

**INCIDENCIA DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN LAS DINÁMICAS
TERRITORIALES DE LOS MUNICIPIOS DE SABANA OCCIDENTE DE
CUNDINAMARCA DESDE 1997 y SU IMPACTO EN LA CONSOLIDACION DE UNA
REGION FUNCIONAL.**

OMAR ALEXIS CASALLAS SANTOS

Arquitecto / Especialista Derecho Urbano

Número identificación estudiantil 1626804 / Cohorte 035

Trabajo de grado presentado para optar al título de Magíster en Gestión Urbana

Línea de investigación
Gobierno, Gestión Local y Ciudadana

JOSÉ RICARDO VILLAR URIBE

Magister - Economista

Docente Tutor de Tesis

UNIVERSIDAD PILOTO DE COLOMBIA
FACULTAD DE ARQUITECTURA
MAESTRIA GESTION URBANA

Bogotá, D.C., agosto - 2023.

Como citar este trabajo:

Casallas Santos, O. (2023) Incidencia de las Políticas públicas en las dinámicas territoriales de los Municipios de Sabana Occidente de Cundinamarca desde 1997 y su impacto en la Consolidación de una Región Funcional. (Tesis de maestría en Gestión Urbana) Universidad Piloto de Colombia, Bogotá.

Dedicatoria

A mi madre, cuyo ejemplo ha inspirado mi proyecto de vida con dignidad, constancia y fortaleza, para que con liderazgo y criterio adopte mis decisiones, mis acciones y mis esfuerzos con el propósito superior de aportar a la sociedad en la ardua tarea de superar las adversidades que produce nuestra propia naturaleza.

Agradecimientos

Al ser supremo quien otorga el soplo de vida constante cada nuevo día.

A mi hijo, a mi compañera, a mi familia y amigos por permitirme el honor de su presencia en mi existencia.

Resumen

El comportamiento urbano de la región sabana occidente de Cundinamarca muestra algunos municipios con dinámicas cuyo grado de complejidad trasciende sus límites territoriales mediante procesos constantes y vertiginosos, incentivados por la conurbación con Bogotá que desde 1995 ha permeando el paisaje urbano configurándolo como una porosa colcha de retazos producto de individualidades administrativas asiladas; mientras que otros presentan desarrollos letárgicos que los aísla y les dificulta definir sus modelos urbanos al tiempo que reducen la capacidad de sus gobiernos locales para actuar coherentemente con las necesidades de sus pobladores, en detrimento de la gobernanza como función social y elemento organizador del territorio. La constitución política de 1991 con sus normas complementarias desde el año 1997 instituyeron los planes de ordenamiento como herramientas aportantes de elementos urbanísticos provistos de instrumentos de gestión y financiación territorial para superar la inexorable realidad que algunas dicotomías debelan frente a desequilibrios surgidos de la cuestionable rigurosidad técnica e incoherencia sustancial de una planeación local fragmentada carente de objetividad que dificulta la asociatividad municipal e impide “sincronizar los modelos de ocupación” para consolidar un ordenamiento funcional, competitivo, sustentable y resiliente ante problemáticas comunes del ámbito local, regional y global. Situación que poco cambió con la adopción de los planes de ordenamiento desde el año 2000 y que se constituye como paradigma en el que elementos sociales, económicos, culturales, políticos y ambientales de estos mismos instrumentos contrarían la posible articulación con modelos asociativos como ciudad región, RAP o la recién creada región metropolitana Bogotá – Cundinamarca entre otros.

Palabras clave:

Desarrollo Urbano

Política pública

Metropolización

Abstract

The urban behavior of the western savannah region of Cundinamarca shows some municipalities with dynamics whose degree of complexity transcends their territorial limits through constant and dizzying processes, encouraged by the conurbation with Bogotá that since 1995 has permeated the urban landscape, configuring it like a porous patchwork quilt. product of isolated administrative individualities; while others present lethargic developments that isolate them and make it difficult for them to define their urban models while reducing the capacity of their local governments to act coherently with the needs of their inhabitants, to the detriment of governance as a social function and organizing element of the territory. The political constitution of 1991 with its complementary regulations since 1997 established planning plans as tools providing urban planning elements provided with territorial management and financing instruments to overcome the inexorable reality that some dichotomies result from imbalances arising from questionable technical rigor. and substantial incoherence of a fragmented local planning lacking objectivity that hinders municipal associativity and prevents "synchronizing occupation models" to consolidate a functional, competitive, sustainable and resilient order in the face of common problems at the local, regional and global level. Situation that changed little with the adoption of the planning plans since 2000 and that constitutes a paradigm in which social, economic, cultural, political and environmental elements of these same instruments contradict the possible articulation with associative models such as city region, RAP or the newly created metropolitan region Bogotá – Cundinamarca among others.

Keyword:

Urban planning

Government policy

Metropolitan area

Contenido

Capítulo 1 Introducción.....	1
1.1 Introducción	1
1.2 Tema	3
1.3 Justificación	3
1.4 Articulación con la línea de investigación	6
1.5 Interés académico.....	6
1.6 Interés profesional.....	7
1.7 Antecedentes	8
1.7 Problema	13
1.8 Pregunta de investigación	14
1.9 Hipótesis	15
1.10 Objetivos.....	16
1.10.1 Objetivo general	16
1.10.2 Objetivos específicos.....	16
Capítulo 2 Marcos de Referencia.....	17
2.1 Estado del Arte.....	17
2.2 Marco teórico	22
2.3 Marco conceptual.....	24
2.4 Marco Normativo.....	29
2.5 Marco Histórico	31
Capítulo 3 Metodología.....	36
3.1 Objeto de estudio	37
3.2 Estrategias de investigación.....	38
3.3 Técnicas de recolección de información / Instrumentos.....	39
3.4 Síntesis de la información / Análisis.....	40
Capítulo 4 Resultados	55
Capítulo 5 Discusión.....	93
Resultados fundamentales.....	94
Conclusiones y recomendaciones	97
Capítulo 6 Propuesta de gestión.....	102

Referencias.....	116
Anexos	122
Apéndices	123
Vita / Nota de Autor	124

Lista de tablas

Tabla 1 Estimación poblacional desde 1991 hasta 2020 en los Municipios de sabana Occidente	53
Tabla 2. Matriz de consolidación y resumen de la evolución de los Instrumentos de planeación territorial municipal.....	58
Tabla 3 línea de tiempo de normativa respecto a generación de los POT en sabana occidente ...	60
Tabla 4. Consolidado de la Distribución poblacional de Bojacá entre los años 2000 a 2020.....	69
Tabla 5. Matriz de consolidación y análisis de información sobre la evolución territorial de Bojacá.....	71
Tabla 6 consolidado de la distribución poblacional en El Rosal 2000 a 2020.....	73
Tabla 7. Matriz de consolidación y análisis de información sobre la evolución territorial de El Rosal.....	74
Tabla 8 consolidado de la distribución poblacional en Facatativá del año 2000 al 2020	76
Tabla 9. Matriz de consolidación y análisis de información sobre la evolución territorial de Facatativá.	77
Tabla 10. Consolidado de la Distribución poblacional en Funza entre el año 2000 al 2020	79
Tabla 11. Matriz de consolidación y análisis de información sobre la evolución territorial de Funza.	80

Tabla 12. Consolidado de distribución poblacional en Madrid.	82
Tabla 13. Matriz de consolidación y análisis de información sobre evolución territorial de Madrid.	83
Tabla 14. Consolidado de la distribución poblacional en Mosquera año 2000 al 2020.....	85
Tabla 15. Matriz de consolidación y análisis de información sobre la evolución territorial de Mosquera.	86
Tabla 16. Consolidada distribución poblacional de Subachoque entre los años 2000 al 2020.....	88
Tabla 17. Matriz de consolidación y análisis de información sobre la evolución territorial de Subachoque.	89
Tabla 18. Consolidado de la distribución poblacional en Zipacón del año 2000 al 2020.....	91
Tabla 19. Matriz de consolidación y análisis de información sobre la evolución territorial de Zipacón.....	92
Tabla 20 Implementacion e instrumentos de financiacion y gestion del suelo en los municipios de sabana de occidente.....	95

Lista de figuras

Figura 1 Relaciones Urbanas entre Bogotá y los Municipios de Cundinamarca	43
Figura 2 Crecimiento Urbano de Bogotá hasta el año 2000	45
Figura 3. Esquema vial en Cundinamarca.....	46
Figura 4. Corema de nodos urbanos a partir de jerarquía vial	47
Figura 5 Esquema de isotiempos relacionados entre los municipios circunvecinos a Bogotá	48
Figura 6 Esquema de avance de la mancha urbana desde Bogotá a la sabana de Cundinamarca..	49
Figura 7 División político administrativa de la Región sabana Occidente de Cundinamarca	52
Figura 8 Resumen de las políticas de carácter general emanados por la Ley 388 de 1997 según la clasificación del suelo	55
Figura 9 Identificación de nexos entre Bogotá y los Municipios de Cundinamarca.....	57
Figura 10. Grafica del comportamiento poblacional comparado entre los ocho municipios de sabana occidente.....	64
Figura 11. Identificación espacial rural y urbana de cada entidad territorial que conforma la sabana occidente de Cundinamarca.....	67

Figura 12. Identificación de la jurisdicción del municipio de Bojacá y su comportamiento urbano en el año 2000, 2009 y 2015.	68
Figura 13. Grafico del Comportamiento Demográfico Bojacá 2000 al 2020.	70
Figura 14. Identificación de la jurisdicción de El Rosal y su comportamiento Urbano desde el año 2000	72
Figura 15 grafica del Comportamiento Demográfico de El Rosal 2000 a 2020	73
Figura 16. Identificación de la jurisdicción de Facatativá y su comportamiento urbano desde 2002.....	75
Figura 17. Comportamiento Demográfico de Facatativá entre 2000 y 2020	76
Figura 18. Identificación de la jurisdicción de Funza y su comportamiento urbano desde el año 2000.....	78
Figura 19 Comportamiento demográfico de Funza en los años 2000 al 2020.....	79
Figura 20. Identificación de la jurisdicción Madrid y su comportamiento urbano desde el año 2000 a 2020	81
Figura 21. Comportamiento Poblacional municipio de Madrid.....	82
Figura 22. Identificación de la jurisdicción de Mosquera y su comportamiento Urbano desde el año 2000	84

Figura 23. Comportamiento Demográfico Municipio de Mosquera.....	85
Figura 24. Identificación jurisdiccional de Subachoque y su comportamiento urbano desde 2000.	87
Figura 25: comportamiento Demográfico de Subachoque.....	88
Figura 26. Identificación jurisdiccional de Zipacón y su comportamiento Urbano desde 2000....	90
Figura 27. Comportamiento Demográfico de Zipacón	91
Figura 28. Análisis del comportamiento urbano en la sabana a partir de corema de identificación de actividades.	96
Figura 29. Identificación territorial del polígono que representa la ampliación del DMI.	103
Figura 30. Delimitación de las zonas de protección correspondientes a los complejos hídricos más relevantes.....	104
Figura 31. Localización espacial de polígonos industriales especializados.....	105
Figura 32. Delimitación de los máximos grados de expansión propuestos para la zona de estudio	106
Figura 33. Identificación de los territorios con mayores potencialidades alimentarias	107
Figura 34. localización de embalses regionales	109

Figura 35. Ubicación del Aeropuerto el Dorado II. 111

Figura 36. Identificación grafica del tren de cercanías como articulador de las acciones urbanas
en la sabana. 112

Lista de Siglas

CAR	Corporación Autónoma Regional
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
DNP	Departamento Nacional de Planeación
EOT	Esquema de Ordenamiento Territorial
IGAC	Instituto Geográfico Agustín Codazzi
POMCA	Plan de Ordenamiento y Manejo de la Cuenca
POT.	Plan de Ordenamiento Territorial
PBOT	Plan Básico de Ordenamiento Territorial
PSMV	Plan de Saneamiento y Manejo de vertimientos
RAP	Región Administrativa y de planeación
MURA	Modelo Urbano Regional
U.A.U.	Unidad de Actuación Urbanística.
U.P. R.	Unidad de Planificación Rural

Capítulo 1 Introducción

1.1 Introducción

Desde 1991, la constitución colombiana busca consolidar la descentralización político-administrativa tomando a los municipios como unidades territoriales fundamentales, cuyos procesos espontáneos generan interacciones que involucran el desarrollo urbano y el ordenamiento territorial a partir de dinámicas poblacionales que continuamente impactan al territorio con interrelaciones que forman vínculos tan diversos como complejos. Esta realidad permite que las regiones se consoliden como figuras supra municipales incidentes en las escalas locales. La sabana occidente de Cundinamarca es una de las más relevante en el ámbito nacional; conformada por los municipios de: Bojacá, El Rosal, Facatativá, Funza, Madrid, Mosquera, Subachoque y Zipacón, que integran un polígono cuya extensión es algo más de 1,566.35 km²; es decir, una extensión equiparable a los 1,636 Km² que posee Bogotá, e incluso mayor que el área metropolitana del valle de aburra con 1,157 km². Mientras que a nivel mundial es comparable con los 1,453.30 km² que posee la prefectura de Tokio – una de las cuatro que conforman el área metropolitana de la gran Tokio. La conurbación Funza, Madrid, Mosquera con Bogotá, ha logrado que la simbiosis de esta última con la sabana occidente de Cundinamarca, genere entre los años 2015 a 2019 un PIB nacional promedio del 31.84%, que se redujo en 2021 a 31.5%. siendo aun así una de aquellas que más aporta a nivel nacional. Esta realidad sugiere el reto de analizar cómo es que las dinámicas territoriales del área de estudio dejan de ser hechos aislados para transformarse en contextos sociales y colectivos cuyas fluctuaciones positivas y/o negativas se entrelazan espontáneamente

para responder a entornos urbanos afectados por estructuras estatales desconectadas del territorio como consecuencia de modelos normativos, cuya capacidad de implementación es superada y desbordada por un acelerado proceso de transformación que paradójicamente es impulsado por políticas públicas que desestiman los atributos territoriales y complejizan las decisiones administrativas con reprocesos que alteran la memoria institucional; fenómeno que degrada la lógica de las dinámicas sociales, subrogando lo urbano y rural a un mero producto mercantil que fractura el territorio y cuyas brechas dificultan alcanzar identidad colectiva.

La sabana occidente de Cundinamarca no es ajena a este complejo panorama de transformación del paisaje por cuenta de acciones urbanísticas que impulsan desarrollos inmobiliarios mediante la especulación del suelo e intervención de lo rural con disminución del potencial soporte urbano a través de procesos ajenos a su vocación; rompiendo así, los lazos provinciales y condicionando el modelo de ocupación al ineludible concepto de proporción “impacto de los municipios versus distancia de Bogotá” cuyo comportamiento agudiza dramáticamente la debilitada relación sociedad–territorio–población–economía–ambiente–producción–cultura entre otros elementos.

La investigación pretende caracterizar algunos elementos comparativos que permitan identificar rasgos comunes en las iniciativas de cada gobierno local, según la particularidad de criterios conducentes a interpretar y aplicar modelos propios de desarrollo a partir de las fortalezas y debilidades de sus vínculos, enlaces e interacciones como factores supramunicipales que inciden en el fenómeno asincrónico pero dinamizador en una región funcional donde la interrelación de aquellos municipios ya conurbados con Bogotá, generan simultáneamente dinámicas y tendencias de comportamiento sobre los cinco municipios de la región distantes a este fenómeno urbano.

La expectativa de plantear un potencial modelo conductor e integrador a partir de aspectos relevantes del contexto local como mecanismo para la superación de brechas en temas puntuales ya sea de forma natural, por tradición o por espontaneidad (Vincent Goueset, 2005); mediante la coexistencia de factores individuales, autónomos y particulares con patrones de crecimiento físico que reduzcan las dicotomías entre estas entidades territoriales mediante la participación y contribución regional como transición a esquemas asociativos con mayor jerarquía que aquellas planteadas en el acuerdo de voluntades propuestos en las mesas de planificación Regional (Naciones Unidas para el Desarrollo Regional y Asuntos Economicos, 2005, págs. 17-69).

1.2 Tema

Cundinamarca, Desarrollo Territorial en la Región Sabana Occidente desde el concepto de región – territorio funcional.

1.3 Justificación

El proceso de transformación física de los municipios de sabana occidente inicia en 1973 y se fortalece en 1995, cuando en Cundinamarca se advierte un cambio sustancial en la distribución espacial de la población que en suelo urbano pasa de 36.2% a 54.7%, y en lo rural del 63.8% a 45.3%, de este fenómeno fuertemente influenciado por Bogotá se origina la afirmación que Cundinamarca es urbano (Mesa de Planificacion Regional Bogota-Cundinamarca, 2005), con lo

cual se incentiva una metamorfosis que traspasó la ruralidad con enlaces viales ramificados desde el interior de los perímetros urbanos, permitiendo que en: “2005 la población cundinamarquesa llegara a 2’280,037 habitantes (DANE, 2005) representando el 5.29% del total nacional y una densidad de 99 Hab./Km². (Cundinamarca G. d., 2006) Este factor demográfico consolidó los procesos de conurbaciones impulsados por la expansión urbana y sub-urbana que pese a fragmentar agresivamente la vocación natural de la ruralidad y alterar el paisaje urbano, fue reglamentado a través de los complejos instrumentos ofrecidos por la ley 388 de 1989; (PNUD Colombia, 2008) que materializados en los Planes de Ordenamiento Territorial desde el año 2000, siendo Bogotá uno de los primeros en implementar dicho instrumento; generaron dinámicas externas e internas que fueron radiadas y replicadas sobre los territorios aledaños a Bogotá, con efectos colaterales que redujeron drásticamente la capacidad de las estructuras de soporte de los POT, PBOT y los EOT, como también de los planes de ordenación y Manejo de las cuencas hídricas –POMCA- y la desestimación de la capacidad agrologica de los suelos que pone en riesgo la adecuada ocupación del territorio. (Vincent Goueset, 2005, pág. 257).

La realidad que se avizora desde estos escenarios complejos, cuya relación directamente determinante sobre el área de estudio en la escala local, reflejan ocho formas heterogéneas de “consumir territorio” (Silveira, 2008) conforme a las presiones y tensiones generadas al interior de cada municipio como también en sus límites donde pese a situaciones adversas se pretende proveer la demanda indiscriminada de suelo para alojar actividades que ya no pueden ser contenidas por Bogotá (Escallón Gartner, 2010).

El resultado en la mayoría de los casos es la necesidad de cambios de usos de suelo con carencia de estructuras de soportes para la prestación de servicios públicos domiciliarios y urbanos, *(bien sea por que sobrepasan los perímetros de servicios o porque desborda la capacidad de suministro de los mismos)*, especulación inmobiliaria, baja planificación urbana con modelos de ocupación incoherentes frente a la clasificaciones e intensidades de usos y edificabilidad cuyas densidades desproporcionadas alteran las realidades territoriales. La magnitud de estos fenómenos adquiere una connotación supramunicipal que desborda la capacidad de las políticas de gobiernos locales; entonces plantear el paradigma de una gobernanza también supramunicipal sugiere la necesidad de evaluar figuras asociativas quizás surgida del concepto de área Metropolitana (Rojas, 2017), como lo plantea Rodríguez y Oviedo a través de: *“Agencias Públicas encargadas de la planificación del territorio (Boston y Barcelona), o mediante modelos asociativos de municipalidades que conforman un gobierno (San Diego, Montreal, Portland, Lille Lyon) o mediante modelos de gobierno de ciudad (Toronto, Helsinki)”*; aun cuando para el caso de sabana occidente desde el año 2000 se trate de un modelo fracasado (Vincent Goueset, 2005). Así mismo el concepto de Ciudad- Región como propuesta para atender la MEGALOPOLIS en términos de la Ekistica de Doxiadis (1963) citado por (Tarazona, 2014), en un contexto Urbano Regional (PNUD colombia, 2008) es una escala desproporcionada para el tamaño de la sabana occidente; pero no por ello podemos perder de vista que dicha zona participa del mercado global y con ello analizar las categorías de ciudad región, región urbana. (Soja, 2004).

