de Servicios Públicos de La Calera
		ESP	Empresa de Servicios Públicos de La Calera		
Media	Madrid	ESP	Empresa de Acueducto, Alcantarillado y Aseo de Madrid E.S.P.	ESP	Empresa de Acueducto, Alcantarillado y Aseo de Madrid E.S.P.
		AU	Asociación de Suscriptores del Servicio de Acueducto y Alcantarillado de Puente de Piedra del Municipio de Madrid Departamento de Cundinamarca		
Media	Mosquera	ESP	Hydros Mosquera S. en C.A. E.S.P.	ESP	Hydros Mosquera S. en C.A. E.S.P.

Cuenca del Río Bogotá	Municipio del Borde Urbano del Ámbito Metropolitano	Acueducto		Alcantarillado	
		Tipo de ente	Nombre del operador del servicio	Tipo de ente	Nombre del operador del servicio en zona urbana
-	Sibaté	AU	Asociación de Usuarios Acueducto Regional veredas de Sibaté, Soacha y Granada -	ESP	Empresas Públicas Municipales de Sibaté S.C.A. E.S.P
		AU	Asociación de Usuarios del Acueducto de la vereda Las Delicias y barrio Santa Teresa		
		ESP	Empresas Públicas Municipales de Sibaté S.C.A. E.S.P		
-	Soacha	ESP	Empresa de Acueducto y Alcantarillado El Rincón S.A. -	ESP	Empresa de Acueducto y Alcantarillado El Rincón S.A. -
		ESP	Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Santa Ana E.S.P S.A	ESP	Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Santa Ana E.S.P S.A
Alta	Sopó	ESP	Empresa de Servicios Públicos de Sopó	ESP	Empresa de Servicios Públicos de Sopó
Media	Subachoque	AU	Asociación de Usuarios del Acueducto Regional de Cascajal	OSP	Oficina de Servicios Públicos Domiciliarios del Municipio de Subachoque
		AU	Corporación para la Conservación y Aprovechamiento Racional del Agua de las veredas La Yegüera, Las Pilas, Tibagota y El Santuario		
		AU	Asociación de Usuarios del Acueducto de la Vereda de El Valle		
		AU	Asociación de Usuarios del Servicio de Acueducto y Saneamiento Básico de la Vereda de Canica Alta		
		AU	Asociación de Afiliados del Acueducto de la vereda Altania		
		AU	Asociación de Usuarios de Acueducto y Alcantarillado de la Quebrada Chiqueros		
		AU	Asociación de Usuarios del Servicio de Agua Potable y Alcantarillado de la Inspección de Policía El Guamal municipio de Subachoque		

Cuenca del Río Bogotá	Municipio del Borde Urbano del Ámbito Metropolitano	Acueducto		Alcantarillado	
		Tipo de ente	Nombre del operador del servicio	Tipo de ente	Nombre del operador del servicio en zona urbana
		OSP	Oficina de Servicios Públicos Domiciliarios del Municipio de Subachoque		
		AU	Asociación de Usuarios del Acueducto y Saneamiento Básico de la Inspección Municipal de La Pradera municipio de Subachoque		
		AU	Asociación de Usuarios del Acueducto vereda El Centro los Llanitos de Subachoque		
Alta	Tabio	AU	Asociación de Usuarios del Acueducto Nacedero Pozo Hondo	SSP	Municipio de Tabio Secretaría de Servicios Públicos
		SSP	Municipio de Tabio Secretaría de Servicios Públicos		
Alta	Tenjo	ESP	Empresa de Servicios Públicos Domiciliarios de Acueducto, Alcantarillado y Aseo de Tenjo S.A. E.S.P.	ESP	Empresa de Servicios Públicos Domiciliarios de Acueducto, Alcantarillado y Aseo de Tenjo S.A. E.S.P.
Alta	Tocancipá	OSP	Oficina de Servicios Públicos del Municipio de Tocancipá	OSP	Oficina de Servicios Públicos del Municipio de Tocancipá
-	Zipacón	AU	Asociación de Usuarios del Acueducto Rural de las veredas La Cabaña - La Capilla	ESP	Empresas Públicas municipales de Zipacón E.S.P. En liquidación
		OSP	Oficina Técnica de Servicios Públicos		
		AU	Asociación de Usuarios del Acueducto de La Quebrada el Zurrón		
		AU	Asociación de Usuarios Servicio de Acueducto, Alcantarillado y Aseo E.S.P. de la vereda Pueblo Viejo del municipio de Zipacón Cundinamarca		
		AU	Asociación de Usuarios de Acueducto de la vereda Pueblo Viejo sector Puerto Rico		

Cuenca del Río Bogotá	Municipio del Borde Urbano del Ámbito Metropolitano	Acueducto		Alcantarillado	
		Tipo de ente	Nombre del operador del servicio	Tipo de ente	Nombre del operador del servicio en zona urbana
		AU	Asociación de Usuarios de Acueducto y Alcantarillado El Ocaso		
		AU	Asociación de Usuarios del servicio de Acueducto de la vereda Rincón Santo del municipio de Zipacón		
		AU	Asociación de Usuarios del Acueducto veredal La Capilla Laguna Verde San Miguel E.S.P.		
		APC	Asociación de Usuarios del servicio de Acueducto de la parte alta y baja de la vereda Paloquemao del municipio de Zipacón Asociación del acueducto de La Vereda El Chircal		
		AU	Asociación de Usuarios de Acueducto y Saneamiento Básico vereda Pueblo Viejo sector La Joya Sabanalarga		
		AU	Asociación de Usuarios para la prestación del servicio de Acueducto y alcantarillado de la vereda El Chuscal		
		ESP	Empresas Públicas municipales de Zipacón E.S.P. En liquidación		
Alta	Zipaquirá	ESP	Empresa de Acueducto Alcantarillado y Aseo de Zipaquirá E.S.P.	ESP	Empresa de Acueducto Alcantarillado y Aseo de Zipaquirá E.S.P.
		AU	Asociación de Usuarios de Acueducto Regional de Rasgata y otras de los municipios de Tausa, Nemocón, Cucunubá, Sutatausa y Cagua		

OSP: Oficina de Servicios Públicos / ESP: Empresa de Servicios Públicos / DSP: Dirección de Servicios Públicos / USP: Unidad de Servicios Públicos / SSP: Secretaria de Servicios Públicos / AU: Asociación de Usuarios

Fuente: Subsecretaría de Planeación Territorial, Secretaría Distrital de Planeación (2014) a partir de Empresas Públicas de Cundinamarca S.A. ESP (2010).

Como se evidencia en el cuadro anterior, para la provisión del servicio de acueducto o abastecimiento de agua potable, cada municipio cuenta con al menos una entidad pública u operador para garantizar su oferta en el área urbana y/o varias asociaciones de usuarios para su provisión en el área rural. Por su parte, el servicio de alcantarillado es visible principalmente en las zonas urbanas de los municipios donde existe una entidad encargada para tal fin, y que coincide con el operador del servicio de acueducto. Lo anterior, sugiere que en las áreas rurales de los municipios del ámbito metropolitano prevalece el uso de sistemas no convencionales o sistemas in situ para el tratamiento de residuos líquidos, siendo importante destacar que este tipo de sistemas son funcionales sólo en áreas donde se garantice una baja densidad poblacional y de viviendas.

Sin embargo, a pesar de la existencia de los operadores para la prestación del servicio de alcantarillado, al constatar algunas de las conclusiones de la Línea Base del Informe Técnico sobre Sistemas de Tratamiento de Aguas Residuales en Colombia elaborado por la Superintendencia de Servicio Públicos (2010), se resalta la precaria situación de los municipios colombianos frente a su capacidad para tratar las aguas residuales. En tal sentido, el estudio subraya que más allá de la construcción de las plantas de tratamiento de aguas residuales en cada uno de los municipios con el fin de alcanzar las metas de descontaminación, es fundamental repensar la viabilidad económica de la operación y el mantenimiento de los sistemas a largo plazo, así como la organización institucional para soportarlos. Al respecto, es importante señalar que en el año 2012 la CAR entregó el manejo de las plantas de aguas negras a cada uno de los municipios debido a una disposición de la Contraloría General de la Nación, que resaltó que la corporación no tenía competencia para la prestación de servicios públicos. No obstante, se desconoce el estado actual de las plantas y la capacidad institucional de los municipios para su administración y operación.

La deficiencia en la actualización de la información es otro de los aspectos señalados por el estudio de Línea Base de la Superintendencia de Servicio Públicos (2010), que cuestiona el rezago de información integrada por parte de los municipios al Sistema Único de Información de Servicios Públicos (SUI). Desde el punto de vista institucional para la provisión todos los servicios públicos, esta situación dificulta entre otras, el reajuste de los diagnósticos por parte de los entes reguladores y los tomadores de decisiones en la región, en especial, porque no se cuenta con información disponible y representativa sobre la calidad, cobertura y avances en

las actividades de tratamiento de aguas residuales y sus temas complementarios en los municipios y por lo tanto, en la región metropolitana.

Finalmente, es de señalar que en el marco de los esquemas asociativos dispuestos por la Ley 1454 de 2011, el funcionamiento de un Área metropolitana como figura administrativa supramunicipal, podría estar direccionada a la planeación territorial coordinada y a la racionalización de la prestación de los servicios públicos domiciliarios que podría abarcar la planeación, financiación, construcción, operación y mantenimiento de los mismos, como por ejemplo el acueducto y alcantarillado. De esta manera, las disposiciones, proyectos y programas relativos al sector serían integrados en el respectivo Plan Integral de Desarrollo Metropolitano establecido por la Ley.

4.1.2 Servicio de recolección de residuos sólidos o servicio de aseo

Los residuos sólidos o desechos, son *“cualquier objeto, material, sustancia o elemento sólido resultante del consumo o uso de un bien en actividades domésticas, industriales, comerciales, institucionales o de servicios, que el generador abandona, rechaza o entrega y que es susceptible de aprovechamiento o transformación en un nuevo bien, con valor económico o de disposición final”* (Decreto 838 de 2005). Igualmente, se consideran como residuos sólidos, aquellos residuos provenientes del barrido y limpieza de áreas y vías públicas, corte de césped y poda de árboles.

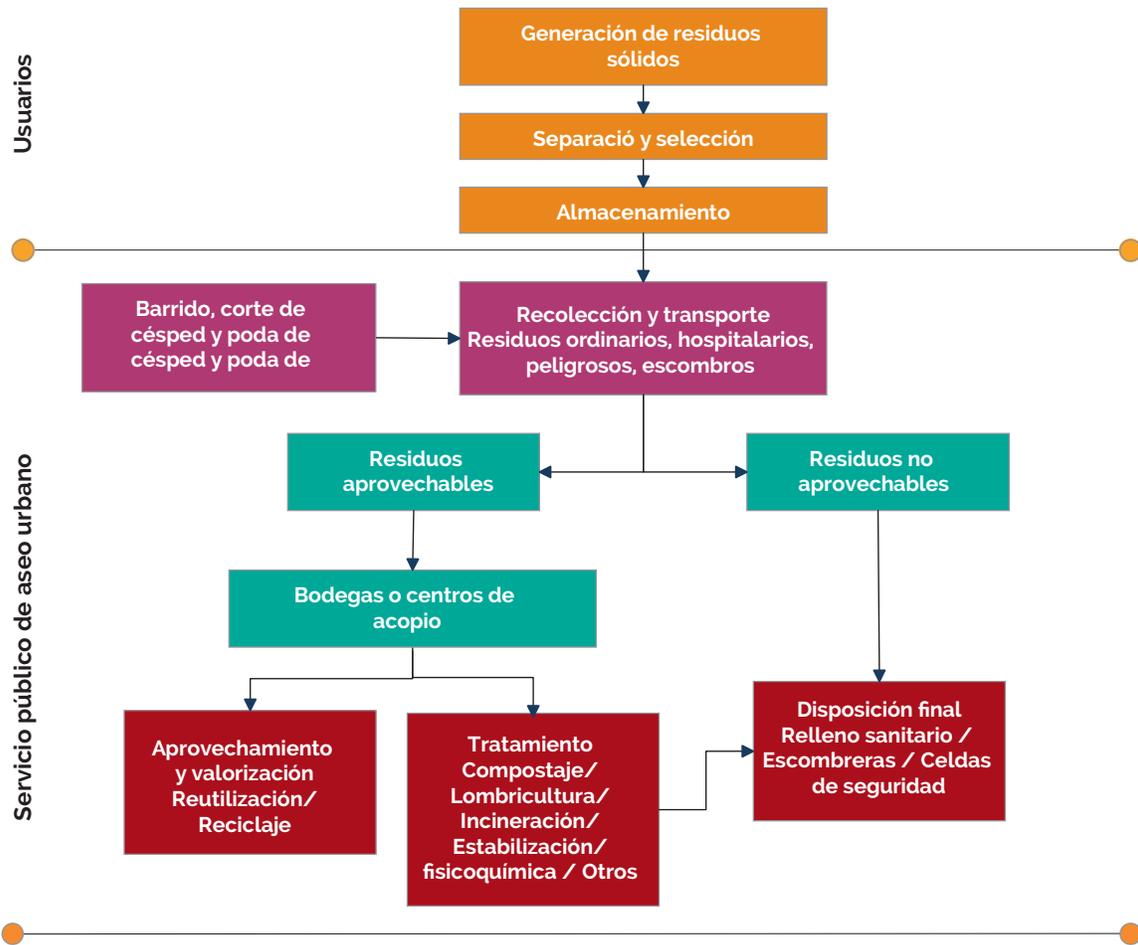
En ese sentido, el servicio público domiciliario de recolección de residuos sólidos o servicio de aseo incluye las actividades de transporte, tratamiento, aprovechamiento y disposición final de residuos y las actividades complementarias de corte de césped y poda de árboles ubicados en las vías y áreas públicas; de lavado de éstas, tratamiento y aprovechamiento. En el Cuadro 3 y la Figura 9 se presentan los diferentes componentes que conforman este servicio.

Cuadro 3. Componentes del servicio de Aseo

Componentes	Descripción
Barrido de vías públicas y áreas públicas / Corte de césped y poda de árboles	<p>Las vías vehiculares y peatonales pavimentadas, las ciclorrutas, los puentes peatonales y vehiculares, glorietas, rotondas, orejas y zonas duras pavimentadas de los parques públicos y de las zonas de protección ambiental son objeto de barrido manual. Se excluyen los parques públicos entregados en concesión a terceros por parte del IDRD.</p> <p>El corte de césped comprende el retiro preliminar de los residuos gruesos que interfieren en el corte y bordeado del césped. La poda de árboles consiste en el corte de ramas y follajes mediante método manual o con motosierra.</p>
Recolección y transporte	<p>Es la acción y efecto de recoger y retirar los residuos provenientes del barrido, limpieza, corte de césped, poda de árboles y de los residuos separados en la fuente, susceptibles de reciclaje y aprovechamiento. La recolección de residuos debe realizarse puerta a puerta, sin omisión de ningún domicilio, salvo los casos en que los volúmenes generados o las restricciones de acceso para los vehículos recolectores hagan necesario el sistema de recolección utilizando cajas estacionarias, contenedores, cuartos de depósito temporal dentro de las edificaciones.</p> <p>La recolección de los residuos sólidos ordinarios debe hacerse en forma separada de los residuos especiales.</p> <p>El transporte consiste en el traslado de los residuos mediante vehículos especializados a lugares de almacenamiento para su aprovechamiento, valorización o tratamiento.</p>
Aprovechamiento y valorización	<p>Es el proceso mediante el cual se recupera el valor remanente o el poder calorífico de los materiales de los residuos y desechos, a través de proceso como el de reciclaje y la reutilización.</p>
Tratamiento	<p>Es el conjunto de operaciones, proceso o técnicas mediante las cuales se modifican las características de los residuos o desechos, teniendo en cuenta el grado de peligrosidad de los mismos, para incrementar sus posibilidades de aprovechamiento y valorización o evitar los riesgos a la salud humana y el ambiente.</p>
Disposición final	<p>Es el proceso mediante el cual se aíslan y se confinan en forma definitiva, los residuos y desechos, en especial los no aprovechables, en lugares seleccionados, diseñados y debidamente autorizados para evitar la contaminación y los daños o riesgos a la salud humana y el ambiente.</p>

Fuente: Subsecretaría de Planeación Territorial, Secretaría Distrital de Planeación (2014) a partir del Plan Maestro de Residuos Sólidos de Bogotá (2006); Área Metropolitana Valle de Aburrá; Manual para el Manejo Integral de Residuos en el Valle de Aburrá. Adaptado por: SDP-APT (2014).

Figura 9. Actividades y componentes del Sistema de Aseo

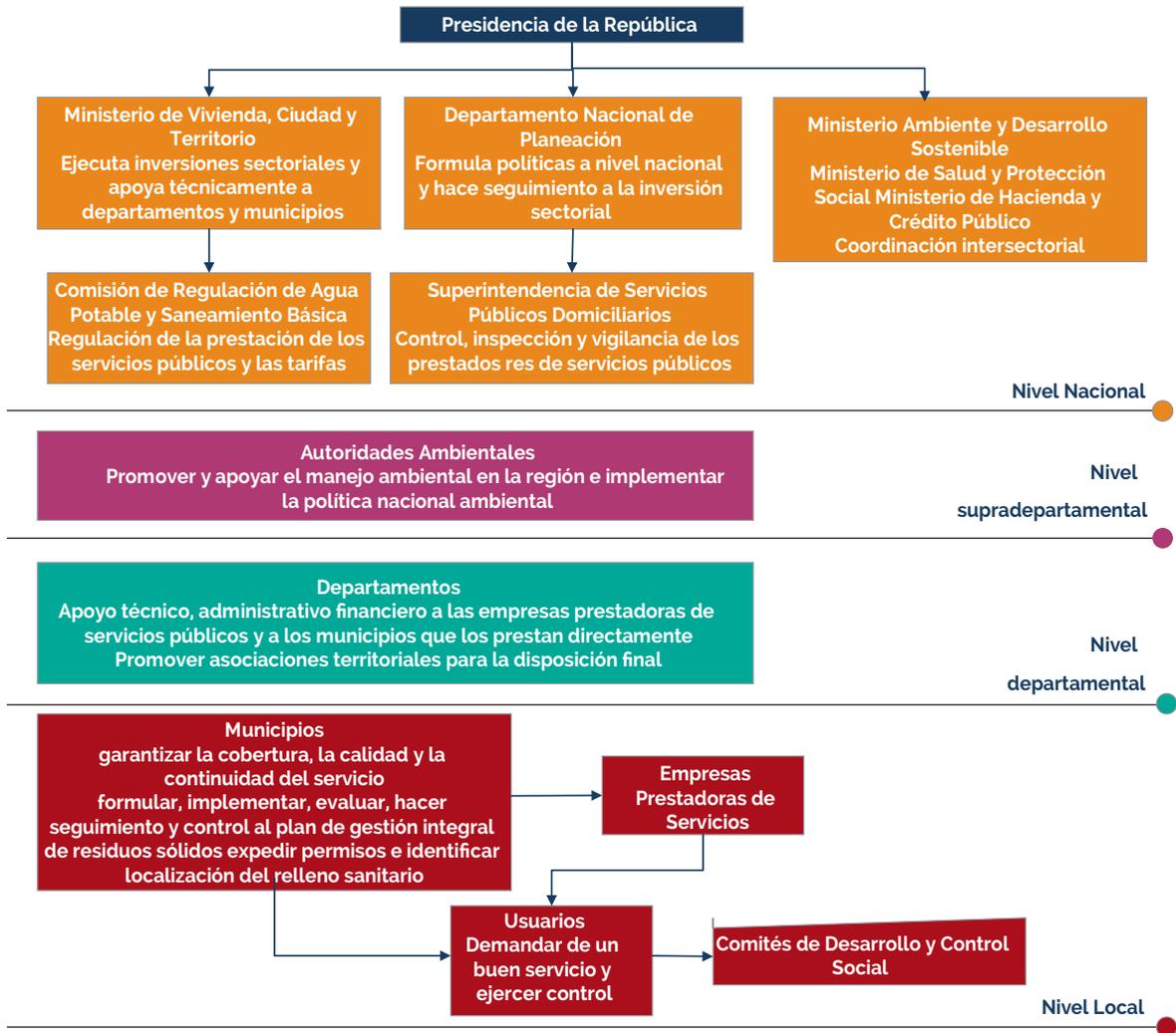


Fuente: Subsecretaría de Planeación Territorial, Secretaría Distrital de Planeación (2014) a partir de www.corantiquoiia.gov.co; www.estrucplan.com.ar. Revisadas Julio 14 de 2014.

Para la planeación, provisión, regulación y control del servicio de Aseo, el sector cuenta con una organización institucional y funcional muy similar a la constituida para la provisión de los servicios de Acueducto y Saneamiento Básico a nivel nacional, y está principalmente orientado a satisfacer la demanda en las áreas urbanas de los municipios.

A nivel normativo, el Decreto 2981 de 2013 actualizó la reglamentación de la prestación del servicio público de aseo desde la recolección hasta el tratamiento, y el Decreto 838 de 2005 ha regulado lo referente a la disposición final de residuos sólidos. Es así como a través de estas normas se han establecido atribuciones particulares en materia de aseo, tanto a las entidades territoriales departamentales como a las municipales y distritales.

Figura 10. Distribución de las competencias por niveles para la provisión del Servicio de Aseo



Fuente: Subsecretaría de Planeación Territorial, Secretaría Distrital de Planeación (2014).

Así, los departamentos deben apoyar financiera, técnica y administrativamente a las personas prestadoras que operen en el departamento o a los municipios que hayan asumido la prestación directa de disposición final de residuos sólidos. Igualmente les corresponde impulsar y organizar sistemas de coordinación de las entidades prestadoras de servicios públicos y promover -cuando razones técnicas y económicas lo aconsejen- la organización de asociaciones de entidades territoriales para la prestación de la actividad complementaria de disposición final de residuos sólidos, o la celebración de convenios interadministrativos para el mismo efecto. (Ver Figura 10).

En tal sentido, la Gobernación de Cundinamarca está construyendo de forma participativa unos Lineamientos de Política de Residuos Sólidos para Cundinamarca no obstante, la prestación del servicio le corresponde a cada uno de los municipios

que cuenta con su propia empresa de servicio de Aseo, generalmente asociada a la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de los mismos municipios. Es de resaltar que, el Departamento de Cundinamarca utiliza 8 rellenos sanitarios para la disposición final de los residuos sólidos que se producen en su territorio. Dos de ellos se encuentran por fuera de su territorio, uno en Villavicencio y otro en La Dorada y otros dos se encuentran en proceso de cierre como lo son los Rellenos Sanitarios de los municipios de Villapinzón y Chocontá. En jurisdicción del Departamento de Cundinamarca funcionan el Relleno Sanitario de Nuevo Mondoñedo (Bojacá y Mosquera), el Relleno de Paraderas del Magdalena (Girardot), y el Relleno Sanitario Municipal de Cucunubá (Cucunubá). El Relleno Sanitario de Doña Juana (Bogotá D.C.) ubicado en la capital del departamento, también presta su servicio a municipios del oriente de Cundinamarca.

Continuando con el análisis de cada uno de los niveles territoriales del Estado Colombiano, los municipios y distritos deben garantizar la prestación del servicio de aseo a todos sus habitantes dentro de su territorio y cumplir las siguientes funciones para la provisión del servicio:

Por un lado, deben formular, implementar, evaluar, hacer seguimiento y control y actualizar el Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos (PGIRS), entendido éste como el instrumento de planeación municipal o regional que contiene un conjunto ordenado de objetivos, metas, programas, proyectos, actividades y recursos definidos por uno o más entes territoriales para el manejo de los residuos sólidos. Además, deben adoptar el respectivo PGIRS, que propende porque en la prestación del servicio de aseo se logren economías de escala teniendo en cuenta variables tales como: cantidad de residuos a manejar en cada una de las etapas de la gestión, nivel del servicio, calidad del servicio, densidad de las viviendas, innovación tecnológica de equipo, gestión administrativa, operativa y de mantenimiento del servicio, la asociación de municipios para la conformación de esquemas regionales, las condiciones y la localización de los componentes del sistema.

A nivel local, se deben identificar y localizar las áreas potenciales para la disposición final de residuos sólidos, en los que se ubique la infraestructura del relleno sanitario, de acuerdo con la normatividad vigente en los POT, PBOT y EOT, según sea el caso, para asegurar la prestación del servicio de disposición final de los residuos sólidos generados en su jurisdicción de manera eficiente, sin poner en peligro la salud humana, ni utilizar procedimientos y/o métodos que puedan afectar el ambiente.

Finalmente, deben otorgar los permisos municipales o distritales según corresponda, a quienes prestan el servicio público de aseo en la actividad complementaria de disposición final de residuos sólidos, teniendo como base las normas generales sobre la planeación urbana, las normas de circulación y tránsito, el uso del espacio público y la seguridad y tranquilidad ciudadanas.

Con respecto al funcionamiento del sector y al diseño institucional en los municipios de la Región Metropolitana de Bogotá se cuenta con poca información. A 2014, el Sistema Único de Información de Servicios Públicos (SUI) sólo cuenta con información de 2008 y 2009, sobre las empresas de Aseo y la cobertura de las mismas en los municipios del borde urbano del ámbito metropolitano de Bogotá, situación que dificulta el diagnóstico actualizado de la prestación de este servicio público a nivel regional. Es de señalar que según los datos del SUI todos los municipios de la región cuentan con una empresa para la recolección y transporte de los residuos sólidos que cubren toda el área urbana y en su mayoría realizan la recolección de manera mezclada (Ver Cuadro 4).

Cuadro 4. Operadores que prestan el servicio de Aseo en los municipios del Ámbito Metropolitano de Bogotá

Municipio del Borde Urbano del Ámbito Metropolitano	Año de actualización de la información	Operador	Cubrimiento	Tipo de recolección
Bojacá	2008	Secretaría de Servicios Públicos Domiciliarios de Acueducto, Alcantarillado y Aseo del Municipio de Bojacá	Toda el área urbana	Separada
Cajicá	2008	Empresa de Servicios Públicos de Cajicá S.A. E.S.P.	Toda el área urbana	Mezclada
Chía	2008	Empresa de Servicios Públicos de Chía Emserchía E.S.P.	Toda el área urbana	Mezclada
			Zonas periféricas	Mezclada
Cota	2009	Emsercota S.A. E.S.P.	Toda el área urbana	Mezclada
El Rosal	2008	Secretaría de Servicios Públicos del Municipio de El Rosal	Zonas periféricas	Mezclada
Facatativá	2009	Servicios Generales Empresa de Servicios Públicos de Carácter Privado S.A. E.S.P.	Toda el área urbana	Mezclada

Municipio del Borde Urbano del Ámbito Metropolitano	Año de actualización de la información	Operador	Cubrimiento	Tipo de recolección
Funza	2009	Empresa Municipal de Acueducto, Alcantarillado y Aseo de Funza	Toda el área urbana	Mezclada
Gachancipá	2008	Municipio de Gachancipá	Zonas periféricas	Mezclada
La Calera	2008	Empresa de Servicios Públicos de La Calera	Toda el área urbana	Mezclada
Madrid	2008	Empresa de Acueducto, Alcantarillado y Aseo de Madrid E.S.P.	Toda el área urbana	Mezclada
Mosquera	2008	Ecoprocesos Hábitat Limpio. En C. A. E.S.P.	Toda el área urbana	Mezclada
Sibaté	2009	Empresas Públicas Municipales de Sibaté S.C.A. E.S.P	Toda el área urbana	Mezclada
Soacha	2009	Aseo Internacional S.A. E.S.P.	Toda el área urbana	Mezclada
Sopó	2008	Empresa de Servicios Públicos de Sopó	Zonas periféricas	Mezclada
Subachoque	2008	Oficina de Servicios Públicos Domiciliarios del Municipio de Subachoque	Toda el área urbana	Mezclada
Tabio	2008	Municipio de Tabio Secretaría de Servicios Públicos	Toda el área urbana	Mezclada
Tenjo	2008	Empresa de Servicios Públicos de Tenjo S.A. E.S.P.	Toda el área urbana	Mezclada
Tocancipá	2009	Empresa de Servicios Públicos de Tocancipá S.A. E.S.P.	Zonas periféricas	Mezclada
Zipacón	2008	Empresas Públicas Municipales de Zipacón E.S.P. (En liquidación)	Toda el área urbana	Mezclada
Zipaquirá	2008	Empresa de Acueducto Alcantarillado y Aseo de Zipaquirá E.S.P.	Toda el área urbana	Mezclada

Fuente: Subsecretaría de Planeación Territorial, Secretaría Distrital de Planeación (2014) a partir de la información disponible en el SUI (2008-2009).