1.4 Articulación con la línea de investigación

El caso planteado es relevante desde la óptica de la trascendencia que para los municipios de sabana occidente de Cundinamarca representa el concepto de “región metropolitana” adoptado mediante Ley Orgánica 2199 del 08 de febrero de 2022, configurándose como un hecho político merecedor de análisis dentro de la Línea de investigación de Gobierno, Gestión Local y Ciudadanía, desde donde la pertinencia del estudio se enfoca en la trascendencia del desarrollo normativo sobre las dinámicas urbanas a partir de incidencia sobre los planes de ordenamiento territorial, dado que en la actualidad la mayoría de los municipios de esta provincia están adelantando los procesos de modificación para actualizar sus vigencias y regularizar los instrumentos locales. En tal orden de ideas, el ejercicio es conducente al discernimiento de los temas que desde la intervención del paisaje urbano trasforman la realidad de la planeación y planificación a partir de la participación ciudadana como herramienta para lograr la cohesión de estos territorios mediante una gestión urbana eficiente que permita reducir las brechas sociales.

1.5 Interés académico

Modelar las incidencias y las consecuencias de la transformación física del territorio integrado por los ocho municipios de sabana occidente de Cundinamarca permite que el interés académico se origine en la posibilidad de auscultar algunos elementos que inicialmente se consideraban intrascendentes y desligados de la gestión urbana; pero que hoy día se conciben como categóricos para comprender la incidencia que el desarrollo acelerado ejerce en la escala local Municipal a partir de dinámicas desapercibidas y poco controladas por la retina administrativa pero que

soterradamente conducen a la expansión de la ciudad carente de infraestructuras, de equipamientos y de proyección; convirtiéndose en caldo de cultivo para factores sociales en los que la participación del estado desaparece de la realidad particular de los ciudadanos. Analizar estas paradojas desde la academia permite generar planteamientos de modelos alternos para la gestión local ya sea asociada y/o individual que coadyuven para reducir los impactos y mitigar los actuales procesos nocivos en los territorios.

1.6 Interés profesional

Algunos municipios del área de estudio actualmente experimentan deterioro de sus territorios como consecuencia de los desarrollos incesantes, espontáneos y poco organizados que generan transformaciones urbanas proclives a diseminar problemáticas sociales arraigadas en espacios carentes de intervenciones. Esta realidad plantea retos profesionales para quienes estamos ligados al desarrollo urbano e intervenimos en el constante proceso de “hacer ciudad”. Parte de la tarea consiste en evitar que la población se perciba ajena en su propio territorio o se torne apática de su contexto y pierdan el interés como actores de los procesos de apropiación de los entornos que permiten visibilizar al territorio como un organismo viviente, requirente de sostenibilidad y sustentabilidad para lograr la resiliencia de las ciudades frente a la constante evolución de sus componentes estructurantes que invita a desarrollar procesos de planificación ligados a un plan rector diseñado para orientar la transformación física mediante la ocupación del territorio con un sentido colectivo de crecimiento de ciudad.

1.7 Antecedentes

La relación de los municipios de sabana occidente de Cundinamarca con Bogotá desde 1951 paso de ser un ejercicio de delimitación de actividades a convertirse es un fenómeno alentado por múltiples factores merecedores de análisis desde diferentes componentes como, por ejemplo: la industria y su comportamiento en expansión sobre el occidente de Bogotá. por ejemplo (Acebedo Restrepo, 2006), analiza este elemento clave en la organización del territorio y permite inferir como estas dinámicas propiciaron condiciones para el asentamiento de otros usos, principalmente la vivienda, cuya evolución se cataloga según el poder adquisitivo, la forma, la función y la calidad del planteamiento urbanístico sobre su entornos; permitiendo caracterizar el tipo de vivienda individual, en agrupaciones o condominios habitacionales a partir de modelos planteados por las políticas públicas (Escallón Gartner, 2010). Estos insumos básicos en el proceso expansivo de Bogotá desde los años treinta, produjo crecimientos discontinuos que aproximaron a los municipios vecinos de Usaquén, Suba, negativa, Fontibón, bosa, Soacha y Usme a Bogotá mediante la fijación de límites en 1935 como modelo de incorporación-absorción que se materializo en 1944 a través de un Plan regulador desarrollado por Karl Brunner. Una vez consolidados estos perímetros del plan rector, en 1954 mediante acto legislativo permiten declarar la autonomía de Bogotá respecto a Cundinamarca y formalizar la anexión de los municipios considerados en el plan Brunner. (Acebedo Restrepo, 2006) que no necesariamente correspondían a un modelo asociativo.

La década de los cincuenta y sesenta adopto el modelo de plan rector propuesto por Le Corbusier (1950), quien planteo como eje principal la reubicación de la industria más allá del rio Bogotá, sin desconocer que la demanda de vivienda simultáneamente adquiría fuerza como actividad equiparable a la industria; siendo un renglón dinamizador del acelerado crecimiento poblacional que altero la morfología y condiciones ambientales e incentivo la conurbación de Funza, Madrid, Mosquera con Bogotá, mientras que Facatativá, el Rosal y Bojacá responden a impactos más moderados pero dinámicos en contraposición al caso de Zipacón y Subachoque cuyas incidencias relativamente bajas, no son totalmente ajenas al comportamiento progresivo y constante que reducen la frontera agrícola y agotan el suelo en perjuicio de la calidad de vida de sus habitantes. Esta realidad de la sabana occidente hizo necesario la expedición de normas complementarias a la constitución de 1991 por parte del gobierno nacional (decretos 3600 de 2017, decreto 4065 y 4066 de 2008), con la visión de reglamentar los desarrollos urbanísticos en cuanto a la ocupación del suelo en coherencia con los entornos de la actividad humana. Sin embargo, las interpretaciones normativas emprendidas por los gobiernos locales en respuesta a los diferentes escenarios surgidos de la nueva realidad jurídica, normativa y técnica, han sido decisiones infortunadas que permiten actuaciones poco ajustadas a la planeación del territorio

Es así como, los aspectos que debieran ser doble vía en términos comerciales, sociales, culturales, económicos entre otros; debela que el “estatus quo” de cada municipio tiene reducida capacidad de reacción frente a dinámicas planteadas por Bogotá, por ejemplo el macro proyectos Aeropuerto el Dorado II, la Avenida Longitudinal de Occidente, el tren de cercanías, la ampliación del sistema Transmilenio o la construcción del Metro; que adquieren un nivel estratégico en las

políticas de estado, que determinan la apropiación del espacio y del territorio desconociendo la aceptación de los ciudadanos (Tovar, 2011). El desplazamiento de la población influenciada por dinámicas espaciales, complejizan la demanda de actividades que gradualmente devoran el suelo y conduce a la conurbación incontrolable (Beltran, 2009, págs. 2-9); que distorsiona constantemente la autoridad urbanística reduciendo la gobernanza de una metrópoli en crisis (Utria R. D., 2018), dejando al descubierto factores generadores de problemáticas inherentes a las actividades expulsadas por Bogotá que se relocalizan en la sabana; incluso mediante la ocupación informal del suelo como practica recurrente que desde 1990 se ha convertido en parte del paisaje (Acebedo Restrepo, 2006), que gracias a la deficiente capacidad operativa de las administraciones locales. .

A partir del año 2000, la mayoría de los municipios iniciaron la adopción de sus planes de ordenamiento territorial que pretendían acciones urbanas consecuentes con el entorno; sin embargo, esta herramienta ha sufrido la perversión de acciones subjetivas ocultas en los procesos de ajustes y/o modificaciones en algunos casos contrarios al espíritu normativo, a los momentos y los tiempos establecidos en la ley 388 de 1997, que se conjuga con decisiones administrativas para desarrollo e implementación de Planes parciales y unidades de planificación rural que desequilibra el territorio según lo sugiere “La mesa de Planificación Región Bogotá – Cundinamarca” adelantada entre 2002 y 2003. Considerado como el primer ejercicio que plantea la gestión asociada desde Bogotá como núcleo en dirección de las regiones; tal propuesta acuña un término indescifrable como preámbulo para la generación de una “ciudad – región” (Soja, 2004) desde el concepto de “megalópolis Urbano – regional”; sin embargo, esta propuesta no es del agrado de

los municipios circunvecinos a Bogotá; debido a la pérdida de confianza en el proceso que se entendió como la configuración del área metropolitana a hurtadillas, razón por la cual fracasó.

De otra parte, como lo refiere (Escallón Gartner, 2010), tampoco podemos dejar de lado el impacto sobre las entidades territoriales en materia tributaria y financiera impulsada por el gobierno nacional como política de estado impuesta como camisa de fuerza y publicitada en los territorios como un modelo generoso. Por el contrario. Las finanzas locales se afectaron por las excepciones establecidas a través de la reglamentación para las denominadas “Zonas Francas” mediante la Ley 1004 de 2005 que otorgó beneficios tributarios como: 1. Tarifas únicas de impuestos sobre las rentas del 20% y 2. La exención del IVA siempre y cuando la compra de materias primas, partes, insumos y bienes terminados se adquirieran en territorio aduanero o en otras zonas francas; en cuanto a las infraestructuras y equipamiento se aceleró su deterioro por el incremento de los flujos de distribución y acopio; así como la oferta de mano de obra se incrementó significativamente generando mayores demandas de cobertura en salud y educación

Infortunadamente esta política pública muestra una realidad oscura en términos de aporte urbanístico o de planificación debido a que altera los programas de ejecución de los planes de ordenamiento adoptados para la fecha; esto genera que las infraestructuras de soporte se orienten a habilitar estos suelos; decisión administrativa que en la mayoría de los casos desconoció la necesidad básica insatisfecha de los barrios en proceso de consolidación o desarrollo, también profundizó el deterioro y precarización de áreas libres y espacios públicos, que a mediano y largo plazo inviabilizan las ciudades y dificultan la gobernanza.

La subvaloración del suelo en áreas deterioradas y la especulaciones inmobiliaria como elemento económico y rentístico, es uno modelo planteado para la ocupación del suelo en detrimento de la sostenibilidad en el tiempo e implica la imposibilidad de garantizar en un corto plazo la satisfacción de necesidades básicas insatisfechas y la resolución de problemáticas presentes en términos de la relación ciudadano - entorno y territorio que determinan el comportamiento de la ciudad y los costos del suelo, las plusvalías o minusvalías según las acciones e intervenciones que se deriven. (Universidad Externado de Colombia, 2007).

El documento “Plan de ordenamiento Territorial para la cuenca alta del rio Bogotá” del año 2000 (Colombia G. d., 2000), genera contextos a partir de componentes agua, aire y suelo como aspectos ambientales identificados, documentados y plasmados como referentes alterados dramáticamente para permitir actividades que afectan las políticas urbanas aplicadas al territorio, sus incidencias y sus sinergias en armonía con las actividades en sus límites.

El “Observatorio de la región Bogotá-Cundinamarca” (Bogota, 2000) hace especial énfasis en el análisis de potencialidades que puede alcanzar esta zona de estudio, catalogándola como “mega ciudad” que deja de lado el tema de pérdida de identidad como resultado de la globalización que reduce la percepción de limite y frontera, alterando la conciencia colectiva y la percepción de pertenencia por un “lugar” que pasa a ser tierra de nadie susceptible a la conformación de fronteras invisibles (Isaza, 2008 p.19-27), como hecho generador de minusvalía del suelo gracias a su deterioro y decadencia.

Luego de haber transcurrido poco más de veinte años en los cuales se reconoce el vínculo de la sabana occidente de Cundinamarca con Bogotá; cuya realidad sugiere la indispensable asociación que solamente ha sufrido variaciones en su denominación y en la actualidad cuenta con Ley reglamentaria; sin embargo, hasta la fecha ningún municipio ha materializado la intensión de participar en los hechos metropolitanos previstos en dicha ley.

1.7 Problema

La región conocida como sabana occidente de Cundinamarca es una zona privilegiada por la capacidad productiva de sus suelos con alta capacidad agrologica, así como por la abundante riqueza ambiental y ecológica; sin embargo, desde el año 2005 ha venido mostrando transformaciones en el comportamiento de su desarrollo territorial a partir de acciones individuales espontáneas que cada municipio adopta a través de sus planes de ordenamiento territorial, los cuales se implementan relativizando las normas complementarias cuya dualidad interpretativa genera incertidumbre Jurídica como paradigma desprovisto de visión colectiva que dificulta el actuar Administrativo y legitima desnaturalizar el bien común de la construcción colectiva de ciudad y territorio. Ese desarrollo individualista desarrolla a la región desde el interior de cada perímetro urbano como un acolcha de retazos que permite vacíos que se interpretan como porosidades por intermedio de las cuales se filtran los efectos de la expansión de Bogotá sobre la sabana a manera de mancha de aceite que se extiende permeando la ruralidad y las densidades urbanas, transformándose ineludiblemente con el beneplácito de algunos municipios que

adoptaron políticas Económicas como la condonación de impuestos, reducción en costos de licencias de construcción, exenciones fiscales, habilitación desproporcionada de suelo para usos industriales con el propósito de incentivar el asentamiento de empresas en sus jurisdicciones son pretexto de generar empleo. Tal estrategia se exacerbo, originando que el desequilibrio de las finanzas municipales desnudaran la debilidad técnica y reducida experticia en el manejo de conceptos requeridos para las compensaciones urbanísticas, las plusvalías y la valorización entre otros instrumentos de gestión y financiación del territorio; como consecuencia, en algunos casos se dejaron de percibir recursos importantes, aun cuando se aceleró de manera vertiginosa la especulación del suelo y la transformación de su clasificación permitiendo procesos urbanísticos por fuera de la capacidad de respuesta con infraestructura vial, servicios públicos, equipamientos públicos, espacio público entre otros aspectos que, en suma impactan negativamente el desempeño de lo que debe ser la región funcional.

1.8 Pregunta de investigación

¿Cómo han incidido las políticas públicas en el desarrollo urbano de los municipios de la sabana occidente de Cundinamarca para la consolidación de una región funcional?

1.9 Hipótesis

El desarrollo territorial materializado en la sabana occidente de Cundinamarca está avanzando como resultado del forzado y desbordado desarrollo urbanístico que incide en la ocupación del suelo, la transformación de los entornos, la desaparición de cuerpos de aguas, la pérdida de la recargas de los acuíferos y de las zonas de alta capacidad agrologica, la dificultad en la movilidad, el crecimiento de los conflictos sociales producto de la ocupación gradual del suelo que de manera informal extiende la frontera urbana sobre las zonas rurales; evidencia que la Sabana Occidente de Cundinamarca no estaban preparada para afrontar la vertiginosa mutación territorial producida por las decisiones adoptadas en el ordenamiento de Bogotá como nodo central; cuyas externalidades negativas e irreversibles producen intervenciones aisladas influenciadas por decisiones administrativas orientadas a incentivar la transformación de la vocación del suelo, al tiempo que distorsiona las necesidades locales instrumentalizando los Planes de Ordenamiento Territorial al arbitrio subjetivo y político en favor de intereses subjetivos que se combinan con dinámicas propias de los territorios para desligar el espíritu normativo del bien común. Esta práctica desconoce deliberadamente la evolución alcanzada por las comunidades que conocen, ocupan, habitan el territorio y son capaces de identificar colectivamente prioridades y necesidades con las cuales estructurar la hoja de ruta local para suplir sus necesidades básicas mediante la ordenación territorial.

1.10 Objetivos

1.10.1 Objetivo general

Analizar las dinámicas territoriales en los Municipios de la sabana occidente de Cundinamarca a partir de la incidencia que las políticas públicas generan sobre los desarrollos urbanos para la consolidación de un territorio funcional.

1.10.2 Objetivos específicos

Entender la dinámica territorial en los ocho municipios que integran la sabana occidente de Cundinamarca a partir de la adopción de sus planes de ordenamiento territorial y como los ajustes, modificaciones o actualizaciones los han transformado urbanísticamente.

Determinar las dificultades, debilidades, virtudes y aciertos propios del desarrollo físico en el área de estudio, a partir de las decisiones administrativas locales en cada entidad territorial.

Plantear escenarios que potencialicen a los municipios de la Sabana Occidente de Cundinamarca como una región funcional generadora de alternativas de desarrollo articulando.

Capítulo 2

Marcos de Referencia

2.1 Estado del Arte

Alice Bluf y Patricia Rincón Avellaneda en su libro “Ordenar los Territorios”, compilan una serie de artículos dentro de los cuales se encuentra el análisis que hace Fabio Zambrano Pantoja en el texto denominado “ETAPAS Y SENTIDOS DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL COLOMBIANO” en donde expone un recuento de los procesos del ordenamiento territorial en Colombia para permitirnos tomar esa cronología de evolución en el comportamiento territorial hasta 1991. (Avellaneda, 2017, págs. 86 - 100) a partir de allí se identifican algunos conflictos polarizantes que desnudan la truncada y desequilibrada oferta de servicios públicos domiciliarios para atender el alto impacto que por su naturaleza y forma de desarrollo deterioran los entornos y desplazan actividades como vivienda, comercios locales, educación, salud, movilidad entre otros aspectos demandantes de políticas de control y atención al espacio físico y suelo.

Es posible que esta demanda de suelo sea la razón por la cual el Gobierno Distrital de Bogotá desarrolla políticas públicas individuales y autónomas que al interior de su jurisdicción obligan procesos de reubicación de industrias, restricciones en uso del suelo y alturas e incluso programas de movilidad masiva mediante intervenciones urbanas en zonas consolidadas que producen desplazamiento de actividades hacia la periferia; las cuales incluso traspasan fronteras administrativas para ubicarse en municipios circundantes donde encuentran escenarios ideales para

la reubicación, gracias a políticas de reducción de impuestos entre otros incentivos tributarios que impulsan el traslado de actividades rentables tributariamente pero que arrastran problemáticas inherentes a su naturaleza e impactan los sistemas locales de los Municipios receptores; originando desplazamientos espontáneos de población raizal como también múltiples problemáticas arraigadas en la baja y/o inexistente capacidad para atender estos éxodos.

Un ejemplo de estas circunstancias en este proceso investigativo es el antecedente registrado en el Municipio de Mosquera, por ser en mayor o menor escala la muestra de una realidad surgida a partir de manejos administrativos y político que subyugan el componente técnico según su albedrio; transformándose en tendencia replicada por la mayoría de los municipios de la sabana occidente e ilustrada por Luis Antonio Gutiérrez Clavijo en el libro “Ordenar el Territorio” (Avellaneda, 2017, págs. 272-276) donde describe el impacto de una decisión administrativa sobre las finanzas municipales y a su vez como las misma influyen en las dinámicas territoriales.