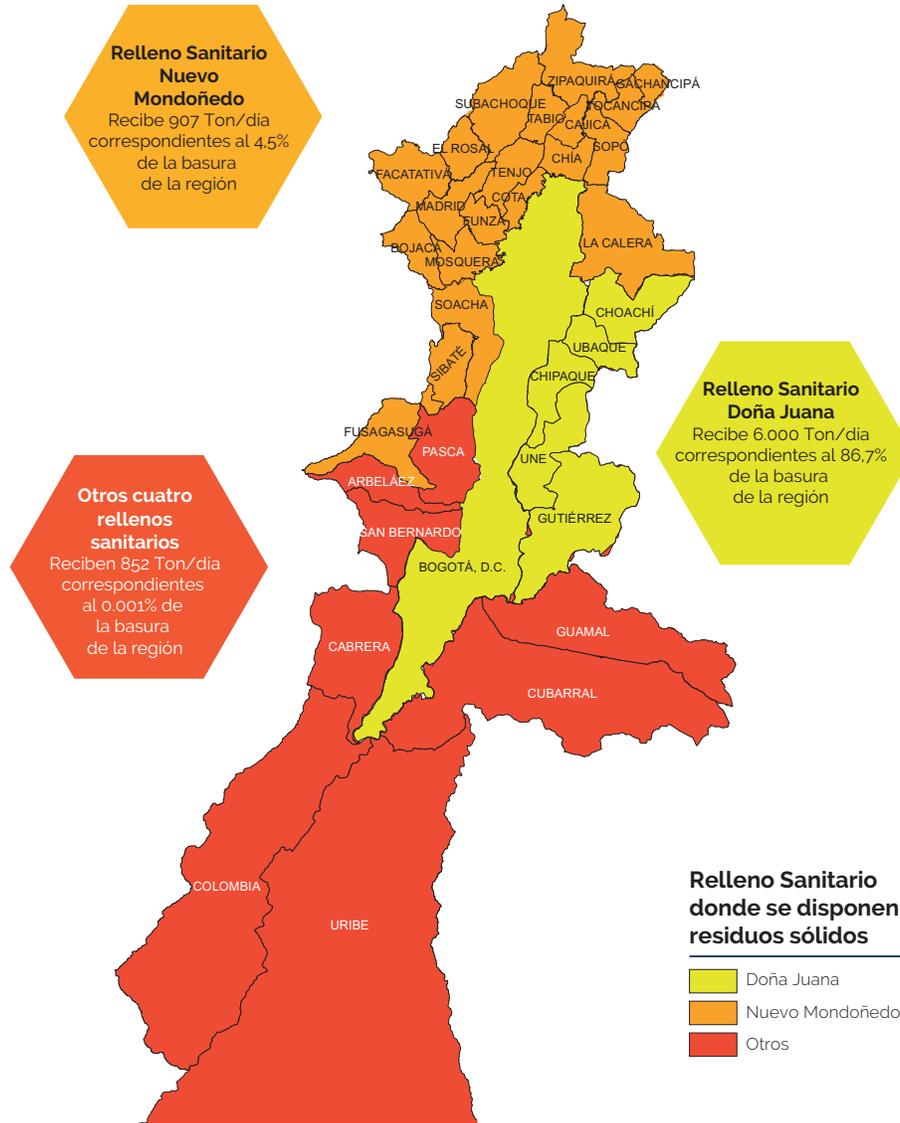
Igualmente, para el caso de la Región Metropolitana de Bogotá², se identifica que los 34 municipios y la ciudad de Bogotá, disponen sus residuos sólidos en sitios autorizados como son los rellenos sanitarios. En conjunto, se disponen aproximadamente 6.915 toneladas de basura diaria, algo así como el peso de 40 ballenas azules en un día. Al año se calcula que la Región Metropolitana produce 2`500.000 toneladas de basura, es decir el 27,5% de los residuos del país (Superintendencia de Servicios Públicos, 2014). Así por ejemplo, 21 municipios del entorno metropolitano disponen sus residuos sólidos en el Relleno Sanitario Nuevo Mondoñedo; 5 municipios del borde rural y la ciudad de Bogotá D.C. disponen en el Relleno Sanitario de Doña Juana; y el resto de municipios disponen en 4 rellenos sanitarios (uno localizado en el departamento de Cundinamarca, dos en Meta y uno en Huila).

Es de resaltar que si bien, sólo 21 de los municipios del entorno metropolitano disponen en el Relleno Sanitario Nuevo Mondoñedo, éstos aportan en conjunto el 90% de la basura diaria que llega a este lugar; en cambio, los 58 municipios restantes que disponen en este relleno aportan tan sólo el 10% de la basura diaria dispuesta en el mismo. Por su parte, Bogotá D.C aporta 5.995 toneladas al día en promedio lo que corresponde al 99% de la basura que recibe diariamente el Relleno Sanitario Doña Juana. Lo anterior, da cuenta del impacto sustancial que tienen los municipios de la Región Metropolitana sobre la vida útil de la infraestructura disponible para la disposición final de los residuos sólidos en el Departamento de Cundinamarca y de la ciudad de Bogotá.

De este modo, la vida útil de estos dos rellenos sanitarios que llevan funcionando desde hace 15 y 18 años, se encuentra en disminución: para el Relleno Sanitario Nuevo Mondoñedo se calculan 21 años de vida útil aproximadamente y para el Relleno Sanitario Doña Juan se calculan 7 años a partir de julio de 2014 (Superintendencia de Servicios Públicos, 2014). El Proyecto de Acuerdo 113 de 2011 de la ciudad de Bogotá, señaló que alrededor de un 70% de los residuos producidos por la ciudad son de carácter aprovechable, por lo que se ha identificado la necesidad de mejorar la cultura de manejo de residuos para mejorar las opciones de reciclaje y tratamiento de los mismos.

.....
2 Incluyendo el municipio de Fusagasugá,.

Mapa 1. Rellenos sanitarios utilizados por los municipios de la Región Metropolitana de Bogotá



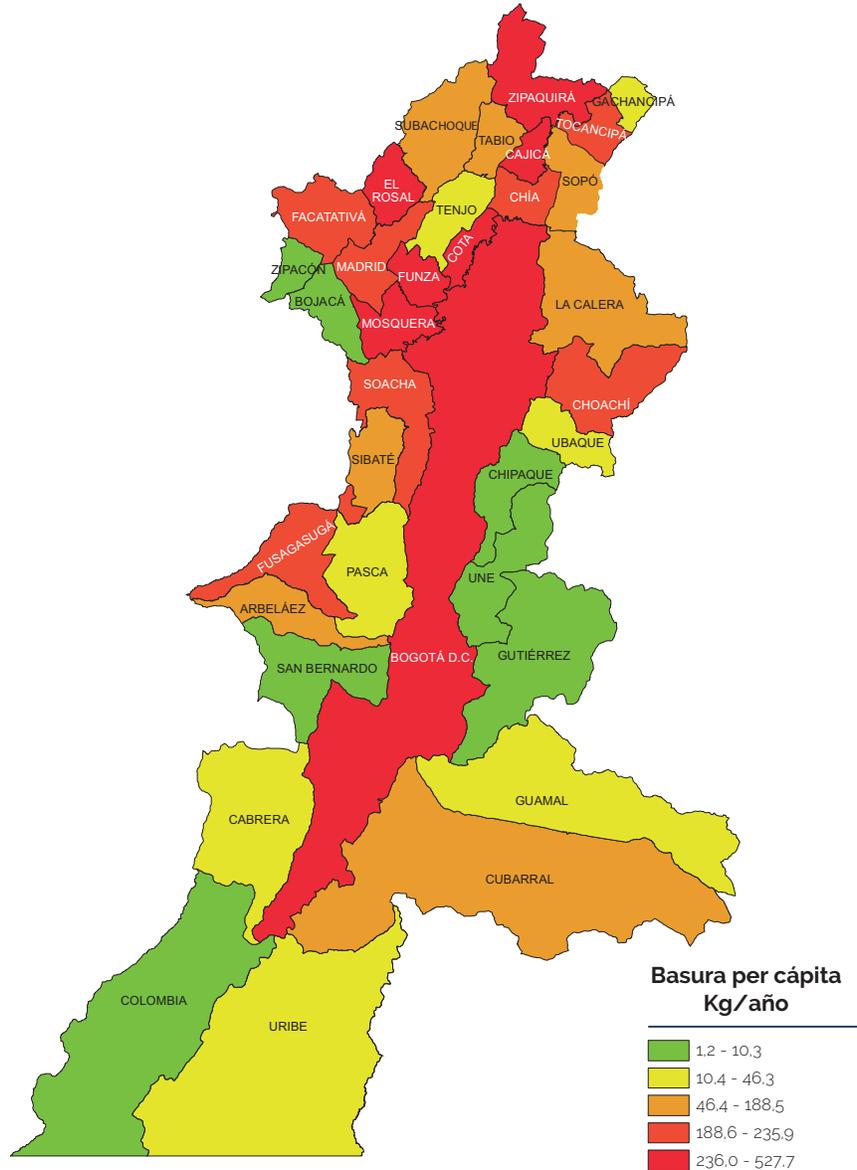
Fuente: Elaborado por la Secretaría Distrital de Planeación (2015) a partir de estudio de la Superintendencia de Servicios Públicos, 2014.

Aunque Bogotá D.C. aporta el 86% de los residuos sólidos de la región dada la concentración de población en su jurisdicción, como se puede ver en el Mapa 2, hay varios municipios que aportan más basura per cápita que otros, especialmente aquellos donde se localiza actividad industrial.

Por todo lo anterior, urge planificar, concertar y adecuar al menos un nuevo Relleno Sanitario Regional resultado de un estudio de áreas potenciales en la región; la evaluación de la demanda, uso, aprovechamiento y afectación a los recursos naturales; la verificación de la compatibilidad con los usos del suelo establecidos en los POT; la identificación de riesgos y efectos sobre el medio ambiente y la

concertación con la comunidad y municipios. Esta necesidad se constituye en un hecho que supera los límites jurisdiccionales y demanda una coordinación institucional metropolitana entre los entes territoriales involucrados.

Mapa 2. Basura per cápita producida en los municipios de la Región Metropolitana de Bogotá



Fuente: Elaborado por la Secretaría Distrital de Planeación (2015) a partir de estudio de la Superintendencia de Servicios Públicos, 2014.

4.1.3 Servicio de energía eléctrica

La Ley 142 de 1994 define el servicio público domiciliario de energía eléctrica como el “transporte de energía eléctrica desde las redes regionales de transmisión hasta el domicilio del usuario final, incluida su conexión y medición”. El servicio cuenta

con un conjunto de actividades complementarias de generación, comercialización, transformación, interconexión y transmisión como se explican en el Cuadro 5 y la Ilustración 2.

Cuadro 5. Componentes del servicio público domiciliario de energía eléctrica

Componentes	Descripción
Generación	Actividad consistente en la producción de energía eléctrica mediante una planta hidráulica o una unidad térmica conectada al Sistema Interconectado Nacional. La generación de energía eléctrica se obtiene, básicamente mediante un generador; el cual es movido por diferentes fuentes de energía externa. De esta forma, el generador eléctrico, convierte la energía externa en energía eléctrica, para ser utilizada en aplicaciones industriales, comerciales o residenciales. Generación termoeléctrica Generación hidroeléctrica
Transmisión	Actividad relativa al transporte de energía eléctrica a través del conjunto de líneas, con sus correspondientes módulos de conexión, que operan a tensiones iguales o superiores a 220 kV, o a través de redes regionales o interregionales de transmisión a tensiones inferiores. Una línea de transporte de energía eléctrica o línea de alta tensión es básicamente el medio físico mediante el cual se realiza dicha transmisión de energía eléctrica a grandes distancias. La electricidad generada se transporta a una subestación de transmisión, donde un transformador de potencia convierte la energía de baja tensión.
Distribución	Actividad de transportar energía eléctrica a través de un conjunto de líneas y subestaciones, con sus equipos asociados, que operan a tensiones menores de 220 kV que no pertenecen a un sistema de transmisión regional por estar dedicadas al servicio de un sistema de distribución municipal, distrital o local.
Comercialización	Actividad relacionada con la compra de energía eléctrica en el mercado mayorista y su venta a los usuarios finales, regulados o no regulados. Las empresas comercializadoras de energía son las encargadas de comprar la energía a los generadores o en la bolsa de energía y venderla a los consumidores.

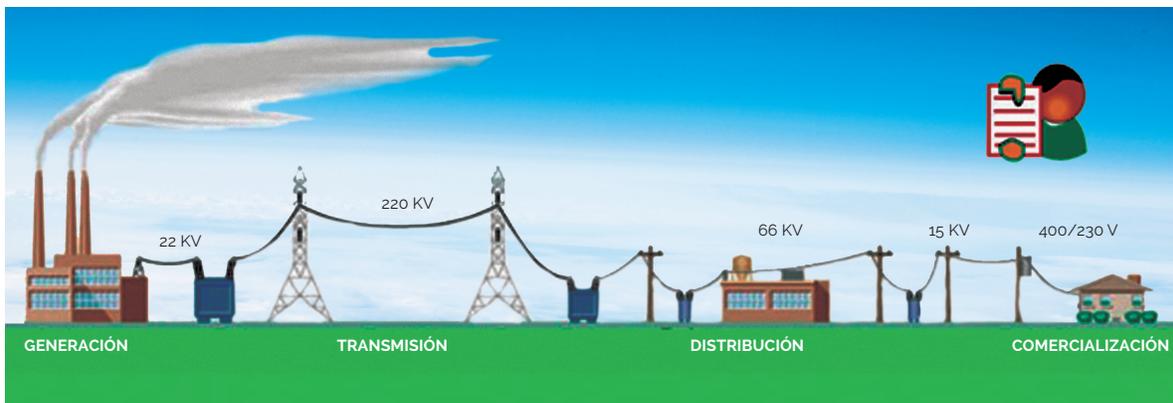
Fuente: Subsecretaría de Planeación Territorial, Secretaría Distrital de Planeación (2014) a partir del Plan Maestro de Energía de Bogotá Distrito Capital (2006).

La energía eléctrica es comercializada para diversos usos residenciales, industriales, comerciales y en las ciudades también se utiliza para el funcionamiento de algunos medios de transporte público como los ferrocarriles, los metros, algunos buses y taxis adaptados tecnológicamente para esta fuente de energía.

Como lo establecen las Leyes 142 y 143 de 1994, la prestación del servicio público de energía eléctrica debe ser garantizada por el Estado colombiano en todo el territorio nacional. En ese sentido, la normatividad vigente ha establecido unas competencias de planeación, regulación, control, ejecución y financiamiento a los diferentes niveles territoriales, para la efectiva provisión del servicio de energía eléctrica como se muestra en la Figura 11.

A nivel nacional, el Departamento Nacional de Planeación está encargado de elaborar el Plan Nacional de Desarrollo y definir las metas de cobertura del servicio de electricidad en todo el territorio colombiano. Además, el Ministerio de Minas a través del Viceministerio de Energía del Ministerio de Minas y Energía se ha constituido como el ente rector del sector energético cumpliendo entre otras funciones con la articulación, formulación, adopción e implementación de la política pública del sector administrativo de minas y energía; la expedición de los reglamentos técnicos sobre producción, transporte, distribución y comercialización de energía eléctrica y gas combustible; la adopción de los planes generales de expansión de generación de energía y de la red de interconexión y establecer los criterios para el planeamiento de la transmisión y distribución; e identificar el monto de los subsidios que podrá dar la Nación para los servicios públicos de energía eléctrica y gas combustible.

Ilustración 2. Etapas para la provisión del servicio público de energía



Fuente: Subsecretaría de Planeación Territorial, Secretaría Distrital de Planeación (2014) a partir de imagen de jeysonortiz.blogspot.com.

Además, la Unidad de Planeación Minero Energética (UPME) como entidad adscrita al Ministerio de Minas y Energía tiene las funciones de asesorar y apoyar la construcción de las políticas del sector, así como elaborar el Plan de Expansión de Cobertura del servicio público de energía eléctrica. De forma complementaria, el Instituto de Planificación y Promoción de Soluciones Energéticas (IPSE) se encarga de ejecutar los lineamientos y las políticas del Ministerio de Minas y Energía, a través de planes, programas y proyectos de infraestructura energética, y de adelantar investigaciones, estudios y análisis que permiten realizar un diagnóstico de las necesidades energéticas de las regiones que constituyen las zonas no interconectadas en el país.

En cuanto a la regulación, desde el nivel nacional el Ministerio de Minas y Energía elabora los Reglamentos técnicos sobre producción, transporte, distribución y comercialización de energía eléctrica y el Ministerio de Ambiente se encarga de la regulación ambiental. De manera complementaria, la Comisión de Regulación de Energía y Gas Combustible (CREG), cumple las funciones de regulación especialmente en lo relativo al mercado de prestación del servicio de energía eléctrica y tiene la responsabilidad de velar por el mantenimiento de los principios de eficiencia, equidad, transparencia, suficiencia, calidad y neutralidad, que rigen la prestación del servicio de energía eléctrica y evitar el abuso de posiciones dominantes de cualquier agente. Simultáneamente, las funciones de control y vigilancia como en los demás servicios públicos, las realiza la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD) a través de la Superintendencia Delegada para Energía y Gas Combustible.

Los entes territoriales del nivel departamental, cumplen funciones de apoyo y coordinación con los municipios de su jurisdicción. En las zonas no interconectadas los departamentos a veces prestan directamente el servicio de energía eléctrica, y también pueden realizar la concesión de obras relacionadas con redes regionales de transmisión. Los municipios y distritos en cambio, son los responsables de prestar directamente o mediante concesión, el servicio de energía eléctrica y ampliar la cobertura en su jurisdicción. Para ello cuentan con el liderazgo de sus respectivas oficinas de planeación así como, con la capacidad para elaborar y ejecutar instrumentos de planeación sectorial y territorial como los Planes de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas y algunas precisiones urbanísticas contenidas en los POT, EOT, PBOT.

Por su parte, las Corporaciones Autónomas Regionales cumplen un rol importante, en el desarrollo y control de políticas y regulación ambiental de las cuencas hidrográficas que surten los embalses o represas que son la fuente de generación de energía en el país.

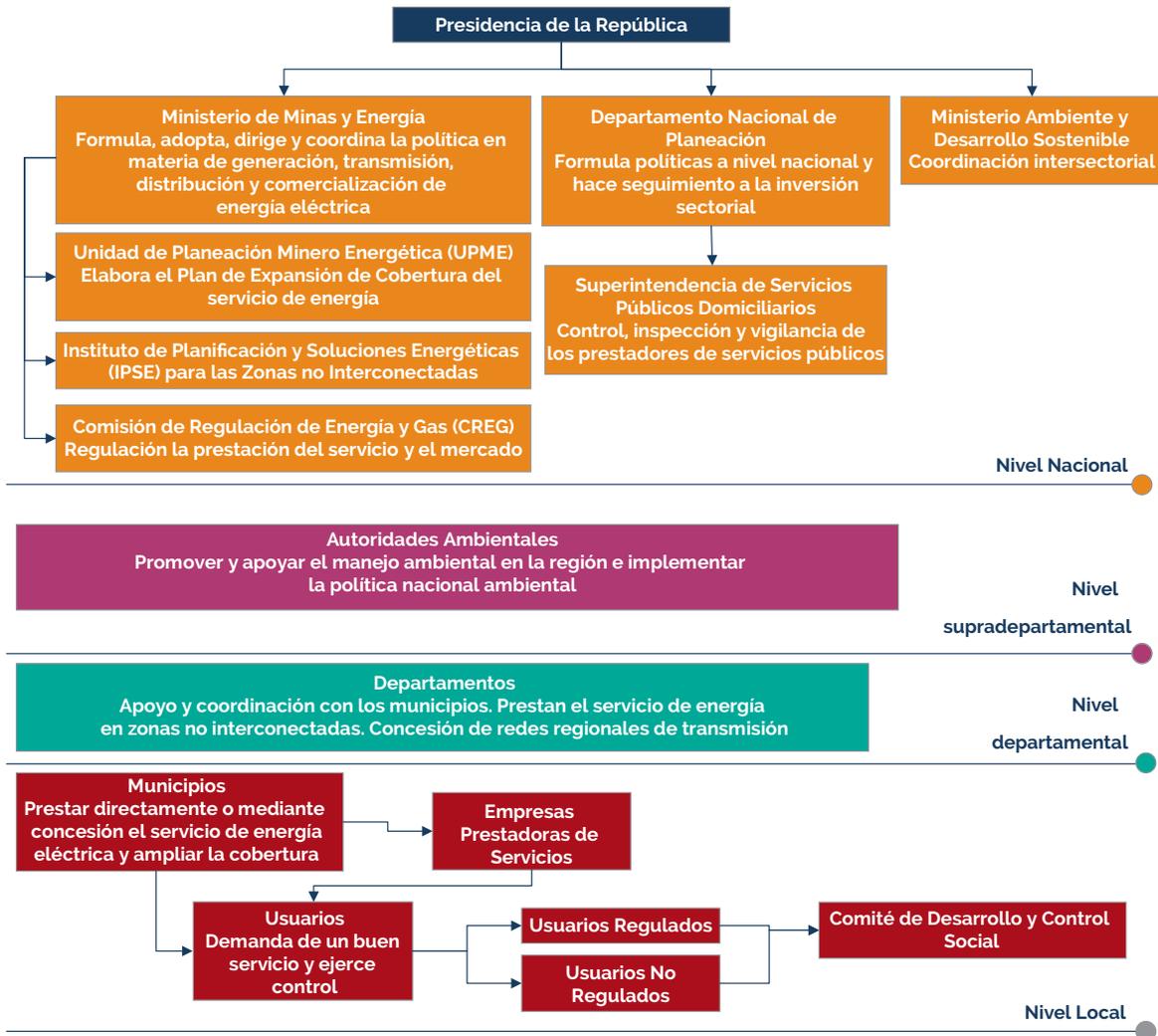
No obstante, en el caso particular de la provisión de energía eléctrica así como en el gas natural, se identifica un menor grado de territorialización o municipalización en la prestación del servicio, ya que por razones económicas que caracterizan la cadena productiva de estos bienes y servicios públicos domiciliarios, los generadores, transmisores, distribuidores y comercializadores no necesariamente corresponden a organizaciones del nivel municipal o departamental. De esta manera, el alcance de las empresas de energía o gas natural trasciende la jurisdicción de las entidades

territoriales, y se disputan bajo unas regulaciones específicas, los diferentes mercados a nivel nacional.

Es así como, el Sistema Interconectado Nacional (SIN) que incluye los generadores, transmisores, distribuidores y comercializadores que hacen parte de la cadena productiva supone la compra y venta de grandes bloques de energía, en la cual los departamentos, municipios y distritos no intervienen. No obstante, estos niveles se encargan de planificar el desarrollo de su territorio, estimar el tamaño de su población, y solucionar los desequilibrios del mercado, para garantizar la cobertura de energía eléctrica en su jurisdicción.

Particularmente, analizando los arreglos institucionales que inciden en la Región Metropolitana de Bogotá, se encuentra que a nivel departamental, la Gobernación de Cundinamarca cumple las funciones de apoyo y coordinación con los municipios y tiene la potestad para realizar la concesión de obras relacionadas con las redes regionales de transmisión. Para ello cuenta con la Secretaría de Minas y Energía perteneciente al Sector Económico y de Crecimiento Sostenible de la Gobernación.

Figura 11. Distribución de las competencias por niveles para la provisión del servicio de Energía Eléctrica



Fuente: Subsecretaría de Planeación Territorial, Secretaría Distrital de Planeación (2014).

Por su parte, el Distrito Capital es responsable de prestar, directamente o mediante concesión, el servicio de energía eléctrica y garantizar la ampliación de la cobertura. Para ello, la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos, adscrita a la Secretaría Distrital del Hábitat, tiene las funciones de planear, coordinar, supervisar y controlar la prestación del servicio de alumbrado público dentro Alcaldía Mayor de Bogotá; así como prestar, directamente o mediante concesión, el servicio de energía eléctrica y ampliar la cobertura en el Distrito Capital, cuando no sea económicamente viable para el distribuidor.

Adicionalmente, la ciudad y los municipios de Cundinamarca a través de sus Planes de Ordenamiento Territorial, deben contemplar la estructura del sistema requerida para

la prestación del servicio de energía eléctrica, desde la fuente de generación, hasta los sistemas de transmisión, transformación y distribución, de tal forma que se cumplan con las condiciones técnicas del suministro en todo el territorio urbano y de expansión.

En Bogotá y en los municipios de Cundinamarca operan las siguientes empresas de energía eléctrica:

Cuadro 6. Empresas para la provisión y prestación del servicio de Energía Eléctrica en Bogotá D.C. y Cundinamarca

Actividad	Generación	Transmisión	Distribución	Comercialización
Empresa	EMGESA S.A. ESP	Empresa de Energía de Bogotá (EEB S.A. ESP) Interconexión Eléctrica S.A. - ISA S.A. ESP	CODENSA S.A. ESP, y la Empresa de Energía de Cundinamarca (EEC S.A. ESP)	EMGESA S.A. ESP, CODENSA S.A. ESP, y la Empresa de Energía de Cundinamarca (EEC S.A. ESP)

Fuente: Subsecretaría de Planeación Territorial, Secretaría Distrital de Planeación (2014) a partir de Plan Maestro de Energía de Bogotá Distrito Capital (2006).

Finalmente, es posible señalar que dadas las condiciones de planificación, operación y control del servicio público de energía eléctrica, un área metropolitana tendría poca injerencia en su funcionamiento, pues el alcance territorial de los generadores, transmisores, comercializadores y distribuidores pueden trascender la escala metropolitana y municipal.

4.1.4 Servicio de gas combustible

El gas natural es un combustible utilizado en diferentes actividades industriales, petroquímicas, termoeléctricas, comerciales, domésticas y de transporte de pasajeros en buses o taxis adaptados tecnológicamente a este combustible. Así por ejemplo, el gas natural se utiliza en refinerías de petróleo, en la industria del vidrio, en turbogeneradores, e igualmente en cocinas, calentadores, aires acondicionados y la provisión de Gas Natural Vehicular. Al respecto, la Ley 142 de 1994 ha definido el servicio público domiciliario de gas combustible como “*el conjunto de actividades ordenadas a la distribución de gas combustible, por tubería u otro medio, desde un sitio de acopio de grandes volúmenes o desde un gasoducto central hasta la instalación de un consumidor final, incluyendo su conexión y medición*”. El Cuadro 7 y la Figura 12 resumen e ilustran los principales componentes y actividades que constituyen el servicio público de gas.

Cuadro 7. Componentes del servicio público domiciliario de gas

Componentes	Descripción
Exploración	Esta actividad está ligada a la exploración de petróleo y generalmente se realiza por las mismas compañías. El método de exploración consiste en un estudio de suelo que puede ser sísmica o por geo-radar satelital y la posterior perforación de muestras.
Producción	La explotación generalmente se realiza por empresas petroleras. Los pozos pueden ser asociados con petróleo crudo, agua y los gasíferos.
Tratamiento	El gas natural necesita ser tratado previamente a su transporte. Esta actividad la realiza la empresa productora de hidrocarburos o la empresa directamente responsable del transporte del gas natural.
Transporte	El transporte del gas natural es la actividad que más costo genera a la tarifa. Una vez extraído del subsuelo, debe transportarse a las zonas de consumo a través de tuberías en acero con un diámetro de 22". La Empresa Colombiana de Petróleos S.A. (ECOPETROL S.A.) es la principal explotadora y transportadora del gas natural por el territorio nacional a través del Sistema Nacional de Transporte compuesto por el subsistema de la Costa Atlántica y el subsistema de transporte del interior.
Distribución y comercialización	La empresa distribuidora recibe del transportador el gas natural, en un sitio llamado Estación de Regulación Puerta de Ciudad [ERPC] y, posteriormente, se transporta a través de líneas troncales de distribución, en tuberías de acero de diámetros entre 4 a 20 pulgadas, hasta las Estaciones Regulares de Presión [ERP]. Una vez que el gas natural llega al área o zona de mercado respectiva se efectúa la distribución hasta cada uno de los clientes finales. Según Resolución CREG 123 de 2013, "el comercializador es una persona jurídica que realiza la actividad de compra y venta de gas combustible a título oneroso en el mercado mayorista y realiza su venta con destino a otras operaciones en dicho mercado o a los usuarios finales, en tanto que un distribuidor es aquel que realiza el transporte de gas combustible a través de redes de tuberías desde las estaciones reguladoras de puerta de ciudad o desde un sistema de distribución hasta la conexión de un usuario".

Fuente: Subsecretaría de Planeación Territorial, Secretaría Distrital de Planeación (2014) a partir de Plan Maestro de Gas Natural de Bogotá D.C. (2006).

El diseño institucional nacional para la prestación del servicio público de gas natural es muy similar al expuesto para el servicio público de energía eléctrica, tanto en las actividades de planeación, regulación, control como de comercialización a través de empresas de servicios públicos. Entendiendo las actividades que conforman la provisión y prestación del servicio público de gas natural, es importante reconocer que para el interés del contexto municipal y Distrital, y posiblemente del ámbito metropolitano, se debe enfatizar en el funcionamiento de la distribución y comercialización siendo las dos actividades que se realizan en la escala local.

Figura 12. Etapas para la provisión del servicio público de gas natural



Fuente: Subsecretaría de Planeación Territorial, Secretaría Distrital de Planeación (2014).

Así, la Gobernación de Cundinamarca a través de la Secretaría de Minas y Energía, cumple las funciones de apoyo y coordinación con los municipios y tiene la función de buscar que las acciones del Gobierno Nacional, en el suministro local de gas natural y combustibles, lleguen a las comunidades del departamento que lo requieran.

Por su parte, la ciudad de Bogotá a través de su Plan de Ordenamiento Territorial, los planes maestros y otros instrumentos normativos, tiene la función de estructurar las redes principales y secundarias así como definir las características y la localización de infraestructuras asociadas, como por ejemplo las estaciones de Regulación Puerta de Ciudad-ERPC (City Gate) y las estaciones de Regulación de Presión- ERP, en espacio público y privado. Estas funciones las debe realizar Bogotá D.C. así como los municipios del ámbito metropolitano para garantizar el cumplimiento de las condiciones técnicas del suministro en todo el territorio urbano y de expansión en su jurisdicción y también, para regular la ubicación de infraestructuras asociadas en lugares donde se optimice la prestación del servicio y a su vez, se garantice la seguridad de la población.

De tal manera, en el caso bogotano para que las distintas empresas distribuidoras y comercializadoras de servicios públicos puedan compartir corredores o infraestructura de redes subterráneas, éstas deben contar con la viabilidad técnica, definida en conjunto por el Instituto de Desarrollo Urbano (IDU) y las empresas que comparten la infraestructura de servicios públicos, con el objeto de asegurar y optimizar los recursos para tal fin. Entre tanto, en todos los nuevos desarrollos urbanos que se generen mediante Planes Parciales, las redes de distribución y acometidas deben hacerse en cumplimiento de las disposiciones contempladas por la Secretaría Distrital de Planeación. Teniendo en cuenta que es un gas combustible, las empresas de servicios públicos están en la obligación de tomar las acciones necesarias para evitar cualquier riesgo a la población y seguir los lineamientos

definidos por la Dirección para la Prevención y Atención de Emergencias en materia de vulnerabilidad y riesgo de las redes.

En Bogotá y Cundinamarca operan las siguientes empresas de de gas natural:

Cuadro 8. Empresas distribuidoras del gas natural en Cundinamarca y Bogotá

Mercado relevante	Empresa	Comercializadores
Mercado Bogotá, Soacha, Sibaté	Gas Natural S.A.ESP.	3
Mercado de La Calera		2
Mercado de El Rosal		1
Mercado de La Mesa		1
Mercado de Gas Natural Cundiboyacense S.A.ESP	Gas Natural Cundiboyacense S.A.ESP.	5
Mercado de Subachoque		1

Fuente: Subsecretaría de Planeación Territorial, Secretaría Distrital de Planeación (2014) a partir de Gas Natural FENOSA (2014).

Finalmente, se concluye que el diseño institucional del servicio de gas natural es muy similar al servicio de energía eléctrica, mediado principalmente por la demanda y oferta del mercado. No obstante, los municipios y distritos junto con los desarrolladores urbanísticos juegan un rol muy importante en promoción de la demanda del servicio a través de las decisiones de localización de nuevas viviendas, industrias y comercios, y la restricción de zonas urbanas o rurales para la localización de las grandes infraestructuras de soporte del servicio. Más que la provisión del servicio, estas decisiones de planeación y ordenamiento podrían ser articuladas a través de la figura de un área metropolitana.

4.1.5 Telecomunicaciones o telefonía pública

La Ley 142 de 1994 establecía como servicio básico de telecomunicaciones, aquel que tiene por objeto la transmisión conmutada de voz a través de la red telefónica conmutada. Este servicio incluía la actividad complementaria de telefonía móvil rural y el servicio de larga distancia nacional e internacional. No obstante, para 1994 este servicio no incluía la telefonía móvil celular. La evolución tecnológica sectorial y la nueva dinámica de mercado en la cual la caracterizada por la movilidad y la ubicuidad para el despliegue de redes y servicios de telecomunicaciones, han introducido cambios en la manera de concebir, prestar y regular este servicio.

La Ley 1341 de 2009 plantea que las telecomunicaciones son servicios públicos pero ya no de carácter domiciliario y el Estado estará encargado de regular y controlar su prestación pero no prestará el servicio de forma directa. De esta manera, la definición de los subsidios para Telefonía Básica Conmutada Local y a Larga Distancia que eran destinados a los usuarios de los estratos 1 y 2 por parte de los gobiernos municipales y distritales, se mantiene por un período de 5 años a partir de la expedición de la Ley 1341 de 2009.

Por tal razón, no se contempla como un servicio público que pudiera plantear elementos para la definición de los hechos metropolitanos entre Bogotá y los municipios circunvecinos.

4.2 Arreglos institucionales del sector movilidad: infraestructura, transporte y regulación del tránsito

La Ley 105 de 1993 reglamentada por los Decretos Nacionales 105 de 1995 y 2263 de 1995, dicta disposiciones básicas sobre el transporte, redistribuye competencias y recursos entre la nación y las entidades territoriales para tal fin y reglamenta la planeación del sector de movilidad. Es así como se señala que es responsabilidad del Estado y sus diferentes niveles de gobierno, la planeación, el control, la regulación y la vigilancia del transporte y las actividades asociadas.

Es importante señalar que en un sentido amplio, el sector movilidad comprende al menos tres elementos: el transporte que incluye los sistemas de transporte y el transporte público, el tránsito que se refiere a las acciones de regulación y control del tráfico y la circulación, y finalmente las infraestructuras que pueden ser vías, terminales, estaciones, puentes y algunos componentes físicos que soportan los sistemas de transporte.

En el marco de la elaboración de la propuesta de Ley Especial de Área Metropolitana, la SPT encontró pertinente el análisis de la estructura de las organizaciones vinculadas al sector de movilidad. De esta manera y como parte del ejercicio de análisis se construyeron 3 matrices relativas a dichos subsectores, que dan cuenta de la organización institucional para la planeación, financiamiento, gestión, regulación, control y vigilancia de las actividades que permiten la provisión de los bienes y servicios públicos relativos al sector movilidad (Ver Matrices 6, 7 y 8).

Infraestructura vial

En primer lugar, es de señalar que las infraestructuras viales o las vías públicas, se refieren a los espacios por donde circulan peatones o vehículos bajo unas regulaciones, estándares o normas internacionales, nacionales y locales establecidas que responden a las necesidades de desplazamiento de la población en un territorio dado. Para una mayor eficiencia en la planeación, gestión y regulación de las vías, el sistema vial de Colombia ha sido organizado en tres niveles: la Red Primaria o grandes autopistas y carreteras a cargo de la Nación, la Red Secundaria a cargo de los departamentos y la Red Terciaria compuesta por carreteras o caminos interveredales o locales, a cargo de los municipios. Esta organización por niveles supone que cada conjunto de infraestructuras que cumplen con ciertas especificaciones de localización, accesibilidad y uso, cuenta con una jurisdicción particular encargada de su construcción, mantenimiento y funcionamiento como se resume en el Cuadro 9.

Cuadro 9. Clasificación de la infraestructura vial, y perímetros del tránsito y transporte por carretera en Colombia según su jurisdicción

Jurisdicción territorial	Nación	Departamentos	Municipios
Infraestructura vial			
Clasificación según jurisdicción	Red primaria	Red secundaria	Red terciaria
Caracterización	<p>Las carreteras con dirección predominante norte-sur, denominadas Troncales, que inician su recorrido en las fronteras internacionales y terminan en los puertos del Mar Caribe o en fronteras internacionales.</p> <p>Las carreteras que unen las troncales anteriores entre sí, denominadas Transversales, cuyo volumen de tránsito esté justificado, y que comuniquen con los países limítrofes o con los puertos de comercio internacional.</p> <p>Las carreteras que unen las capitales de departamento con la red conformada con los anteriores criterios.</p> <p>Las vías para cuya construcción se ha comprometido el Gobierno Nacional con gobiernos extranjeros, mediante convenios o pactos internacionales.</p>	<p>Vías que unen las cabeceras municipales entre sí y/o que vienen desde una cabecera municipal y conectan con una carretera primaria.</p> <p>Pueden ser pavimentadas o en afirmado.</p>	<p>Vías que unen las cabeceras municipales con sus veredas o unen veredas entre sí.</p> <p>Deben ser en afirmado.</p> <p>Si se pavimentan deben cumplir a las condiciones geométricas fijadas para las vías secundarias.</p>

Jurisdicción territorial	Nación	Departamentos	Municipios
Perímetro del transporte por carretera			
Clasificación según jurisdicción	Transporte nacional	Transporte departamental	Transporte municipal y distrital
Caracterización	Comprende el territorio Nacional. El servicio nacional está constituido por el conjunto de las rutas cuyo origen y destino estén localizadas en diferentes Departamentos dentro del perímetro Nacional	Comprende el territorio del Departamento. El servicio departamental está constituido consecuentemente por el conjunto de rutas cuyo origen y destino estén contenidos dentro del perímetro Departamental. No hacen parte del servicio Departamental las rutas municipales, asociativas o metropolitanas.	Comprende las áreas urbanas, suburbanas y rurales y los distritos territoriales indígenas de la respectiva jurisdicción. *El transporte de pasajeros entre el Distrito Capital y los Municipios contiguos será organizado por las Autoridades de tránsito de los dos Municipios. Ellos de común acuerdo adjudicarán las rutas y su frecuencia.
Perímetro de las funciones de regulación del tránsito			
Organismos de tránsito	Ministerio de Transporte Departamentos Administrativos.	Las secretarías departamentales de tránsito o el organismo designado por la autoridad, única y exclusivamente en los municipios donde no haya autoridad de tránsito.	Institutos distritales o municipales de tránsito. Las secretarías municipales de tránsito dentro del área urbana de su respectivo municipio y los corregimientos. Las secretarías distritales de tránsito dentro del área urbana de los distritos especiales.

Jurisdicción territorial	Nación	Departamentos	Municipios
Caracterización	Le corresponde a la Policía Nacional en su cuerpo especializado de carreteras el control de las normas de tránsito y la aplicación del código de tránsito en todas las carreteras nacionales por fuera del perímetro urbano de los municipios y distritos.	Los gobernadores y las Asambleas Departamentales no podrán, en ningún caso, dictar normas de tránsito de carácter permanente, que impliquen adiciones o modificaciones al código de tránsito.	Los alcaldes y los Concejos Municipales, no podrán, en ningún caso, dictar normas de tránsito de carácter permanente, que impliquen adiciones o modificaciones al código de tránsito. *Los alcaldes de municipios vecinos o colindantes podrán suscribir convenios interadministrativos para ejercer en forma conjunta, total o parcialmente, las funciones de tránsito que le correspondan a cada uno de ellos, dentro de las respectivas jurisdicciones que los compongan.

Fuente: Subsecretaría de Planeación Territorial, Secretaría Distrital de Planeación (2014) a partir de las disposiciones de la Ley 105 de 1993; Código Nacional de Tránsito.

En ese sentido, para la provisión de infraestructuras viales y de soporte a los sistemas de transporte, se identifica que el nivel nacional se especializa en la planeación sectorial y territorial, especialmente a través de la elaboración del Plan Sectorial de Transporte e Infraestructura como componente del Plan Nacional de Desarrollo, los Planes Modales y los Planes de expansión de la red de transporte a cargo de la Nación. Adicionalmente, a través de diferentes entidades nacionales y de la Banca Multilateral, financia e invierte en la construcción, operación y mantenimiento de infraestructuras viales no concesionadas del nivel nacional a cargo principalmente del INVIAS, y otorga contratos de infraestructura vial por concesión con particulares a través de figuras como las Asociaciones Público-Privadas.

Es de resaltar que el del Ministerio de Transporte como representante del gobierno nacional establece la regulación técnica en materia de transporte y tránsito de los modos carretero, marítimo, fluvial y férreo y a través de la

Comisión de Regulación de Infraestructura y Transporte (CRIT), diseña y define el marco de regulación económica de la infraestructura de transporte. Entre tanto, desde el nivel nacional la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) es la encargada de estudiar y otorgar licencias, permisos y trámites ambientales para la construcción de las infraestructuras viales y de transporte en todo el territorio nacional.

Continuando con el análisis, se encuentra que el nivel departamental se especializa en la elaboración de proyectos estratégicos de vías y transporte de escala departamental, incluidos en los Planes Viales Regionales, en los Planes de transporte e infraestructura de los Planes de Desarrollo y en las directrices y planes de ordenamiento territorial departamental. La infraestructura vial departamental es financiada directamente con el presupuesto del departamento, o a través de concesiones, peajes y créditos nacionales e internacionales, cada cual con su respectiva regulación y mecanismos de control.

Entre tanto, los municipios y distritos están encargados de planificar sectorial y territorialmente la provisión de infraestructuras viales que contemplan vías vehiculares, vías peatonales, ciclorrutas, vías exclusivas para el transporte público, puentes vehiculares, alamedas, entre otras, a través de instrumentos de planificación como los Planes de Transporte e Infraestructura de los Planes de Desarrollo, los Planes Viales de los Planes de Ordenamiento Territorial, Esquemas de Ordenamiento Territorial y Planes Básicos de Ordenamiento Territorial, según el tamaño poblacional de la entidad territorial. Los recursos para este fin provienen del presupuesto local, de peajes y tasas, cobros por valorización, sobretasa al combustible automotor y créditos nacionales e internacionales y a través de otros mecanismos como por ejemplo, el cobro de cargas urbanísticas efectuado a los desarrolladores de proyectos urbanos, quienes por norma deben construir la malla vial local.

Es así como, los municipios y distritos pueden encargarse de la planeación, construcción, mantenimiento y rehabilitación de las infraestructuras viales de forma directa o a través de contratos de concesión, siempre y cuando las vías sean municipales o distritales, y no pertenezcan a la jurisdicción departamental o nacional. Así por ejemplo, en el caso de Bogotá D.C. se puede decir que todas las vías en su jurisdicción exceptuando las líneas férreas, son de su responsabilidad, pues ni siquiera las vías que conectan con carreteras nacionales son vías nacionales

en los tramos que se encuentran en la jurisdicción de la ciudad de Bogotá, como el caso de la Autopista Norte, la Auto Sur, la Autopista Medellín (salida calle 80) y la Calle 13 (salida a Mosquera, Madrid y Facatativá).

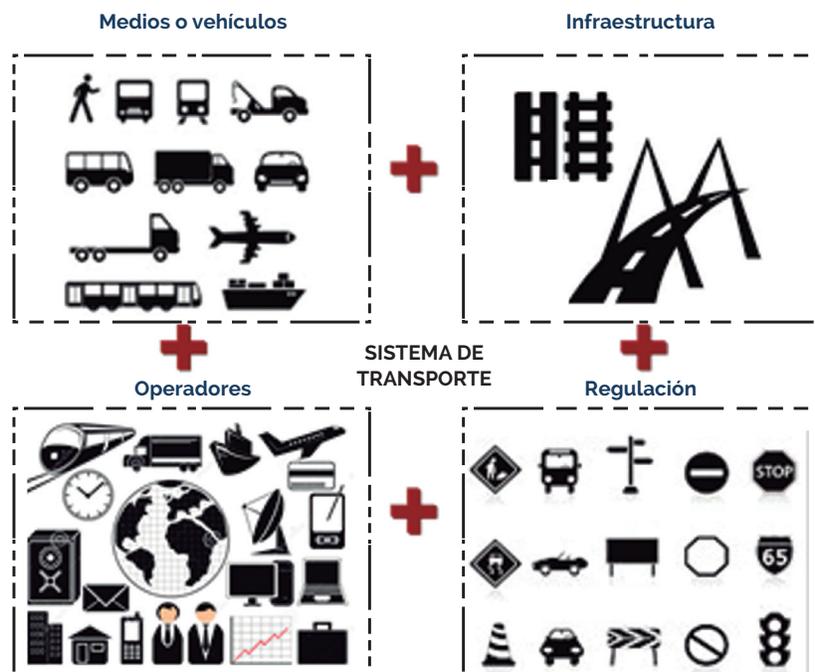
A nivel supradepartamental, no se conoce en funcionamiento una jurisdicción que planifique, financie y gestione el desarrollo de infraestructuras viales en el país. No obstante, existen figuras territoriales contempladas en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT) como la Región Administrativa de Planificación Especial (RAPE) y las Provincias departamentales que podrían eventualmente cumplir con esta función. De esta manera, la RAPE Región Central recientemente conformada por los departamentos de Cundinamarca, Tolima, Boyacá, Meta y el Distrito Capital ha establecido como uno de sus cinco ejes estratégicos, las infraestructuras de transporte, logística y servicios públicos. Habrá que esperar su consolidación como figura institucional supradepartamental y su capacidad de planificación y de gestión de forma articulada con el esquema descentralizado del país.

Finalmente, en la escala supramunicipal, la LOOT de 2011 ha contemplado que *“la Nación y los diferentes órganos del nivel central podrán delegar en las entidades territoriales o en los diferentes esquemas asociativos territoriales y en las áreas metropolitanas, por medio de convenios o contratos plan, atribuciones propias de los organismos y entidades públicas de la Nación, así como de las entidades e institutos descentralizados del orden nacional. En la respectiva delegación se establecerán las funciones y los recursos para el adecuado cumplimiento de los fines de la administración pública a cargo de estas”* (Artículo 20) (Negritas propias). En ese sentido, la Ley 1625 de 2013 o Ley Orgánica de Áreas Metropolitanas, establece como una de las competencias de este esquema asociativo, la ejecución de obras de infraestructura vial (Artículo 6). Es decir que, allí donde se constituya un área metropolitana que le sea otorgada esta competencia en materia de infraestructura vial, podrá ejercer las funciones de los municipios y distritos relativas a la planeación, financiación, construcción, operación, mantenimiento y regulación de las infraestructuras bajo su jurisdicción. En otras palabras, aquellas vías de diferente tipo que *generen relaciones funcionales y de interdependencia urbano-rural entre dos o más de los municipios que conforman el Área Metropolitana*. (Ver documento *«Infraestructuras de movilidad para la integración metropolitana»* de la Colección de Integración Regional 2015).

4.2.2 Transporte público

Continuando con el análisis del sector movilidad, se identifica el transporte como un segundo elemento constitutivo, que hace referencia al traslado de personas o bienes de un lugar a otro, utilizando algún medio específico (a pie, bicicleta, automóvil, autobús, avión, barco, tren, etc.). El transporte individual, público, colectivo o mixto, se organiza y se asocia generalmente a un sistema, el cual incluye infraestructuras, vehículos, operadores y la prestación de servicios asociados para el mejor cumplimiento de las reglas de juego o regulación de este servicio público. No obstante, el análisis de los arreglos institucionales del presente documento se ha enfocado en el transporte terrestre, que en el caso de Bogotá D.C. y los municipios circunvecinos, es central en la definición de las relaciones funcionales y de interdependencia que soportan los hechos metropolitanos.

Figura 13. Elementos de un sistema de transporte



Fuente: Subsecretaría de Planeación Territorial, Secretaría Distrital de Planeación (2014).

Así, de manera muy similar a la provisión de infraestructuras viales, el nivel nacional se especializa en la planeación del transporte terrestre, a través del desarrollo del Plan Sectorial de Transporte e Infraestructura y Planes Modales, y Rutas intermunicipales y de la planeación de las rutas intermunicipales y de transporte de carga en manos de la Unidad de Planeación de Infraestructura de Transporte

(UPIT) del Ministerio de Transporte. Además, su financiamiento está a cargo del Ministerio de Hacienda de Crédito Público, el Ministerio de Transporte, la Banca Multilateral y el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES).

Finalmente, desde el nivel nacional, el Ministerio de Transporte funciona como la Autoridad de Transporte a nivel nacional y la Comisión de Regulación de Infraestructura y Transporte (CRIT) adscrita al Ministerio de Transporte, se encarga del diseño y definición del marco de regulación técnica y económica de los servicios de transporte y de la infraestructura de transporte en los diferentes modos. De forma complementaria, la Superintendencia General de Puertos y Transporte (Supertransporte) se encarga de la vigilancia, inspección y control de la prestación del servicio público de transporte, su infraestructura y servicios afines en sus diferentes medios, modos y nodos.

Por su parte, los departamentos están encargados de planear sectorial y territorialmente el transporte terrestre a través de directrices y planes de ordenamiento territorial departamental y proyectos estratégicos de vías y transporte. Los recursos para este propósito provienen de los presupuestos de los departamentos, de la aplicación de tarifas, de la sobretasa al combustible automotor, y de créditos nacionales e internacionales. Entre tanto, al igual que en el nivel nacional, son las empresas u operadores de transporte público de la jurisdicción departamental, las encargadas de prestar el servicio de transporte, junto con los entes gestores de transporte de este nivel. Finalmente, es de señalar que el Ministerio de Transporte delega la autoridad de transporte a los departamentos, para que regule las rutas, las empresas, las tarifas y las condiciones de operación en el territorio de su competencia.

Finalmente, los municipios y distritos a través de sus oficinas de planeación elaboran Planes de transporte e infraestructura para soportar su gestión en los Planes de Desarrollo. Igualmente, a través de instrumentos como los POT, EOT, PBOT, Planes Viales, y Planes Maestros de Movilidad y Transporte, proyectan la demanda de transporte de la población que habita y se desplaza en su jurisdicción y las soluciones e inversiones a corto, mediano y largo plazo. Así el transporte público municipal o distrital corresponde al servicio prestado dentro de los límites de su respectiva jurisdicción. Adicionalmente, según el Decreto 170 de 2001 *“Por el cual se reglamenta el servicio público de transporte terrestre automotor colectivo metropolitano, distrital y municipal de pasajeros”* establece que los municipios y

los distritos en cabeza de su alcalde, son autoridad de transporte en su jurisdicción comprendiendo el área urbana, suburbana y rural y los distritos indígenas que se encuentren en su territorio.

No obstante, el transporte público metropolitano al cual hace referencia el artículo 8 del Decreto 170 de 2001, corresponde al servicio prestado entre municipios y distritos de un área metropolitana y por lo tanto, podrá contar con una autoridad de transporte única representada en el área metropolitana constituida por ley o una autoridad derivada de la acción conjunta, coordinada y concertada de los diferentes alcaldes. En todo caso, ni las autoridades distritales, ni municipales ni metropolitanas podrán autorizar servicios de transporte que se encuentren fuera del radio de su jurisdicción.

4.2.3 Regulación del tránsito

Para terminar el análisis de los componentes del sector movilidad, también se analizaron las competencias de los gobiernos en la prestación de los servicios asociados al tránsito según las disposiciones de la normativa Colombiana. Es de señalar que la gestión del tránsito como función pública del Estado, es muy importante porque define las reglas de juego para que las personas puedan circular por el territorio nacional pero bajo unos parámetros de seguridad, convivencia y calidad. De esta manera, la gestión del tránsito está asociada en primer lugar, a la demarcación y señalización correcta de las vías, a la implementación y funcionamiento de dispositivos de control del tráfico como los semáforos, a la promoción de la seguridad de la movilidad a través de campañas educativas para la capacitación de conductores, peatones, etc., y en segundo lugar, al ejercicio de una autoridad de tránsito que regula, vigila y sanciona el cumplimiento de las normas de circulación.

De esta manera, es importante señalar que el Ministerio de Transporte en representación del gobierno nacional, es la Autoridad Suprema de Tránsito encargada de elaborar la Regulación técnica y económica en materia de transporte y tránsito de los modos carretero, marítimo, fluvial y férreo, de expedir el Código Nacional de Tránsito y de elaborar y socializar el Reglamento sobre la ubicación, instalación, demarcación y señalización vial. Es competencia del Ministerio de Transporte definir, orientar, vigilar e inspeccionar la ejecución de la política nacional en materia de tránsito en todo el territorio nacional, y brindar asistencia técnica a las diferentes entidades territoriales en el área de la construcción de obras y de

infraestructura física que cumplan con los estándares de seguridad. Además, debe dar las pautas y normas para que entidades nacionales como el INVIAS, la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI), y el Ministerio de Educación, puedan cumplir sus competencias directas o asociadas con la seguridad y gestión del tránsito.

Es importante resaltar que las normas del Código de Tránsito rigen en todo el territorio nacional y *“regulan la circulación de los peatones, usuarios, pasajeros, conductores, motociclistas, ciclistas, agentes de tránsito, y vehículos por las vías públicas o privadas que están abiertas al público, o en las vías privadas, que internamente circulen vehículos; así como la actuación y procedimientos de las autoridades de tránsito”* (Artículo 1). Por tal razón, los departamentos, los municipios y los distritos deben ceñirse a lo establecido en este reglamento y las autoridades de tránsito de su respectiva jurisdicción serán las encargadas de promover la difusión y el conocimiento de las disposiciones contenidas en el código.

Como lo señala el Código Tránsito de Colombia las autoridades de tránsito son *“el Ministerio de transporte, los Gobernadores y los Alcaldes, la Policía Nacional en sus cuerpos especializados de policía de tránsito urbano y policía de carreteras, los Inspectores de Policía, los Inspectores de Tránsito, Corregidores o quien haga sus veces en cada ente territorial, la Superintendencia General de Puertos y Transporte, las fuerzas militares y los agentes de Tránsito y Transporte”* (Artículo 3). En las carreteras nacionales y por fuera del perímetro urbano de los municipios y distritos, es el cuerpo especializado de carreteras de la Policía Nacional el encargado de llevar el control de las normas de tránsito. Adicionalmente, el Ejército Nacional cumple la misma labor en los territorios donde no haya autoridades de tránsito.

En materia de tránsito, el nivel departamental se especializa en la inclusión de programas y proyectos en los Planes de desarrollo y Planes Maestros de Movilidad que respondan a las directrices de la Política Nacional y el Código de Tránsito. Igualmente, cumple la labor de elaborar y desarrollar Planes de educación y seguridad vial con recursos de las multas en su jurisdicción y la difusión y el conocimiento de las disposiciones contenidas en el Código Nacional. Finalmente, los departamentos ejercen como autoridad de tránsito, en aquellos municipios donde no se cuente con la misma y por lo tanto, haya sido asignado como autoridad única en el municipio por parte del Ministerio de Transporte.

Por su parte, los municipios y distritos tienen las mismas competencias señaladas para los departamentos, y son autoridad de tránsito cuando esta función haya sido delegada por parte del Ministerio de Transporte (principio de descentralización). No obstante, por las características urbanas de las vías locales en su jurisdicción, los municipios y distritos a través de sus oficinas o secretarías de tránsito o quien cumpla sus funciones, tienen la facultad de controlar y vigilar que los desarrolladores urbanísticos construyan la malla vial local bajo las normas nacionales establecidas, así como velar por el control y vigilancia del cumplimiento de los Planes de Manejo de Tránsito durante la etapa de construcción. Aunque los municipios y distritos ejercen su autoridad en zonas urbanas y rurales, el control y vigilancia del tránsito intermunicipal le corresponde al Ministerio de Transporte.

Finalmente, las áreas metropolitanas podrían cumplir las mismas funciones de tránsito que los municipios y distritos en el ámbito de las vías y transporte de escala metropolitana, a través de la celebración de convenios interadministrativos o asociaciones formales que pudieran delegar dichas funciones a una autoridad metropolitana o a través de la acción conjunta, coordinada, y consensuada de las diferentes autoridades municipales y distritales.

En el Cuadro 10 se resumen los organismos de tránsito y transporte que pudieron ser identificados en el ámbito de la Región Metropolitana de Bogotá, siendo Bogotá D.C., Madrid, Funza, Facatativá, Chía y la Calera, las entidades territoriales que cuentan con organismos (secretarías, oficinas, inspecciones) particulares para regular y controlar el tránsito y transporte en su jurisdicción. Entre tanto, municipios como El Rosal, Mosquera, Zipaquirá y La Calera, son sede de la Unión Temporal Servicios Integrados y Especializados de Tránsito y Transporte de Cundinamarca “SIETT CUNDINAMARCA”, para la prestación de los servicios de registro, control y regulación del tránsito a cargo de la Secretaria de Tránsito y Transporte de Cundinamarca.

Cuadro 10. Autoridades de tránsito y transporte de Bogotá D.C. y los municipios circunvecinos

Municipio o distrito	Autoridad de tránsito y transporte
Bogotá D.C.	Secretaría Distrital de Movilidad
Chía	Secretaría de Tránsito y Transporte de Chía
Cota	Departamento Administrativo de Tránsito y Transporte de Cundinamarca - Cota
El Rosal	Unidad Regional Sede Operativa de Tránsito y Transporte El Rosal
Facatativá	Secretaría de Tránsito y Transporte Municipal de Facatativá
Funza	Secretaría de Tránsito de Funza
La Calera	Inspección de Tránsito y Transporte de La Calera / Unidad Regional de Tránsito y Transporte Sede Mosquera - La Calera
Madrid	Secretaría de Tránsito y Transporte de Madrid
Mosquera	Unidad Regional de Tránsito y Transporte Sede Mosquera - Cundinamarca
Soacha	Secretaría de Movilidad de Soacha (A partir del año 2015).
Zipaquirá	Unidad Regional de Tránsito y Transporte Sede Zipaquirá SIETT - Cundinamarca
Departamento de Cundinamarca	Secretaría de Transporte y Movilidad de Cundinamarca

Fuente: Subsecretaría de Planeación Territorial, Secretaría Distrital de Planeación (2015) a partir de SIMIT, Federación Colombiana de Municipios.