Esta práctica ha sido objeto de análisis en estudios previos adelantados por entidades públicas en asocio con instituciones educativas y de investigación, cuya finalidad pretende establecer propuestas de ocupación del territorio de sabana occidente. Caso específico es la investigación desarrollada desde 2001 al 2005 por la “Mesa de Planificación Regional Bogotá Cundinamarca” que evaluó escenarios utópicos que pudieran reunir condiciones para generar modelos de competitividad a partir del planteamiento integrador entre Bogotá y Cundinamarca, tomando como foco conceptual principal el ordenamiento territorial a partir de la productividad, la competitividad y su relación con el entorno. (Mesa de Planificación Regional Bogotá-Cundinamarca, 2005, págs. 28-30); el modelo plantea la conformación de zonas que involucraran 116 municipios de

Cundinamarca según sus potencialidades. También plantea el concepto “Modelo Región central” como modelo de ocupación del territorio (*tomando cuatro departamentos del país: Boyacá, Cundinamarca, Meta y Tolima*), mucho más amplio que solamente Bogotá y Cundinamarca. En 2009 se desarrolló sobre el área de estudio, un análisis regional definido como “Modelo Urbano Regional”, que propone la participan conjunta de varios municipios para atender ofertas y demandas generadas por propuestas como el tren de cercanías o Regiotram, el Macro proyecto del Aeropuerto El Dorado II, la Avenida Longitudinal de Occidente y la construcción del Metro; todas orientadas a suplir las necesidades del desarrollo urbano de Bogotá principalmente; paradójicamente, pese a pretender influenciar el concepto integrador del desarrollo urbanístico en la escala municipal y regional, por el contrario se aleja de dichas escalas gracias a su poco reflejo en las políticas locales de estos municipios de Sabana Occidente. El control pretendido a la mutación significativa de los suelos a partir de la creación de normas específicas para la ubicación de actividades a través del Decreto 3600 de 2007 y otros Reglamentarios; convirtió este tema en un punto álgido y trascendental que incluso dio lugar al COMPES 3256 de diciembre 15 de 2003, denominado “POLITICAS Y ESTRATEGIAS PARA LA GESTION CONCERTADA DEL DESARROLLO DE LA REGION BOGOTA- CUNDINAMARCA”; del cual surge el Observatorio de la Región Bogotá- Cundinamarca.

De otra parte el documento denominado “Interdependencia Municipal en Regiones Metropolitanas, el caso de la Sabana de Bogotá” realizado por el BID aporta planteamientos interesantes respecto de la importancia de definir, analizar y establecer alcances de las externalidades presentes en los municipios de la sabana occidente, tomando su comportamiento

como el derrotero a partir de elementos articuladores propios de cada externalidad que pueden ser potencializados para consolidar fortalezas y procesos de evolución de la región, mediante la evolución lograda al interior de cada Municipalidad. Postulado descrito en el estudio citado, que entre otros aspectos indica que.

Como lo planteó (Banco Interamericano de Desarrollo, 2018), el estudio propone aplicar la metodología desarrollada a la región de la Sabana de Bogotá en Colombia. Esta conurbación tiene su núcleo en el distrito de Bogotá y cuenta con los municipios de Bojacá, Cajicá, Chía, Cota, Facatativá, Funza, Gachancipá, La Calera, Madrid, Mosquera, Sibaté, Soacha, Sopó, Tabio, Tenjo, Tocancipá y Zipaquirá. Su población ascendía a 7,9 millones de habitantes en 2005, según el último censo nacional realizado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), extrapolados a 9,3 millones en el año 2015,¹ lo cual la convierte en el área metropolitana más grande de Colombia, la sexta de América Latina, y una de las 40 aglomeraciones urbanas más pobladas del mundo. Esta región representa aproximadamente el 20% de la población colombiana y poco más del 30% de su producto interno bruto (PIB).

Esta información es apenas la descripción de un modelo fundamentado en Bogotá y sus necesidades irradiadas sobre entornos inmediatos, desconociendo que los municipios que conforman la sabana se han constituido siempre como el oxígeno que permite a Bogotá respirar y al mismo tiempo aliviar las cargas generadas al interior cuya presión esta sellada para estallar; puesto que aun cuando los municipios mencionados en el estudio del BID conjuntamente con Bogotá generan el 30% de PIB; no menos cierto es que los beneficios generados favorecen desproporcionadamente a Bogotá, de donde surge el cuestionamiento sobre la conveniencia de

mantener el “estatus quo” tal y como esta, es decir que “el acuerdo de voluntades” con el cual inicio el estudio de la región, hoy presenta fisuras a la par que surge el concepto de replantear la Regionalización a un modelo de “Metropolización” junto con sus consecuencias y trasfondos entendidos y atendidos como lo plantea Gilberto Andrés Molano Rojas y Felipe Zarama Salazar *“la Metropolización de las urbes es consecuencia de un fenómeno de “derrame” de la ciudad, una expansión de carácter urbano pero cuya expresión no es únicamente la conurbación física. Dicho fenómeno se produce “cuando las aglomeración sobrepasa los límites administrativos de la ciudad, se genera suburbios” autónomos y conurbaciones institucional y administrativamente fragmentada”* (Gilberto Andres Molano Rojas - Felipe Zamara Salazar, 2017, págs. 35-38). Pese a todos los conceptos y los criterios planteados, se observa la ausencia de un modelo conceptual que aglutine y permita orientar adecuadamente el rumbo que ha de tomar el desarrollo urbanístico de la sabana occidente de Cundinamarca a falta de claridad en el concepto que la LOOT como herramienta fundamental para generar la política pública específica, puesto que incluso el concepto de la RAPE pone en evidencia que, sin importar la escala, los esfuerzos deben ser consecuente con la realidad del territorial de todos las entidades participantes e incluso de aquellas que sin participan se perciben impactadas

2.2 Marco teórico

Desde el concepto de “política pública”, señalado por (Alzate, 2011, págs. 95-111; 2116-1767; 2216-1775): *“se entiende por políticas públicas un conjunto de instrumentos a través de los cuales el Estado, luego de identificar una necesidad (económica, política, ambiental, social, cultural, entre otras) implementa un conjunto de medidas reparatoras, construidas con la participación de los grupos afectados por los diversos problemas”*, es relevante establecer herramientas como la participación ciudadana para dimensionar las necesidades de estos territorios cuyos fenómenos de ocupación del espacio físico cobra importancia académica en búsqueda de resolver problemáticas que afectan la actividad humana; haciendo necesario entablar vínculos que configuren redes o mallas (Duque Gomez, 2013, págs. 69-91) entre los ciudadanos, el territorio y las decisiones administrativas como catalizador de situaciones adversas en las competencias y obligaciones ambientales, autonomías territoriales y demás elementos que posibiliten la asociaciones territoriales regionales como estrategias de desarrollo en armonía con criterios de políticas públicas locales según su propia vocación, sus tradiciones, la historia y la realidad con la que ocupan estos lugares. La multiplicidad de usos y su distribución en el territorio permite que en estas Municipalidades pequeñas sea posible considerar criterios de desarrollo urbano propios de “las ciudades de quince (15) minutos” que se conjugan en algunos casos con características de “ciudades compactas” que por sus núcleos centrales aislados por sus extensas zonas rurales parecieran que responden a conceptos de “la ciudad Jardín” con lo que se genera atributos atractivos para las personas que residentes en Bogotá están cansadas de los conglomerados humanos.

Estos escenarios permiten considerar que Modelos de pensamiento como la “Acupuntura Urbana” (Lerner, 2012), desarrollada en Curitiba (Brasil), permite extrapolar estos avances exitosamente a contextos más amplios como la Región mediante acciones pequeñas pero constantes que a mediano y largo plazo consoliden las acciones administrativas; siempre y cuando las necesidades estén suficientemente identificadas para mitigar la pérdida del horizonte municipal y la confusión funcional Bogotá - Nación. No queriendo decir con lo anterior que es innecesaria la oportunidad de crear una ciudad región, una región capital, una región central o contemplar la metropolización, el área metropolitana o la Región Metropolitana (Utria R. D., 2000) como herramienta para la gestión del desarrollo concertado e integrado según el estudio realizado por la universidad del Rosario (BURGOS Cuevas, 2011), frente a la integración regional como instrumento para garantizar avances en el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, como también para mantener equilibrada la balanza de poder y acción frente a realidades Legales que marcan influencia sobre las decisiones de cada entidad territorial, inmersa en una realidad normativa por momentos desfavorable e incluso arbitraria establece vacíos para los ciudadanos además de incertidumbre para afrontar las situaciones cotidianas, puesto que discernir un entorno individual sin seguridad o claridad jurídica es inmanejable y desvirtúa la intervención del territorio a través de la apropiación individual y/o colectiva. La interrelación de los municipios de la sabana presenta dos escenarios; el primero donde la ruralidad para algunos municipios es mayor que su área urbana y se encuentra inexplorada y carente de alternativas productivas; esto supone una cadena inconmensurable de paradojas para estos territorios cuya potencialidad ya no cuentan con mano de obra productiva que ahora hace parte del segundo escenario que adopto el concepto

colectivo de trasladarse a zonas donde existen procesos consolidados de urbanización e industrialización donde el suelo rural se agotó o está próximo a ello y por tanto este territorio depende ambientalmente y alimentariamente del primero y aun cuando perciben ingresos importantes por concepto de industria y comercio entre otros usos deben dedicar gran cantidad de los mismos para lograr su aprovisionamiento de agua, alimento y medio ambiente.

2.3 Marco conceptual

En las entidades territoriales se generan necesidades que pueden ser atendidas u ofertadas por otras municipalidades; mientras que las potencialidades son las oportunidades y ventajas que se pueden fortalecer para integrar la relación Bogotá y Sabana Occidente de Cundinamarca como un modelo de igualdad; sin embargo, por el contrario, siempre expone una posición dominante por parte del distrito sin ser una afirmación definitiva que determine subordinación de los Municipios aledaños, quienes muestran intercambio de potencialidades con satisfacción de necesidades en un contexto relevante que permite dinámicas en la región a partir de sus tramas urbanas, sus elementos de conectividad vial, como también relaciones económicas o funcionales. Desde el año 2000, los municipios de la Sabana Occidente inician un proceso de planeación y ordenación de sus territorios a partir de la obligatoriedad del cumplimiento de la Ley 388 de 1997 por medio de la adopción de los respectivos planes de ordenamiento y que, a la fecha, prácticamente 25 años después aún presentan vacíos y dificultades para su entendimiento e implementación (Espinoza, 2017, págs. 101 - 118) *“Hay afirmaciones que por recurrentes dejan de someterse a debate; simplemente se*

aceptan y repiten hasta hacerlas incontrovertibles. Dos de estas afirmaciones, relacionadas con el ordenamiento territorial, son: primera, el ordenamiento del territorio corresponde a una función pública y, la segunda, el ordenamiento del territorio es una política de estado". Entonces el espíritu de la norma pretendida por la nueva constitución para actuar en los territorios municipales consolidando la descentralización administrativa y simultáneamente fortalecer la autonomía territorial con democracia participativa para que sus ciudadanos decidan sobre sus territorios. Sin embargo como lo plantea (Zambrano, 2017, págs. 99-100) existe una disyuntiva en este tema cuando afirma que: "... en Colombia no se ha logrado que el ordenamiento territorial se convierta en una función pública permanente. Ni siquiera, en la Constitución Política se consigna, como tampoco la Ley orgánica de Ordenamiento territorial, y menos en la ley 388 de 1997, ley de desarrollo territorial... poco alentador es el panorama del ordenamiento territorial en Colombia. Se ha convertido en una completa torre de babel conceptual, donde es evidente el desconocimiento de lo que es el deber ser del ordenamiento territorial como una estrategia para profundizar la democracia, y más bien, se ha dejado que las presiones externas, las economías extractivas, el latifundio y los megaproyectos se conviertan en los determinantes de la forma en cómo se ordena el territorio. Mientras tanto, continuamos presenciando la permanencia anacrónica de los departamentos, antiguos recipientes electorales, y la deuda de la definición de regiones, esperanza trunca de la constitución de 1991". Sugiriendo que entidades administrativas con agendas política propias, condicionan la autonomía territorial mediante presiones que se reflejan en cada municipios generalmente de forma negativa, desatendiendo los ejes de la política de ordenamiento territorial que propenden por la Productividad, competitividad y equidad

Territorial con Sostenibilidad Ecológica del desarrollo y Gobernabilidad. (Codazzi, Instituto Geografico Agustin, 1997) .

La pragmática inmersa en la Constitución Política del 1991 y las dinámicas que presenta el territorio por su naturaleza, generan vacíos conceptuales en el horizonte de la planeación territorial pretendida en la Regionalización y su compatibilidad con la metropolización “o” significando lo mismo territorial y administrativamente hablando. En este sentido, las mutaciones urbanas experimentadas por la Sabana de Occidente de Cundinamarca requieren territorio; como lo plantea Natalia Andrea Burgos (Burgos, 2011): *“La regionalización no se reduce a la definición de macro proyectos o de acuerdo de voluntades entre autoridades políticas, pues la creación de una región significa un nuevo modelo de ordenamiento territorial y, tras de ello, viene un cambio en las estructuras del estado a diferentes Niveles como el institucional (órganos gobierno, economía), fiscal (reformular el sistema fiscal) y político, expresado en una nueva concepción del poder..... Debido a la necesidad de tener un objetivo claro, la definición de la región debe reconocer las vocaciones de los territorios para generar convergencia y competitividad, de manera que el resultado de la integración no sea la competencia sino la sinergia”*.

Entender el Concepto de Región según la Real Academia de la Lengua Española: *“como una porción de territorio determinada por características étnicas o circunstanciales especiales de clima, producción, topografía, administración, gobierno etc”* implica considerar que: *“El concepto de región varía según la disciplina que aborden los diferentes atributos que caracterizan esa porción de terreno. De esta manera, se podría definir como por ejemplo: “región Económica...”* (Pineda, Saul, 2010); entonces la regionalización no necesariamente contempla en

términos territoriales la premisa de agrupar en un todo los aspectos urbanos y rurales que se entrelazan y reconocen en los diferentes ámbitos o disciplinas. Mientras que al respecto el concepto de metropolización según Gilberto Andrés Molano Rojas y Felipe Zarama Salazar expone que: *“la conformación de áreas metropolitanas ha estado asociada a los fenómenos de urbanización, cuyo efecto ha sido la aglomeración de la población en ciudades, lo cual ha tendido a sobrepasar los límites administrativos formales de las ciudades. La tendencia de la concentración demográfica en el siglo XXI no ha desaparecido y por el contrario, pareciera continuar y profundizarse, convirtiendo a las ciudades y su gobernanza en un asunto fundamental para la gobernanza global. Esa extensión de la ciudad por fuera de los límites administrativos no solo ha hecho el gobierno de las ciudades un asunto más complejo, sino que ha obligado a reflexionar sobre nuevas formas de gobierno que contribuyan al despliegue de políticas públicas coordinadas y ajustadas a la realidad que impone el territorio y los asentamientos humanos que sobre él se construyen”*.

(Gilberto Andres Molano Rojas - Felipe Zamara Salazar, 2017, págs. 31-64). Sugiere que esta realidad se entrelaza con la cierta singularidad según cada municipio interpreta su rol dentro de un proceso de posible metropolización con Bogotá, factor que contrasta con la debilidad administrativa, económica, financiera e incluso jurídica, además de otros aspectos que les hace temerosos del ímpetu que Bogotá y sus administraciones muestran frente al tema; razón por la cual se percibe el recelo que se tiene frente a las iniciativas planteadas desde la capital pero que se han visto opacadas por la fortaleza que los municipios encontraron en su autonomía territorial. Este último argumento ha sido clave para la defensa de las políticas públicas que le son favorables a la Metropolización; siendo imprescindible que las administraciones locales y sus poblaciones

comprendan la necesidad de un desarrollo equilibrado que “*nos permita encontrar referentes sobre el manejo de las políticas y la aplicación de normativas sobre el territorio para un desarrollo que puede ser una gran potencialidad para la región pero también una dificultad para la administración del territorio.* (Acebedo Restrepo, 2006), y es aquí donde el paradigma de la planificación territorial y la aplicación de políticas públicas inicia un intenso debate en favor y en contra de lo que realmente significan la ocupación del suelo y desarrollo del territorio. Un ejemplo de esta interpretación es el proceso que a partir de las políticas públicas en materia económica y laboral de 2008 a 2011 se implementaron para mejorar la economía y al mismo tiempo generar la competitividad. Sin embargo, la competitividad mostro un comportamiento adverso; toda vez que, los puestos de trabajo se redujeron aun cuando el aspecto económico se mantuvo estable y el territorio de sabana occidente mostro un impacto urbano impulsado desde el orden nacional, sobrepasaron la autonomía regional y local. Caso concreto la declaratoria de zonas francas. A pesar de ello el Plan departamental de Desarrollo 2008 – 2012 denominado Cundinamarca Corazón de Colombia” considero el planteamiento de políticas públicas con participación democrática y participativa para la apropiación del territorio desde la descentralización administrativa como aspecto rector del Ordenamiento territorial con la necesidad de definir la movilidad, los macro proyectos y sus impactos en la región, la prestación de los servicios públicos domiciliarios y demás elementos propios de un adecuado y equilibrado urbanismo.

Entender las condiciones del crecimiento urbano en la sabana de occidente demanda comprender por qué esta más ligado al proceso expansivo que se reflejan en su periferia y es indivisible del tema de población, por oportunidades o simplemente por tendencias de mercado

cuyas consecuencias remontan a experiencias fallidas en la creación legal de áreas metropolitanas de Bogotá. (Vincent Goueset, 2005, págs. 67-70). Quizás este intento fallido del Gobierno local de la época tuvo su origen en el desconocimiento de las reales virtudes que tienen los municipios y de los atributos que brindan al núcleo central en temas urbanísticos a partir de componentes ambientales, económicos, geográficos en sus entornos.

2.4 Marco Normativo

En términos urbanísticos, la normatividad colombiana desde 1989 a través de la ley 9 se plantea sus orígenes a través de la **Ley 9**; que luego fue reforzada con la **Ley 99 de 1993**. La vocación de urbanística es tan definitiva para el desarrollo del país que incluso es pilar fundamental de la constitución política de 1991. Donde se establecen primordialmente parámetros ambientales y las competencias dentro de las respectivas jurisdicciones de los municipios, así como permite definir las características de la participación ciudadana, que no se limita a este tema sino en general a lo pertinente en el ordenamiento territorial.

Este compendio de normas configura una regulación muy detallada en términos generales y abstractos, pero relativamente ambigua en aspectos puntuales que deben atender situaciones particulares y concretas; siendo en este ámbito donde se encuentran vacíos o inconsistencias. Esta realidad es un elemento que incentiva el análisis de las “INCIDENCIAS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN LAS DINÁMICAS TERRITORIALES DE LOS MUNICIPIOS DE SABANA OCCIDENTE DE CUNDINAMARCA DESDE 1997 y SU IMPACTO EN LA

CONSOLIDACION DE UNA REGION FUNCIONAL.” En procura de establecer cómo es que esos lineamientos regulan el aspecto urbanístico y territorial reflejado a través de los POT, (Acevedo, 2000); como herramientas que dictan el modelo territoriales para la ocupación y desarrollo del suelo en los Municipios de Cundinamarca y permitir en la actualidad relaciones territoriales y urbanas con Bogotá.

La autonomía territorial argumentativamente permite efectuar ajustes a los planes de ordenamiento en cualquier momento, de conformidad a la **Ley 388 de 1997** por ser la norma que brinda las herramientas fundamentales para el desarrollo territorial y en la cual se establecen los criterios específicos para la clasificación del suelo, además de la forma en la cual se deben aplicar las herramientas jurídicas, de gestión y de financiación del suelo. Sin embargo, aun cuando la condición normativa es taxativa respecto a los tiempos y momentos en que se pueden accionar estos instrumentos. Valga decir que las mismas políticas públicas ocasionalmente incentivan acciones contrarias; un caso muy específico es la Ley 1537 de 2012 denominada “ley Lleras” que se convirtió en el mecanismo más destructor para los suelos de la sabana de Cundinamarca y en general del país. El caso de la sabana occidente de Cundinamarca como se ha indicado, desde 1973 muestra fuertes fenómenos urbanos que luego de ser objeto de múltiples intentos de regulación supramunicipal que incluso cuenta con el **Documento CONPES 3256. De fecha 15 de 2003 denominado “POLITICAS Y ESTRATEGIS PARA LA GESTION CONCERTADA DEL DEARROLLO DE LA REGION BOGOTA-CUNDINAMARCA.** Plantea un referente importante para materializar la política de estado, la concreción del desarrollo territorial de estos municipios de Cundinamarca con Bogotá; con fundamento en la existencia del presupuesto

destinado a la realización de los programas y proyectos que estos requieran. Este atributo de interés nacional permitió que se expidiera **LA LEY 2199 DEL 08 DE FEBRERO DE 2022 POR MEDIO DE LA CUAL SE DESARROLLA EL ARTÍCULO 325 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA Y SE EXPIDE EL RÉGIMEN ESPECIAL DE LA REGIÓN METROPOLITANA BOGOTÁ – CUNDINAMARCA**, siendo este último instrumento legal el más reciente que existe en el país en materia de una regulación pretendida para el área de estudio.