Para concluir, es posible señalar que el sector movilidad se caracteriza por una distribución relativamente clara de las competencias sobre tránsito, transporte e infraestructura vial en las diferentes jurisdicciones, lo que permite evidenciar competencias y funciones específicas tanto para la nación, como para los departamentos, los municipios y distritos, y eventualmente, unas oportunidades claras para la posible acción conjunta o delegación de funciones entre municipios y distritos que conformen un área metropolitana. Es de resaltar que según la experiencia de otras ciudades del mundo y de Colombia, la autoridad metropolitana de transporte es la institución idónea para planificar y gestionar el transporte regional y por lo mismo, dada la complejidad del contexto de la Región Metropolitana de Bogotá, debe constituirse en una prioridad. (Ver matrices 6, 7 y 8).

4.3 Arreglos institucionales para la planeación, gestión y regulación ambiental regional y metropolitana

La Ley 99 de 1993 y sus decretos reglamentarios (Decreto Nacional 1713 de 2002, Decreto Nacional 4688 de 2005, Decreto Nacional 3600 de 2007, Decreto Nacional 2372 de 2010) contienen las disposiciones para la organización del Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales

renovables. De esta manera y como parte del Sistema Nacional Ambiental, SINA, la Ley y sus decretos reglamentarios establecen entre otras, las funciones del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, de las Corporaciones Autónomas Regionales, y de los departamentos, municipios y distritos, que tienen una jerarquía en orden descendente en materia ambiental. Es de resaltar, el rol central que cumplen tanto el nivel nacional a través del Ministerio de Ambiente como el nivel regional a través de las corporaciones autónomas, en temas de planeación, inversión, ejecución de proyectos, regulación y control ambiental.

Como se presenta en la Matriz 9, a nivel nacional, la planeación territorial y sectorial sobre temas relativos al medio ambiente le corresponden al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible el cual establece la Política nacional ambiental y de recursos naturales renovables, coordina el Sistema Nacional Ambiental (SINA), y establece los criterios ambientales que deben ser incorporados en la formulación de las políticas sectoriales de los demás Ministerios. Igualmente, a nivel nacional el Departamento Nacional de Planeación elabora el Plan Nacional de Desarrollo y el Plan Nacional de Inversiones que incluye el sector ambiental. De esta manera, el sector obtiene su financiamiento a través del Presupuesto General de la Nación, presentado por el Ministerios de Hacienda y Crédito Público, a través de recursos asignados al Fondo Nacional Ambiental (FONAM) y recursos del Fondo Nacional de Regalías, y finalmente, de la administración y manejo de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales en custodia de la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales (UAESPNN).

El Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, se encarga además desde el nivel nacional del saneamiento del medio ambiente, y el uso, manejo, aprovechamiento, conservación, restauración y recuperación de los recursos naturales, de determinar las normas ambientales mínimas y las regulaciones de carácter general sobre medio ambiente y de otorga licencias ambientales. Igualmente, reglamenta los procedimientos de concertación para el adecuado y armónico manejo de áreas de confluencia de jurisdicciones entre las Corporaciones Autónomas Regionales y el Sistema de Parques Nacionales o Reservas. A través de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA), el Ministerio regula el estudio y entrega de las licencias, permisos y trámites ambientales para el desarrollo de obras, proyectos o actividades con algún tipo de impacto ambiental en el territorio nacional, y evalúa los Estudios de Impacto Ambiental.

Desde el nivel nacional se ejerce control y vigilancia en asuntos ambientales a través del Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, el Ministerio Público, la Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios, el DAS, CTI, los Institutos de Investigación Científica del SINA, la Policía Nacional, la Policía de Carreteras, las Fuerzas Armadas y las demás autoridades de policía. Adicionalmente, existe un cuerpo Especializado de Policía Ambiental y de los Recursos Naturales de la Policía Nacional que apoya a las autoridades ambientales en el control y vigilancia, y en las tareas educativas, de promoción y prevención para el buen cuidado y respeto de la naturaleza. Los Ministerios de Defensa y de Minas y Energía también apoyan a las autoridades ambientales en las actividades de control y vigilancia. Por su parte, la Contraloría General de la República, ejerce control fiscal y auditoría sobre las Corporaciones Autónomas Regionales.

Por su parte, las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR) como autoridades ambientales regionales creadas por la Ley, son entes de carácter público conformadas por entidades territoriales que comparten características y constituyen un mismo ecosistema geográfico. Las CAR están dotadas de autonomía administrativa y financiera, cuentan con patrimonio propio y personería jurídica, y tienen las competencias de administrar el medio ambiente y los recursos naturales renovables dentro del área de su jurisdicción, así como, propender por su desarrollo sostenible, de conformidad con las disposiciones legales y las políticas del Ministerio del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible. En ese sentido, las CAR como entes regionales del orden supradepartamental, juegan un rol fundamental en la planificación, financiación, gestión, regulación, control y vigilancia en su jurisdicción como se explica a continuación.

Las CAR se encargan de elaborar los Planes de Ordenación y Manejo de Cuencas Hidrográficas, de definir las determinantes ambientales para los POT, EOT, PBOT municipales y distritales, y de concertar con los entes territoriales en su jurisdicción, los diferentes instrumentos de ordenamiento territorial. Adicionalmente, para su financiamiento y la inversión en proyectos de interés ambiental, las CAR fijan y recaudan las contribuciones, tasas, derechos, tarifas y multas por el uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables; imponen, distribuyen y recaudan las contribuciones de valorización por la ejecución de obras públicas por parte de la Corporación; recaudan un porcentaje de impuesto predial de los municipios y distritos y recursos del Fondo Nacional de Regalías; y recaudan el 50% valor de las multas impuestas por las autoridades ambientales municipales y distritales.

Igualmente, la gestión de las CAR está orientada a asesorar a los departamentos, distritos y municipios de su jurisdicción en la definición de los planes de desarrollo ambiental, planes de educación ambiental, etc., a ejecutar políticas, planes, programas y proyectos sobre medio ambiente y recursos naturales renovables; y a ejecutar obras para la defensa, protección y adecuado manejo de las cuencas hidrográficas del territorio de su jurisdicción. Además, administran bajo la tutela del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible las áreas del Sistema de Parques Nacionales que ese Ministerio les delegue.

Como autoridad ambiental regional, regula en su jurisdicción el otorgamiento de concesiones, permisos, autorizaciones y licencias ambientales; regula, prohíbe y restringe emisiones y descargas de sustancias que puedan afectar el medio ambiente o los recursos naturales renovables; reglamenta el uso y funcionamiento de los distritos de manejo integrado, los distritos de conservación de suelos, las reservas forestales y parques naturales de carácter regional; y entre otras funciones, ordena y establece las normas y directrices para el manejo de las cuencas hidrográficas ubicadas dentro del área de su jurisdicción.

Por todo lo anterior, las CAR son la máxima autoridad ambiental en el área de su jurisdicción, conforme a los criterios y directrices trazadas por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, por lo cual se encarga también de la evaluación, control y seguimiento ambiental de las actividades de exploración, explotación, beneficio, transporte, uso y depósito de los recursos naturales no renovables; del control de la movilización, procesamiento y comercialización de los recursos naturales renovables; de la imposición de sanciones en caso de violación a las normas ambientales, función indelegable; y del análisis, seguimiento, prevención y control de desastres; entre otras competencias.

En el contexto de los municipios del ámbito de la Región Metropolitana de Bogotá, la autoridad regional está representada en la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca –CAR, que incluye en su jurisdicción a la ciudad de Bogotá D.C. y el territorio del departamento de Cundinamarca (exceptuando a los municipios incluidos en Corpochivor y Corpoorinoquía), y los municipios de Chiquinquirá, Saboya, San Miguel de Sema, Caldas, Buenavista y Ráquira localizados en el departamento de Boyacá.

Figura 14. Autoridades ambientales competentes en el territorio nacional para otorgar licencias ambientales



Fuente: Subsecretaría de Planeación Territorial, Secretaría Distrital de Planeación (2014) a partir de Decreto 2041 de 2014 por el cual se reglamenta el Título VIII de la Ley 99 de 1993 sobre licencias ambientales.

Por su parte, los departamentos deben ejecutar programas y políticas nacionales, regionales y sectoriales en relación con el medio ambiente y los recursos naturales renovables, y en coordinación con otros organismos regionales, ejecutar obras para la defensa, protección y adecuado manejo de las cuencas hidrográficas del territorio de su jurisdicción. Además, los departamentos tienen la función de apoyar a las autoridades ambientales regionales e intermunicipales por ejemplo con la identificación precisa y la delimitación de la estructura ecológica en su jurisdicción y el apoyo a los municipios de su jurisdicción en la elaboración y ejecución de planes tendientes a la protección y conservación del medio ambiente.

Para ello, el nivel departamental cuenta con instrumentos de referencia como el Plan Departamental Ambiental, el Plan de Ordenamiento Territorial Departamental, y el Plan Departamental de Aguas. Adicionalmente, los departamentos se encuentran investidos con atribuciones de policía para temas ambientales en su jurisdicción por lo cual la Ley los habilita para la imposición y ejecución de las medidas de policía. En cuanto al financiamiento, están en la obligación de dar apoyo presupuestal, técnico, financiero y administrativo a las Corporaciones Autónomas Regionales, a los municipios y a las demás entidades territoriales que se creen en su jurisdicción.

Es así como el departamento de Cundinamarca a través de la Secretaría de Ambiente, debe promover y gestionar la adopción de las políticas y los programas nacionales, regionales y sectoriales relacionados con el medio ambiente y los

recursos naturales renovables en su jurisdicción; apoyar y participar en los procesos de integración de carácter supramunicipal, zonal y regional relacionados con el tema ambiental; y brindar apoyo técnico, administrativo y presupuestal a las Corporaciones Autónomas Regionales, a los municipios y a las demás entidades territoriales que se creen en su jurisdicción.

Por su parte desde de la normativa colombiana, los municipios no son autoridad ambiental en su jurisdicción, y están obligados a cumplir y hacer cumplir las normas constitucionales y legales existentes sobre la protección del medio ambiente, principalmente a través de las directrices de sus oficinas de planeación y el control policial. De esta manera, son competentes para dictar las normas de ordenamiento territorial y las regulaciones sobre usos del suelo, así como las normas necesarias para el control, la preservación y la defensa del patrimonio ecológico del municipio, siempre y cuando, correspondan con las determinantes ambientales de la autoridad regional y nacional. Igualmente, como parte del consejo directivo de la CAR, pueden contribuir en la declaratoria, reglamentación y funcionamiento de áreas protegidas como distritos de manejo integrado y de conservación de suelos, las reservas forestales y parques naturales de carácter regional.

Sin embargo, legalmente y con el concepto favorable del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, las Corporaciones Autónomas Regionales pueden delegar competencias sobre el otorgamiento o negación de licencias ambientales a entidades territoriales teniendo en cuenta las capacidades técnicas, económicas, administrativas y operativas de las mismas para ejercer las funciones que les sean delegadas. Igualmente, la normativa colombiana reconoce que en caso de existir grandes centros urbanos -que pueden ser municipios, distritos o áreas metropolitanas- con más de 1.000.000 de habitantes en suelo urbano, a diferencia del resto de los municipios pueden contar con una Autoridad Ambiental propia con influencia en el suelo urbano, la cual, puede ejercer las funciones atribuidas a las Corporaciones Autónomas Regionales, desde la planeación, la inversión y la ejecución de proyectos hasta la regulación, el control y la vigilancia de los mismos y del desarrollo ambiental.

De esta manera, la Autoridad Ambiental de un centro urbano es competente para otorgar las respectivas licencias ambientales, permisos concesiones y demás autorizaciones ambientales e instrumentos de manejo y control ambiental en el perímetro urbano de su jurisdicción, y también tiene la responsabilidad de efectuar

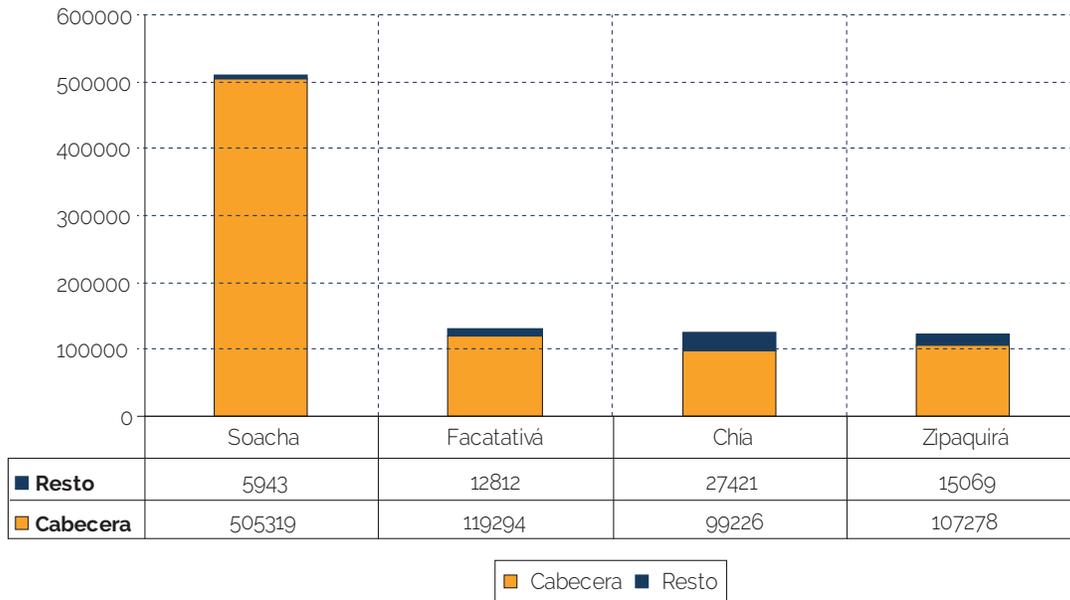
el control de vertimientos, emisiones, disposiciones de desechos sólidos y residuos tóxicos, dictar medidas de corrección o mitigación de daños y adelantar proyectos de saneamiento y descontaminación. No obstante, en caso de constituirse esta autoridad, su competencia sólo se ejerce en el suelo urbano, ya que el suelo rural -de los municipios, distritos o áreas metropolitanas- se encuentra bajo el control y regulación de la Corporación Autónoma Regional respectiva.

En ese sentido, por el tamaño de población de Bogotá D.C. que según las proyecciones del DANE (2015) supera los 7.800.000 habitantes, es la única entidad territorial del ámbito metropolitano que cuenta con una oficina especializada en temas ambientales y que opera como autoridad ambiental en su perímetro urbano. Así, la Secretaría Distrital de Ambiente como autoridad ambiental, tiene entre otras funciones la formulación de la política ambiental del Distrito Capital; la formulación, ajuste y revisión del Plan de Gestión Ambiental del Distrito Capital; la promoción de planes, programas y proyectos tendientes a la conservación, consolidación, enriquecimiento y mantenimiento de la Estructura Ecológica Principal y del recurso hídrico, superficial y subterráneo en su jurisdicción; y la coordinación con las instancias ambientales de los procesos de integración regional, etc.

Por su parte, los demás municipios del ámbito metropolitano no cuentan con una autoridad ambiental propia, porque en primer lugar ninguno alcanza el tamaño de población requerido en el perímetro urbano (1.00.000 habitantes) según lo establecido por la ley. Adicionalmente, ninguno de los municipios del ámbito cuenta con las capacidades técnicas, operativas, administrativas y económicas requeridas para ser receptor por parte de la CAR de la delegación de las competencias en materia de autoridad ambiental en su jurisdicción. En ese sentido, si se analiza la primera condición, se encuentra que el tamaño de la población de los cuatro municipios más poblados del ámbito metropolitano no supera los 500.000 habitantes en su respectivo perímetro urbano, ni siquiera el municipio de Soacha que es la entidad territorial con la mayor población en perímetro urbano.

No obstante, si se suma la población urbana de los municipios del ámbito metropolitano, se encuentra que en caso de conformar un área metropolitana con Bogotá, podrían apelar por una Autoridad Ambiental de alcance urbano en su jurisdicción, pues alcanzarían el umbral requerido por la ley y contarían con las capacidades institucionales requeridas para el ejercicio de dicha autoridad.

Gráfica 1. Distribución de la población de los municipios más poblados de la Región Metropolitana de Bogotá



Fuente: Subsecretaría de Planeación Territorial, Secretaría Distrital de Planeación (2014) a partir de Proyecciones poblacionales del DANE para el año 2015.

Es de señalar que en el marco de la propuesta de una Ley Especial de Área Metropolitana entre Bogotá D.C y los municipios circunvecinos, es necesario comprender los arreglos institucionales para el funcionamiento del sector ambiental con el fin de identificar las oportunidades y el alcance de una autoridad ambiental supramunicipal para la planeación, gestión, regulación y control de la provisión de bienes y servicios ambientales metropolitanos, por ejemplo alrededor del Río Bogotá, la estructura de cerros, los humedales, los suelos agrícolas y de protección, la disponibilidad del recurso hídrico, los páramos, y también el manejo ambiental de la disposición de residuos sólidos de la región.

En conclusión, es posible identificar algunos escenarios institucionales para la conformación de una autoridad ambiental metropolitana, no obstante, es importante reconocer que los actores y las instituciones por naturaleza ejercen resistencia ante cualquier cambio, ya que éstos suponen un reacomodamiento en la distribución del poder y por lo tanto de recursos y capacidad de decisión y gestión.

4.4 Arreglos institucionales para la planeación del ordenamiento del territorio

Como parte del proceso de elaboración de la propuesta de Ley Especial de Área Metropolitana, la SPT consideró pertinente el análisis de los arreglos institucionales dispuestos en la normativa colombiana para distribuir las competencias en materia de ordenamiento territorial, planeación y gestión del suelo, construcción de equipamientos e infraestructuras, desarrollo de grandes operaciones urbanísticas y ejecución de proyectos de vivienda de interés social y prioritaria. Lo anterior con el fin de entender el funcionamiento y las competencias de las diferentes jurisdicciones o niveles territoriales en la provisión de los bienes y servicios públicos relativos al sector, y las oportunidades para la definición de competencias de una posible área metropolitana entre Bogotá D.C. y los municipios circunvecinos.

Al respecto, las leyes 388 de 1997 y 1454 de 2011 relativas al ordenamiento territorial y la Ley 1537 de 2012 por medio de la cual se dictan disposiciones para promover el desarrollo urbano y el acceso a la vivienda, son el punto de referencia normativo para identificar y explicar la función pública del urbanismo y la obligación de los municipios y distritos en la definición de las estrategias territoriales de uso, ocupación y manejo del suelo, así como, las competencias, responsabilidades y funciones de las entidades del orden nacional y territorial, y la confluencia del sector privado en el desarrollo de los proyectos de vivienda de interés social y proyectos de vivienda de interés prioritario.

En ese sentido, el análisis de la normativa del sector da cuenta de un evidente interés del Estado colombiano por lograr una adecuada descentralización o distribución de sus funciones sobre las diferentes entidades territoriales, esquemas asociativos e instancias de integración regional, especialmente en lo concerniente al ordenamiento territorial de los municipios, distritos y áreas metropolitanas. Como lo define el Artículo 5 de la Ley 388 de 1997,

“el **ordenamiento del territorio** municipal y distrital comprende un **conjunto de acciones político-administrativas y de planificación** física concertadas, emprendidas por los **municipios o distritos y áreas metropolitanas**, en ejercicio de la función pública que les compete, dentro de los límites fijados por la Constitución y las leyes, en orden a disponer de instrumentos eficientes para **orientar el desarrollo del territorio bajo su jurisdicción** y regular la

utilización, transformación y ocupación del espacio, de acuerdo con las estrategias de desarrollo socioeconómico y en armonía con el medio ambiente y las tradiciones históricas y culturales” (Artículo 5)(Negrillas propias).

Adicionalmente, la Ley 1454 de 2011, declara que el ordenamiento territorial es

“un **instrumento de planificación y de gestión de las entidades territoriales** y un proceso de construcción colectiva de país, que se da de manera progresiva, gradual y flexible, con responsabilidad fiscal, **tendiente a lograr una adecuada organización político administrativa del Estado en el territorio (...)**. [Su] finalidad (...) es promover el **aumento de la capacidad de descentralización, planeación, gestión y administración de sus propios intereses para las entidades e instancias de integración territorial, fomentará el traslado de competencias y poder de decisión de los órganos centrales o descentralizados del gobierno en el orden nacional hacia el nivel territorial pertinente, con la correspondiente asignación de recursos.** El ordenamiento territorial propiciará las condiciones para **concertar políticas públicas entre la Nación y las entidades territoriales**, con reconocimiento de la diversidad geográfica, histórica, económica, ambiental, étnica y cultural e identidad regional y nacional” (Artículo 2) (Negrillas y subrayado propios).

Este marco institucional es un referente fundamental para entender las intenciones y los retos de la organización del Estado colombiano en el cumplimiento de sus responsabilidades relativas al ordenamiento territorial, gestión del suelo y política de vivienda. Por un lado, espera que las entidades territoriales que gozan de plena autonomía dentro de los límites de la Constitución y la Ley, fortalezcan su capacidad de planeación, gestión y administración de sus propios intereses, con la garantía de recibir los recursos necesarios para su cumplimiento por parte de la Nación. Adicionalmente, el Estado espera la regionalización de competencias y recursos públicos en el marco de figuras institucionales regionales que representen relaciones geográficas, económicas, culturales, y funcionales, cuya finalidad sea fortalecer la unidad nacional.

No obstante, el marco institucional colombiano reconoce las diferencias en la capacidad política, económica y fiscal de la Nación, las entidades territoriales y las figuras de integración territorial y reconoce que para el fortalecimiento de la descentralización, es necesario el apoyo entre ellas, para garantizar un acceso

equitativo a los beneficios y oportunidades del desarrollo. Además, teniendo en cuenta la diversidad territorial del país, se espera que este proceso de descentralización sea gradual y flexible para que las entidades e instancias de integración territorial aumenten progresivamente su capacidad de planeación, administración y gestión, en la medida que les sean asignados competencias y recursos para tal fin. Los recursos y las competencias de las instancias de integración serán asignados por las respectivas entidades territoriales que las conformen, premisa fundamental para identificar el alcance y jurisdicción de una posible área metropolitana entre Bogotá D.C. y los municipios vecinos de la región.

En este contexto, al igual que para los otros sectores analizados en el documento, se elaboró una matriz que ayudara a identificar las organizaciones y las competencias de los diferentes niveles de gobierno en ciertos aspectos relativos al ordenamiento territorial. (Ver matriz 10).

En primer lugar, es de señalar que las competencias de planeación sectorial y territorial para la provisión de los bienes y servicios públicos asociados al sector de ordenamiento territorial, se distribuyen desde el nivel nacional hasta el nivel local, en diferentes organizaciones e instrumentos de planificación que interactúan y se complementan. Así por ejemplo, en el nivel nacional la Comisión de Ordenamiento Territorial -COT-, el Departamento Nacional de Planeación, el Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Ministerio de Vivienda y Desarrollo Territorial, se especializan entre otros, en el desarrollo legislativo, la adopción de políticas, y la elaboración de planes y conceptos técnicos sobre planeación del ordenamiento territorial y gestión del suelo, construcción de equipamientos e infraestructuras, desarrollo de grandes operaciones urbanísticas y ejecución de proyectos de vivienda de interés social y prioritaria.

A nivel departamental, las Oficinas de planeación de los Departamentos con apoyo de la Comisión Departamental de Ordenamiento Territorial y el Consejo Territorial de Planeación tienen la responsabilidad de elaborar Directrices y Planes de Ordenamiento Territorial Departamental, según lo estipulado en la Ley 1454 de 2011. Estas directrices y orientaciones de las que habla la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, son para la totalidad del territorio o para porciones específicas, *“especialmente en áreas de conurbación con el fin de determinar los escenarios de uso y ocupación del espacio, de acuerdo con el potencial óptimo del ambiente y en función de los objetivos de desarrollo, potencialidades y*

limitantes biofísicos, económicos y culturales” (Artículo 29, numeral 2, literal a). Igualmente, el nivel departamental tiene la competencia de orientar la localización de infraestructura física-social que promueva el desarrollo de cada uno de los municipios en su jurisdicción, incluidas las áreas metropolitanas.

No obstante, estas competencias en materia de ordenamiento territorial y así como los instrumentos de planeación establecidos recientemente para el orden departamental, todavía no cuentan con un referente en el país que permita visualizar su coordinación y complementariedad con los instrumentos de planeación territorial de los municipios, distritos, áreas metropolitanas y corporaciones autónomas regionales en su jurisdicción. Frente al tema, desde el 2013 la Secretaría Técnica de la Comisión de Ordenamiento Territorial (COT) y el Comité Especial Interinstitucional (CEI) han avanzado con el apoyo de diversos actores -especialmente del nivel nacional-, en la elaboración de una propuesta de lineamientos para el ordenamiento departamental que incluye los procedimientos para la elaboración de un Plan de Ordenamiento Departamental (POD).

Sin embargo, dichos lineamientos formulados por la COT y el CEI todavía carecen de claridad para definir el alcance de la complementariedad y concurrencia de las competencias en materia de ordenamiento territorial de la Nación, los departamentos, los municipios y distritos. Por ejemplo, en el contexto de la Región Metropolitana de Bogotá, no es claro cómo se articularía el Plan de Ordenamiento Departamental (POD) de Cundinamarca, con un eventual Plan de Ordenamiento Metropolitano y el POT de Bogotá D.C, ya que es importante recordar que Bogotá a pesar de ser la capital de Cundinamarca, no se encuentra en su jurisdicción, y por lo tanto, las decisiones del departamento no serían vinculantes en el Distrito. Adicionalmente, el documento establece que la propuesta carece de un marco legal y reglamentario que haga vinculante el POD.

De manera complementaria y paralela, durante el 2015, la Gobernación de Cundinamarca con el apoyo del Centro de las Naciones Unidas para el Desarrollo Regional (UNCRD) ha avanzado con un diagnóstico del territorio para la definición de las directrices departamentales correspondientes. Estas directrices organizadas en 5 ejes³ han sido socializadas en el mes de octubre de 2015 y esperan ser presentadas como proyecto de ordenanza ante la Asamblea Departamental para su discusión y eventual aprobación.

.....
3 Ejes de las directrices: 1) Territorio seguro; 2) Territorio convergente y cohesionado; 3) Territorio estructurado y equilibrado; 4) Territorio especializado e innovador; y 5) Territorio con buen gobierno, y gobernado con autonomía. (Socialización Directrices OT, UNCRD, octubre 6 de 2015).

No obstante, en líneas generales sus contenidos no dan cuenta de los impactos que dichas directrices podrían tener en el ordenamiento territorial del Distrito Capital y su ámbito metropolitano, dado que sólo establece como instancia de coordinación la creación de un Comité de Integración Territorial Especial con Bogotá D.C. En ese sentido, las competencias del nivel departamental en ordenamiento territorial están por definirse y concretarse a la luz de la normativa vigente.

Continuando con el análisis de los diferentes niveles territoriales en materia de planeación del ordenamiento territorial, es primordial señalar el rol del nivel municipal y distrital. Así, las Oficinas de planeación municipales y distritales, con el apoyo de la Comisión Municipal o Distrital de Ordenamiento Territorial y el Consejo Territorial de Planeación, elaboran los Planes de Ordenamiento Territorial (POT), Esquemas de Ordenamiento Territorial (EOT), Planes Básicos de Ordenamiento Territorial (PBOT) y la planeación económica y social del nivel local en su dimensión territorial. Estos instrumentos establecidos en la Ley 388 de 1997, plantean los objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones, instrumentos y normas, destinadas a orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo en su jurisdicción.

Como lo señala el artículo 8º de la Ley 388, el ordenamiento del territorio local se ejerce mediante la acción urbanística de las entidades distritales y municipales, a través de las decisiones administrativas y a las actuaciones urbanísticas, relacionadas con el **ordenamiento del territorio y la intervención en los usos del suelo**. De esta manera, son funciones de los municipios y los distritos la clasificación del territorio en suelo urbano, rural y de expansión urbana.; la localización de la infraestructura para el transporte, los servicios públicos domiciliarios, la disposición y tratamiento de los residuos sólidos, líquidos, tóxicos y peligrosos y los equipamientos de servicios de interés público y social, tales como centros docentes y hospitalarios, aeropuertos y lugares análogos; el establecimiento de la zonificación y localización de los centros de producción, actividades terciarias y residenciales; la definición de los usos específicos, intensidades de uso, las cesiones obligatorias, los porcentajes de ocupación, las clases y usos de las edificaciones y demás normas urbanísticas; la determinación de los espacios para parques y zonas no urbanizables; la calificación y localización de terrenos para la construcción de proyectos de Vivienda de Interés Social (VIS) y vivienda de Interés Prioritario (VIP); la identificación y caracterización de los ecosistemas de importancia ambiental, de común acuerdo con la autoridad ambiental de la respectiva jurisdicción, entre otras.

Cuadro 11 Normas urbanísticas establecidas por los instrumentos de planeación territorial exclusivamente de los municipios y distritos

Nombre	Función
Normas urbanísticas estructurales	Regulación de la utilización, ocupación y transformación del suelo en los componentes urbano y rural.
Normas urbanísticas generales	Imponen obligaciones urbanísticas a los propietarios de terrenos y a sus constructores establecen usos e intensidad de usos del suelo, así como actuaciones, tratamientos y procedimientos de parcelación, urbanización, construcción, etc.
Normas urbanísticas complementarias	Localización de terrenos cuyo uso es el de vivienda de interés social y la reubicación de asentamientos humanos localizados en zonas de alto riesgo; planes parciales; macroproyectos urbanos integrales.

Fuente: Subsecretaría de Planeación Territorial, Secretaría Distrital de Planeación (2014) a partir de la Ley 388 de 1997.

Teniendo en cuenta que las funciones de gestión del suelo le corresponden principalmente a los municipios y distritos a través de sus oficinas de planeación y las normas urbanísticas que establecen la participación en plusvalía de los proyectos residenciales, industriales y comerciales, es importante señalar que los desarrolladores urbanísticos deben acogerse a las normas urbanísticas de la jurisdicción donde van a construir y a las Unidades de Actuación Urbanísticas aprobadas por las Corporaciones Autónomas Regionales. No obstante, el nivel nacional, con la licencia de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, está facultado para la gestión de suelo sólo para el desarrollo de Macroproyectos de Interés Social Nacional (MISN), macroproyectos que deberían coincidir con las decisiones de ordenamiento territorial del municipio y de su capacidad institucional para atender las demandas de la nueva población, aunque la realidad ha mostrado lo contrario.

Es de señalar que para la construcción, localización y funcionamiento de equipamientos públicos colectivos e infraestructura de servicios públicos domiciliarios para los proyectos de vivienda de interés social y prioritaria intervienen desde el nivel nacional los Ministerios de Educación Nacional, Salud y Protección Social, Vivienda, Ciudad y Territorio, Minas y Energía, Ambiente y Desarrollo Sostenible, Tecnologías de la Información y Comunicaciones. No obstante, en el nivel local esta función pública le corresponde a las oficinas de planeación de los municipios y distritos mediante la elaboración y cumplimiento de las disposiciones de los Planes Maestros de Equipamientos y las normas urbanísticas contenidas en los POT, EOT y PBOT (Ver Cuadro 11). Al respecto es importante señalar que

los desarrolladores urbanísticos deben entregar las cesiones para equipamientos y redes locales en cumplimiento de las normas urbanísticas generales y las Empresas Prestadoras de Servicios Públicos Domiciliarios deben encargarse de la adecuación o extensión de las redes necesarias para la provisión de los servicios necesarios que sean requeridos en los equipamientos.

Por su parte, el nivel regional supradepartamental cumple un rol relevante en la organización institucional del sector, ya que son las Corporaciones Autónomas Regionales como autoridades ambientales, las especializadas en funciones de coordinación y control de las dinámicas territoriales regionales, a través de la elaboración, expedición y aplicación de instrumentos de planeación de mayor jerarquía que exigen coherencia y correspondencia con los instrumentos de planeación departamentales, municipales y distritales. Es así como, las CAR elaboran las Determinantes ambientales, los Planes de Ordenación y Manejo de Cuencas Hidrográficas y los criterios de Unidades de Actuación Urbanística, referentes vinculantes para concertar las disposiciones y decisiones de los POT, EOT y PBOT por ejemplo en los Planes Parciales de Expansión.

De manera complementaria, el nivel supramunicipal se vislumbra como un nivel clave del sector, por cuanto permite formalizar asociaciones territoriales y entidades de integración regional contempladas en las disposiciones de la Ley 1454 de 2011, entre los cuales se encuentra el área metropolitana. Esta figura a diferencia de las demás, cuenta con instrumentos de planeación vinculantes como los Planes Integrales de Desarrollo Metropolitano (PIDM) que demandan de la coordinación, consenso y acción conjunta de las entidades territoriales que la conformen, para por ejemplo, el establecimiento de los requerimientos y la planeación de la localización de equipamientos metropolitanos, para la gestión de suelo para VIS y VIP, y para la armonización de normas urbanísticas municipales y distritales en las zonas conurbadas y áreas de borde. Para su funcionamiento las entidades territoriales son responsables de delegar las competencias y recursos hacia este nivel supramunicipal.

Además de esta figura de integración territorial, existen también escenarios de integración regional complementarios como los Comités de Integración Territorial (CIT) establecidos por la Ley 614 de 2000, que tienen como propósito la armonización POT, EOT, o PBOT de los municipios y distritos que conformen un área metropolitana, o que tengan estrechas relaciones funcionales en la gestión del

suelo, prestación de servicios públicos domiciliarios y en el uso de infraestructuras de transporte y movilidad. Su constitución es obligatoria cuando el municipio o distrito y su área de influencia superen los 500.000 habitantes, es decir en el caso de la Región Metropolitana de Bogotá. Dando cumplimiento a la norma y teniendo en cuenta las relaciones existentes entre el Distrito y los municipios de su entorno, en el segundo semestre del año 2015, se constituyó el CIT entre los municipios de La Calera, Sopó, Gachancipá, Chía, Cota, Mosquera, Soacha, Sibaté, Fusagasugá y Bogotá D.C., todos municipios de la Región Metropolitana de Bogotá.

Finalmente, una de las entidades nacionales protagónicas para la planeación del territorio a nivel local es el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), pues es la autoridad nacional encargada de realizar el inventario de las características de los suelos, de adelantar investigaciones geográficas para el desarrollo territorial, y de coordinar la Infraestructura Colombiana de Datos Espaciales (ICDE). Su función en el ordenamiento territorial es muy importante por cuanto produce, provee y divulga la información y conocimiento en materia de cartografía, catastro y tecnologías geoespaciales. El IGAC atiende a 974 municipios del país y 20 áreas no municipalizadas, entre ellos a todos los municipios del entorno metropolitano, exceptuando a la ciudad de Bogotá D.C., que cuenta con su propia autoridad catastral (IGAC, 2012). Si bien el catastro es fundamental como herramienta para el ordenamiento territorial y para el recaudo del impuesto predial de los municipios, actualmente se evidencian importantes rezagos de hasta 10 años en la actualización del catastro de los diferentes municipios del entorno metropolitano, lo que impide la articulación por ejemplo, de la cartografía regional.

No obstante, el artículo 180 de la Ley 1753 de 2015 del Plan Nacional de Desarrollo, abre la posibilidad de optimizar la prestación de los bienes y servicios a cargo del Estado mediante la distribución de competencias que sean susceptibles de delegación. Entre ellas se incluye la formación, actualización, conservación catastral e implementación de catastros multipropósito descentralizados en municipios, distritos y áreas metropolitanas con población superior a 500.000 habitantes, lo que supone una oportunidad institucional para el entorno metropolitano que deber explorada con el DNP. (Ver Matriz 10).

TERCERA PARTE



5. ARREGLOS INSTITUCIONALES DE LAS ÁREAS METROPOLITANAS EXISTENTES EN EL TERRITORIO NACIONAL

De manera muy general y como ejercicio de referencia para el análisis de los arreglos institucionales para definir los hechos metropolitanos en el contexto de la Región Metropolitana de Bogotá, se consideró pertinente examinar los arreglos institucionales de seis áreas metropolitanas constituidas en el territorio colombiano, con el fin de identificar sus principales competencias como entidad metropolitana en cada uno de los diferentes sectores estratégicos que han sido abordados a lo largo del documento. No obstante, dado el alcance del presente, se recomienda seguir profundizando en los arreglos institucionales de las áreas metropolitanas existentes para comprender con mayor claridad sus particularidades, similitudes y diferencias entre sí.

Es de señalar que de las seis Áreas Metropolitanas (AM) constituidas en el país, sólo las AM de Barranquilla, Bucaramanga y del Valle de Aburrá superan el millón de habitantes, siendo esta última, el área metropolitana más grande con 3.776.917 habitantes a 2015 (Ver Tabla 1).

Tabla 1. Población de las áreas metropolitanas del país

Área metropolitana	Territorio	Censo DANE 2005	Proyección DANE 2015
Área metropolitana del Valle del Cacique Upar	Valledupar (como ciudad núcleo)	354.449	453.205
	San Diego	13.772	13.376
	La Paz	21.874	22.815
	Manaure	11.317	14.514
	Agustín Codazzi	53.969	50.829
	TOTAL	455.381	554.739
Área metropolitana Centro Occidente	Pereira (como ciudad núcleo)	443.554	469.644
	La Virginia	31.261	32.039
	Dosquebradas	179.301	198.874
	TOTAL	654.116	700.557

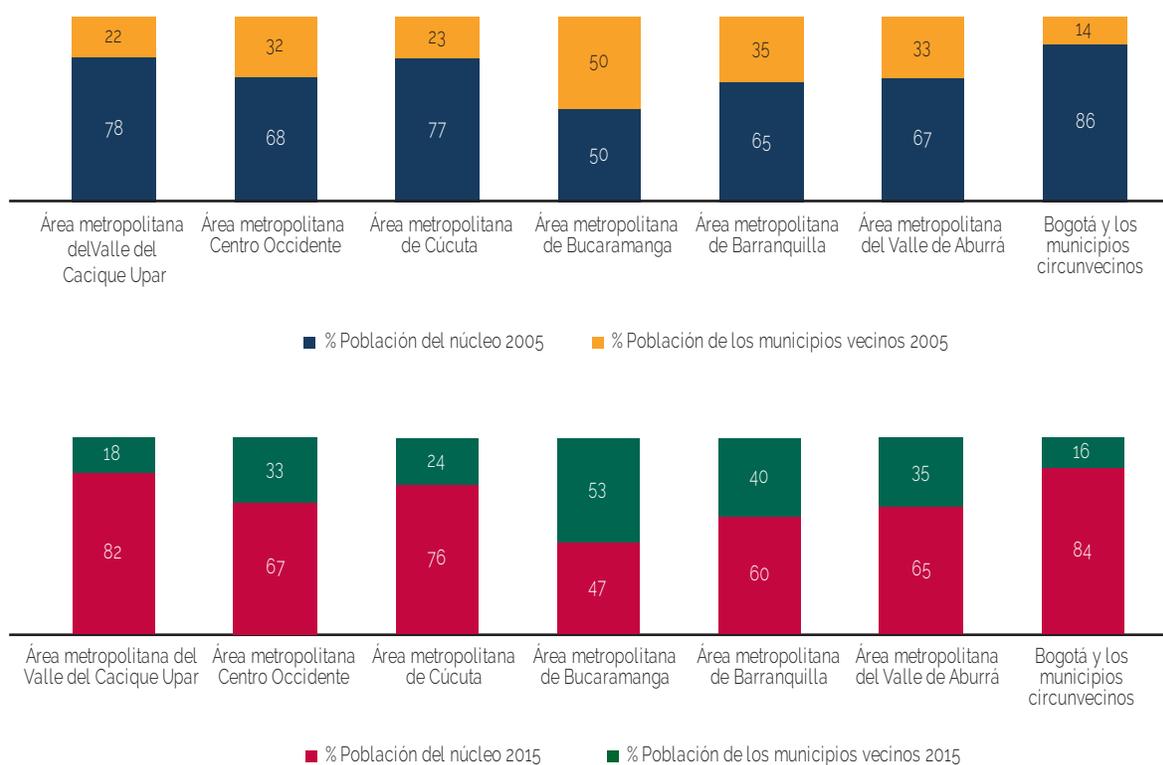
Área metropolitana	Territorio	Censo DANE 2005	Proyección DANE 2015
Área metropolitana de Cúcuta	San José de Cúcuta (como ciudad núcleo)	587.676	649.983
	Los Patios	67.281	76.524
	Puerto Santander	8.720	10.249
	San Cayetano	4.493	5.424
	Villa del Rosario	69.833	88.433
	El Zulia	20.309	22.843
	TOTAL	758.312	853.456
Área metropolitana de Bucaramanga	Bucaramanga (como ciudad núcleo)	516.512	527.985
	Floridablanca	254.683	265.452
	Peidecuesta	117.364	149.219
	Girón	135.791	180.305
	TOTAL	1.024.350	1.122.961
Área metropolitana de Barranquilla	Barranquilla (como ciudad núcleo)	1.146.359	1.218.737
	Puerto Colombia	27.837	27.107
	Galapa	32.012	42.706
	Soledad	461.851	615.349
	TOTAL	1.769.339	2.025.188
Área metropolitana del Valle de Aburrá	Medellín (como ciudad núcleo)	2.214.494	2.464.322
	Barbosa	42.439	50.050
	Girardota	42.566	54.219
	Copacabana	61.234	70.171
	Bello	371.591	455.807
	Envigado*	174.108	222.410
	Itagüí	235.016	267.872
	La Estrella	52.563	62.344
	Sabaneta	44.480	51.868
	TOTAL	3.306.490	3.776.917
Bogotá y los municipios circunvecinos (sin constituir)	Bogotá D.C. (como ciudad núcleo)	6.840.116	7.878.783
	Municipios circunvecinos	1.152.752	1.446.383
	TOTAL	7.992.868	9.325.166

* Por medio de ordenanza departamental se incluyó al municipio de Envigado, pero éste por decisión política municipal decidió no hacer parte del AMVA. Sin embargo, en los últimos años el municipio ha demostrado su interés, pero el proceso de anexión ha sido complejo por la Ley actual que define el procedimiento. Actualmente este municipio comparte el sistema de transporte metropolitano del AMVA.

Fuente: Subsecretaría de Planeación Territorial, Secretaría Distrital de Planeación (2015) a partir de censo y proyecciones de población del DANE.

Las AM del Valle del Cacique de Upar y de Cúcuta corresponden a las entidades metropolitanas con mayor concentración poblacional en la ciudad núcleo, con porcentajes de 82% y 76% respectivamente a 2015. En menor medida, las AM de Centro Occidente, Barranquilla y Valle de Aburrá concentran en sus ciudades núcleos el 67%, 60% y 65% de la población respectivamente. Por su parte, el AM de Bucaramanga es el único territorio donde la ciudad núcleo concentra menos del 50% de la población total, como se muestra en la Gráfica 2. Finalmente, se evidencia que la Región Metropolitana de Bogotá como la mayor aglomeración urbana del país, concentra la mayor parte de la población en la ciudad de núcleo con un porcentaje del 86%.

Gráfica 2 Distribución de la población de las áreas metropolitanas entre 2005 y 2015

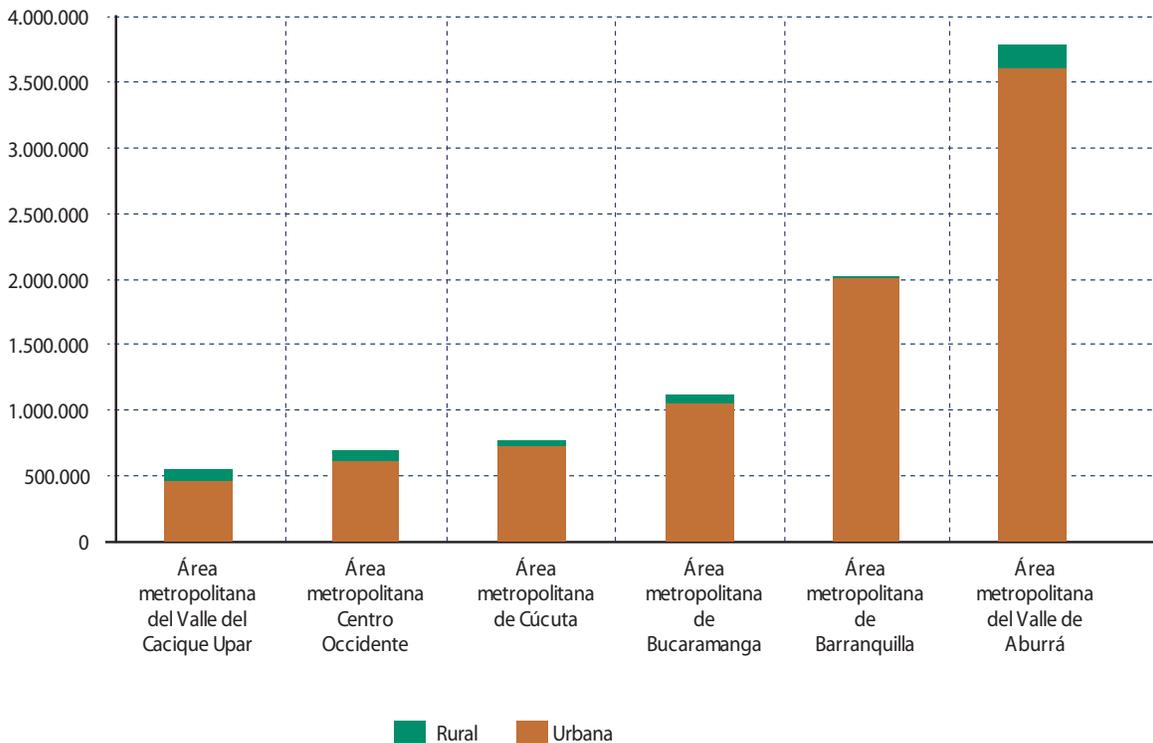


Fuente: Subsecretaría de Planeación Territorial, Secretaría Distrital de Planeación (2015) a partir de proyecciones de población del DANE.

Estos datos demográficos dan cuenta de la magnitud de las áreas metropolitanas existentes y de las posibilidades para constituir arreglos institucionales metropolitanos a partir de este criterio, ya que, cuando el tamaño de población urbana de un municipio, distrito o un área metropolitana supera el 1.000.000 de habitantes, es posible tramitar la delegación de la autoridad ambiental por parte de

la CAR. Si bien en Colombia existen seis áreas metropolitanas, sólo dos áreas cuentan con autoridad ambiental metropolitana constituida a saber: el AM de Bucaramanga y AM del Valle de Aburrá. En el caso de constituirse un área metropolitana entre Bogotá y algunos de los municipios circunvecinos, la población urbana superaría el umbral, y por lo tanto podría solicitarse la delegación de la autoridad ambiental en suelo urbano. (Ver Gráfica 3).

Gráfica 3. Población de las áreas metropolitanas y umbral para ejercer como autoridad ambiental



Fuente: Subsecretaría de Planeación Territorial, Secretaría Distrital de Planeación (2015) a partir de proyecciones de población del DANE.

Entre tanto, de las seis áreas metropolitanas constituidas, cinco han establecido una autoridad metropolitana de transporte exceptuando al AM el Valle de del Cacique Upar de la cual se cuenta con poca información. Igualmente, cinco áreas metropolitanas han desarrollado instrumentos de planeación de alcance metropolitano para orientar los planes de ordenamiento territorial de los municipios que las conforman.

Frente a la prestación de servicios públicos, se encuentra que tres de las áreas metropolitanas entre ellas el AM de Barranquilla, el AM del Valle de Aburrá y el AM de Bucaramanga planifican lo relativo a algunos servicios públicos domiciliarios y

delegan su prestación en empresas de servicios públicos con alcance metropolitano, en especial de los servicios de Acueducto y Alcantarillado.

La información básica ha sido consolidada en la Matriz 11, donde se identifican los principales acuerdos metropolitanos que designan funciones y competencias a cada una de las áreas metropolitanas, en materia de transporte, ambiente, ordenamiento territorial, servicios públicos y desarrollo de obras de alcance metropolitano. Igualmente, se hace un comparativo.

Por su parte el Cuadro 12 resume de manera general los arreglos institucionales de las seis áreas metropolitanas existentes en Colombia. El verde más intenso identifica las áreas metropolitanas que cuentan con autoridades metropolitanas en los diferentes sectores o intervienen en obras de infraestructura en el área de su jurisdicción. El amarillo señala las áreas metropolitanas que a pesar de contar con la población requerida para conformar una autoridad metropolitana de ambiente no la tiene, y el color naranja señala las áreas que por su tamaño no pueden establecer este tipo de autoridad. El verde más claro da cuenta de las áreas metropolitanas que han respaldado la creación de empresas de alcance metropolitano para la prestación de servicios públicos domiciliarios.

Cuadro 12. Arreglos institucionales de las áreas metropolitanas en Colombia

Área Metropolitana	Tránsito y transporte	Ordenamiento territorial	Ambiente	Servicio público	Infraestructura (transversal a todos los sectores)
AM Barranquilla 	Autoridad de transporte metropolitano Autoridad de transporte colectivo y masivo de pasajeros	Directrices y normas generales metropolitanas de mayor jerarquía	Cuenta con la población para establecer una autoridad ambiental	Planeación sectorial y territorial Delegada la gestión a entidades competentes AAA ESP Acueducto	Vías, equipamientos, otros
AM Valle de Aburrá 	Autoridad de transporte masivo Autoridad de transporte público de pasajeros, colectivo e individual	Directrices y normas generales metropolitanas de mayor jerarquía	Autoridad ambiental urbana metropolitana	Planeación sectorial y territorial Delegada la gestión a entidades competentes EPM ESP (Acueducto, Alcantarillado, Energía, Gas Natural)	Vías, transporte público

Área Metropolitana		Tránsito y transporte	Ordenamiento territorial	Ambiente	Servicio público	Infraestructura (transversal a todos los sectores)
AM Bucaramanga		Autoridad de transporte metropolitano } Autoridad de transporte masivo metropolitano	Directrices y normas generales metropolitanas de mayor jerarquía	Autoridad ambiental urbana metropolitana	Planeación sectorial y territorial Delegada la gestión a entidades competentes Acueducto Matropolitano de Bucaramanga ESP	Vías
AM Cúcuta		Autoridad única de transporte Metropolitano	Directrices y normas generales metropolitanas de mayor jerarquía	No alcanza el umbral de población	Sin información	Sin información
AM Centro Occidente		Sin información	Sin información	No alcanza el umbral de población	Sin información	Sin información
AM Valle del Cacique de Upar		Sin información	Sin información	No alcanza el umbral de población	Sin información	Sin información

Fuente: Subsecretaría de Planeación Territorial, Secretaría Distrital de Planeación (2014).

6. LA CONFORMACIÓN DE UN ÁREA METROPOLITANA DE BOGOTÁ: UN ÁMBITO INSTITUCIONAL Y JURISDICCIONAL POR PRECISAR Y DEFINIR

Como se ha insinuado a lo largo del análisis de los arreglos institucionales de los diferentes sectores estratégicos para la definición de los hechos metropolitanos, uno de los temas centrales del establecimiento de un área metropolitana o de la construcción de una ley marco para su conformación es su impacto institucional, por las oportunidades, los retos y los conflictos que podría generar con la organización institucional existente. Un área metropolitana desde la normativa colombiana, no es una nueva entidad político-administrativa en el territorio, por lo tanto, no cuenta con suscripción electoral ni gobierno propio, pero si cuenta con autoridad administrativa, recursos propios, autoridades y régimen especial. En otras palabras, la conformación de un área metropolitana implica la creación de un nivel administrativo del orden territorial con capacidad de gestión que necesariamente demanda de la delegación, transferencia, descentralización o acción conjunta de un nivel superior con un nivel metropolitano o de un nivel local con un nivel metropolitano. A simple vista puede ser sencillo, pero esta realidad supone la redistribución del poder del Estado para la toma de decisiones sobre asuntos específicamente de escala metropolitana. (Ver Figura 15).

Figura 15. Oportunidades en la conformación de la jurisdicción de un área metropolitana

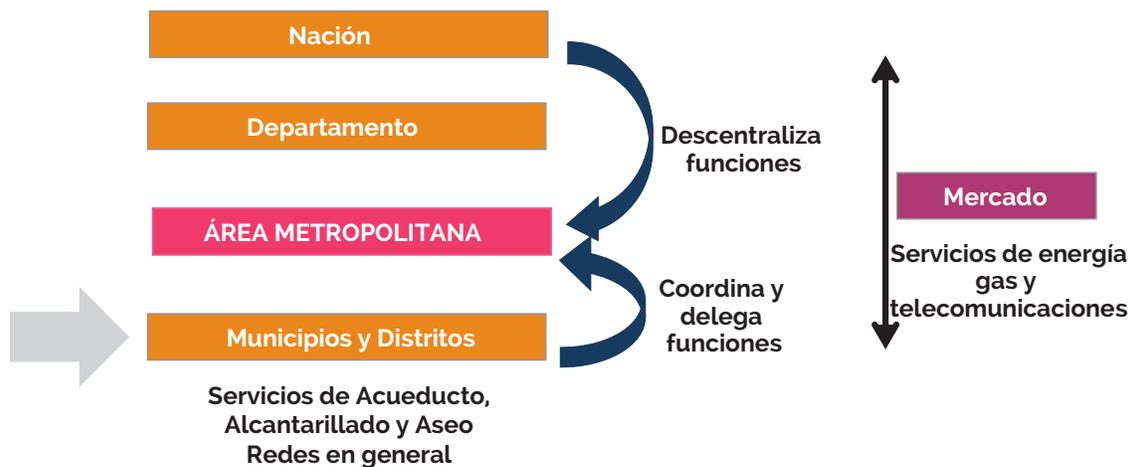


Fuente: Subsecretaría de Planeación Territorial, Secretaría Distrital de Planeación (2014).

El análisis de los arreglos institucionales en los sectores de servicios públicos domiciliarios, movilidad, ambiente y ordenamiento territorial permitieron identificar que no todas las competencias para la provisión de bienes y servicios públicos son susceptibles de ser delegadas a un nivel metropolitano ya que éstas le corresponden a otros niveles territoriales y su provisión es eficiente de dicha manera. Por lo mismo se hizo necesario precisar y distinguir las entidades públicas y privadas que intervienen en la provisión de los bienes y servicios en los diferentes niveles territoriales y el alcance de sus funciones. De esta manera, las matrices elaboradas para cada sector buscaban identificar: ¿Quiénes planifican? ¿Quiénes financian? ¿Quién tienen competencias para tramitar desarrollos vinculados y de soporte al servicio? ¿Quiénes gestionan y administran? ¿Quiénes hacen mantenimiento por ejemplo de las infraestructuras? ¿Quiénes regulan? ¿Quiénes controlan? ¿Quiénes hacen monitoreo y seguimiento?

Aunque de forma general en los cuatro sectores se evidencian oportunidades importantes para la delegación, coordinación y acción conjunta de los municipios y el Distrito con el área metropolitana que conformen, es de resaltar que cada sector presenta sus propias particularidades, retos y oportunidades en el cambio institucional necesario para que la figura de integración territorial cumpla su propósito. Un análisis preliminar de estas diferencias se presenta en las siguientes figuras.

Figura 16. Oportunidades en la conformación de la jurisdicción de un área metropolitana desde la provisión de servicios públicos domiciliarios



Fuente: Subsecretaría de Planeación Territorial, Secretaría Distrital de Planeación (2014).

En el caso específico de los servicios que se inscriben en el marco de domiciliarios, se concluye que desde el punto de vista de la provisión es posible contemplar y analizar no sólo las decisiones y acciones relativas a la prestación de los servicios públicos domiciliarios, sino también aquellas que tienen que ver con la planeación, financiación, gestión pública (incluye la prestación), regulación, control y vigilancia de los mismos, desde el nivel nacional, departamental, municipal y distrital.

En tal sentido, los análisis permiten evidenciar que a mayor municipalización de las decisiones y acciones para la provisión del servicio público y dadas unas condiciones territoriales de interdependencia entre los municipios y el Distrito, se evidencia un mayor potencial para la integración supramunicipal en este aspecto (acueducto, alcantarillado y aseo). No sucede lo mismo cuando la provisión del servicio recae principalmente sobre instancias regionales, departamentales, nacionales o del mercado (energía eléctrica, gas y telecomunicaciones). Lo anterior sugiere que los arreglos institucionales en el territorio, varían y responden a las dinámicas propias de la provisión de cada servicio público domiciliario y a las condiciones que determinan su eficiente prestación según economías de escala y de alcance.

Por lo anterior, se concluye que es conveniente y pertinente evaluar la integración de algunas de las decisiones y acciones para la provisión de los servicios públicos entre Bogotá D.C. y los municipios circunvecinos, por ejemplo en materia de planeación, financiación, regulación y control de los mismos, pero no necesariamente ni en todos los casos, en la prestación o gestión del servicio público como tal. Así por ejemplo, teniendo en cuenta las condiciones propias del mercado y de los arreglos institucionales del Distrito y de los municipios circunvecinos, se destaca la importancia de la integración en la prestación de los servicios de acueducto y alcantarillado y en algunos componentes del servicio de aseo, pero se considera que la prestación de los servicios de energía, gas y telecomunicaciones, trascienden la jurisdicción municipal y Distrital, y por lo tanto, no se evidencia en forma perentoria la necesidad institucional de integrar su prestación en una escala metropolitana.

Igualmente, desde esta misma lógica de los servicios públicos domiciliarios, se podría entender la necesidad de integrar la provisión de otros servicios públicos y sociales, tales como salud, educación, integración social y seguridad ciudadana, entre otros. Sin embargo, por la estructura institucional que ha definido el marco de descentralización en Colombia, en particular hacía los municipios, se considera que sólo algunos aspectos de la provisión de estos servicios podrían considerarse pertinentes para hacerse de forma integrada y coordinadamente entre el D.C y los municipios circunvecinos.