2.5 Marco Histórico

La evolución de los ocho municipios de la sabana occidente de Cundinamarca, hace imprescindible reconocer que desde los orígenes como pueblos Indígenas o pueblos de indios; ya poseían el concepto propio de entramado y forma urbana que privilegiaba la adaptación al entorno para optimizar procesos productivos y de consumo; además de la convivencia en comunidad con alto grado de respeto por la naturaleza, el espacio, el suelo y el territorio. Esta idea de adaptación es la cosmogonía para la creación de asentamientos poblacionales que más tarde durante la conquista y colonia se transformaron a consecuencia de lineamientos que los recién llegados de Europa usaron para la conformación de las “civitas”, o ciudades, cuya configuración, emplazamiento y desarrollo urbano de origen Renacentista empleo los nodos indígenas preexistentes, como lo dejan ver las plasmadas ordenanzas sobre descubrimiento y población de 1573. (Universidad Externado de Colombia, 2008, págs. 86- 133); tales instrucciones son quizás las primeras políticas documentadas de intervención territorial dispuestas para el crecimiento

condicionado a la configuración de espacios públicos en torno a simbologías jerarquizadas por poderes militares, administrativos y religiosos, al mismo tiempo que incentivaron actividades de almacenamiento generadoras de impuestos sobre el comercio de productos que luego son extraídos de las tierras conquistadas; razón por la cual, la Política Pública o política del Reino consistía en ordenar el territorial mediante un modelo vertical que permitía control tributario sobre estructura diseñada de mayor a menor nivel en: Virreinos – audiencias – gobernaciones – ciudades – villas - parroquias y pueblos de indios con fuertes dependencias administrativas cuyo precepto absoluto es que “todo es propiedad del rey y no existe otra figura de propiedad privada diferente”.

A partir del proceso de colonización surgieron entonces modelos de ocupación del territorio con formas más definidas por la disposición de las zonas institucionales y gubernamentales, así como de las comunidades que formaban los asentamientos. Al respecto, el Historiador Andrés Olivos Lombana, expone:

“parece que el oidor Tomas López es uno de los primeros que en el nuevo reino de granada escribió instrucciones precisas sobre la fundación de pueblos de indios, en efecto, con fecha de 20 de noviembre de 1559, aparece fechada la instrucción que ha de guardar para juntar y poblar de los indios naturales de los términos de esta ciudad de Santafé como su Majestad lo manda para su mejor policía y conversión, las instrucciones precisa lo siguiente: - elegir un sitio donde fácilmente se pueda ir a pie o a caballo; – El más abundante de mejor agua y más leña; - más cercano por manera que no tenga necesidad de alejarse por vías de sus sementeras de tal sitio más de una legua. –más fértil y cumplido de tierras para sembrar; - en la mejor parte de todo el territorio se haga tan acertadamente esta elección que no haya necesidad de mudar el pueblo; - los edificios del pueblo se harán en la forma que se sitúe y ponga la plaza en medio y en razonable

proporción y de ella salgan todas las calles con sus solares conforme a la cantidad del pueblo y los solares y casas sean de algún tamaño con su corral.

Ante toda cosa todo el pueblo junto haga su iglesia en un canto de la plaza.... Y a otro canto haga la casa del cacique.... Y en otro la casa del cabildo y cárcel y a otro la de los más principales.”.

Este referente menciona la forma urbana adoptada en estos municipios en la época colonial sin sufrir mayores alteraciones posteriormente durante la época independentista para la ocupación del territorio; posiblemente porque sus sociedades no demandaban mayores intervenciones. Sin embargo, en la medida en que dichas sociedades se han estructurado han demandado que también formas de ocupación del territorio sean más complejas.

Luego durante el periodo Republicano adoptado desde 1870, se consolidan estos conglomerados en ciudades que servían como cruces de caminos o que próximos a cuerpos de agua dulce navegables permitían mayor circulación de provisiones; transformándose en enclaves que influenciaron el urbanismo con políticas sociales y poblaciones demandantes de estructuras administrativas locales más complejas de las cuales se derivan los Departamentos, provincias y cantones, como estructuras que giraban en torno a un modelo centralista que evoluciono gracias al auge económico logrado por exportaciones de café, azúcar, carbón y sal entre otros productos que demandaron mano de obra constante; surgieron entonces asentamientos algunos planeados y otros informales en procura de atender y localizar los incrementos poblacionales requeridos para estas tareas. Tal fenómeno impacto también a los municipios de la sabana de Cundinamarca y Boyacá que, siendo poseedores de importantes extensiones de suelos aptos para múltiples actividades agropecuarias y ganaderas se vieron fortalecidos económicamente a través de la construcción de

los ferrocarriles y la navegabilidad del Rio Grande de la magdalena, permitiéndoles aportar a los renglones productivos. Esta dinámica en el transporte de mercancías desde y hacia el interior del país, consolidó el liderazgo e importancia de Bogotá y algunas otras ciudades intermedias de la zona central cuyo crecimiento vertiginoso se yuxtapone al declive de poblaciones no tan próximas a los centros urbanos principales; es decir que, el ordenamiento territorial paso a ser definido por condiciones Económicas desde entonces. (Zambrano, 2017, págs. 85 - 100).

Con la Constitución política de 1991 y sus normas complementarias se delimita la temporalidad caracterizada por el impulso transformador del territorio “*para hacer ciudad*” mediante instrumentos conceptuales detallados que guían la expansión del suelo urbano sobre el suelo rural como parte del “que hacer urbano” a través de factores como: *territorio, medio ambiente, espacio público, propiedad privada, propiedad pública, convivencia ciudadana, la tutela de los derechos individuales, protección de los derechos colectivos, el precepto del bien común y la descentralización administrativa*, que pretenden adecuar entornos para atender el desbordado crecimiento generado por migraciones que perdieron su “lugar” por el conflicto armado interno o por la falta de oportunidades en decadentes municipalidades y sus ruralidades; de donde se desplaza la población para ubicarse en zonas periféricas de urbes a manera de cinturones con muy alta densidad y precariedad, con reducida capacidad de infraestructuras y altísima demanda de necesidades básicas. Estos emplazamientos desprovistos de planeación, marcan el surgimiento de nichos de pobreza que gradualmente se desplazan desde la franja perimetral de las ciudades mediante procesos informales de ocupación del suelos y usurpación de predios que degradan, deterioran e impactan los mercados inmobiliarios locales, reduciendo el costo del suelo a su mínimo valor, mientras que en otras zonas incrementa la especulación inmobiliaria que permite Simultáneamente

fenómenos espontáneos con notables crecimientos económico y rentísticos mediante adquisición de tierras que avanzan sobre la ruralidad para el desarrollo de baja densidad destinados a usuarios con poder adquisitivo. Este proceso pretende la consolidación del territorio mediante el fortaleciendo de la autonomía con reglamentaciones que consagren la seguridad de la propiedad privada frente a los derechos colectivos derivados de la Ley 388 de 1997; que sin ser Ley orgánica, logro impulsar la adopción de la mayoría de los Planes de Ordenamiento Territorial en los municipios de la sabana occidente de Cundinamarca, entre los años 2000 y 2005, cuando inicia un periodo de prueba y error que incluso hoy día continuamente muestra fallas desde la adopción y dificulta la implementación de instrumentos de gestión del suelo propias del ámbito administrativo.

Capítulo 3

Metodología

La metodología desarrollada consiste en el análisis cualitativo de documentos y actos administrativos por medio de los cuales se adoptaron los respectivos Planes, Planes Básicos y/o Esquemas de Ordenamiento Territorial. Tomando esta información primaria se optó por implementar una línea de tiempo en el que estos Instrumentos de Ordenamiento tomaron el rol de línea de horizonte; este referente permite que en la parte superior se puntualicen las fechas en las cuales surgen las normas del ámbito urbanístico; y en la parte inferior de la línea de horizonte, se ubicaron los actos administrativos por medio de los cuales se adoptaron por parte de los municipios estos instrumentos de planeación y gestión, tales como planes parciales, áreas de gestión, unidades de actuación urbanística, unidades de planificación rural y demás establecidos por la Ley 388 de 1997. De esta manera se quiere establecer una forma en la que de manera simultánea se pueda medir la pertinencia, procedencia y coherencia de las decisiones administrativas respecto a las normas nacionales y el impacto que causan en el territorio.

Como herramientas complementarias se estructuro una tabla que clasifica los suelo y permite registrar una temporalidad que muestra cómo se vienen dado las dinámicas de ocupación de esos suelos según los actos administrativos específicos que adoptan los municipios. Así mismo se efectuó una valoración de las dinámicas poblacionales para poder ponderar como esto influye en el crecimiento progresivo y si existe un método de articulación con elementos, ambientales, de servicios públicos, de movilidad, de espacio público para establecer circunstancias de forma y

tiempos en los cuales los modelos de ocupación presentan fluctuaciones significativas en las dinámicas de transformación conducentes a ponderar el resultado actual, como también identificar el tipo de conflictos, sus posibles causas y proyectar propuestas que permitan contrarrestar las consecuencias y mitigar los impactos venideros o establecer escenarios para anticipar las soluciones.

Por último, el análisis planimétrico de cada entidad territorial es fundamental para cruzar la información de la progresiva transformación del suelo; todo esto se resumió en una matriz de análisis que determina la coherencia de los actos administrativos adoptados con la realidad física, para transformarla en datos que reflejen escenarios en los cuales se plantearán propuestas, con base en modelos comparativos de territorio, población, ocupación, usos y algunas potencialidades.

3.1 Objeto de estudio

El comportamiento territorial y desarrollo urbanístico de los Ocho municipios que integran la Sabana Occidente de Cundinamarca (Bojacá, El Rosal, Facatativá, Funza, Madrid, Mosquera, Subachoque y Zipacón), a partir de las dinámicas resultantes de las acciones administrativas aplicadas con arreglo a políticas públicas como variables que inciden en la transformadora dinámica que ha generado la transición a procesos paulatinos de conurbación entre algunos Municipios de la Región y de estos con Bogotá.

3.2 Estrategias de investigación

Como estrategia se adoptaron una serie de pasos que permiten analizar desde un marco general y lógico, el comportamiento territorial en cada uno de los municipios que conforman el área de estudio; en virtud a ello se clasifico el proceso de la siguiente manera:

1. Se delimitó el tema de investigación y el área de estudio mediante información documental y cartografía que define los perímetros jurisdiccionales respectivos.
2. Se compilaron y catalogaron documentos y/o conceptos que pueden definirse como políticas públicas o que pueden dar origen a las mismas, pero que exclusivamente estén ligadas con el desarrollo físico y territorial en cada municipio. Partiendo desde la constitución política de Colombia, la Ley 388 de 1997, los Decretos reglamentarios, así como Documentos por medio de los cuales se concertaron las determinantes ambientales con CAR para constituir el modelo ambiental adoptado en los respectivos Planes de Ordenamiento territorial, también se documentaron los instrumentos de planeación y gestión del suelo como por ejemplo los planes parciales, Unidades de planificación Rural, entre otros.
3. Se determinaron cuáles políticas públicas enmarcan una generalidad aplicable a todos los casos, aun cuando como se dijo anteriormente, se trata de ocho casos diferentes que en medio de sus desarrollos aportan al surgimiento de una única realidad regional.
4. Se procedió a elaborar tablas de control de datos con los que se pudiera establecer hitos comunes a todos los municipios que conforma el área de estudio.

5. Con la anterior información se determinó el grado de coordinación y coherencia entre las políticas públicas locales en materia de ordenamiento territorial y el desarrollo territorial de unos y otros.
6. Se catalogó el tipo de impacto según las dinámicas en cada territorio como, por ejemplo, población, movilidad, usos de suelo entre otros.
7. Con el cruce de resultados se plantean escenarios que marcaran el desarrollo próximo en la sabana occidente de Cundinamarca a través de idea para un modelo de ocupación o una teoría de desarrollo.

3.3 Técnicas de recolección de información / Instrumentos

La revisión de documentos oficiales se desarrolló a partir de la información consultada durante visitas a las diferentes oficinas de planeación Municipal, la oficina de planeación territorial de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca -CAR-; así como al Instituto Geográfico Colombiano -IGAC- en donde el Análisis de contenido permitió recopilar y analizar actos administrativos ligados al desarrollo territorial de la zona de estudio y establecer a partir de las fuentes primarias otros documentales como los archivos históricos confrontando el contenido documental con la información planimétrica entre otros elementos gráficos .

Esta labor permitió hacer un análisis comparativo cualitativo de los diferentes instrumentos de planeación y gestión del territorio que posee cada municipio, lográndose identificar patrones de comportamiento de los diferentes fenómenos que dinamizan el territorio.

3.4 Síntesis de la información / Análisis.

La Sabana Occidente de Cundinamarca posee un emplazamiento que la posiciona estratégicamente respecto a Bogotá como determinador físico y natural que le proporciona oportunidades de aprovisionamiento de bienes y servicios; además de articular la influencia de las situaciones propias del cruce de caminos conformado por vías como la troncal de accidente y la autopista Medellín. Es decir que, se convierte en un laboratorio de experiencias que pueden permitir la generación de modelos a partir de teorías urbanas adaptables al contexto de la región.

Esta importancia representa para cada municipalidad integrante, el supuesto de entidades territoriales cuyas dinámicas están ligadas a un orden y estructura de planeación definida cuya tradición es el resultado del seguimiento y constante evaluación de resultados: sin embargo, durante el proceso de recolección de información y análisis, el panorama adquirió un matiz diferente en el que se evidencio la carencia de información vital en los procesos urbanos como por ejemplo: la ausencia de expedientes municipales entre otros muchos elementos documentales, planimetrías desactualizadas, actos administrativos de adopción de POT con información incompleta desde su inicio y actualmente obsoletos y desactualizados; que aun cuando mencionan los instrumentos de gestión, financiación y desarrollo a la fecha no los han reglamentado, y aun así han adoptado actos administrativos con determinaciones alejadas de las vocaciones y modelos de ocupación de estos territorios cuyas incoherencias e incluso incompatibilidades, dificultan la labor de entender el territorio.

3.4.1 Los Municipios de Sabana Occidente de Cundinamarca, el área de estudio.

La determinación del área de estudio se fundamentó en tres aspectos importantes: **el primero**, por tratarse de una zona caracterizada por su alta capacidad productiva que ha venido transformando rápidamente su base económica y aun así continúan vigentes en la dinámica del PIB del país por encontrarse en el denominado triángulo de oro para la competitividad y la productividad; es decir que posee atributos que le permiten adaptarse a los diferentes escenarios aun cuando esto implique debilitar algunos aspectos para fortalecer otros, pero logrando continuidad en un modelo de globalización. **El segundo** aspecto es el conocimiento de gran parte de este territorio que posibilita observar la transformación desde el surgimiento de las normativas de ordenamiento territorial, por tratarse de áreas periféricas a Bogotá, como un territorio receptor de situaciones convergentes que desde varias regiones se consolidan en fuertes externalidades casi surrealistas. **El tercer** aspecto gira en torno a su denominación como una de las regiones del país con más proyección y perspectiva de crecimiento presenta, situación que refleja potencial para sus habitantes, conforme a las condiciones de ocupación del territorio que paradójicamente muestran un alto desarrollo pero en algunos casos con calidades urbanísticas deteriorado, desgatado e inconsecuente cuyo constante declive, generalmente es producto de prácticas de ordenamiento territorial como antítesis de lo preceptuado por el espíritu normativo adoptado y vigente en Colombia, en incluso en sus territorios. Convirtiendo estas experiencias en casos de estudio que permite analizar los aspectos negativos y reforzar los positivos en materia de gestión urbana.

3.4.2. Abordaje del tema concreto en el territorio de sabana occidente de Cundinamarca.

Lo que ha venido ocurriendo en el territorio durante los últimos 25 años (6 administraciones locales han pasado desde la promulgación de la Ley 388 de 1997) invita a evaluar los avances alcanzados en la implementación de las políticas públicas conjuntamente con las reglamentaciones normativas que procuran regular el impacto causado por actividades expulsadas de Bogotá y alojadas en los municipios de la sabana occidente cuya proporcionalidad está ligada al grado de cercanía con lo cual se definen los lazos de coexistencia y desarrollo.

Sin embargo, como se observa en el siguiente esquema; tal realidad no es homogénea en el área de influencia de Bogotá, siendo la relación más fuerte con el norte del departamento donde se ubican zonas con mayor costo por metro cuadrado del departamento; mientras que el occidente queda relegado por factores políticos, económicos, sociales, ambientales o de infraestructura que impactan gradualmente los núcleos más próximos con usos más fuertes como la industria; razón por la cual, la posibilidad de contar con horizontes productivos y de calidad de vida tal como se venían dando, plantea desequilibrios territoriales merecedores de atención mediante propuestas de alternativas.

Figura 1 Relaciones Urbanas entre Bogotá y los Municipios de Cundinamarca



Fuente 1 Sociales, Mesa de Planificación Regional Bogotá - Cundinamarca y Centro de Naciones Unidas para el Desarrollo Regional y Asuntos Económicos, 2005)

Los denominados acuerdos de voluntades fueron entendido por los municipios aledaños como oportunidades de cooperación productiva con coherencia y corresponsabilidad en la oferta de servicios en doble vía, dada la innegable simbiosis entre Bogotá y los municipios aledaños; sin embargo, para el caso de la sabana occidente tal particularidad no fue lograda en los municipios cuyas potencialidades no necesariamente mostraron especialidad definida como consecuencias del estancamiento en capacidad de producción y provisión de alimentos, o la incapacidad para albergar industria, o desarrollar vivienda de interés social debido a la imposibilidad de autosuficiencia en

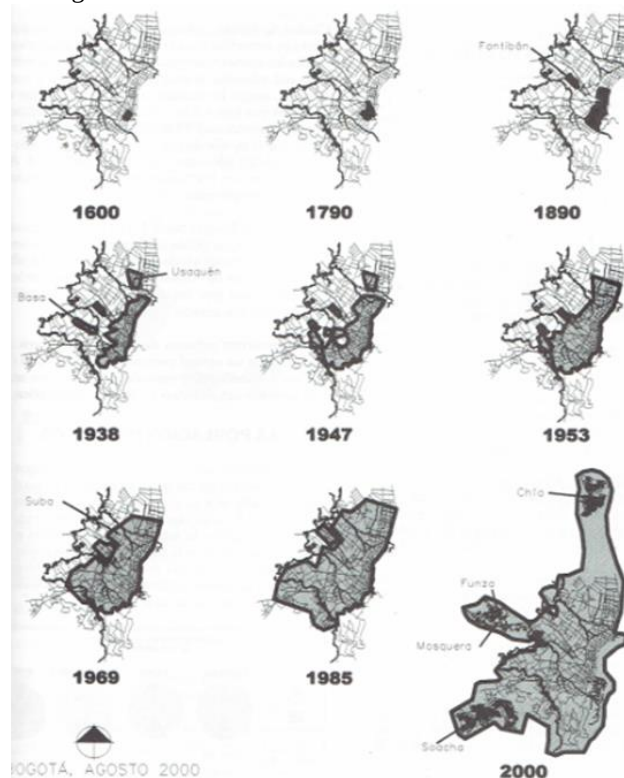
recursos propios para la provisión de servicios públicos domiciliarios, como también la pérdida de suelos de protección ambiental o hídrica en otros casos. Estos aspectos merecen atención sin dejar de lado o desconocer la evolución del crecimiento de Bogotá y la proyección que algunos autores y entidades hacen sobre el proceso de conurbación, que como se observara en la siguiente grafica; para el año 2000 ya incluyo a la sabana occidente; es decir que, las propuestas de regionalización y mesa de planificación regional solamente tenían un papel informativo que manifestaban las intenciones de Bogotá sobre sabana occidente a través del municipio de Funza inicialmente la cual se ha extendido en la actualidad a los municipios de Mosquera y Madrid.