En relación con el sector movilidad, fue posible identificar que se cuenta normativamente con las disposiciones legales para que un área metropolitana pueda intervenir en temas de transporte e infraestructura vial en su jurisdicción, así como impulsar la acción conjunta en materia de tránsito entre los municipios que la conforman. A diferencia de los demás sectores, este sector cuenta con una distribución relativamente clara de los arreglos institucionales para el ejercicio de las funciones y competencias en tránsito, transporte y desarrollo de infraestructuras desde el nivel nacional, departamental, municipal hasta el metropolitano. Lo anterior, proporciona unas reglas de juego y un escenario de menor incertidumbre institucional para el ejercicio de la autoridad y la coordinación de los temas de transporte, infraestructura y tránsito entre los municipios y el Distrito o municipio núcleo que conformen un área metropolitana.

La Ley 1625 define que para la consolidación de una autoridad de transporte la facultad debe incluirse en los estatutos metropolitanos para que posteriormente la Junta Metropolitana declare el transporte como hecho metropolitano. Posteriormente debe realizarse una solicitud al Ministerio de Transporte para su aprobación y definición del área de influencia. De esta manera, las autoridades metropolitanas de transporte tienen tres competencias principales: a) planificación, b) organización y c) control y vigilancia de la movilidad a escala metropolitana.

Se debe tener claro a la hora de conformar un Área Metropolitana, y de querer estructurar una autoridad de transporte, la diferenciación de competencias entre ésta y una autoridad de tránsito (en esta última tienen competencia los Entes Territoriales). Igualmente, la creación de una autoridad de transporte metropolitano no implica la desaparición de las autoridades de transporte de carácter municipal.

Figura 17. Oportunidades en la conformación de la jurisdicción de un área metropolitana desde la provisión de servicios públicos asociados a la movilidad



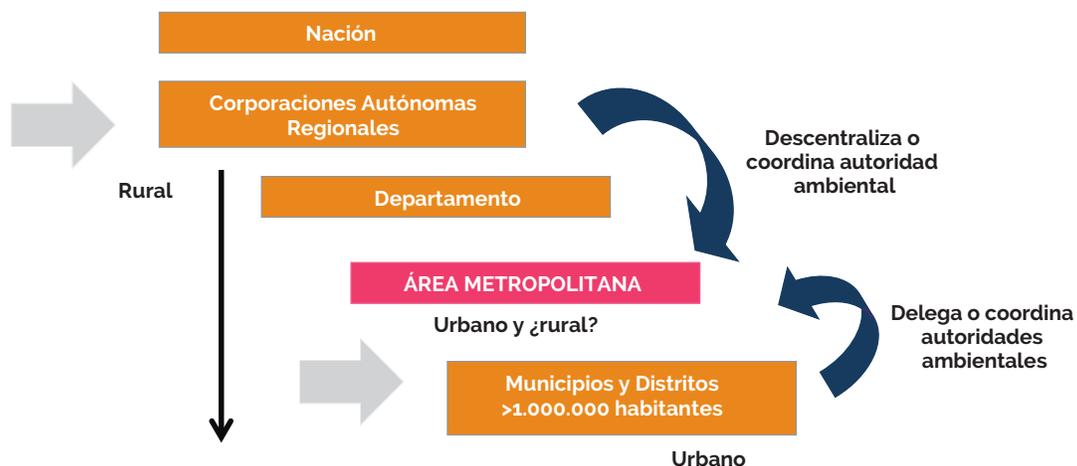
Fuente: Subsecretaría de Planeación Territorial, Secretaría Distrital de Planeación (2014).

Entre tanto, el sector ambiental es mucho más complejo y cuenta con unas características que lo hacen muy diferente frente a los demás. Así, en contraposición a los demás sectores, los arreglos institucionales del sector ambiente cuentan con un nivel intermedio tanto a nivel supradepartamental como supramunicipal, correspondiente a las Corporaciones Autónomas Regionales. Las CAR como autoridades ambientales en suelo rural y urbano, en la mayor parte de los municipios y distritos de su jurisdicción tienen una autoridad importante sobre el sector ambiente a nivel local, pero también es una autoridad relativa, ya que por encima de ellas se encuentran las disposiciones del Ministerio del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, y de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales.

No obstante, según la legislación colombiana, los municipios, distritos y las áreas metropolitanas de más de 1.000.000 de habitantes pueden ejercer las funciones y competencias de las autoridades ambientales en el entorno urbano de su jurisdicción, dejando el control ambiental de las zonas rurales a las corporaciones autónomas regionales que les corresponda.

Esta disposición es una manera de descentralizar la autoridad ambiental, no obstante, significa una “pérdida” no sólo de autonomía sino también de recursos importantes para las corporaciones regionales, especialmente aquellos recursos provenientes de las sobretasas ambientales de los municipios. Lo anterior porque el recaudo para la autoridad ambiental es excluyente, es decir sólo se podrá hacer un cobro para la respectiva CAR o para la autoridad ambiental metropolitana. Sin embargo, la Junta Metropolitana podrá destinar algún porcentaje del recaudo para mantener los recursos y algunas actividades de la CAR, de manera transitoria o permanente.

Figura 18. Oportunidades en la conformación de la jurisdicción de un área metropolitana desde el ejercicio de la autoridad ambiental



Fuente: Subsecretaría de Planeación Territorial, Secretaría Distrital de Planeación (2014).

Por tal razón, la conformación de las áreas metropolitanas y en particular de la autoridad ambiental metropolitana genera mucho recelo y conflicto entre las corporaciones regionales y las administraciones supramunicipales, pues las primeras ven amenazado su “statu quo” a nivel económico, político y en el ejercicio de sus competencias por ejemplo en la expedición de licencias ambientales. Si bien existe una norma que define en líneas generales las competencias de cada nivel regional y local a nivel ambiental, y las condiciones para la delegación de las funciones a un nivel metropolitano, son evidentes las dificultades y la poca capacidad política y técnica para impulsar un cambio institucional sólido en este sector.

Tal es el caso por ejemplo de la situación surgida entre el Área Metropolitana de Bucaramanga y la Corporación Autónoma Regional de la Meseta de Bucaramanga, las cuales a pesar de estar funcionando, enfrentan un conflicto por el ejercicio de la autoridad ambiental en el entorno urbano de los municipios que conforman el área metropolitana, y que ha llegado inclusive al Tribunal Administrativo de Santander, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Consejo de Estado. Esta situación da cuenta de que cualquier cambio institucional en el ejercicio de la autoridad ambiental es un punto de quiebre y de conflicto entre los diferentes actores regionales, pues se hace necesaria una distribución de recursos y del control sobre su jurisdicción.

En caso de constituirse una autoridad metropolitana de ambiente, los municipios del área metropolitana deberán presentar y concertar sus respectivos POT, tanto con la autoridad ambiental metropolitana (componente urbano) como con la CAR correspondiente (componente rural), generando un doble trámite para tal fin. Por su parte, los hechos metropolitanos se expedirán por acuerdo y establecerán directrices de obligatorio cumplimiento para los municipios que conformen el área metropolitana sin que ellos definan ni establezcan las funciones de la autoridad ambiental metropolitana. Los hechos metropolitanos se consideran como el referente normativo para unificar y orientar las acciones de cada uno de los municipios así como de la autoridad ambiental.

Todo lo anterior implica cuestionarse ¿Si es posible llegar a un punto medio, donde las instituciones regionales y metropolitanas más que entrar en conflicto, puedan coordinar competencias? Actualmente, la norma y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible no lo clarifican y por el contrario aumentan el enfrentamiento de los intereses de los dos niveles. En el marco de la discusión de

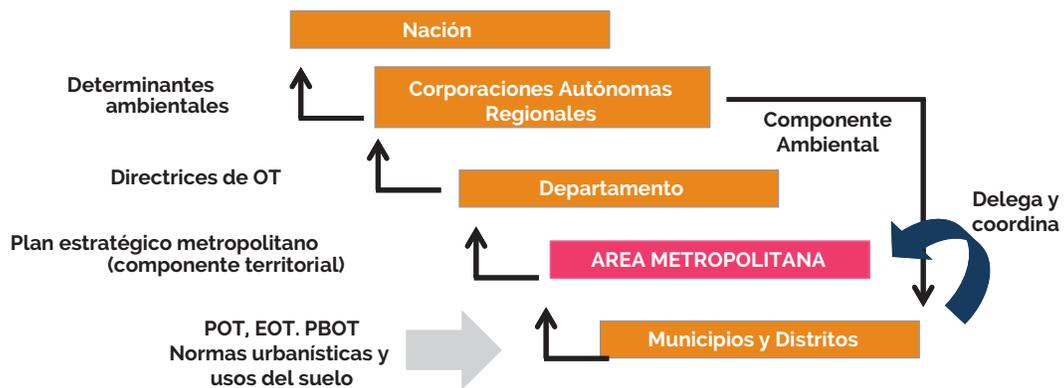
una Ley Especial de área metropolitana para Bogotá D.C., podría considerarse si una corporación autónoma regional podría fortalecerse institucionalmente y de forma coordinada con el área metropolitana, ejercer de forma como autoridad ambiental en su jurisdicción, bajo ciertas condiciones que deberían esclarecerse. También podría considerarse si la autoridad ambiental del Distrito podría actuar como autoridad en el entorno urbano de los municipios de una eventual área metropolitana, o si sería necesario crear un ente planificador de superior jerarquía en materia ambiental. Los tres escenarios demandan cambios institucionales – unos más favorables que otros- que afectarían tanto a la CAR como al Distrito Capital y los municipios interesados en el área metropolitana. Lo cierto es que, este esfuerzo deberá buscar una mejor y más eficiente planificación, control y vigilancia de los servicios ambientales de la región metropolitana.

Finalmente, desde el punto de vista del ordenamiento territorial, gestión del suelo y provisión de equipamientos metropolitanos, se evidencia que los arreglos institucionales existentes en la normativa colombiana incorporan la visión de este sector como un eje transversal de las competencias de un área metropolitana. En otras palabras, teniendo en cuenta que son los municipios y los distritos las entidades competentes y responsables del ordenamiento territorial y de establecer las normas urbanísticas en su jurisdicción, las áreas metropolitanas se perfilan como una instancia administrativa y de planificación de mayor jerarquía que convoca a los municipios y distritos que la integren, a buscar la armonización de los instrumentos de planeación, la coordinación de las acciones urbanísticas y la gestión de un modelo de ordenamiento territorial regional consensuado.

De esta manera, el Plan Estratégico Metropolitano de Ordenamiento Territorial y las Directrices Metropolitanas de Ordenamiento Territorial se constituyen en los principales instrumentos de planeación territorial y coordinación urbanística para los municipios y distritos que conforman el área metropolitana. Sin bien, el área metropolitana no puede ejercer como autoridad en materia de ordenamiento territorial y norma urbana ya que la ley establece que es una función exclusiva de los municipios y distritos, si puede proponer y establecer parámetros mínimos y consensuados para garantizar la sostenibilidad y funcionalidad de la gestión de proyectos urbanísticos, de infraestructura, de vivienda, etc., que respondan a un modelo de ordenamiento territorial regional consensuado a largo plazo.

No obstante, queda la imprecisión del alcance de las directrices de ordenamiento territorial y del POD de los departamentos, dado que la Ley 1454 de 2011 le otorga competencias en materia de ordenamiento territorial, nunca antes ejercidas por este nivel territorial. Por lo tanto, entra en juego la concertación no sólo de los hechos metropolitanos sino también de los hechos departamentales, de tal manera que sea posible identificar la concurrencia y complementariedad de las acciones de cada uno de los niveles, sin interferir en las competencias del otro.

Figura 19. Oportunidades en la conformación de la jurisdicción de un área metropolitana desde el ordenamiento territorial



Fuente: Subsecretaría de Planeación Territorial, Secretaría Distrital de Planeación (2014).

Queda por explorar un tema no menos importante y más bien decisivo para la constitución y el funcionamiento y definición de los arreglos institucionales de un área metropolitana y por lo tanto del tratamiento de los hechos metropolitanos: ¿Cuáles serían sus fuentes de financiación? Este es un tema que la Administración Distrital no ha descuidado y se encuentra estudiando a través de diferentes espacios de intercambio técnico a nivel distrital, nacional e internacional por ejemplo con la Comunidad Metropolitana de Montreal, en la búsqueda de alternativas de financiación que sean convenientes y eficaces para el contexto de la ciudad y su entorno, dadas las disparidades de las finanzas de los entes territoriales que la conforman.

Finalmente, es de señalar que la viabilidad del área metropolitana de Bogotá D.C. como figura asociativa y de integración territorial, depende de la voluntad política de diferentes actores de todos los niveles territoriales: Por un lado, del Congreso de la República y del cuerpo de ministros para proponer y construir una la Ley Especial que de cuenta de las particularidades del entorno metropolitano de Bogotá D.C. y potencie la aglomeración urbana más importante del país; de los representantes de

la Gobernación de Cundinamarca para buscar alternativas de concurrencia con los municipios y en especial con el Distrito Capital; de las CAR para indagar y proponer alternativas para el real y eficiente ejercicio de la autoridad en la conservación y manejo de los elementos estructurantes y ambientales del territorio; y finalmente de los gobernantes locales y de la sociedad civil para estudiar, discutir y entender la importancia de crear instancias que permitan gobernar una aglomeración urbana como la de la Región Metropolitana de Bogotá, y por lo tanto, impulsar y apoyar una iniciativa como ésta.

MATRICES



MATRIZ 1: SERVICIO PÚBLICO DOMICILIARIO DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO												
Nivel territorial	Planeación		Provisión y prestación					Regulación		Control y vigilancia	Sistemas de información, seguimiento y monitoreo	
	Sectorial	Territorial	Financiamiento e inversión	Desarrollos vinculados y de soporte del servicio	Construcción de infraestructura	Operación	Mantenimiento	Implantación	Prestación			
Nivel nacional	<p>Departamento Nacional de Planeación Diseño de políticas</p> <p>Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio Diseño de política</p>	<p>Departamento Nacional de Planeación Diseño de políticas</p> <p>Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio Diseño de política</p>	<p>Ministerios de Hacienda y Crédito Público Transferencias a los municipios a través del Sistema General de Participaciones (SGP)</p> <p>Presupuesto directo de la Nación</p> <p>Fondo Nacional de Regalías</p> <p>Empresas generadoras de energía Transferencias a los municipios y a las corporaciones autónomas regionales</p>	<p>Departamento Nacional de Planeación / Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio Asistencia técnica y seguimiento al SGP</p> <p>Findeter Financiamiento y apoyo al acceso a crédito</p>					<p>Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio Requisitos obras, equipos y procedimientos</p> <p>MinAmbiente Regulación ambiental</p>	<p>Ministerio de Ambiente Regulación ambiental</p> <p>Ministerio de Salud Calidad del agua para consumo humano</p> <p>Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico (CRA) Regulación tarifaria, de mercados y de monopolios</p>	<p>Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios *Superintendencia Delegada para Acueducto, Alcantarillado y Aseo*</p> <p>Vigilancia, inspección y control de las empresas prestadoras de servicios públicos</p> <p>Ministerio Público: Procuraduría General de la Nación y Defensoría del pueblo Órganos de control de las Administraciones Públicas y Empresas de Servicios Públicos</p> <p>Veedurías ciudadanas</p>	<p>IDEAM Generar información para manejo de recursos naturales y apoyo al SINA</p> <p>Sistema Único de Información (SUI)</p> <p>Entes de control</p> <p>Asociaciones o gremios</p> <p>Observatorios sobre dinámicas del sector</p> <p>Cámaras de Comercio</p> <p>Centros de Investigación de las universidades</p>
Nivel supra departamental		<p>Corporaciones Autónomas Regionales Planes de Ordenación y Manejo de Cuencas Hidrográficas</p>		<p>Corporaciones Autónomas Regionales Obras de infraestructura, necesarias para la defensa y protección o para la descontaminación o recuperación del medio ambiente y los recursos naturales renovables</p>				<p>Corporaciones Autónomas Regionales Desarrollo y control de políticas y regulación ambiental, contaminación y usos del recurso hídrico</p>				
Nivel departamental	<p>Oficina de planeación Departamento Plan Departamental de Aguas</p>	<p>Oficina de planeación Departamento Plan Departamental de Aguas</p>		<p>Oficina de planeación Departamento Apoyo técnico, conformación de esquemas regionales, cofinanciación de proyectos</p>					<p>Seccionales de salud a nivel local Calidad del agua para consumo humano</p>	<p>Contraloría Departamental Control fiscal</p> <p>Veedurías ciudadanas</p>		
Nivel supramunicipal	<p>Esquemas asociativos de la Ley 1454 de 2011 – Área metropolitana Planes integrales de desarrollo metropolitano</p>	<p>Esquemas asociativos de la Ley 1454 de 2011 – Área metropolitana Planes integrales de desarrollo metropolitano</p>	<p>Esquemas asociativos de la Ley 1454 de 2011 – Área metropolitana Asociación de municipios, convenios</p>		<p>Esquemas asociativos de la Ley 1454 de 2011 – Área metropolitana Asociación de municipios, convenios</p>	<p>Esquemas asociativos de la Ley 1454 de 2011 – Área metropolitana Asociación de municipios, convenios</p>	<p>Esquemas asociativos de la Ley 1454 de 2011 – Área metropolitana Asociación de municipios, convenios</p>			<p>Veedurías ciudadanas</p>		
Nivel municipal y distrital	<p>Oficina de planeación Municipios /Distrito Planes de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas</p> <p>ESP (públicas, privadas y mixtas) Diseños y Plan de Saneamiento y Manejo de Vertimientos-PSMV</p>	<p>Oficina de planeación Municipios /Distrito POT, EOT, PBOT, planes maestros</p>	<p>Oficina de planeación Municipios /Distrito Tarifa – usuarios</p> <p>ESP (públicas, privadas y mixtas) Tarifa – usuarios</p>	<p>Oficina de planeación Municipios /Distrito Áreas de Interés para Acueductos Municipales</p>	<p>Oficina de planeación Municipios /Distrito ESP (públicas, privadas y mixtas)</p> <p>Desarrolladores urbanísticos</p> <p>Organizaciones autorizadas de tipo comunitario</p>	<p>Oficina de planeación Municipios /Distrito ESP (públicas, privadas y mixtas)</p> <p>Organizaciones autorizadas de tipo comunitario</p>	<p>Oficina de planeación Municipios /Distrito ESP (públicas, privadas y mixtas)</p> <p>Organizaciones autorizadas de tipo comunitario</p>	<p>Oficina de planeación Municipios /Distrito Planes de desarrollo y de ordenamiento territorial; planes maestros</p>	<p>ESP (públicas, privadas y mixtas) Plan de Saneamiento y Manejo de Vertimientos-PSMV</p>	<p>Contraloría Municipal / Distrital Control fiscal</p> <p>Comités de Desarrollo y Control Social de los municipios y distritos Tarifas y calidad del servicio</p> <p>Veedurías ciudadanas</p>		

MATRIZ 2: SERVICIO PÚBLICO DOMICILIARIO DE ASEO												
Nivel territorial	Planeación		Provisión y prestación					Regulación		Control y vigilancia	Sistemas de información, seguimiento y monitoreo	
	Sectorial	Territorial	Financiamiento e inversión	Desarrollos vinculados y de soporte del servicio	Construcción de infraestructura	Operación	Mantenimiento	Implantación	Prestación			
Nivel nacional	<p>Departamento Nacional de Planeación Diseño de políticas</p> <p>Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio Diseño de políticas</p>	<p>Departamento Nacional de Planeación Diseño de políticas</p> <p>Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio Diseño de políticas</p>	<p>Ministerios de Hacienda y Crédito Público Transferencias a los municipios a través del Sistema General de Participaciones (SGP)</p> <p>Presupuesto directo de la Nación</p> <p>Fondo Nacional de Regalías</p> <p>Empresas generadoras de energía Transferencias a los municipios y a las corporaciones autónomas regionales</p>	<p>Findeter Financiamiento y apoyo al acceso a crédito</p> <p>Departamento Nacional de Planeación / Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio Asistencia técnica y seguimiento al SGP</p>					<p>Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio Requisitos obras, equipos y procedimientos</p> <p>MinAmbiente Regulación ambiental de los procesos para el manejo de los residuos sólidos</p>	<p>MinAmbiente Regulación ambiental de los procesos para el manejo de los residuos sólidos</p> <p>MinSalud Protocolos manejo de residuos sólidos que pueden generar riesgos a la salud</p> <p>Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico (CRA) Regulación tarifaria, de mercados y de monopolios</p>	<p>Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios *Superintendencia Delegada para Acueducto, Alcantarillado y Aseo*</p> <p>Vigilancia, inspección y control de las empresas prestadoras de servicios públicos</p> <p>Ministerio Público: Procuraduría General de la Nación y Defensoría del pueblo Órganos de control de las Administraciones Públicas y Empresas de Servicios Públicos</p>	
Nivel supra departamental				<p>Corporaciones Autónomas Regionales Obras de infraestructura, necesarias "para la defensa y protección o para la descontaminación o recuperación del medio ambiente y los recursos naturales renovables"</p>					<p>Corporaciones Autónomas Regionales Desarrollo y control de políticas y regulación ambiental y contaminación</p>		<p>IDEAM Generar información para manejo de recursos naturales y apoyo al SINA</p> <p>Sistema Único de Información (SUI)</p>	
Nivel departamental	<p>Oficina de planeación Departamento Planes de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas</p>	<p>Oficina de planeación Departamento Planes de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas</p>		<p>Oficina de planeación Departamento Apoyo técnico, conformación de esquemas regionales, cofinanciación de proyectos</p>					<p>Seccionales de salud a nivel local Protocolos manejo de residuos sólidos</p>	<p>Contraloría Departamental Control fiscal</p> <p>Veedurías ciudadanas</p>	<p>Entes de control</p> <p>Asociaciones o gremios</p> <p>Observatorios sobre dinámicas del sector</p>	
Nivel supramunicipal	<p>Esquemas asociativos de la Ley 1454 de 2011 – Área metropolitana Plan de gestión integral de residuos sólidos (PGIRS)</p>	<p>Esquemas asociativos de la Ley 1454 de 2011 – Área metropolitana Plan de gestión integral de residuos sólidos (PGIRS)</p>				<p>Esquemas asociativos de la Ley 1454 de 2011 – Área metropolitana Plan de gestión integral de residuos sólidos (PGIRS) – aprovechamiento y disposición</p>		<p>Esquemas asociativos de la Ley 1454 de 2011 – Área metropolitana Plan de gestión integral de residuos sólidos (PGIRS)</p>	<p>Esquemas asociativos de la Ley 1454 de 2011 – Área metropolitana Plan de gestión integral de residuos sólidos (PGIRS)</p>	<p>Veedurías ciudadanas</p>	<p>Cámaras de Comercio</p> <p>Centros de Investigación de las universidades</p>	
Nivel municipal y distrital	<p>Oficina de planeación Municipios /Distrito Planes de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas; Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos</p> <p>ESP (públicas, privadas y mixtas)</p>	<p>Oficina de planeación Municipios /Distrito POT, EOT, PBOT, Plan de gestión integral de residuos sólidos (PGIRS)</p>	<p>Oficina de planeación Municipios /Distrito (Tarifa – usuarios)</p> <p>ESP (públicas, privadas y mixtas) (Tarifa – usuarios)</p>		<p>Oficina de planeación Municipios /Distrito</p> <p>ESP (públicas, privadas y mixtas)</p> <p>Organizaciones autorizadas de tipo comunitario</p>	<p>Oficina de planeación Municipios /Distrito</p> <p>ESP (públicas, privadas y mixtas)</p> <p>Organizaciones autorizadas de tipo comunitario</p>	<p>Oficina de planeación Municipios /Distrito</p> <p>ESP (públicas, privadas y mixtas)</p> <p>Organizaciones autorizadas de tipo comunitario</p>	<p>Oficina de planeación Municipios /Distrito Planes de desarrollo y de ordenamiento territorial; Plan de gestión integral de residuos sólidos (PGIRS)</p>		<p>Contraloría Municipal / Distrital Control fiscal</p> <p>Comités de Desarrollo y Control Social de los municipios y distritos Tarifas y calidad del servicio</p> <p>Veedurías ciudadanas</p>		

MATRIZ 3: SERVICIO PÚBLICO DOMICILIARIO DE ENERGÍA ELÉCTRICA

Nivel territorial	Planeación		Provisión y prestación					Regulación		Control y vigilancia	Sistemas de información, seguimiento y monitoreo
	Sectorial	Territorial	Financiamiento e inversión	Desarrollos vinculados y de soporte del servicio	Construcción de infraestructura	Operación	Mantenimiento	Implantación	Prestación		
Nivel nacional	<p>Departamento Nacional de Planeación <i>Diseño de políticas</i></p> <p>Ministerio de Minas y Energía- Unidad de Planeación Minero Energética (UPME) <i>Planes generales de expansión</i></p>	<p>Departamento Nacional de Planeación <i>Diseño de políticas</i></p> <p>Ministerio de Minas y Energía- Unidad de Planeación Minero Energética (UPME) <i>Planes generales de expansión</i></p>	<p>Ministerios de Hacienda y Crédito Público <i>Presupuesto General de la Nación, PGN Subsidios</i></p> <p>Fondo de Energía Social – FOES <i>Recursos del Fondo Nacional de Regalías</i></p>	<p>Instituto de Planificación y Promoción de Soluciones Energéticas (IPSE) <i>Planes, programas y proyectos; investigaciones, estudios y análisis del sector</i></p>	<p>Sistema Interconectado Nacional (SIN) <i>Generadores, transmisores, distribuidores y comercializadores que hacen parte de la cadena productiva</i></p> <p>Mercado de Energía Mayorista (MEM) <i>Generadores y comercializadores, que compran y venden grandes bloques de energía</i></p>			<p>Ministerio de Minas y Energía <i>Reglamentos técnicos sobre producción, transporte, distribución y comercialización de energía eléctrica</i></p> <p>MinAmbiente <i>Regulación ambiental</i></p>	<p>Comisión de Regulación de Energía y Gas Combustible (CREG) <i>Regulación tarifaria, de mercados y de monopolios</i></p> <p>MinAmbiente <i>Regulación ambiental</i></p>	<p>Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios <i>*Superintendencia Delegada para Energía y Gas Combustible* Vigilancia, inspección y control de las empresas prestadoras de servicios públicos</i></p> <p>Ministerio Público: Procuraduría General de la Nación y Defensoría del pueblo <i>Órganos de control de las Administraciones Públicas y Empresas de Servicios Públicos</i></p>	<p>Sistema Único de Información (SUI)</p> <p>Entes de control</p> <p>Asociaciones o gremios</p> <p>Observatorios sobre dinámicas del sector</p> <p>Cámaras de Comercio</p> <p>Centros de Investigación de las universidades</p>
Nivel supra departamental				<p>Departamento <i>Servicio en zonas no interconectadas</i></p> <p>Municipios /Distrito <i>ESP (públicas, privadas y mixtas) Comercialización</i></p> <p>Desarrolladores urbanísticos <i>Acometidas</i></p>			<p>Corporaciones Autónomas Regionales <i>Desarrollo y control de políticas y regulación ambiental de las cuencas hidrográficas que surten los embalses o represas</i></p>				
Nivel departamental	<p>Oficina de planeación Departamento <i>Planes de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas</i></p>	<p>Oficina de planeación Departamento <i>Planes de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas</i></p>	<p>Oficina de planeación Departamento <i>Tarifa – usuarios regulado / no regulados</i></p>						<p>Contraloría Departamental <i>Control fiscal</i></p> <p>Veedurías ciudadanas</p>		
Nivel supramunicipal											
Nivel municipal y distrital	<p>Oficina de planeación Municipios /Distrito <i>Planes de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas</i></p> <p>ESP (públicas, privadas y mixtas)</p>	<p>Oficina de planeación Municipios /Distrito <i>Algunas precisiones urbanísticas en los POT, EOT, PBOT</i></p>	<p>Oficina de planeación Municipios /Distrito <i>Tarifa – usuarios regulado / no regulados</i></p> <p>ESP (públicas, privadas y mixtas) <i>Tarifa – usuarios regulados / no regulados</i></p>					<p>Oficina de planeación Municipios /Distrito <i>Planes de desarrollo y de ordenamiento territorial</i></p>	<p>Contraloría Municipal / Distrital <i>Control fiscal</i></p> <p>Comités de Desarrollo y Control Social de los municipios y distritos <i>Tarifas y calidad del servicio</i></p> <p>Veedurías ciudadanas</p>		

MATRIZ 4: SERVICIO PÚBLICO DOMICILIARIO DE GAS NATURAL

Nivel territorial	Planeación		Provisión y prestación				Regulación		Control y vigilancia	Sistemas de información, seguimiento y monitoreo	
	Sectorial	Territorial	Financiamiento e inversión	Desarrollos vinculados y de soporte del servicio	Construcción de infraestructura	Operación	Mantenimiento	Implantación			Prestación
Nivel nacional	<p>Departamento Nacional de Planeación Diseño de políticas – Plan de Gasificación del Gas</p> <p>Ministerio de Minas y Energía- Unidad de Planeación Minero Energética (UPME) Planes de expansión de la cobertura y abastecimiento de gas combustible</p>	<p>Departamento Nacional de Planeación Diseño de políticas – Plan de Gasificación del Gas</p> <p>Ministerio de Minas y Energía- Unidad de Planeación Minero Energética (UPME) Planes de expansión de la cobertura y abastecimiento de gas combustible</p>	<p>Ministerios de Hacienda y Crédito Público Presupuesto General de la Nación, PGN Subsidios</p>	<p>Agencia Nacional de Hidrocarburos Inversión en exploración y explotación Fijar precios del crudo</p>	<p>Empresa Colombiana de Petróleos S.A. (ECOPETROL S.A.) Exploración, explotación, refinación, transporte, almacenamiento, distribución y comercialización de hidrocarburos, sus derivados y productos.</p>			<p>Ministerio de Minas y Energía Reglamentos técnicos sobre producción, transporte, distribución y comercialización del gas combustible</p> <p>Ministerio de Ambiente Regulación ambiental</p>	<p>Comisión de Regulación de Energía y Gas Combustible (CREG) Regulación tarifaria, de mercados y de monopolios</p> <p>Ministerio de Ambiente Regulación ambiental</p>	<p>Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios *Superintendencia Delegada para Energía y Gas Combustible* (Vigilancia, inspección y control de las empresas prestadoras de servicios públicos)</p> <p>Ministerio Público: Procuraduría General de la Nación y Defensoría del pueblo (Órganos de control de las Administraciones Públicas y Empresas de Servicios Públicos)</p>	<p>Sistema Único de Información (SUI)</p> <p>Entes de control</p> <p>Asociaciones o gremios</p> <p>Observatorios sobre dinámicas del sector</p> <p>Cámaras de Comercio</p> <p>Centros de Investigación de las universidades</p>
Nivel supra departamental				<p>Red Nacional de Gasoductos <i>Empresas transportadoras</i> -Subsistema de la Costa Atlántica -Subsistema de transporte del interior</p>			<p>Corporaciones Autónomas Regionales Desarrollo y control de políticas y regulación ambiental</p>				
Nivel departamental	<p>Oficina de planeación Departamentos Planes de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas</p>			<p>ESP (públicas, privadas y mixtas) Distribución y comercialización</p> <p>Desarrolladores urbanísticos Acometidas</p>				<p>Contraloría Departamental Control fiscal</p> <p>Veedurías ciudadanas</p>			
Nivel supramunicipal											
Nivel municipal y distrital	<p>Oficina de planeación Municipios /Distrito Planes de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas</p> <p>ESP (públicas, privadas y mixtas) Planes de expansión de redes</p>	<p>Oficina de planeación Municipios /Distrito Algunas precisiones urbanísticas en los POT, EOT, PBOT</p>	<p>ESP (públicas, privadas y mixtas) Tarifa – usuarios</p>				<p>Oficina de planeación Municipios /Distrito Planes de desarrollo y de ordenamiento territorial</p>	<p>Contraloría Municipal / Distrital Control fiscal</p> <p>Comités de Desarrollo y Control Social de los municipios y distritos Tarifas y calidad del servicio</p> <p>Veedurías ciudadanas</p>			

MATRIZ 5: SERVICIO DE TELECOMUNICACIONES											
Nivel territorial	Planeación		Provisión y prestación					Regulación		Control y vigilancia	Sistemas de información, seguimiento y monitoreo
	Sectorial	Territorial	Financiamiento e inversión	Desarrollos vinculados y de soporte del servicio	Construcción de infraestructura	Operación	Mantenimiento	Implantación	Prestación		
Nivel nacional	Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicaciones		ESP (públicas, privadas y mixtas) Tarifa – usuarios *Con la Ley TIC de 2009, se suprime el esquema de subsidios y contribuciones*	Ministerio de Educación Ministerio de Salud Ministerio de Comercio Ministerio de Cultura				Comisión de Regulación de Comunicaciones (CRC) Promover y regular la libre competencia para la provisión de redes y servicios de Telecomunicaciones	Comisión de Regulación de Comunicaciones (CRC) Regular el acceso y uso de todas las redes y el acceso a los mercados de los servicios de telecomunicaciones / Expedir los Reglamentos Técnicos del Sector	Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicaciones Proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones Superintendencia de Industria y Comercio Reglamentos técnicos Ministerio Público: Defensoría del pueblo Órgano de control de las Empresas de Servicios Públicos Veedurías ciudadanas	Entes de control Observatorios sobre dinámicas del sector Cámaras de Comercio Centros de Investigación de las universidades
Nivel supra departamental											
Nivel departamental											
Nivel supramunicipal											
Nivel municipal y distrital	Oficina de planeación Municipios /Distrito Planes de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas	Oficina de planeación Municipios /Distrito Algunas precisiones urbanísticas en los POT, EOT, PBOT						Oficina de planeación Municipios /Distrito Algunas precisiones urbanísticas en los POT, EOT, PBOT sobre la implantación de antenas y redes		Veedurías ciudadanas	

MATRIZ 6: INFRAESTRUCTURA VIAL

Nivel territorial	Planeación		Provisión de la infraestructura					Regulación	Control y vigilancia	Sistemas de información, monitoreo y seguimiento
	Sectorial	Territorial	Financiamiento e inversión	Desarrollos vinculados y de soporte	Construcción de infraestructura	Operación (demarcación, seguridad, señalización, información)	Mantenimiento	Construcción y operación		
Nivel nacional	<p>Departamento Nacional de Planeación Plan Sectorial de Transporte e Infraestructura</p> <p>Ministerio de Transporte Unidad de Planeación de Infraestructura de Transporte - UPIT Plan Sectorial de Transporte e Infraestructura y Planes Modales</p>	<p>Departamento Nacional de Planeación</p> <p>Ministerio de Transporte Unidad de Planeación de Infraestructura de Transporte - UPIT Planes de expansión de la red de transporte a cargo de la Nación</p>	<p>Ministerios de Hacienda y Crédito Público Presupuesto General de la Nación</p> <p>Ministerio de Transporte Tasas, tarifas y peajes en la infraestructura de transporte a cargo de la Nación</p> <p>Findeter</p> <p>Fonade</p> <p>Fondo Nacional de Regalías</p> <p>Banca Multilateral (BM, CAF, BID)</p> <p>CONPES</p>	<p>Ministerio de Transporte Asistencia técnica en el área de la construcción de obras y de infraestructura física</p> <p>Instituto Nacional de Vías, INVIAS</p> <p>Agencia Nacional de Infraestructura, ANI Estudios para definir los peajes, tasas, tarifas, contribución de valorización (APP y concesiones)</p> <p>Unidades gubernamentales de apoyo para la gestión pública regional y local</p> <p>Agencia Nacional de Seguridad Vial</p>	<p>Instituto Nacional de Vías, INVIAS Infraestructura vial no concesionada</p> <p>Agencia Nacional de Infraestructura, ANI Contratos por concesión con particulares Asociaciones Público-Privadas</p>	<p>Instituto Nacional de Vías, INVIAS Infraestructura vial no concesionada</p> <p>Agencia Nacional de Infraestructura, ANI Contratos por concesión con particulares Asociaciones Público-Privadas</p>	<p>Instituto Nacional de Vías, INVIAS Infraestructura vial no concesionada</p> <p>Agencia Nacional de Infraestructura, ANI Contratos por concesión con particulares Asociaciones Público-Privadas</p>	<p>Ministerio de Transporte Regulación técnica en materia de transporte y tránsito de los modos carretero, marítimo, fluvial y férreo</p> <p>Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible -Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) Licencias, permisos y trámites ambientales para la construcción de las infraestructuras</p> <p>Instituto Nacional de Vías, INVIAS</p> <p>Agencia Nacional de Infraestructura, ANI</p> <p>Comisión de Regulación de Infraestructura y Transporte (CRIT) Diseño y definición del marco de regulación económica de los servicios de transporte y de la infraestructura de transporte</p>	<p>Ministerio de Transporte</p> <p>ANI</p> <p>INVIAS</p> <p>ANLA</p> <p>Entes de control nacional</p> <p>Veeduría Ciudadana</p>	<p>Sistema integrado de Información sobre las Multas y Sanciones por Infracciones de Tránsito (SIMIT)</p> <p>Registro Único Nacional de Tránsito (RUNT)</p> <p>Sistema Integral de Información de Carreteras (SINC)</p> <p>Sistema de la Infraestructura Colombiana de Datos Especiales</p>
Nivel supra departamental	RAPE / RAP Provincias departamentales	RAPE / RAP Provincias departamentales	RAPE / RAP Provincias departamentales		RAPE / RAP Provincias departamentales			Corporaciones Autónomas Regionales	Corporaciones Autónomas Regionales	
Nivel departamental	<p>Departamento</p> <p>Planes de transporte e infraestructura de los Planes de Desarrollo</p>	<p>Departamento</p> <p>Plan Vial Departamental</p> <p>Directrices y planes de ordenamiento territorial departamental: proyectos estratégicos de vías y transporte</p>	<p>Departamento</p> <p>Presupuesto propio</p> <p>Concesiones, APP</p> <p>Peajes</p> <p>Créditos nacionales e internacionales</p>		<p>Departamento</p> <p>Directamente/</p> <p>Contratos por concesión con particulares</p>	<p>Departamento</p> <p>Directamente/</p> <p>Contratos por concesión con particulares</p>	<p>Departamento</p> <p>Directamente/</p> <p>Contratos por concesión con particulares</p>	<p>Departamento</p> <p>Procuraduría</p> <p>Agencias y Unidades departamentales</p> <p>Veeduría Ciudadana</p>	<p>Observatorios sobre dinámicas del sector</p> <p>Cámaras de Comercio</p> <p>Centros de Investigación de las universidades</p>	
Nivel supramunicipal	<p>Esquemas asociativos de la Ley 1454 de 2011 – Área Metropolitana</p> <p>Planes de transporte e infraestructura del Área metropolitana o de la asociación de municipios</p>	<p>Esquemas asociativos de la Ley 1454 de 2011– Área Metropolitana</p> <p>Planes de transporte e infraestructura del Área metropolitana o de la asociación de municipios</p>	<p>Esquemas asociativos de la Ley 1454 de 2011– Área Metropolitana</p> <p>Directamente/</p> <p>Contratos por concesión con particulares</p> <p>Créditos nacionales e internacionales</p>		<p>Esquemas asociativos de la Ley 1454 de 2011– Área Metropolitana</p> <p>Directamente/</p> <p>Contratos por concesión con particulares</p>	<p>Esquemas asociativos de la Ley 1454 de 2011– Área Metropolitana</p> <p>Directamente/</p> <p>Contratos por concesión con particulares</p>	<p>Esquemas asociativos de la Ley 1454 de 2011– Área Metropolitana</p> <p>Directamente/</p> <p>Contratos por concesión con particulares</p>	<p>Esquemas asociativos de la Ley 1454 de 2011– Área Metropolitana</p> <p>Directamente/</p> <p>Contratos por concesión con particulares</p>	<p>Veeduría Ciudadana</p>	
Nivel municipal y distrital	<p>Oficinas de planeación</p> <p>Municipios /Distrito</p> <p>Planes de transporte e infraestructura de los Planes de Desarrollo</p>	<p>Oficinas de planeación</p> <p>Municipios /Distrito</p> <p>Oficinas de POT, EOT, PBOT, Plan Vial</p>	<p>Oficinas de hacienda</p> <p>Municipios /Distrito</p> <p>Destinación de recursos provenientes de: Presupuesto local</p> <p>Peajes y tasas</p> <p>Valorización</p> <p>Sobretasa al combustible automotor</p> <p>Créditos nacionales e internacionales</p> <p>Desarrolladores urbanísticos</p> <p>Cargas urbanísticas</p>	<p>Gestión vial</p> <p>Facilitar intervenciones o acciones integrales para el desarrollo vial</p>	<p>Municipios /Distrito</p> <p>Vías</p> <p>Directamente/</p> <p>Contratos por concesión con particulares</p> <p>Desarrolladores urbanísticos</p> <p>Construcción malla vial local</p>	<p>Municipios /Distrito</p> <p>Vías</p> <p>Directamente/</p> <p>Contratos por concesión con particulares</p>	<p>Municipios /Distrito</p> <p>Directamente/</p> <p>Contratos por concesión con particulares</p>	<p>Autoridad ambiental local</p> <p>Municipios /Distrito</p> <p>Planes de desarrollo y de ordenamiento territorial; planes viales</p>	<p>Municipios /Distrito</p> <p>Entes de control</p> <p>Veeduría Ciudadana</p>	

MATRIZ 7: TRANSPORTE TERRESTRE									
Nivel territorial	Planeación		Provisión			Regulación		Control y vigilancia	Sistemas de información, seguimiento y monitoreo
	Sectorial	Territorial	Financiamiento e inversión	Desarrollos vinculados y de soporte del servicio	Prestación del servicio	Implantación	Operación		
Nivel nacional	<p>Departamento Nacional de Planeación Plan Sectorial de Transporte e Infraestructura</p> <p>Ministerio de Transporte Unidad de Planeación de Infraestructura de Transporte - UPIT Plan Sectorial de Transporte e Infraestructura y Planes Modales</p>	<p>Departamento Nacional de Planeación</p> <p>Ministerio de Transporte Unidad de Planeación de Infraestructura de Transporte – UPIT Rutas intermunicipales Transporte de carga</p>	<p>Ministerios de Hacienda y Crédito Público Presupuesto General de la Nación</p> <p>Ministerio de Transporte Tasas, tarifas</p> <p>Banca multilateral (BM, CAF, BID)</p> <p>CONPES</p>		<p>Empresas u operadores de transporte público Transporte de carga o de pasajeros en su jurisdicción</p> <p>Entes gestores de transporte</p>	<p>Ministerio de Transporte Regulación técnica en materia de transporte y tránsito de los modos carretero, marítimo, fluvial y férreo</p>	<p>Ministerio de Transporte Regulación técnica y económica en materia de transporte y tránsito de los modos carretero, marítimo, fluvial y férreo</p> <p>Comisión de Regulación de Infraestructura y Transporte (CRIT) Diseño y definición del marco de regulación económica de los servicios de transporte y de la infraestructura de transporte</p> <p>Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible</p>	<p>Superintendencia General de Puertos y Transporte (Supertransporte) Vigilancia, inspección y control de la prestación del servicio público de transporte, su infraestructura y servicios afines en sus medios, modos y nodos</p> <p>Entidades de control</p> <p>Veeduría Ciudadana</p>	
Nivel supra departamental		<p>RAPE / RAP Provincias departamentales</p>			<p>Empresas u operadores de transporte público Transporte de carga o de pasajeros en su jurisdicción</p> <p>Entes gestores de transporte</p>			<p>Sistema integrado de Información sobre las Multas y Sanciones por Infracciones de Tránsito (SIMIT)</p>	
Nivel departamental	<p>Departamento Planes de transporte e infraestructura de los Planes de Desarrollo</p>	<p>Departamento Directrices y planes de ordenamiento territorial departamental: proyectos estratégicos de vías y transporte</p>	<p>Departamento Destinación de recursos provenientes de: Presupuesto local Sobretasa al combustible automotor Tarifas Créditos nacionales e internacionales</p>		<p>Empresas u operadores de transporte público Transporte de carga o de pasajeros en su jurisdicción</p> <p>Entes gestores de transporte</p>	<p>Departamento Planes de transporte e infraestructura de los Planes de Desarrollo</p>	<p>Autoridad de transporte Departamentos Rutas Empresas Tarifas Condiciones de la operación</p> <p>Entes Gestores de Transporte</p> <p>Veeduría Ciudadana</p>	<p>Registro Único Nacional de Tránsito (RUNT)</p> <p>Sistema Integral de Información de Carreteras (SINC)</p> <p>Sistema de la Infraestructura Colombiana de Datos Especiales</p>	
Nivel supramunicipal		<p>Esquemas asociativos de la Ley 1454 de 2011– Área Metropolitana Planes de transporte e infraestructura del Área metropolitana o de la asociación de municipios</p>	<p>Esquemas asociativos de la Ley 1454 de 2011– Área Metropolitana</p>		<p>Empresas u operadores de transporte público Transporte de carga o de pasajeros en su jurisdicción</p> <p>Entes gestores de transporte</p>	<p>Esquemas asociativos de la Ley 1454 de 2011– Área Metropolitana Planes de transporte e infraestructura del Área metropolitana o de la asociación de municipios</p>	<p>Autoridad de transporte – Área Metropolitana Rutas Empresas Tarifas Condiciones de la operación</p>	<p>Esquemas asociativos de la Ley 1454 de 2011– Área Metropolitana</p> <p>Entes Gestores de Transporte</p> <p>Veeduría Ciudadana</p>	<p>Observatorios sobre dinámicas del sector</p> <p>Cámaras de Comercio</p>
Nivel municipal y distrital	<p>Oficinas de planeación Municipios /Distrito Planes de transporte e infraestructura de los Planes de Desarrollo</p> <p>Entes Gestores de Transporte Planes marco</p>	<p>Oficinas de planeación Municipios /Distrito POT, EOT, PBOT, Plan Vial, Plan Maestros de movilidad y transporte</p> <p>Entes Gestores de Transporte Planes marco</p>	<p>Autoridad de transporte Municipios /Distrito Destinación de recursos provenientes de: Presupuesto local Sobretasa al combustible automotor Tarifas Créditos nacionales e internacionales</p> <p>Empresas u operadores de transporte Público (Tarifa-Pasaje)</p> <p>Entes Gestores de Transporte (Tarifa-Pasaje)</p>	<p>Desarrollos de aprovechamiento económico y comercial Comercio y publicidad</p>	<p>Empresas u operadores de transporte público Transporte de carga o de pasajeros en su jurisdicción</p> <p>Entes gestores de transporte</p>	<p>Municipios /Distrito Planes de desarrollo y de ordenamiento territorial; planes maestros, planes viales</p>	<p>Autoridad de transporte Municipios /Distrito Rutas Empresas Tarifas Condiciones de la operación</p>	<p>Autoridad de transporte Municipios /Distrito Prestación del servicio público de transporte</p> <p>Entes Gestores de Transporte</p> <p>Veeduría Ciudadana</p>	<p>Centros de Investigación de las universidades</p>

MATRIZ 8: GESTIÓN DEL TRÁNSITO										
Nivel territorial	Planeación		Provisión del servicio					Regulación	Control y vigilancia	Sistemas de información, seguimiento y monitoreo
	Sectorial	Territorial	Financiamiento e inversión	Desarrollos vinculados y de soporte del servicio	Demarcación y señalización	Funcionamiento dispositivos de control y regulación del tráfico	Promoción y seguridad de la movilidad			
Nivel nacional	Departamento Nacional de Planeación Ministerio de Transporte	Departamento Nacional de Planeación Ministerio de Transporte	Ministerio de Transporte	Ministerio de Transporte Asistencia técnica en el área de la construcción de obras y de infraestructura física	Instituto Nacional de Vías, INVIAS Agencia Nacional de Infraestructura, ANI Agencia Nacional de Seguridad Vial Contratos por concesión con particulares Asociaciones Público-Privadas	Instituto Nacional de Vías, INVIAS Agencia Nacional de Infraestructura, ANI Agencia Nacional de Seguridad Vial Contratos por concesión con particulares Asociaciones Público-Privadas	Ministerio de Educación Cartillas tránsito y seguridad vial – normas de comportamiento Agencia Nacional de Seguridad Vial Contratos por concesión con particulares Asociaciones Público-Privadas	Ministerio de Transporte "Autoridad Suprema de Tránsito" Regulación técnica y económica en materia de transporte y tránsito de los modos carretero, marítimo, fluvial y férreo _Código Nacional de Tránsito_ _Reglamento de la ubicación, instalación, demarcación y señalización vial_ Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible Regulación técnica, técnica y ambiental sobre emisión de gases contaminantes y ruido	Superintendencia General de Puertos y Transporte (Supertransporte) Vigilancia, inspección y control de las autoridades de tránsito Autoridades de tránsito: -Ministerio de Transporte -Policía Nacional a través de la Dirección de Tránsito y Transporte Regula, vigila y controla el cumplimiento de las normas de tránsito y el transporte (carreteras) Fuerzas Militares Donde no haya autoridades de tránsito Veeduría Ciudadana	Registro Único Nacional de Tránsito (RUNT) Sistema Integral de Información de Carreteras (SINC) Sistema de la Infraestructura Colombiana de Datos Especiales Sistema integrado de Información sobre las Multas y Sanciones por Infracciones de Tránsito (SIMIT) Observatorios sobre dinámicas del sector Cámaras de Comercio Centros de Investigación de las universidades
Nivel supra departamental										
Nivel departamental	Organismos de tránsito Departamento* Planes de desarrollo	Organismos de tránsito Departamento* Planes de semaforización, etc, planes maestros de movilidad	Organismos de tránsito Departamento* Sanciones o multas	Organismos de tránsito Departamento* Trámites y administración de multas y sanciones	Organismos de tránsito Departamento*	Organismos de tránsito Departamento*	Organismos de tránsito Departamento* Planes de educación y seguridad vial con recursos de las multas	Autoridades de tránsito Departamentos Difusión y conocimiento de las disposiciones contenidas en el código nacional Restricciones al tránsito en su jurisdicción (algunas)	Autoridades de tránsito Departamentos Regula, vigila y controla el cumplimiento de las normas de tránsito y el transporte -Gobernadores -Inspectores de Policía, agentes de Tránsito, Corregidores o quien haga sus veces en cada ente territorial Veeduría Ciudadana	
Nivel supramunicipal		Esquemas asociativos de la Ley 1454 de 2011 – Área metropolitana + Planes de transporte e infraestructura del Área metropolitana o de la asociación de municipios	Esquemas asociativos de la Ley 1454 de 2011 – Área metropolitana + Sanciones o multas	Esquemas asociativos de la Ley 1454 de 2011 – Área metropolitana + Trámites y administración de multas y sanciones	Esquemas asociativos de la Ley 1454 de 2011 – Área metropolitana + Convenios interadministrativos entre municipios y distritos	Esquemas asociativos de la Ley 1454 de 2011 – Área metropolitana + Convenios interadministrativos entre municipios y distritos	Esquemas asociativos de la Ley 1454 de 2011 – Área metropolitana + Planes de educación y seguridad vial con recursos de las multas	Esquemas asociativos de la Ley 1454 de 2011 – Área metropolitana + Difusión y conocimiento de las disposiciones contenidas en el código nacional Restricciones al tránsito en su jurisdicción (algunas)	Esquemas asociativos de la Ley 1454 de 2011 – Área metropolitana + Convenios interadministrativos para ejercer de forma conjunta la autoridad de tránsito Veeduría Ciudadana	
Nivel municipal y distrital	Organismos de tránsito Municipios /Distrito Planes de desarrollo	Organismos de tránsito Municipios /Distrito Planes de semaforización, etc, planes maestros de movilidad	Organismos de tránsito Municipios /Distrito Sanciones o multas	Organismos de tránsito Municipios /Distrito Trámites y administración de multas y sanciones	Organismos de tránsito Municipios /Distrito Directamente/ Contratos por concesión con particulares Desarrolladores urbanísticos Construcción malla vial local señalizada Planes de Manejo Señalización	Organismos de tránsito Municipios /Distrito Directamente/ Contratos por concesión con particulares Desarrolladores urbanísticos Planes de manejo de tránsito	Organismos de tránsito Municipios /Distrito Planes de educación y seguridad vial con recursos de las multas Desarrolladores urbanísticos Planes de manejo de tránsito	Autoridades de tránsito Municipios /Distrito Difusión y conocimiento de las disposiciones contenidas en el código nacional Restricciones al tránsito en su jurisdicción (algunas)	Autoridades de tránsito Municipios /Distrito Regula, vigila y controla el cumplimiento de las normas de tránsito y el transporte -Alcaldes municipales y distritales -Organismos de tránsito -Inspectores de Policía, agentes de Tránsito, Corregidores o quien haga sus veces en cada ente territorial Veeduría Ciudadana	

* Código Nacional de Tránsito. Art. 6. e) Las secretarías departamentales de tránsito o el organismo designado por la autoridad, única y exclusivamente en los municipios donde no haya autoridad de tránsito.
+ En caso que existe una asociación de municipios u otro figura de integración territorial