La relación de actividades socioculturales que se reflejan en la oferta laboral, la oferta educativa e incluso la oferta en salud ofertada por Bogotá a la población de sabana occidente, es retribuida primordialmente con la jerarquía que la provincia le reconoce al desarrollo de Bogotá y los aportes de estos municipios a las dinámicas que le permiten al distrito capital constituirse como centralidad. A pesar de ello, se percibe el desconocimiento deliberado de la coexistencia proporcional y equivalente en el escenario regional, alentada por cierta arrogancia política y desdén por el rol que los municipios aledaños juegan en la conformación de territorio y región.

Cabe aquí entonces plantear algunas interrogantes como: ¿Cuál es el plan B de Bogotá para el Suministro de agua a su población en dado caso que no se pudiera hacer más uso de las fuentes que se encuentran en el territorio de Cundinamarca?, ¿Cuál podría ser la afectación económica si la educación superior se descentraliza y los municipios aledaños se especializa como ciudad universitaria?, ¿cuál sería la respuesta si los municipios periféricos a Bogotá se constituyen en un bloque separado para intercambio de bienes y servicios en donde exista una autonomía absoluta

ligada a prestación de servicios excluida Bogotá?, ¿Cuál sería la reacción de Bogotá si los temas de seguridad alimentaria fueren dados única y exclusivamente entre los municipios aledaños con centrales de abastos de carácter regional independientes de Bogotá.?

Figura 2 Crecimiento Urbano de Bogotá hasta el año 2000

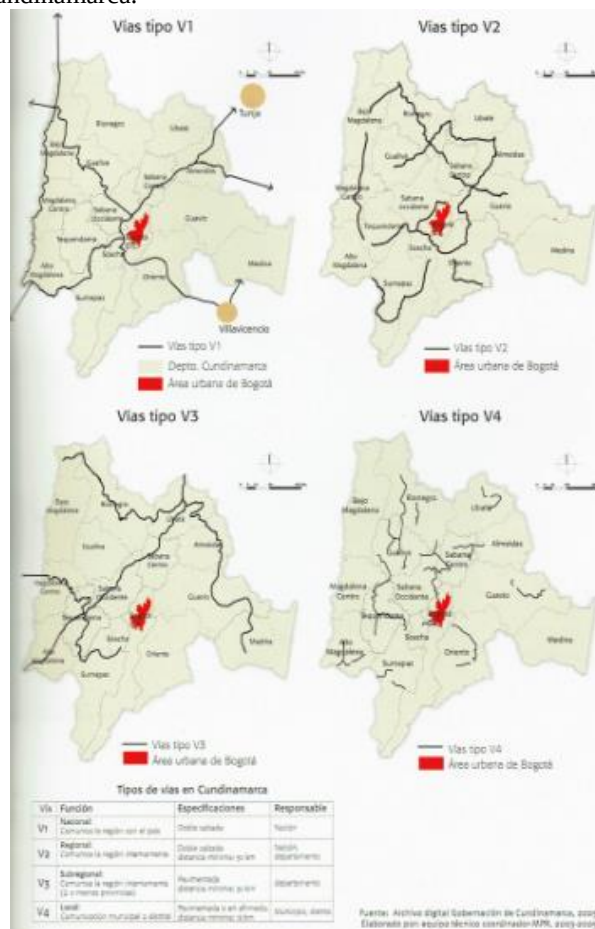


Fuente 2 (Acevedo, 2000)

Todas estas interrogantes y muchas más pueden surgir al observar los aspectos que generan la relación como en el caso de las mercancías y suministros de víveres, aquellas que no provienen directamente de las ciudades circunvecinas, son transportadas y cruzan por ellas. Los siguientes gráficos muestran como las vías de comunicación de las municipalidades con la capital genera ejes que categorizan los nodos según sus interacciones; siendo fuertes para algunos como Facatativá,

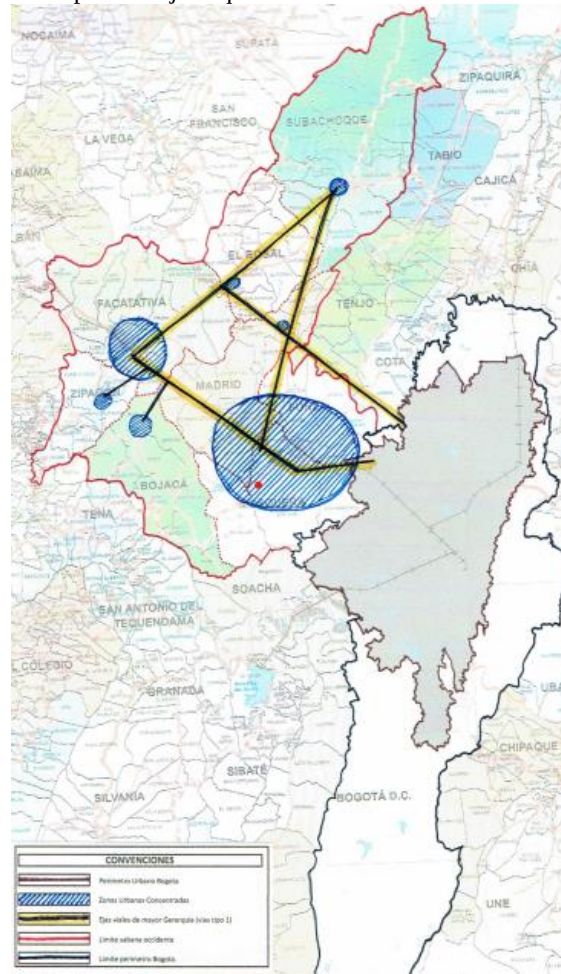
Funza, Madrid, Mosquera o El Rosal que permiten su conectividad directa pero simultáneamente se han convertido en barreras que fragmentan el territorio y dividen comunidades al interior de sus propios perímetros urbanos; mientras que para Subachoque, Zipacón o Bojacá son muy débiles y dependen de conexiones de segundo orden a los ejes principales para lograr su conectividad; con lo cual se establece también dinámicas secundaria. En todos los casos se afectan las escalas locales de estas municipalidades.

Figura 3. Esquema vial en Cundinamarca.



Fuente 3 (Naciones Unidas para el Desarrollo Regional y Asuntos Economicos, 2005)

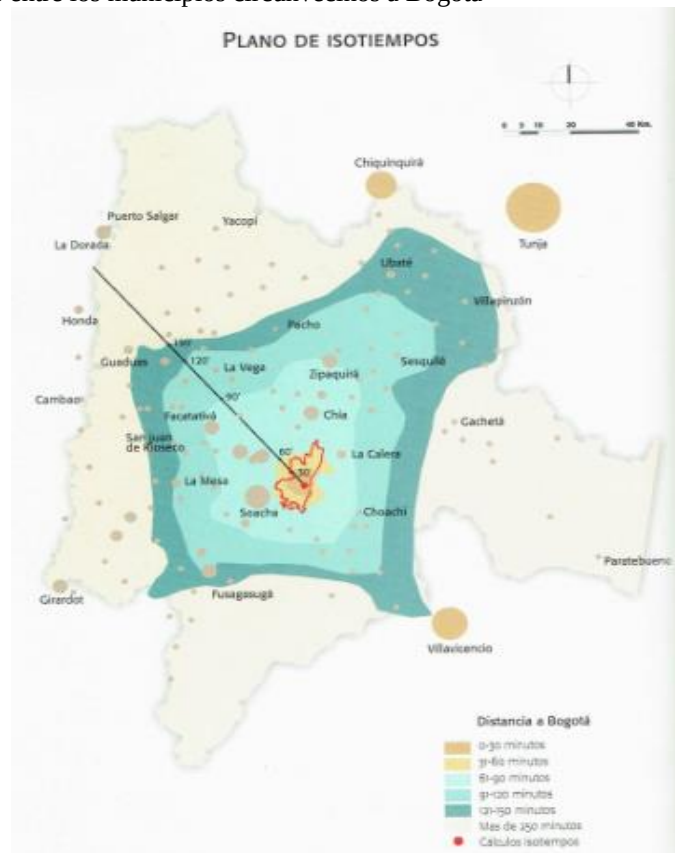
Figura 4. Corema de nodos urbanos a partir de jerarquía vial



Fuente 4. Elaboración del autor a partir del esquema vial en sabana occidente de Cundinamarca.

Estos escenarios se reflejan en el aspecto urbanístico y los tiempos de desplazamiento según sus atributos de calidad y agilidad respecto a la comunicación y transporte e interconectividad lograda entre los centros urbanos de la sabana como elemento vinculante a la competitividad impulsada por Bogotá como núcleo concentrador de actividades que causan retos en la capacidad de resiliencia que los municipios deben adoptar frente a factores que dificultan y altera su territorio

Figura 5 Esquema de isotiempos relacionados entre los municipios circunvecinos a Bogotá



Fuente 5 (Naciones Unidas para el Desarrollo Regional y Asuntos Economicos, 2005, pág. 136)

Considerar que Bogotá está absorbiendo la sabana, es un concepto valido y generalizado que resulta pertinente en la realidad de lo observado en la gráfica siguiente, donde se observa irrefutable afirmar que aun cuando el territorio de la sabana de occidente cundinamarqués es muy superior en extensión; las oportunidades de desarrollo equilibrado respecto al perímetro urbano de Bogotá se extienden en forma de aceite que se desplaza y ocupa el territorio de manera vertiginosa y espontánea.

Figura 6 Esquema de avance de la mancha urbana desde Bogotá a la sabana de Cundinamarca



Fuente 6 (Acevedo, 2000, pág. 76)

Hasta este punto de la investigación se ha logrado establecer con suficiencia la realidad de esta relación territorial; siendo importante también determinar un segundo estadio a partir de lo que está sucediendo al interior de los municipios y lo que ocurre en los límites que comparten entre sí como determinantes en la necesidad de ajustar sus planes de ordenamiento y sus modelos de ocupación para atender macro proyectos como: la construcción de la Avenida Longitudinal de Occidente (*que afecta directamente a Mosquera como también los predios ya destinados por el*

Distrito para articular los nodos de interconexión con la Calle 13 y avenida centenario por un lado y por el otro costado con la Calle 80 o autopista Medellín), La implementación del denominado Regiotram (que permitirá agilizar la movilidad desde Facatativá, pasando por Madrid, Mosquera y Funza, hasta la interconexión con el Aeropuerto el Dorado y el centro de la ciudad de Bogotá), la ampliación de los diámetros en redes de suministro para agua desde el acueducto de Bogotá hasta el municipio de la mesa y Anapoima (afectando territorialmente a Funza, Madrid, Mosquera y Bojacá), El Aeropuerto el Dorado II (afecta los suelos de Facatativá y Madrid, junto con sus conos de aproximación), La construcción de la línea de alta tensión del Proyecto Eléctrico denominado nueva esperanza (sobre los Municipios de Bojacá, Madrid, Facatativá y el Rosal). Luego entonces es fundamental la necesidad de articular los ocho planes de ordenamiento territorial con los impactos generados sobre el paisaje urbano y rural que demandan estos proyectos cuyos usos de suelos con destinación específica se suman a procesos como reducción drástica de suelos previstos para la reserva alimentaria, el incremento de suelos para Expansión urbana, la generación de vivienda campestre e implementación de franjas de corredores viales, así como la provisión de suelos para servicios públicos domiciliarios.

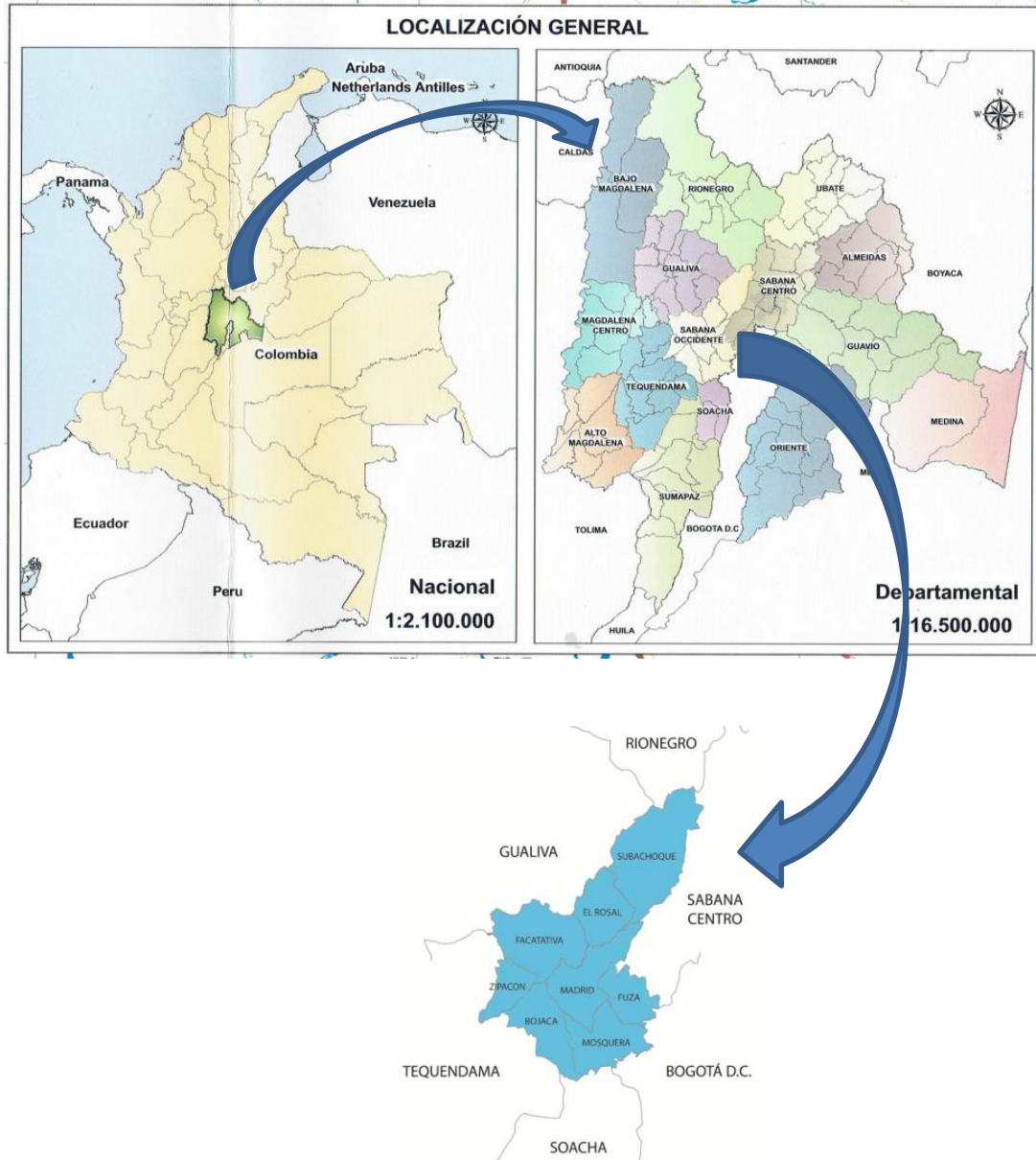
Todo lo anterior nos muestra un panorama poco alentador en términos de garantizar el recurso hídrico suficiente para atender aquellas poblaciones que aun cuenta con autonomía hídrica para la prestación de los servicios públicos domiciliarios de acueducto mediante la utilización de fuentes superficiales como es el caso de los municipios de Facatativá, Subachoque, El Rosal y Zipacón. También en términos de lograr garantizar la reserva de predios con atributos agrícolas de alta capacidad agrologica como es el caso de Facatativá, Bojacá, Zipacón, el Rosal y Subachoque. E

incluso aquellos con vocación minera como es el caso de Bojacá, Mosquera y Subachoque. Puesto que la sobredemanda causada por los numerosos proyectos de infraestructura e inmobiliarios, generaran el consumo de suelo y el prematuro agotamiento de recursos de todo tipo; esto sin dejar de lado el incremento del valor del suelo en toda la sabana, el cual a la fecha ya supera incluso los valores de suelo de algunos sectores de la capital produciendo especulación del suelo como fenómeno expulsor de población; así como origen de deterioro en áreas que no están preparadas con estructuras de soporte que les permita resiliencia urbanística.

3.4.3 Análisis de área de Trabajo.

La sabana occidente de Cundinamarca está conformado por ocho Municipios, entre los que se encuentran: Bojacá, El Rosal, Facatativá, Funza, Madrid, Mosquera, Subachoque y Zipacón; su emplazamiento con respecto al territorio de Cundinamarca se efectúa en su mayoría de norte a sur con una bifurcación central en dirección a Bogotá. Todos son municipios de clima frio que se localizan entre los 2450 y 3300 m.s.n.m. con una proximidad de distancia máxima de 50 Km de Bogotá.

Figura 7 División político administrativa de la Región sabana Occidente de Cundinamarca



Fuente 7 Centro de Pensamiento en estrategias competitivas CEPEC. (Universidad del Rosario, 2011)

Población

Las dinámicas poblacionales en esta zona reflejan los fenómenos que impactan estos territorios; para analizar este aspecto se tomaron las estadísticas poblacionales del DANE desde 1991 hasta 2020 como periodo en el cual se parametrizan además dinámica relacionadas con los proceso de implementación de los planes de ordenamiento territorial, a partir de información documental que permitió identificar casos llamativos como el Municipio Facatativá que alcanzo una población superior a los 100,000 siendo el único con tal cantidad de habitantes para esa fecha o el caso de Mosquera donde a través de la secretaria de planeación se prevé la construcción de más de 40,000 Unidades de Vivienda es decir que se incrementara aproximadamente en 200% su población, En Madrid se prevé más de 35000 viviendas, mientras que Funza prevé más de 20000 unidades; es decir que, la probabilidad de crecimiento poblacional en solamente cinco años puede incrementarse en 410,000 habitantes para el área conurbada; duplicándose la población que esta zona tardo 25 años en consolidar.

Tabla 1 Estimacion poblacional desde 1991 hasta 2020 en los Municipios de sabana Occidente
ESTIMACIONES DE POBLACIÓN 1985 - 2005 Y PROYECCIONES DE POBLACIÓN 2005 - 2020 TOTAL MUNICIPAL POR ÁREA

A junio 30

DP	DPNOM	DPMP	MPIO	1991	1997	2000	2005	2010	2015	2018	2019	2020
25	Cundinamarca	25099	Bojacá	4.912	6.351	7.331	8.879	10.168	11.555	12.448	12.749	13.061
25	Cundinamarca	25260	El Rosal	0	0	11.636	13.502	15.357	17.254	18.440	18.847	19.253
25	Cundinamarca	25269	Facatativá	70.986	86.087	94.382	107.463	119.849	132.106	139.364	141.762	144.149
25	Cundinamarca	25286	Funza	38.269	48.093	53.390	61.391	68.397	75.350	79.545	80.937	82.321
25	Cundinamarca	25430	Madrid	39.923	49.100	54.234	62.436	70.044	77.627	82.118	83.612	85.090
25	Cundinamarca	25473	Mosquera	18.812	35.099	47.097	63.237	72.700	82.750	89.108	91.282	93.461
25	Cundinamarca	25769	Subachoque	21.807	23.617	12.706	13.041	14.561	16.117	17.077	17.387	17.712
25	Cundinamarca	25898	Zipacón	4.091	4.449	4.680	5.016	5.298	5.570	5.750	5.808	5.862
00		00	Total Nacional	34.830.570	38.635.691	40.295.563	42.888.592	376.374	418.329	443.850	452.384	460.909

Fuente 8 Base Estadística del DANE 2018.