MATRIZ 9: AMBIENTE									
Nivel territorial	Planeación		Gestión				Regulación	Control y vigilancia	Sistemas de información, seguimiento y monitoreo
	Sectorial	Territorial	Financiamiento e inversión	Desarrollos vinculados y de soporte	Ejecución de programas y proyectos	Administración de áreas de interés ambiental			
Nivel nacional	<p>Departamento Nacional de Planeación Plan Nacional de Desarrollo y Plan Nacional de Inversiones</p> <p>Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible Política nacional ambiental y de recursos naturales renovables</p> <p>Coordinará Sistema Nacional Ambiental, SINA</p> <p>Establecer los criterios ambientales que deben ser incorporados en la formulación de las políticas sectoriales de los demás Ministerios</p>	<p>Departamento Nacional de Planeación Plan Nacional de Desarrollo y Plan Nacional de Inversiones</p> <p>Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible Política nacional ambiental y de recursos naturales renovables</p> <p>Coordinará Sistema Nacional Ambiental, SINA</p>	<p>Ministerios de Hacienda y Crédito Público Presupuesto General de la Nación</p> <p>Recursos asignados al Fondo Nacional Ambiental, Fonam</p> <p>Fondo Nacional de Regalias</p> <p>Administración y manejo de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales</p>	<p>Entidades científicas adscritas y vinculadas</p> <p>Servicios Geológico Colombiano</p> <p>IGAC Soporte cartográfico para zonificación ambiental</p> <p>Ministerio de Minas y Energía</p> <p>Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales, IDEAM</p>	<p>Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible</p>	<p>Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales, Uaesppn Administración y manejo del Sistema de Parques Nacionales Naturales y coordinación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas.</p>	<p>Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible Saneamiento del medio ambiente, y el uso, manejo, aprovechamiento, conservación, restauración y recuperación de los recursos naturales</p> <p>Determinar las normas ambientales mínimas y las regulaciones de carácter general sobre medio ambiente</p> <p>Otorga licencias ambientales</p> <p>Reglamenta los procedimientos de concertación para el adecuado y armónico manejo de áreas de confluencia de jurisdicciones entre las Corporaciones Autónomas Regionales y el Sistema de Parques Nacionales o Reservas</p> <p>Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible -Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) Licencias, permisos y trámites ambientales para proyectos</p> <p>Evalúa Estudios de Impacto Ambiental</p> <p>Servicios Geológico Colombiano Otorga títulos mineros</p>	<p>Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible</p> <p>Ministerio Público en materia ambiental Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios Velas por el cumplimiento de la reglamentación ambiental</p> <p>DAS, CTI, los Institutos de Investigación Científica del SINA, la Policía Nacional, la Policía de Carreteras, Fuerzas Armadas, las demás autoridades de policía Tráfico de especies</p> <p>Cuerpo Especializado de Policía Ambiental y de los Recursos Naturales de la Policía Nacional Apoyo a las autoridades ambientales en el control y vigilancia, y en las tareas educativas, de promoción y prevención para el buen cuidado y respeto de la naturaleza</p> <p>Ministerio de Defensa</p> <p>Ministerio de Minas y Energía</p> <p>Servicio Ambiental Apoyo a las autoridades ambientales</p> <p>Contraloría General de la República Control fiscal y auditoría de las Corporaciones Autónomas Regionales</p>	<p>Registro Único de Infractores Ambientales, RUIA.</p> <p>Portal de Información sobre Fauna Silvestre –PIFS</p> <p>Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales, IDEAM</p> <p>Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras "José Benito Vives de Andreis", INVEMAR</p> <p>Instituto de Investigación de Recursos Biológicos "Alexander Von Humboldt"</p> <p>Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas "Sinchi"</p> <p>Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacífico "John Von Neumann"</p> <p>Sistema de Información Ambiental de las Corporaciones Autónomas Regionales</p> <p>Observatorios sobre dinámicas del sector</p> <p>Cámaras de Comercio</p> <p>Centros de Investigación de las universidades</p> <p>Organizaciones no gubernamentales</p>
Nivel supra departamental	<p>Corporaciones Autónomas Regionales Planes de acción y otros planes</p> <p>RAPE / RAP Provincias departamentales</p>	<p>Corporaciones Autónomas Regionales Planes de Ordenación y Manejo de Cuencas Hidrográficas Definición de determinantes ambientales para los POT, EOT, PBOT Concertación de los POT, PBOT y EOT con los municipios y departamentos de su jurisdicción</p> <p>RAPE / RAP Provincias departamentales</p>	<p>Corporaciones Autónomas Regionales Fija y recauda las contribuciones, tasas, derechos, tarifas y multas por el uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables</p> <p>Impone, distribuye y recauda las contribuciones de valorización por la ejecución de obras públicas por parte de la Corporación</p> <p>Recauda porcentaje de impuesto predial de los municipios y distritos</p> <p>Recauda recursos del Fondo Nacional de Regalias</p> <p>Recauda el 50% valor de las multas impuestas por las autoridades ambientales municipales y distritales</p>	<p>Corporaciones Autónomas Regionales Asesora a los Departamentos, Distritos y Municipios de su jurisdicción en la definición de los planes de desarrollo ambiental, planes de educación ambiental, etc.</p>	<p>Corporaciones Autónomas Regionales Ejecuta políticas, planes, programas y proyectos sobre medio ambiente y recursos naturales renovables</p> <p>Ejecuta obras para la defensa, protección y adecuado manejo de las cuencas hidrográficas del territorio de su jurisdicción</p>	<p>Corporaciones Autónomas Regionales Administra bajo la tutela del Ministerio del Medio Ambiente las áreas del Sistema de Parques Nacionales que ese Ministerio les delegue</p>	<p>Corporaciones Autónomas Regionales Otorga concesiones, permisos, autorizaciones y licencias ambientales</p> <p>Regula, prohíbe, restringe emisiones, descargas, de sustancias que puedan afectar el medio ambiente o los recursos naturales renovables</p> <p>Reglamenta uso y funcionamiento los distritos de manejo integrado, los distritos de conservación de suelos, las reservas forestales y parques naturales de carácter regional</p> <p>Ordena y establece las normas y directrices para el manejo de las cuencas hidrográficas ubicadas dentro del área de su jurisdicción</p>	<p>Corporaciones Autónomas Regionales Máxima autoridad ambiental en el área de su jurisdicción, conforme a los criterios y directrices trazadas por el Ministerio del Medio Ambiente</p> <p>Evaluación, control y seguimiento ambiental de las actividades de exploración, explotación, beneficio, transporte, uso y depósito de los recursos naturales no renovables</p> <p>Control de la movilización, procesamiento y comercialización de los recursos naturales renovables</p> <p>Impone sanciones en caso de violación a las normas ambientales, función indelegable</p> <p>Análisis, seguimiento, prevención y control de desastres; Evaluación, seguimiento y control de los factores de riesgo ecológico</p>	<p>Sistema de Información Ambiental de las Corporaciones Autónomas Regionales</p> <p>Observatorios sobre dinámicas del sector</p> <p>Cámaras de Comercio</p> <p>Centros de Investigación de las universidades</p> <p>Organizaciones no gubernamentales</p>
Nivel departamental	<p>Departamentos Plan departamental ambiental</p>	<p>Departamentos Plan departamental ambiental Plan de ordenamiento territorial departamental</p>	<p>Departamentos Dar apoyo presupuestal, técnico, financiero y administrativo a las Corporaciones Autónomas Regionales, a los municipios y a las demás entidades territoriales que se creen en el ámbito departamental</p>	<p>Comité Regional para la Prevención y atención de Desastres, CREPAD</p>	<p>Departamentos Ejecutar programas y políticas nacionales, regionales y sectoriales en relación con el medio ambiente y los recursos naturales renovables.</p> <p>Ejecuta en coordinación con otros organismos regionales, obras para la defensa, protección y adecuado manejo de las cuencas hidrográficas del territorio de su jurisdicción</p>	<p>Departamentos Ejecutar programas y políticas nacionales, regionales y sectoriales en relación con el medio ambiente y los recursos naturales renovables.</p> <p>Ejecuta en coordinación con otros organismos regionales, obras para la defensa, protección y adecuado manejo de las cuencas hidrográficas del territorio de su jurisdicción</p>	<p>Departamentos Apoyo a las autoridades ambientales regionales e intermunicipales</p> <p>Ministerio Público en materia ambiental</p>	<p>Departamentos Apoyo a las autoridades ambientales regionales e intermunicipales</p> <p>Ministerio Público en materia ambiental</p>	<p>Procuradores Judiciales Ambientales y Agrarios (delegados) Velas por el cumplimiento de la reglamentación ambiental</p>
Nivel supramunicipal	<p>Unidades Ambientales de los grandes centros urbanos* - Áreas metropolitanas</p>	<p>Unidades Ambientales de los grandes centros urbanos* - Áreas metropolitanas</p>	<p>Unidades Ambientales de los grandes centros urbanos* - Áreas metropolitanas Recauda porcentaje de impuesto predial de los municipios y distritos que conformen el área metropolitana</p>	<p>Unidades Ambientales de los grandes centros urbanos* - Áreas metropolitanas</p>	<p>Unidades Ambientales de los grandes centros urbanos* - Áreas metropolitanas</p>	<p>Unidades Ambientales de los grandes centros urbanos* - Áreas metropolitanas</p>	<p>Unidades Ambientales de los grandes centros urbanos* - Áreas metropolitanas</p>	<p>Unidades Ambientales de los grandes centros urbanos* - Áreas metropolitanas</p>	<p>Unidades Ambientales de los grandes centros urbanos* - Áreas metropolitanas</p>
Nivel municipal y distrital	<p>Unidades Ambientales de los grandes centros urbanos* Planeación en suelo urbano</p> <p>Oficinas de planeación Municipios / Distritos Planes de desarrollo, Planes ambientales</p>	<p>Unidades Ambientales de los grandes centros urbanos* Planeación en suelo urbano</p> <p>Oficinas de planeación Municipios / Distritos POT, PBOT, EOT, Planes ambientales, usos del suelo</p> <p>CAR Suelo urbano y rural, donde no haya sido delegada la autoridad ambiental</p>	<p>Unidades Ambientales de los grandes centros urbanos* Programas y proyectos en suelo urbano 50% de las tasas al impuesto predial con destinación al suelo urbano</p> <p>Oficinas de hacienda Municipios / Distritos Tasas al impuesto predial</p> <p>CAR Suelo urbano y rural, donde no haya sido delegada la autoridad ambiental</p>	<p>Unidades Ambientales de los grandes centros urbanos* Suelo urbano</p> <p>Unidades Municipales de Asistencia Técnica Agropecuaria a Pequeños Productores, Umatas</p> <p>Comité Local para la Prevención y atención de Desastres, CLOPAD</p>	<p>Unidades Ambientales de los grandes centros urbanos* Suelo urbano</p> <p>Municipios / Distritos Ejecuta obras o proyectos de descontaminación de corrientes o depósitos de agua afectados por vertimiento del municipio, así como programas de disposición, eliminación y reciclaje de residuos líquidos y sólidos y de control a las emisiones contaminantes del aire</p> <p>CAR Suelo urbano y rural, donde no haya sido delegada la autoridad ambiental</p>	<p>Unidades Ambientales de los grandes centros urbanos* Suelo urbano</p> <p>Municipios / Distritos Las que hayan sido delegadas por las CAR</p> <p>Entidades Ambientalistas de la Sociedad civil</p> <p>CAR Suelo urbano y rural, donde no haya sido delegada la autoridad ambiental</p>	<p>Unidades Ambientales de los grandes centros urbanos* Suelo urbano</p> <p>Municipios / Distritos Dicta las normas de ordenamiento territorial del municipio y las regulaciones sobre usos del suelo, así como las normas necesarias para el control, la preservación y la defensa del patrimonio ecológico del municipio</p> <p>CAR Suelo urbano y rural, donde no haya sido delegada la autoridad ambiental</p>	<p>Unidades Ambientales de los grandes centros urbanos* Autoridad ambiental competente para otorgar la respectiva licencia ambiental, permiso, concesión y demás autorizaciones ambientales e instrumentos de manejo y control ambiental en suelo urbano</p> <p>Municipios / Distritos Apoyo a las autoridades ambientales regionales e intermunicipales</p> <p>Entes de control</p>	<p>Unidades Ambientales de los grandes centros urbanos* Imponer y ejecutar las medidas preventivas y sancionatorias en suelo urbano</p> <p>Municipios / Distritos Apoyo a las autoridades ambientales regionales e intermunicipales</p> <p>Entes de control</p>

* Ley 99 de 1993, Art. 66. Los municipios, distritos o áreas metropolitanas cuya población urbana fuere igual o superior a un millón de habitantes (1.000.000) ejercerán dentro del perímetro urbano las mismas funciones atribuidas a las Corporaciones Autónomas Regionales, en lo que fuere aplicable al medio ambiente urbano. Además de las licencias ambientales, concesiones, permisos y autorizaciones que les corresponda otorgar para el ejercicio de actividades o la ejecución de obras dentro del territorio de su jurisdicción, las autoridades municipales, distritales o metropolitanas tendrán la responsabilidad de efectuar el control de vertimientos y emisiones contaminantes, disposición de desechos sólidos y de residuos tóxicos y peligrosos, dictar las medidas de corrección o mitigación de daños ambientales y adelantar proyectos de saneamiento y descontaminación.

MATRIZ 10: ORDENAMIENTO TERRITORIAL

Nivel territorial	Planeación		Gestión					Regulación		Control y vigilancia	Sistemas de información, seguimiento y monitoreo
	Sectorial	Territorial	Financiamiento e inversión	Grandes operaciones urbanísticas	Equipamientos e infraestructuras	Gestión de suelo	Proyectos VIS y VIP	Normas	Gestión de proyectos		
Nivel nacional	<p>Departamento Nacional de Planeación</p> <p>Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible</p> <p>Ministerio de Vivienda y Desarrollo Territorial Política de vivienda</p>	<p>Comisión de Ordenamiento Territorial -COT-</p> <p>Departamento Nacional de Planeación</p> <p>Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible</p> <p>Ministerio de Vivienda y Desarrollo Territorial Política de vivienda</p>	<p>Ministerio de Hacienda y Crédito Público Prepuesto General de la Nación</p> <p>Ministerio de Vivienda y Desarrollo Territorial Subsidios de vivienda</p> <p>Fondo Nacional de Vivienda (Fonvivienda) Administra los subsidios de vivienda</p> <p>Findeter</p> <p>Departamento de la Prosperidad Social Subsidios en especie</p> <p>Banco Agrario de Colombia Subsidios de vivienda rural</p> <p>Fondo Nacional del Ahorro</p> <p>Créditos, recursos de cooperación</p>	<p>Departamento Nacional de Planeación</p> <p>Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible Macroproyectos urbanos</p>	<p>Aerocivil Implantación de aeropuertos</p> <p>Ministerios de Educación Nacional, Salud y Protección Social, Vivienda, Ciudad y Territorio, Minas y Energía, Ambiente y Desarrollo Sostenible, Tecnologías de la Información y Comunicaciones</p> <p>Equipamientos públicos colectivos e infraestructura de servicios públicos domiciliarios para los proyectos de vivienda de interés social y prioritaria</p>	<p>Departamento Nacional de Planeación</p> <p>Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible Macroproyectos urbanos</p>	<p>Ministerio de Vivienda y Desarrollo Territorial Macroproyectos urbanos</p> <p>Asistencia técnica y capacitación a las entidades territoriales, para la programación, instrumentación, ejecución y evaluación de programas de vivienda</p> <p>Departamento de la Prosperidad Social Acompañamiento social</p>	<p>Ministerio de Vivienda y Desarrollo Territorial Macroproyectos urbanos</p> <p>Departamento Nacional de Planeación</p> <p>Aerocivil</p>	<p>Autoridad Nacional de Licencias Ambientales Licencias, permisos, concesiones y autorizaciones de tipo ambiental para macroproyectos de interés social nacional</p>	<p>Ministerio del Medio Ambiente Aprobación exclusivamente de los asuntos ambientales de los instrumentos de ordenamiento territorial (segunda instancia)</p> <p>Entidades otorgantes de subsidios familiares de vivienda Facultad de investigar y sancionar a los constructores, interventores, auditores y/o supervisores de proyectos de vivienda de interés social</p> <p>Superintendencia de Notariado y Registro</p> <p>Superintendencia Bancaria</p> <p>Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios</p> <p>Entes de control</p> <p>Veedurías Ciudadanas</p>	<p>Departamento administrativo Nacional de Estadística, DANE</p> <p>Dirección Nacional de Estupefacientes en Supresión</p> <p>Central de Inversiones S.A (CISA S.A)</p> <p>Sistema Nacional de Información del Subsidio Familiar de Vivienda</p> <p>Instituto Geográfico Agustín Codazzi</p> <p>Lonjas o instituciones análogas Establecen precios comerciales de metro cuadrado de los inmuebles</p> <p>Entes de control</p> <p>Asociaciones o gremios</p> <p>Observatorios sobre dinámicas del sector</p> <p>Cámaras de Comercio</p> <p>Centros de Investigación de las universidades</p>
Nivel supra departamental		<p>Corporaciones Autónomas Regionales Determinantes ambientales (superior jerarquía)</p> <p>Planes de Ordenación y Manejo de Cuencas Hidrográficas</p> <p>Establece criterios de Unidades de Actuación Urbanística</p> <p>Concertación con los municipios y distritos sobre los Planes Parciales de Expansión</p>			<p>Corporaciones Autónomas Regionales Infraestructuras</p>	<p>Corporaciones Autónomas Regionales Unidades de Actuación Urbanística</p>	<p>Corporaciones Autónomas Regionales Priorizan y financian las inversiones requeridas para el manejo de vertimientos en los proyectos de VIS y VIP.</p> <p>Participar en los procesos de reubicación de viviendas en alto riesgo o en zonas de protección ambiental</p>	<p>Corporaciones Autónomas Regionales Determinantes ambientales Aprobación exclusivamente de los asuntos ambientales de los instrumentos de ordenamiento territorial (primera instancia)</p>	<p>Corporaciones Autónomas Regionales Aprobación exclusivamente de los asuntos ambientales de los instrumentos de ordenamiento territorial (primera instancia)</p>	<p>Corporaciones Autónomas Regionales Ocupación de las zonas de protección</p>	
Nivel departamental	<p>Oficina de planeación Departamentos Planes de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas</p>	<p>Comisión Departamental de Ordenamiento Territorial</p> <p>Consejo Territorial de Planeación</p>	<p>Departamento Subsidios de vivienda</p> <p>Cajas de Compensación Familiar Administra subsidios de vivienda</p>				<p>Departamentos Promover la integración, coordinación y concertación de los planes y programas de desarrollo nacional y territorial en los programas y proyectos de vivienda prioritaria.</p>	<p>Oficina de planeación Departamentos Directrices y planes de ordenamiento territorial departamental</p>	<p>Banco inmobiliario y banco de tierras para proyectos estratégicos</p>	<p>Entes de control</p> <p>Veedurías Ciudadanas</p>	
		<p>Oficina de planeación Departamentos Directrices y planes de ordenamiento territorial departamental</p>	<p>Entidades financieras</p> <p>Crédito, recursos de cooperación</p>				<p>Inventario de los predios en suelo urbano y de expansión urbana para VIS y VIP</p>				
Nivel supramunicipal	<p>Esquemas asociativos de la Ley 1454 de 2011 – Área metropolitana Planes integrales de desarrollo metropolitano</p>	<p>Esquemas asociativos de la Ley 1454 de 2011 – Área metropolitana Planes integrales de desarrollo metropolitano</p> <p>Comité de Integración Territorial Armonización POT's</p>	<p>Esquemas asociativos de la Ley 1454 de 2011 – Área metropolitana Áreas estratégicas</p>	<p>Esquemas asociativos de la Ley 1454 de 2011 – Área metropolitana Áreas estratégicas</p>	<p>Esquemas asociativos de la Ley 1454 de 2011 – Área metropolitana Áreas estratégicas</p>	<p>Esquemas asociativos de la Ley 1454 de 2011 – Área metropolitana Áreas estratégicas</p>	<p>Esquemas asociativos de la Ley 1454 de 2011 – Área metropolitana Áreas estratégicas</p>	<p>Esquemas asociativos de la Ley 1454 de 2011 – Área metropolitana Planeación económica y social en su dimensión territorial (localización y requerimientos de equipamientos metropolitanos, suelo para VIS y VIP, normas urbanísticas para las zonas conurbadas y áreas de borde)</p>	<p>Esquemas asociativos de la Ley 1454 de 2011 – Área metropolitana En función de los hechos metropolitanos</p>	<p>Junta Metropolitana Vigila la armonía de los POT y los proyectos inmobiliarios con los planes y directrices metropolitanas</p>	
Nivel municipal y distrital	<p>Oficinas de planeación Municipios / Distritos Planes de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas</p>	<p>Comisión Municipal/ Distrital de Ordenamiento Territorial</p> <p>Consejo Territorial de Planeación</p> <p>Oficinas de planeación Municipios / Distritos POT, PBOT, EOT, planes parciales Planeación económica y social en su dimensión territorial</p> <p>Objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas, destinadas a orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo</p>	<p>Oficinas de hacienda Municipios / Distritos Plan de inversiones del Plan de Desarrollo Subsidios de vivienda</p> <p>Cajas de Compensación Familiar Administra subsidios de vivienda</p> <p>Entidades financieras</p> <p>Crédito, recursos de cooperación</p> <p>Desarrolladores urbanísticos Financiación de proyectos</p>	<p>Oficinas de planeación Municipios / Distritos Normas urbanísticas estructurales Normas urbanísticas complementarias Establece la participación en plusvalía</p> <p>Prestadores de servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado Redes</p> <p>Desarrolladores urbanísticos Cesiones por cumplimiento de las normas urbanísticas generales</p>	<p>Oficinas de planeación Municipios / Distritos Planes maestros de equipamientos Normas urbanísticas estructurales Normas urbanísticas complementarias Normas urbanísticas complementarias</p> <p>Prestadores de servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado Redes</p> <p>Desarrolladores urbanísticos Cesiones por cumplimiento de las normas urbanísticas generales</p>	<p>Oficinas de planeación Municipios / Distritos Normas urbanísticas estructurales Normas urbanísticas complementarias Establece la participación en plusvalía</p> <p>Prestadores de servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado Redes</p> <p>Desarrolladores urbanísticos Proyectos residenciales, industriales y comerciales</p>	<p>Oficinas de planeación Municipios / Distritos Normas urbanísticas complementarias que promuevan la gestión, habilitación e incorporación de suelo urbano para el desarrollo de planes de vivienda prioritaria y social, y garantizar el acceso de a los servicios públicos</p> <p>Inventario de los predios en suelo urbano y de expansión urbana para VIS y VIP</p> <p>Gestores públicos de vivienda</p> <p>Organizaciones Populares de Vivienda, OPV's, Pueden apartar terrenos de su propiedad, mano de obra</p> <p>Prestadores de servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado</p> <p>Desarrolladores urbanísticos Proyectos VIS y VIP</p>	<p>Municipios / Distritos POT, PBOT, EOT, planes parciales Normas urbanísticas estructurales: Regulación de la utilización, ocupación y transformación del suelo en los componentes urbano y rural</p> <p>Normas urbanísticas generales: Imponen obligaciones urbanísticas a los propietarios de terrenos y a sus constructores establecen usos e intensidad de usos del suelo, así como actuaciones, tratamientos y procedimientos de parcelación, urbanización, construcción etc.</p> <p>Normas urbanísticas complementarias: Localización de terrenos cuyo uso es el de vivienda de interés social y la reubicación de asentamientos humanos localizados en zonas de alto riesgo; planes parciales; macroproyectos urbanos integrales</p>	<p>Instituto Geográfico Agustín Codazzi Lonjas o instituciones análogas Establece precios comerciales de metro cuadrado de los inmuebles</p> <p>Oficinas de Catastro municipal</p> <p>Curador urbano o la autoridad municipal o distrital competente Autoriza la adquisición de derechos de desarrollo</p> <p>Oficinas de planeación Municipios / Distritos Aplica las normas para la aplicación de la participación en la plusvalía en sus respectivos territorios</p>	<p>Consejo Territorial de Planeación Rinde concepto y formula recomendaciones</p> <p>Entidades otorgantes de subsidios familiares de vivienda Facultad de investigar y sancionar a los constructores, interventores, auditores y/o supervisores de proyectos de vivienda de interés social</p> <p>Oficinas municipales de control a la construcción inmobiliaria</p> <p>Entes de control</p> <p>Veedurías Ciudadanas</p> <p>Gremios</p> <p>Sociedad civil</p>	

REFERENCIAS

Agencia Nacional de Infraestructura (ANI). Recuperado en Julio de 2014, de ani.gov.co

Alcalde Mayor de Bogotá. (2006). Decreto 309 de 2006, por el cual se adopta el Plan Maestro de Energía para Bogotá Distrito Capital.

Alcalde Mayor de Bogotá. (2006). decreto 310 de 2006, por el cual se adopta el Plan Maestro de Gas Natural para Bogotá Distrito Capital.

Alcalde Mayor de Bogotá. (2006). Decreto 312 de 2006, Por el cual se adopta el Plan Maestro para el Manejo Integral de Residuos Sólidos para Bogotá Distrito Capital.

Alcalde Mayor de Bogotá. (2006). Plan Maestro del Sistema de Acueducto y Alcantarillado para Bogotá Distrito Capital.

Área Metropolitana Centro Occidente. Recuperado en Octubre de 2014, de amco.gov.co

Área Metropolitana de Barranquilla. Recuperado en Octubre de 2014, de www.ambq.gov.co

Área Metropolitana de Bucaramanga. Recuperado en Octubre de 2014, de www.amb.gov.co

Área Metropolitana de Cúcuta. Recuperado en Octubre de 2014, de www.amc.gov.co/area

Área Metropolitana del Valle de Aburrá. *Manual para el Manejo Integral de Residuos en el Valle de Aburrá.*

Área Metropolitana del Valle de Aburrá. Recuperado en Octubre de 2014, de www.metropol.gov.co

Área Metropolitana del Valle del Cacique de Upar. Recuperado en Octubre de 2014, de www.metropoliupar.gov.co

- Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA). Recuperado en Octubre de 2014, de www.anla.gov.co
- Bahl, R., Linn, J., & Wetzel, D. (2013). *Financing Metropolitan Governments in Developing Countries*. Lincoln Institute of Land Policy.
- Boadway, R., & Shah, A. (2009). *Fiscal Federalism. Principles and Practice of Multiorder Governance*. Cambridge University Press.
- Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico . Recuperado en Julio de 2014, de www.cra.gov.co
- Comisión de Regulación de Telecomunicaciones. Recuperado en Octubre de 2014, de www.crcom.gov.co
- Congreso de Colombia. (1993). Ley 105 de 1993, por la cual se dictan disposiciones básicas sobre el transporte, se redistribuyen competencias y recursos entre la Nación y las Entidades Territoriales, se reglamenta la planeación en el sector transporte y se dictan otras disposiciones.
- Congreso de Colombia. (1993). Ley 99 de 1993, por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA(...).
- Congreso de Colombia. (1994). Ley 128 de 1994, Por la cual se expide la Ley Orgánica de las Áreas Metropolitanas.
- Congreso de Colombia. (1994). Ley 142 de 1994, Por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones.
- Congreso de Colombia. (1997). Ley 388 de 1997, Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones.
- Congreso de Colombia. (2001). Ley 1454 de 2001, por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones.

- Congreso de Colombia. (2009). Ley 1341 de 2009, por la cual se definen Principios y conceptos sobre la sociedad de la información y la organización de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones -TIC-, se crea la Agencia Nacional del Espectro y se dictan otras disposiciones.
- Congreso de Colombia. (2012). Ley 1537 de 2012, por la cual se dictan normas tendientes a facilitar y promover el desarrollo urbano y el acceso a la vivienda y se dictan otras disposiciones.
- Congreso de Colombia. (2015). Ley 1753 de 2015, Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”.
- Constitución Política de Colombia de 1991.
- Contraloría General de la República de Colombia. Recuperado en Agosto de 2014, de www.contraloria.gov.co
- Corantioquia. Recuperado en Julio de 2014, de www.corantioquia.gov.co
- DANE. (2015). *Proyecciones poblacionales 2015*. Recuperado en Agosto de 2015, de www.dane.gov.co/index.../proyecciones-de-poblacion
- Departamento Nacional de Planeación. Recuperado en Julio de 2014, de www.dnp.gov.co
- Empresa de Acueducto de Bogotá. Recuperado en Julio de 2014, de www.acueducto.com.co
- Federación Colombiana de Municipios. Recuperado en Octubre de 2014, de <https://www.fcm.org.co>
- Galilea O, S., Letelier S. , L., & Ross S., K. (2011). *Descentralización de servicios esenciales. Los casos de Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica y México en salud, educación, residuos, seguridad y fomento*. CEPAL, GIZ.
- Gas Natural Fenosa. (s.f.). Recuperado en Agosto de 2014, de www.gasnaturalfenosa.com.co

Gobernación de Cundinamarca. (2012). *Plan Departamental para el Manejo Empresarial de los Servicios de Agua y Sanamiento de Cundinamarca*. Recuperado en Julio de 2014, de www.pdacundinamarca.com.co

Instituto de Desarrollo Urbano (IDU). Recuperado en Julio de 2014, de www.idu.gov.co

Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC). Recuperado en junio de 2015, de www.igac.gov.co

Instituto Geográfico Agustín Codazzi. (2012). *El catastro herramienta para el Ordenamiento Territorial. Estadísticas Catastrales 2000-2012*. Bogotá.

Ministerio de Interior. (2014). Proyecto de Ley 110 de 2014 “por medio del cual se establece el régimen político, administrativo y fiscal especial para la conformación del área metropolitana entre Bogotá Distrito Capital y el municipio de Soacha – Cundinamarca.

Ministerio de la Defensa. Recuperado en Agosto de 2014, de www.mindefensa.gov.co

Ministerio de Minas y Energía. Recuperado en Agosto de 2014, de www.minminas.gov.co

Ministerio de Transporte de Colombia. Recuperado en Octubre de 2014, de www.mintransporte.gov.co

Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. Recuperado en Julio de 2014, de www.minvivienda.gov.co

Parques Nacionales Naturales de Colombia. Recuperado en Octubre de 2014, de www.parquesnacionales.gov.co

Prats, J. (2007). Revisión Crítica de los aportes del Institucionalismo a la Teoría y la Práctica del Desarrollo. *Revista de Economía Institucional*, 9(16), 121-148.

- Presidencia de la República. (2013). Ley 1625 de 2013, por la cual se deroga la Ley Orgánica 128 de 1994 y se expide el Régimen para las Áreas Metropolitanas.
- Presidente de la República de Colombia. (1995). Decreto 2263 de 1995, Por el cual se reglamenta la Ley 105 de 1993 y se modifica el Decreto 105 de 1995.
- Presidente de la República de Colombia. (1995). Decreto 105 de 1995, por el cual se reglamenta la Ley 105 de 1993.
- Presidente de la República de Colombia. (2001). Decreto 170 de 2001, Por el cual se reglamenta el servicio público de transporte terrestre automotor colectivo metropolitano, distrital y municipal de pasajeros.
- Presidente de la República de Colombia. (2002). Ley 769 de 2002, por la cual se expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre y se dictan otras disposiciones.
- Presidente de la República de Colombia. (2005.). Decreto 838 de 2005, por el cual se modifica el Decreto 1713 de 2002 sobre disposición final de residuos sólidos y se dictan otras disposiciones.
- Presidente de la República de Colombia. (2013). Decreto 3050 de 2013, por el cual se establecen las condiciones para el trámite de las solicitudes de viabilidad y disponibilidad de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado.
- Presidente de la República de Colombia. Decreto 2985 de 2013, por el cual se reglamenta la prestación del servicio público de aseo.
- Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios. Recuperado en Octubre de 2014, de www.procuraduria.gov.co/portal/Asuntos-Ambientales-y-agrarios.page
- Ruiz, C. (2014). *La Metropolización de las Grandes Ciudades en Colombia: Una aproximación desde las instituciones nacionales y el desarrollo económico*”.

- Bogotá: Documento final de disertación doctoral en Economía de la Universidad Nacional de Colombia.
- Salazar, C. U. (Junio de 2006). Las Comisiones de Regulación: El punto medio de las agencias independientes en Colombia. *Univ. Estud. Bogotá (Colombia)* (3), 225-245.
- Secretaría Distrital de Planeación. (2014). *Región Metropolitana de Bogotá: una visión de la ocupación del suelo*. Bogotá D.C: Colección Bogotá Humana.
- Secretaría Técnica de la Comisión de Ordenamiento Territorial (COT), Comité Especial Interinstitucional (CEI). (2015) *Lineamientos para el ordenamiento departamental. Contenidos y procedimientos*.
- SIETT Cundinamarca. Recuperado en Agosto de 2014, de siettcundinamarca.com.co
- SIMIT. Recuperado en Octubre de 2014, de <https://consulta.simit.org.co>
- Sistema Único de Información de Servicios Públicos. Recuperado en Julio de 2014, de www.sui.gov.co
- Suerintendencia de Servicios Públicos. (2010). *Línea Base del Informe Técnico sobre Sistemas de Tratamiento de Aguas Residuales en Colombia*.
- Superintendencia de Servicios Públicos. (2014). *Disposición final de residuos sólidos. Informe final*.
- Superintendencia de Puertos y Transporte. Recuperado en Octubre de 2014, de www.supertransporte.gov.co
- Tibitoc S.A. E.S.P. Recuperado en Julio de 2014, de www.proactiva.com.co/colombia/concesionaria-tibitoc