Estas fluctuaciones poblacionales tan marcadas en algunos territorios, promueven factores de violencia y desplazamiento interno; razón por la cual los comportamientos presentan importantes disimilitudes con la realidad del territorio respecto de procesos de ordenamiento territorial en ejecución y las características de sus vocaciones. Produciendo tendencias fuertes de concentración demográfica en los tres Municipios conurbados con Bogotá; alentados por los vínculos logrados a partir de las dinámicas propias, sin embargo la realidad apunta a considerar que estas afinidades provienen en gran medida de la demanda de recursos, satisfacción de necesidades básicas y la atención de servicios públicos domiciliarios ofertados por Bogotá, y no son necesariamente como resultado de procesos que articulan la formalidad de la Metropolización como lo plantean autores como Rubén Darío Utria Grosser (Grosser, 1998).

Así mismo, es imprescindible considerar otros elementos que trascienden las condiciones administrativas configurándose como determinantes de carácter técnico necesarias en la valoración de los elementos que influyen el territorio a la par que están inmersas en el espíritu normativo pretendido por la reglamentación, como por ejemplo las determinantes territoriales originadas por la ya pluricomentada conurbación, determinantes de carácter ambiental como el Distrito de manejo integrado “salto del Tequendama – cerro Manjui”, el distrito de riego la ramada y el complejo hídrico e hidráulico “laguna la herrera- río Subachoque”; determinantes de carácter físicos como el Regiotram o tren de cercanías, el aeropuerto el dorado II, la troncal de occidente, la autopista Medellín y la avenida longitudinal de occidente.

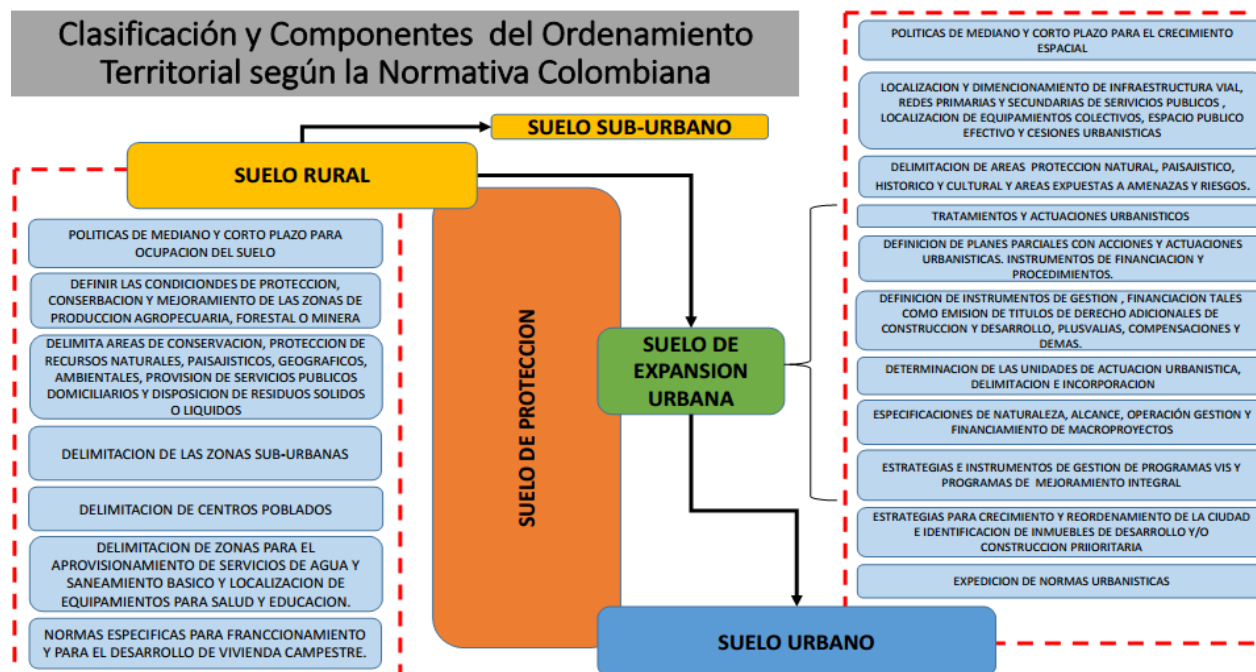
Capítulo 4

Resultados

Proceso de planeación como política pública en Sabana Occidente de Cundinamarca.

Se hizo necesario establecer algunas condiciones normativas de carácter general que permitieran identificar los parámetros más relevantes aplicables a los planes de ordenamiento territorial, que se resumen y grafican a continuación

Figura 8 Resumen de las políticas de carácter general emanados por la Ley 388 de 1997 según la clasificación del suelo

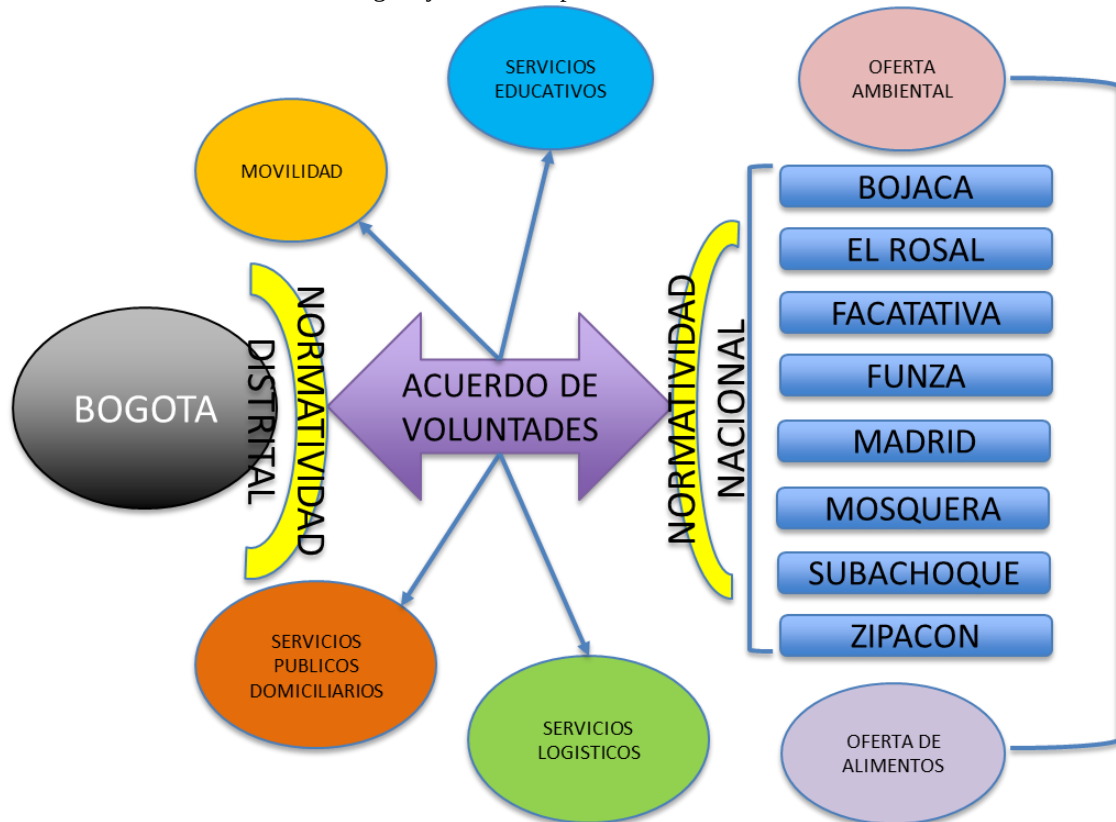


Fuente 9. Elaboración del autor a partir de los parámetros de la Ley 388 de 1997.

De esta manera se logró asociar la convergencia y el grado de implementación que las diferentes iniciativas administrativas locales alcanzaron en determinados aspectos; Sin dejar de lado que en clasificaciones como el suelo rural se presentan subcategorías reglamentadas por normas ambientales complementarias de carácter general que se constituyen en Determinantes de carácter estructurante de mayor jerarquía¹; razón por la cual le son comunes a todos los instrumentos de planeación con indiferencia e independencia de su denominación y su nivel de desarrollo. Dichos elementos ambientales definidos por el Acuerdo 16 de 1998 de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, el distrito de manejo integrado del salto del Tequendama – cerro Manjui o el POMCA del Rio Bogotá; han sido objeto de análisis en los diferentes estudios efectuados para la sabana occidente, por ser orientadores en gran medida de los modelos de ocupación local y regional. Así mismo, estos elementos permiten armonizar y en algunos casos condicionar o parametrizar los desarrollos de actividades propios de los servicios de soporte urbano que posee cada entidad territorial y del cual según su grado de especialidad, oferta y cobertura logra adquirir la relevancia en el ámbito de intercambio o enlaces con Bogotá como núcleo central. Estos servicios se identificaron de manera general y amplio como se muestra en el siguiente grafico:

¹ Artículo 10 del la Ley 388 de 1997, DETERMINANTES DE LOS PLANES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL. En la elaboración de los planes de ordenamiento territorial los municipios y distritos deberán tener en cuenta las determinantes que constituyen normas de superior jerarquía, en sus propios ámbitos de competencia, de acuerdo con la constitución y las leyes.

Figura 9 Identificación de nexos entre Bogotá y los Municipios de Cundinamarca



Fuente 10 Elaboración del Autor

Estos primeros componentes, fueron compilados de los actos administrativos que adoptan los POTs y en algunos instrumentos de gestión del suelo por medio de los cuales se desarrolla desarrollan; como insumo que se acentúan la relevancia sin ser homogéneas e incluso sin que necesariamente en todas ellas se consideren: razón por la cual se hizo necesario establecer un método que permitiera estandarizar los datos para identificar su comportamiento individual y el aporte en la región según las posibles similitudes respecto a las condiciones normativas aplicables como líneas base. Esta posible evolución o dinámica se formuló en la siguiente matriz creada.

Tabla 2. Matriz de consolidación y resumen de la evolución de los Instrumentos de planeación territorial municipal

MUNICIPIO DE:			Acto Inicial de Adopcion del POT/PBOT /EOT			acto administrativo de ajusta o complementa			Acto administrativo que modifica		
Superficie	xxxxxx Ha			%			%			%	
suelo rural	suelo productivo		0	0	#iDIV/0!	0	0,00	#iDIV/0!	0	0	#iDIV/0!
	suburbano Vivienda campestre	poligono 1	0,00	0,00	#iDIV/0!	0,00	0,00	#iDIV/0!	0,00	0,00	#iDIV/0!
		poligono 2	0,00			0,00			0,00		
		poligono 3	0			0,00			0,00		
		poligono 4	0			0			0,00		
		poligono 5	0			0			0,00		
		poligono 6	0			0			0,00		
		poligono 7	0			0			0,00		
		poligono 8	0			0			0,00		
		poligono 9	0			0			0,00		
		poligono 10	0			0			0,00		
	suelo proteccion	servicios publico		0	#iDIV/0!		0,00	#iDIV/0!	0	0,00	#iDIV/0!
		escombrera				0			0,00		
		servicios publicos PTAR				0					
		servivicios publicos PTAB /embalse				0					
		Servicios Publicos Planta transferencia /botadero							0		
		ambiental	0			0			0		
		amenazas y riesgos							0		
		humedal	0			0			0,00		
	suburbano franja corredor vial		0			0					
	Suburbano industrial	poligono 1	0	0	0,00	0	0	#iDIV/0!	0,00	0,00	#iDIV/0!
		poligono 2	0			0			0,00		
		poligono 3	0			0			0,00		
		poligono 4	0			0			0,00		
		poligono 5	0			0			0,00		
		poligono 6	0			0			0,00		
		poligono 7	0			0			0,00		
		poligono 8	0			0			0,00		
		poligono 9	0			0			0,00		
		poligono 10	0			0					
suelo expansion		poligono 1	0,00	0,00	#iDIV/0!	0,00	0,00	#iDIV/0!	0	0,00	#iDIV/0!
		poligono 2	0,00			0,00					
		poligono 3	0,00			0,00			0		
		poligono 4	0			0,00			0		
		poligono 5	0			0,00			0,00		
		poligono 6	0			0,00			0,00		
		poligono 7	0			0			0,00		
		poligono 8	0			0			0		
		poligono 9	0			0			0		
suelo urbano		nucleo centra	0,00	0,00	#iDIV/0!	0	0	#iDIV/0!	0,00	0,00	#iDIV/0!
		san jose	0,00			0					
		campo alegre	0,00			0					
		area 4	0								
		area 5	0								

Fuente 11. Elaboración del Autor. A partir de las determinantes establecidas por la Ley 388 de 1997 para la clasificación y caracterización de los suelos en los planes de ordenamiento territorial

La matriz permitió comparar los diferentes momentos de los instrumentos de planeación y la evolución Y/o involución de sus componentes; gracias a que al comparar la evolución de sus componentes se vislumbra la realidad de las dinámicas en cada categoría de suelos; pero además de su comportamiento y lo que implica en la realidad del territorio.

De otra parte, la siguiente tabla permite diseñar una la línea de tiempo construida a partir de la valoración documental de cada municipio, en la que se describe el momento inicial de su adopción y sus ajustes o modificaciones en lalación con los momentos en que se dio la expedición de normativa nacional que dan espacio al surgimiento de los actos administrativos que alteran los Planes, Planes básicos y/o Esquemas de ordenamiento Territorial respectivos, e incluso sus herramientas complementarias. Con base en dicha tabla se puede analizar el comportamiento de los procesos urbanos en la región. Evidenciando que los municipios que en la actualidad presentan el fenómeno de conurbación con Bogotá son los que más modificaciones y ajustes han realizado a sus instrumentos de ordenamiento; esto no es coincidencia, toda vez que su relación y dinámica demanda intervención de los instrumentos financieros como plusvalía, valorización y otras herramientas aplicables pero desconocidas o poco desarrolladas por desconocimiento o por situaciones que anteponen el costo político del mandatario de turno; o simplemente por tratarse de favorecimiento a terceros. Situación que no vale la pena acentuar, pero de las cuales no se puede desconocer que originan consecuencias en la actualidad de los ocho planes de ordenamiento analizados, como por ejemplo la suspensión provisionalmente de tres de ellos por sentencia Judicial y medidas judiciales contra cuatro alcaldes de la región por delitos relacionados con los planes de ordenamiento territorial y el desarrollo de sus instrumentos de Gestión.

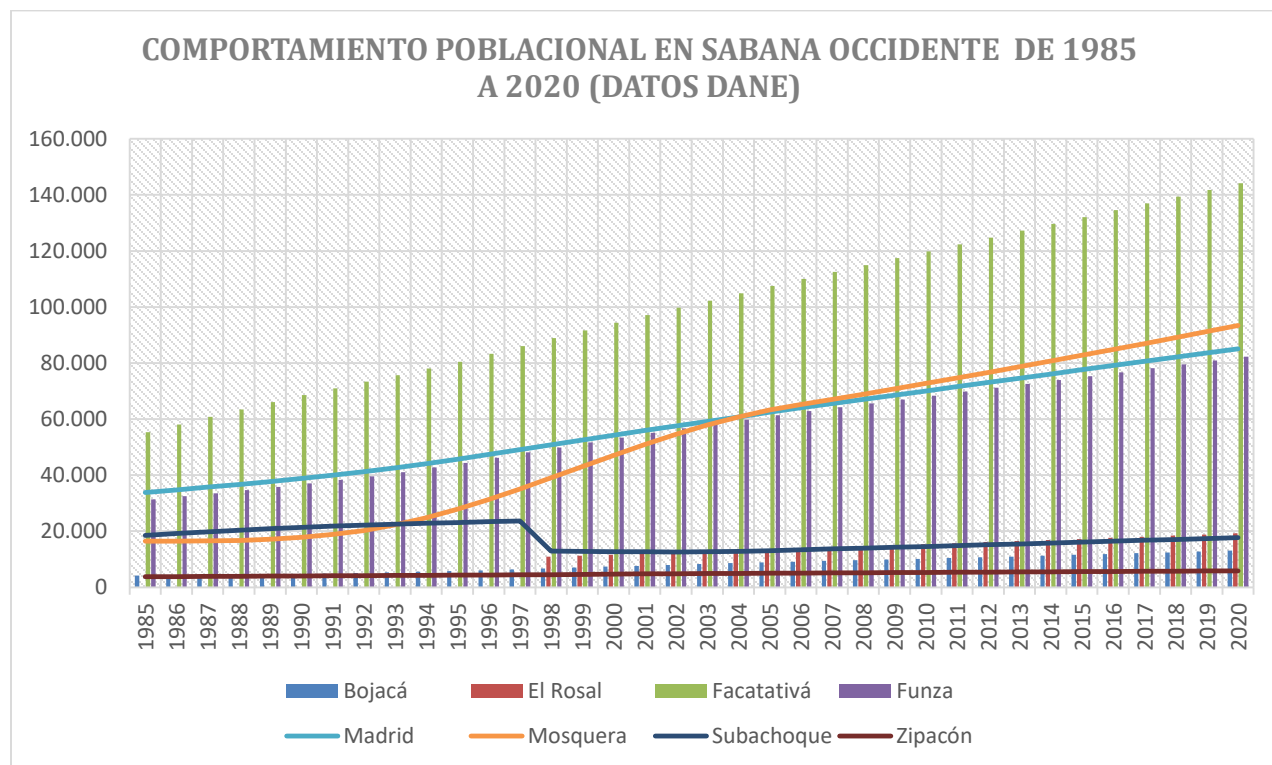
[illegible]

La anterior línea temporal muestra interesantes situaciones desapercibidas a primera vista, pero que mediante un análisis detallado permite encontrar algunas particularidades que configuran hitos de análisis concluyentes. Una primera particularidad de los instrumentos de planeación territorial se origina en la adopción inicial de estos instrumentos entre los años 2000 al 2002, de los cuales solamente uno se adoptó vía Decreto mientras que los siete restantes se dieron vía acuerdo Municipal; quizás esta particularidad no sea determinante pero si llamativa por ser el único instrumento que en la actualidad no presenta alteraciones significativas por cuenta de ajustes o modificaciones desde su adopción; mientras que la mayoría de los demás municipios iniciaron procesos de ajuste y revisión a partir del año 2005; es decir que, una vez alcanzaron el vencimiento de las vigencias de corto plazo, iniciaron procesos de revisión en los que se incluyeron ajuste de los componentes de mediano plazo; contrariando lo definido por la norma general para dicha temporalidad. Otra particularidad significativa se encuentra en el municipio de Funza, que desde 2001 inicio la adopción de instrumentos de gestión y financiación del territorio a través de “**planes parciales**”, sin embargo, su EOT solamente fue adoptado hasta el año siguiente; es decir que, la adopción de los planes parciales para este territorio se dio previamente a su reglamentación; presentando este municipio numerosos procesos continuos de ajustes normativos desde entonces; siendo, siendo superado solamente por el municipio de Mosquera y seguido por Funza. reflejándose de una u otra manera el impacto generado por el fenómeno de conurbación, forzando la permanente actualización de los documentos e instrumentos de planeación que permitan interactuar con la necesidad surgida cotidianamente con los múltiples escenarios urbanos producto de diversos factores entre los que se cuentan pretensiones subjetivas generalmente soterradas.

Se puede observar también concretamente la circunstancia particular en la que Facatativá, Subachoque y Zipacón son los municipios que presentan el menor número de intervenciones en sus planes de ordenamiento territorial, incluso siendo los inicialmente adoptados entre 2000 y 2002 los que en la actualidad aún se encuentran vigentes; implicando con ello rezago del desarrollo urbano e irónicamente bajo o nulo porcentaje de ejecución de los instrumentos de gestión y financiación complementarios a sus instrumentos de planeación. Otro factor se materializa en la disparidad de los tiempos en los cuales se presentan los ajustes o modificaciones de los diferentes planes de ordenamiento, evidenciando reducida coordinación en la planeación regional del territorio como resultado del excesivo uso de la autonomía territorial como atributo constitucional, con lo que se limita a la observancia exclusivamente intramunicipal local, aun cuando en la mayoría de los instrumentos se habla o se hace alusión a determinantes regionales como componente de la visión municipal. Sin que necesariamente se desarrolle de forma ejecutiva y programática. Lo evidenciado en el análisis de la línea de tiempo realizada, indica que las dinámicas municipales locales coinciden con las intervenciones ejecutadas sobre los POTs, e incluso que las mismas se causan en gran medida como respuesta a dinámicas generadas por Bogotá; y su proporcionalidad y/o intensidad refleja la correlación entre distancia – impacto - dinámica. Así mismo los procesos de urbanización dentro del marco legal de los Planes de Ordenamiento territorial en cada municipio involucran procesos aparentemente por fuera del marco lógico de la ocupación de territorio; impactando significativamente aspectos ambientales, aun cuando los mismo irónicamente poseen grandes elementos de protección como es el caso del complejo hídrico y humedal de la Herrera alimentado por el rio Subachoque, la laguna el juncal y

otros afluentes que posteriormente van a desembocar al río Bogotá; así como también algunos municipios que hacen parte del “Distrito de Adecuación de tierras la Ramada Actual y Ampliada” correspondientes a Madrid, Mosquera, Funza con aproximadamente 20,000 ha; o el “distrito de adecuación de tierras Bojacá “donde participan Bojacá, Madrid y Mosquera con 2620 Ha. Potencialidad que deja de ser el modelo ambiental de contención de la expansión pertinente y es relegada simplemente al rol de determinante ambiental que permite jerarquizar la estructura ecológica principal al interior de cada municipio sin considerarlo como un todo que requiere un tratamiento único e indivisible a manera general como un vaso comunicante entre los ocho territorios. De otra parte, se observa nuevamente como es que estos tres Municipios (Madrid, Mosquera y Funza) inmersos en la conurbación actúan urbanísticamente, desentendidos de las zonas de protección como determinantes reguladoras. Los anteriores fenómenos conjuntamente con otros no mencionados, se entrelazan con elementos secundarios también significativos para el territorio como es “la Población” cuyo comportamiento particular durante estos mismos periodos de tiempo se convierten en nodos temporales que reflejan importantes tendencias desde 1997 hasta el año 2015; años en los cuales las políticas públicas impulsaron la construcción de vivienda de interés social y la estandarizaron la expedición de licencias de construcción con reglamentaciones direccionadas a la habilitación de suelos para generación de suelos de expansión o para la incorporación directa de suelo rural a suelo urbano, con un ingrediente adicional como la presión generada sobre los prestadores de servicios públicos domiciliarios para el otorgamiento de servicios aun cuando su capacidad técnica, administrativa y financiera dificulta la eficiencia, calidad y continuidad.

Figura 10. Grafica del comportamiento poblacional comparado entre los ocho municipios de sabana occidente.



Fuente 13. Estadísticas DANE 2018.

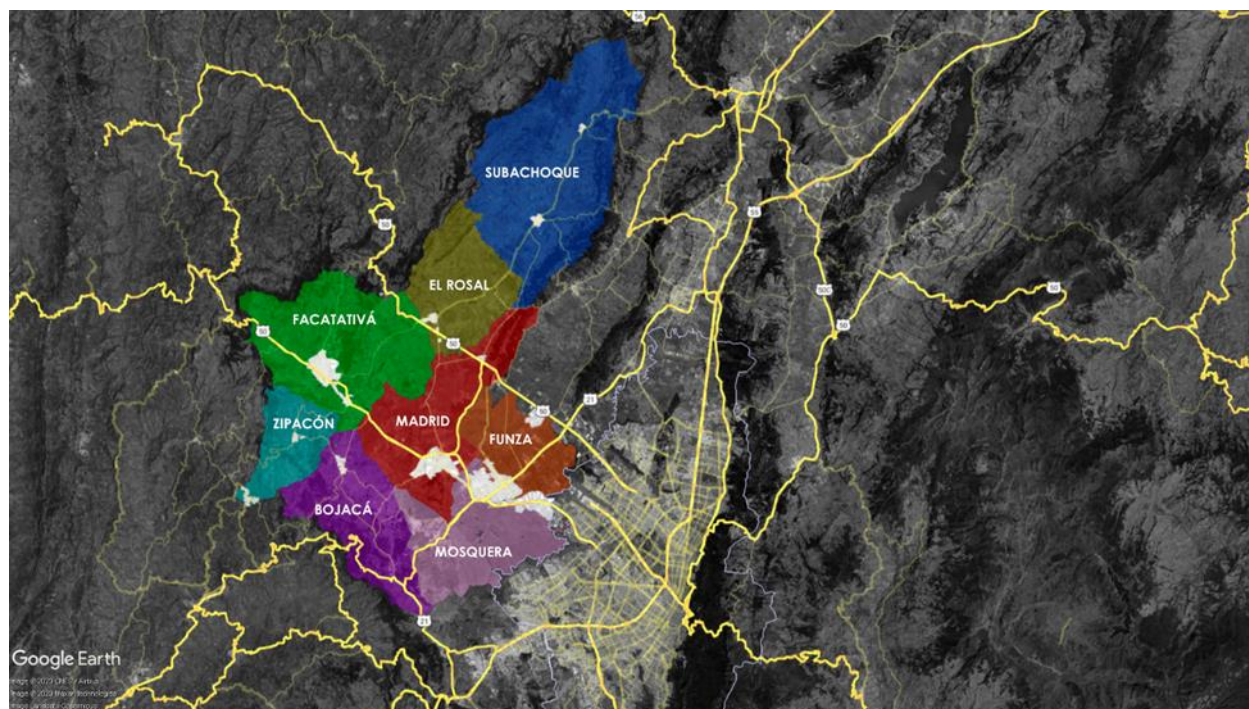
En la gráfica se observa las tendencias poblacionales de la zona de estudio; la cual permite establecer aspectos como el caso del municipio de Facatativá en el que se ha mantenido una tendencia de crecimiento constante de la mayor conglomerado humano de la zona, seguramente por su tendencia a configurarse como nodo regional que complementa los servicios ofertados por Bogotá pero quien no logra prestarlos directamente a municipios distantes como Bojacá, Zipacón, Subachoque e incluso municipios de la zona del gualivá; con lo cual Facatativá se consolida como referente y ciudad intermedia.

Tal tendencia de crecimiento constante es similar para el municipio de Funza, pero con una dimensión poblacional mucho menor que Facatativá; siendo esta particularidad interesante en la medida que es una de las municipalidades que integran el anillo de conurbación directa con Bogotá y de lo cual se esperaría una tendencia de crecimiento poblacional mayor. En el caso de Madrid, su comportamiento también es progresivamente constante y un poco mayor que Funza con la consecuente ocupación del suelo mediante áreas de expansión significativamente grandes. Entretanto el municipio de Bojacá aun cuando muestra un crecimiento pequeño, también se puede describir como importante, logrando en 2020 duplicar su población respecto a 1997, pese a que su ordenamiento territorial no ha generado grandes saltos urbanísticos. Por su parte Zipacón muestra una tendencia levemente decreciente de su población. Fenómeno que comparte con el municipio de Subachoque, pero más marcado durante los años 1997 al 2000. Y el fenómeno sui géneris de la sabana se está materializado en el municipio de Mosquera con fuerte tendencia al crecimiento poblacional desde 1995 y 2005, superando a Madrid y Funza (sus dos compañeros de conurbación), aun cuando se ha estabilizándose gradualmente, conserva la tendencia creciente; es posible que esto obedezca al desarrollo urbanístico de conjuntos cerrados y urbanizaciones que se desarrolla en la zona desde los años 2012 y 2015 que continúan hoy día; periodo que curiosamente coincide con el surgimiento del denominado “Volteo de Tierras en la sabana”.

El Municipio de El Rosal, muestra una tendencia de incremento muy leve con la particularidad de ser na entidad territorial nueva, que desde el año de 1998 logro el reconocimiento como municipio y desde entonces mantiene constante su población.

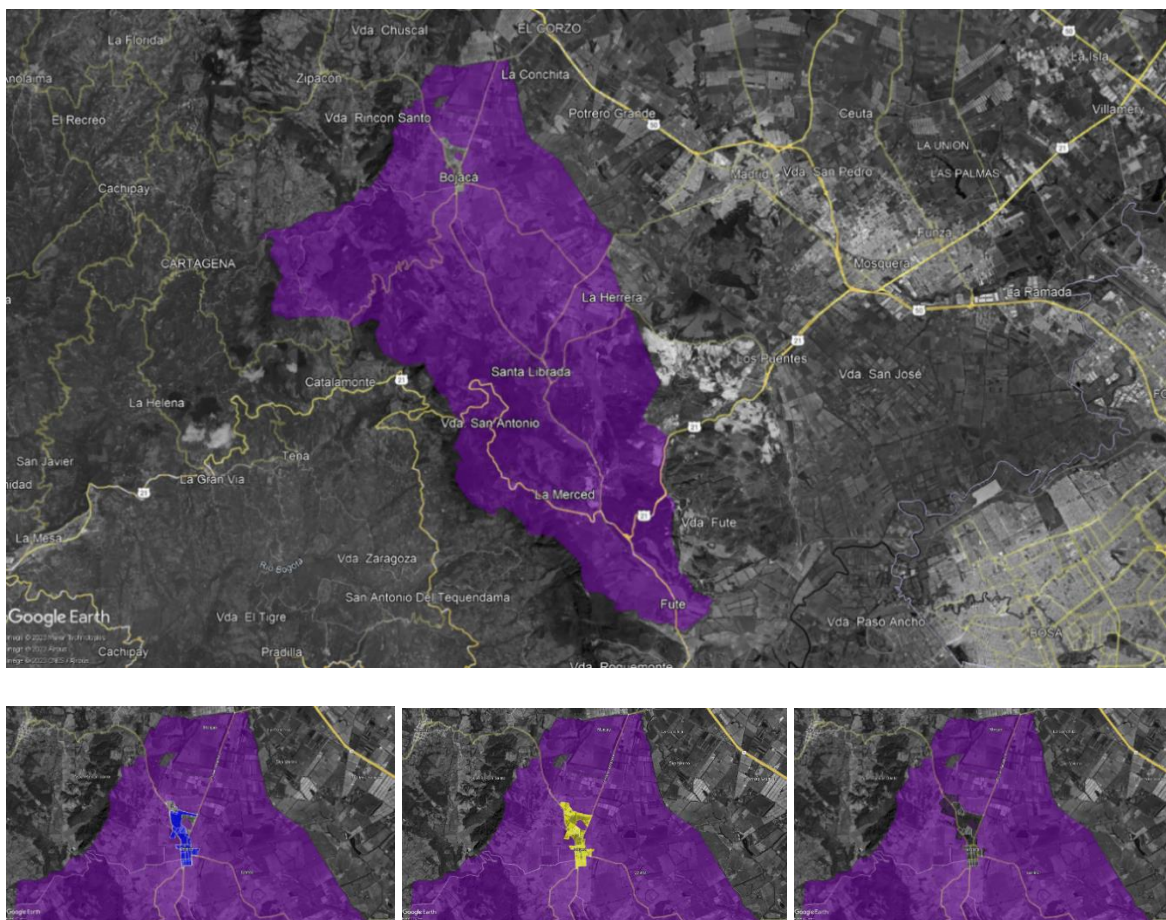
En términos generales, la dinámica poblacional de sabana occidente ha tenido un comportamiento correlativo con las condiciones generadas por los planes de ordenamiento territorial, sus modificaciones y los instrumentos que los desarrollan; en donde las intervenciones sobre estos instrumentos de planeación reflejan el crecimiento de los perímetros consolidados que en la actualidad marcan tendencia del crecimiento espacial en algunos municipios de manera compacta, mientras que en algunos otros es dispersos y fragmentados; pero que inevitablemente generan expansión y ocupación de territorio impulsado por la magnitud del fenómeno de conurbación con fuerte tendencia sobre el corredor vial de la troncal de occidente; así como el surgimiento de pequeñas fracciones urbanas sobre los corredores de la calle 80 denominada autopista Medellín. Fracciones cuya proporción actualmente supera los tamaños de perímetros urbanos pequeños como los dos existentes en el Municipios de Subachoque o como Bojacá y Zipacón. Según se aprecia en la siguiente figura.

Figura 11. Identificación espacial rural y urbana de cada entidad territorial que conforma la sabana occidente de Cundinamarca



Fuente 14. Elaboración del autor a partir de la base Cartográfica del área de planeación de la Gobernación de Cundinamarca y cartografía de GOOGLE EARTH

Figura 12. Identificación de la jurisdicción del municipio de Bojacá y su comportamiento urbano en el año 2000, 2009 y 2015.



Fuente 15. Elaboración del autor a partir de la interpolación de los actos de adopción del EOT y las imágenes de Google EARTH 2020.

La evolución urbana del municipio de Bojacá está marcada por un proceso lento en el que el perímetro urbano duplicó su extensión de 37.79 hectáreas en el año 2000 a 72.59 hectáreas para el año 2015, pretendiendo desarrollar vacíos urbanos que incluso en la actualidad aún no están consolidados; este factor proviene de la dificultad técnica y la carencia de estructuras básicas de

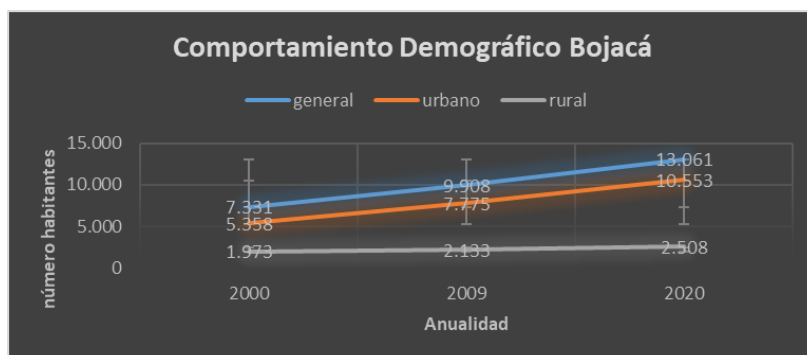
soporte para garantizar la intervención del polígono de expansión. Así mismo el desarrollo del suelo productivo aledaño y la caracterización de suelos de protección ambiental en la zona rural han permitido mantener una baja velocidad urbana; aun cuando la generación de suelos industriales alejados del perímetros urbano en la colindancia jurisdiccional con el municipio de Soacha, plantea incentivar la generación de nodos con usos de alto impacto que simultáneamente genera nuevos núcleos requirentes de usos complementarios que según la normativa municipal solamente se proveen a través del núcleo principal; generando ambivalencia en el concepto de ocupación del territorio en el que mientras se busca consolidar el perímetro urbano central, simultáneamente se crean nodos alternos aparentemente especializados para atender demanda laboral y demás necesidades propias de sus habitantes; sin embargo, la distancia y el modo de comunicación no es funcional.. Como respuesta a esta particularidad, el comportamiento poblacional fortalece el modelo de ocupación sugerido por su EOT. Producto de lo cual el 80% de su población de aproximadamente 13000 habitantes (según datos DANE 2020) se concentra en lo urbano que corresponde al 0.70 de la extensión territorial; es decir que existe contraposición entre la capacidad rural dada por su gran extensión y la concentración poblacional en lo urbano como se evidencia en la siguiente tabla y gráficos.

Tabla 4. Consolidado de la Distribución poblacional de Bojacá entre los años 2000 a 2020

MPIO	ZONA	2000	2009	2020
Bojaca	general	7.331	9.908	13.061
	urbano	5.358	7.775	10.553
	rural	1.973	2.133	2.508

Fuente 16- Datos estadísticos del DANE 2020.

Figura 13. Grafico del Comportamiento Demográfico Bojacá 2000 al 2020.



Fuente 17. Elaboración del autor a partir de la consolidación de los datos estadísticos del DANE 2020.

La tendencia de la población de mantener la ruralidad se juxtapone al proceso dinámico que logra el perímetro urbano consolidado. Se puede inferir además que el crecimiento se ha dado por el fenómeno de la natalidad más que por factores externos que jalonen población foránea; siendo este último elemento un componente muy bajo.

Así mismo tal como se observa en la siguiente tabla, el perímetro urbano de este municipio no representa tan siquiera el 1% del total del territorio Municipal; sin embargo, la reducción del suelo productivo está mostrando una dinámica importante; esto implica que dentro de las dinámicas urbanas se están intensificando otros usos como por ejemplo la prestación de servicios públicos domiciliarios y los suelos de expansión, aun cuando estos no se encuentren desarrollados, se están generando una expectativa en factor suelo como también en el aspecto financiero pero que no se consolida de manera categórica..

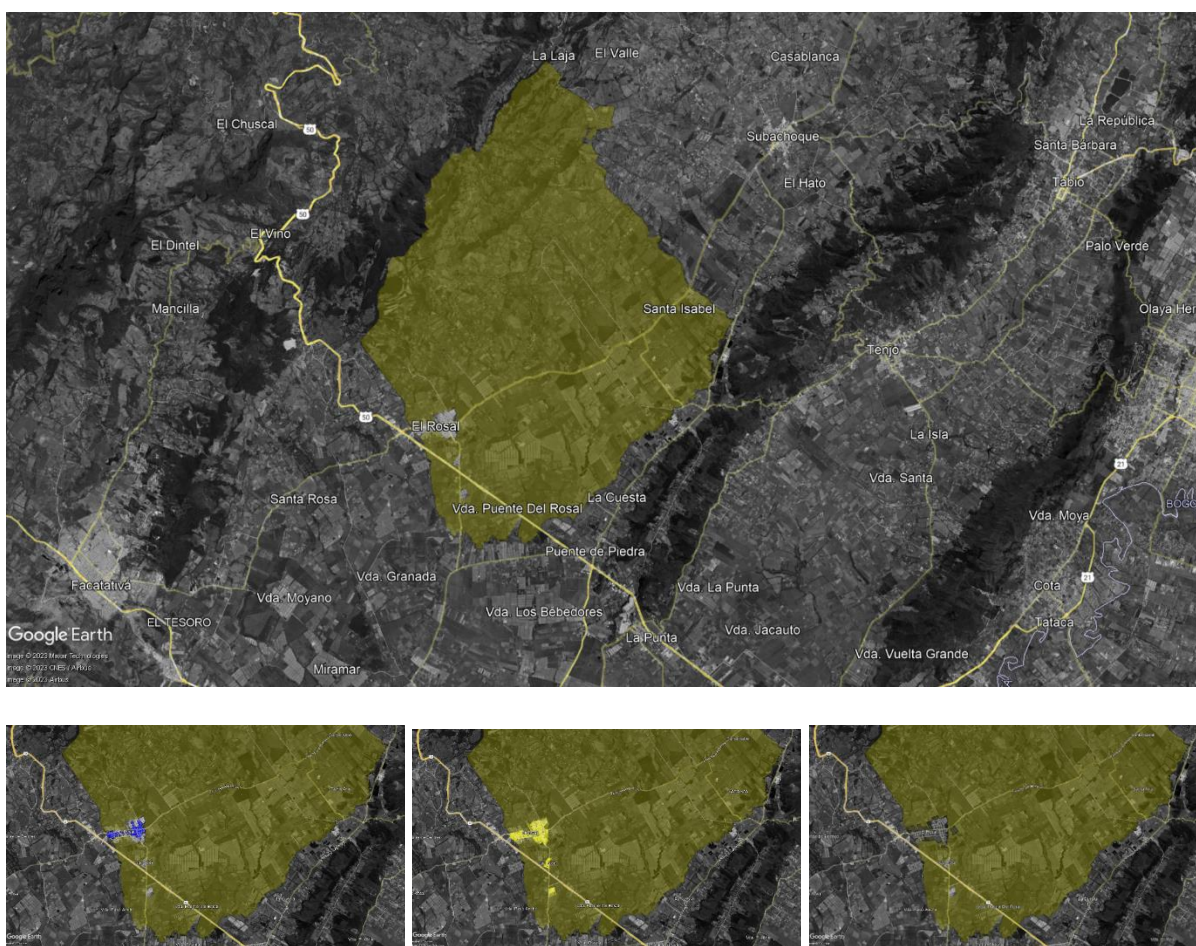
Tabla 5. Matriz de consolidación y análisis de información sobre la evolución territorial de Bojacá.

MUNICIPIO DE BOJACA			EOT acuerdo 031 de 2000			EOT Acuerdo 05 de 2009			EOT acuerdo 12 de 2015		
SUPERFICIE	10400 Ha			%			%			%	
suelo rural	suelo productivo		3430,05	3430,05	32,98		3374,89	32,45	2637,88	2637,88	25,36
	suburbano Vivienda campestre	poligono 1	42,09	51,84	0,50	28,49	55,16	0,530	5,17	357,28	3,44
		poligono 2	9,75			8,82			6,87		
		poligono 3	0			17,85			10,76		
		poligono 4	0			0			58,69		
		poligono 5	0			0			146,03		
		poligono 6	0			0			52,79		
		poligono 7	0			0			29,88		
		poligono 8	0			0			38,98		
		poligono 9	0			0			7,52		
		poligono 10	0			0			0,59		
	suelo proteccion	servicios publico escombrea		6860,1	65,96	6860,10	65,96	39,87	7047,64	67,77	
		servicios publicos PTAR						340,03			
		servicios publicos PTAB /embalse									
		Servicios Publicos Planta transferencia /botadero ambiental	6821,19					6821,19			6628,83
		amenazas y riesgos									
		humedal	38,91					38,91			38,91
	suburbano franja corredor vial		0								
	Suburbano industrial	poligono 1	0	0	0,00	24,34	24,34	0,23	7,79	262,76	2,53
		poligono 2	0						0,43		
		poligono 3	0						8,37		
		poligono 4	0						64,01		
		poligono 5	0						10,80		
		poligono 6	0						40,41		
		poligono 7	0						99,59		
		poligono 8	0						31,37		
		poligono 9	0								
		poligono 10	0								
suelo expansion (Art 15)		poligono 1	3,45	10,14	0,10	7,12	32,42	0,31		21,85	0,21
		poligono 2	2,93			0,77					
		poligono 3	3,76			7,76					
		poligono 4				3,08					
		poligono 5				5,14			5,14		
		poligono 6				8,55			8,55		
		poligono 7							8,16		
		poligono 8									
		poligono 9									
suelo urbano (art 27) nueve barrios		area 1	37,79	47,86	0,46	53,09	53,09	0,51	72,59	72,59	0,70
		area 2	1,98								
		area 3	8,09								
		area 4	0								
		area 5	0								

Fuente 18. Elaboración del autor.

MUNICIPIO DE EL ROSAL

Figura 14. Identificación de la jurisdicción de El Rosal y su comportamiento Urbano desde el año 2000



Fuente 19 Elaboración del autor, con base en información EOT extrapolada a imágenes satelitales de Google Earth 2020

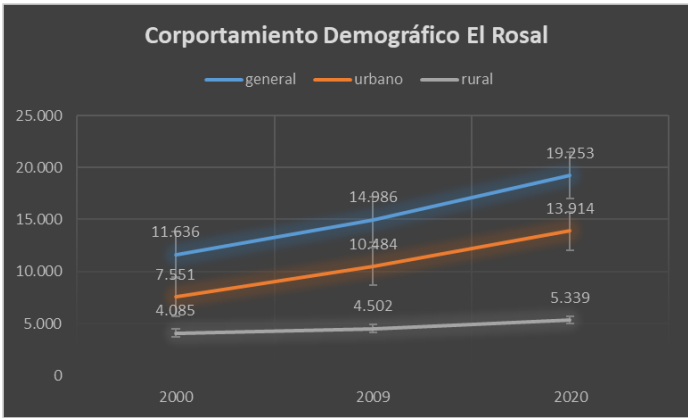
Este municipio en el contexto regional es relativamente nuevo gracias a que su reconocimiento se dio en 1998; sin embargo, siendo uno de los municipios más jóvenes de Cundinamarca e incluso del país; está ligado a las dinámicas vertiginosas que demandan la provisión de suelo para sus habitantes que alentados por la agroindustria del cultivo de flores bajo invernadero

Tabla 6 consolidado de la distribución poblacional en El Rosal 2000 a 2020.

		2000	2009	2020
El Rosal	general	11.636	14.986	19.253
	urbano	7.551	10.484	13.914
	rural	4.085	4.502	5.339

Fuente 20. Datos estadísticos DANE 2020

Figura 15 grafica del Comportamiento Demográfico de El Rosal 2000 a 2020



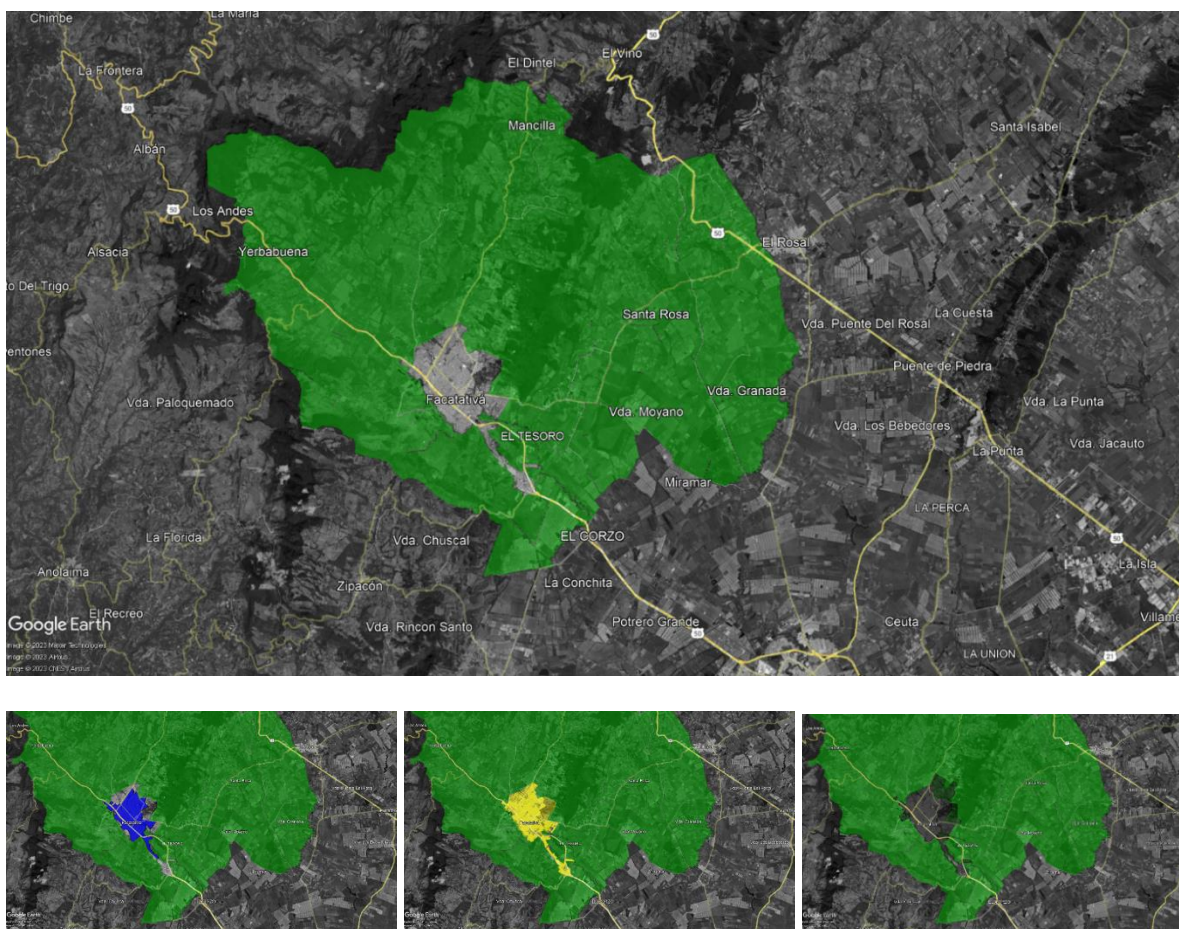
Fuente 21 elaboración del autor a partir de los datos estadísticos del DANE 2020

Tabla 7. Matriz de consolidación y análisis de información sobre la evolución territorial de El Rosal

MUNICIPIO DE EL ROSAL		0			Acuerdo 03 de 2011			ACUERDO 12 de 2015		
Superficie	8942 Ha.			%			%			%
suelo rural	suelo productivo		0	0	0,00	0	0,00	0,00	0	0,00
	suburbano	poligono 1	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	85,05	210,13
		poligono 2	0,00			0,00			15,85	
		poligono 3	0			0,00			72,70	
		poligono 4	0			0			4,83	
		poligono 5	0			0			31,70	
		poligono 6	0			0			0,00	
		poligono 7	0			0			0,00	
		poligono 8	0			0			0,00	
		poligono 9	0			0			0,00	
		poligono 10	0			0			0,00	
	suelo proteccion	servicios publico		0	0,00	0	0,00	0,00	0	0,00
		escombrera				0			0,00	
		servicios publicos				0				
		PTAB				0				
		servicios publicos				0				
		PTAB /embalse				0				
		Servicios Publicos				0				
	amenazas y riesgos	Planta transferencia		0	0,00	0	0,00	0,00	0	0,00
		/botadero				0				
		ambiental	0			0			0	
	humedal			0	0,00	0	0,00	0,00	0	0,00
			0			0			0,00	
	suburbano									
	franja									
	corredor vial		0			0				
	Suburbano	poligono 1	0	0	0,00	0	0	0,00	14,59	136,62
		poligono 2	0			0			32,74	
		poligono 3	0			0			34,25	
		poligono 4	0			0			39,47	
		poligono 5	0			0			14,85	
		poligono 6	0			0			0,72	
		poligono 7	0			0			0,00	
		poligono 8	0			0			0,00	
		poligono 9	0			0			0,00	
		poligono 10	0			0			0	
suelo expansion		poligono 1	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0	0,00
		poligono 2	0,00			0,00			0	
		poligono 3	0,00			0,00			0	
		poligono 4	0			0,00			0	
		poligono 5	0			0,00			0,00	
		poligono 6	0			0,00			0,00	
		poligono 7	0			0			0,00	
		poligono 8	0			0			0	
		poligono 9	0			0			0	
suelo urbano		nucleo central	0,00	0,00	0,00	71,3	82,67	0,92	0,00	0,00
		san jose	0,00			5,01				
		campo alegre	0,00			6,36				
		area 4	0							
		area 5	0							

Fuente 22 Elaboración del autor

Figura 16. Identificación de la jurisdicción de Facatativá y su comportamiento urbano desde 2002.



Fuente 23. Elaboración propia del autor, con base en información POT extrapolada a imágenes satelitales Google Earth 2020.

El municipio de Facatativá pese a constituirse como un nodo importante que le confiere el carácter de ciudad intermedia gracias al rol como puerta de entrada a la sabana occidente desde el Gualiva y magdalena medio; no presenta un desarrollo muy diferente al adoptado desde el año 2002 cuando adopto su plan de ordenamiento territorial; nótese aquí dos particularidades que

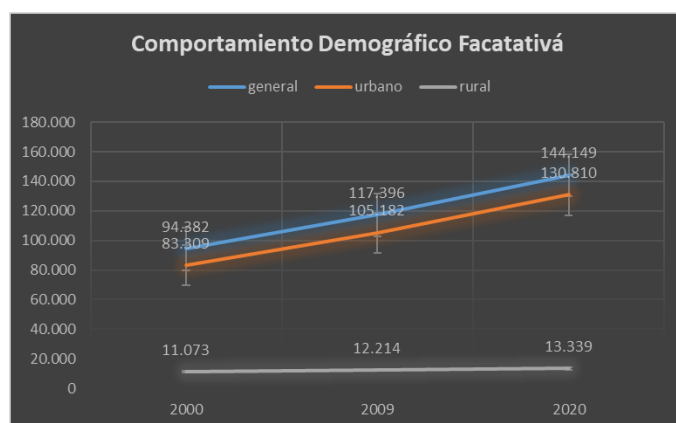
influyen considerablemente en el desarrollo urbano de este municipio. El primero es que es el único POT de la sabana Inicialmente adoptado vía Decreto Municipal y la segunda particularidad es que se trata de un POT es decir que su población ya alcanzaba un número importante para la fecha de su adopción, como se muestra en la siguiente tabla.

Tabla 8 consolidado de la distribución poblacional en Facatativá del año 2000 al 2020

		2000	2009	2020
Facatativa	general	94.382	117.396	144.149
	urbano	83.309	105.182	130.810
	rural	11.073	12.214	13.339

Fuente 24. Datos estadísticos del DANE 2020

Figura 17. Comportamiento Demográfico de Facatativá entre 2000 y 2020



Fuente 25. Elaboración del autor a partir de los datos estadísticos del DANE 2020

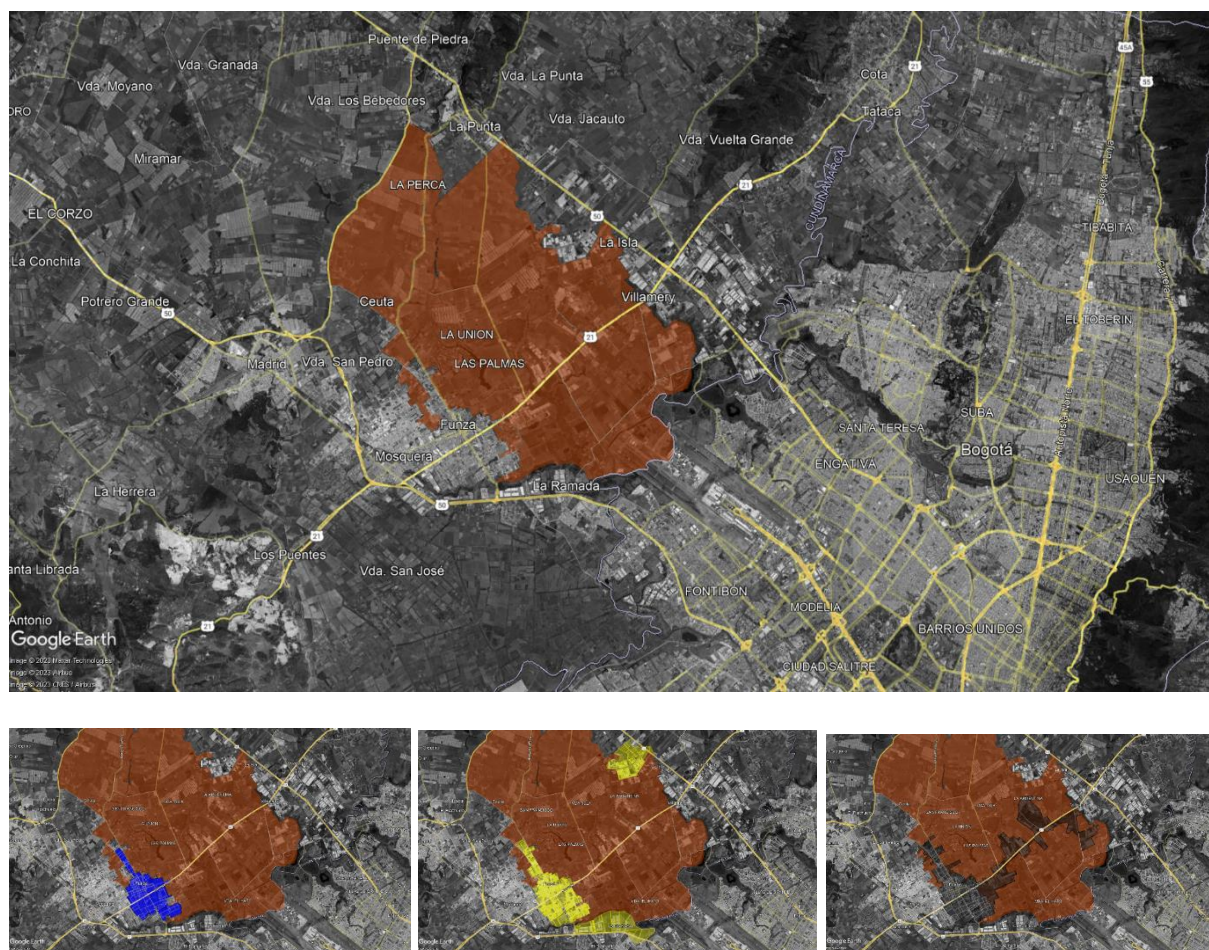
Tabla 9. Matriz de consolidación y análisis de información sobre la evolución territorial de Facatativá.

MUNICIPIO DE FACATATIVA			Decreto 069 de 2002			Acuerdo 06 de 2006			Acuerdo 014 de 2014		
Superficie	15960 Ha			%			%			%	
suelo rural	suelo productivo		10095,67	10095,67	63,26	9635,05	9635,05	60,37	9611,91	9611,91	60,23
	suburbano Vivienda campestre	poligono 1		0,00	0,00	270,50	270,50	1,695	270,50	270,50	1,69
		poligono 2	0,00			0,00			0,00		
		poligono 3	0			0,00			0,00		
		poligono 4	0			0			0,00		
		poligono 5	0			0			0,00		
		poligono 6	0			0			0,00		
		poligono 7	0			0			0,00		
		poligono 8	0			0			0,00		
		poligono 9	0			0			0,00		
		poligono 10	0			0			0,00		
	suelo proteccion	servicios publico escombrera	23,65	5214,41	32,67	23,65	5220,41	32,71	23,65	5220,41	32,71
		servicios publicos PTAR	25			25			25,00		
		servicios publicos PTAB /embalse	17			23			23		
		Servicios Publicos Planta transferencia /botadero	37,69			37,69			37,69		
		ambiental	4700			4700			4700		
		amenazas y riesgos humedal	411,07			411,07			411,07		
	suburbano franja corredor vial		50	50	0,31	50	50	0,31			
									50	50	0,31
	Suburbano industrial	poligono 1	101,09	134,12	0,84	101,09	134,12	0,84	101,09	134,12	0,84
		poligono 2	33,03			33,03			33,03		
		poligono 3	0						0,00		
		poligono 4	0						0,00		
		poligono 5	0						0,00		
		poligono 6	0						0,00		
		poligono 7	0						0,00		
		poligono 8	0						0,00		
		poligono 9	0						0,00		
		poligono 10	0						0,00		
suelo expansion		poligono 1	6,44	139,92	0,88	0,00	52,72	0,33	0	52,72	0,33
		poligono 2	1,62			1,62			1,62		
		poligono 3	27,12			0,00			0		
		poligono 4	16,2			0,00			0		
		poligono 5	10,66			10,66			10,66		
		poligono 6	7,97			7,97			7,97		
		poligono 7	3,99			3,99			3,99		
		poligono 8	4,12			4,12			4,12		
		poligono 9	37,44			0			0		
		poligono 10	24,36			24,36			24,36		
suelo urbano		area 1	510,00	510,00	3,20	597,2	597,2	3,74	620,34	620,34	3,89
		area 2	0,00								
		area 3	0,00								
		area 4	0								
		area 5	0								

Fuente 26 Elaboración del Autor

MUNICIPIO DE FUNZA

Figura 18. Identificación de la jurisdicción de Funza y su comportamiento urbano desde el año 2000.



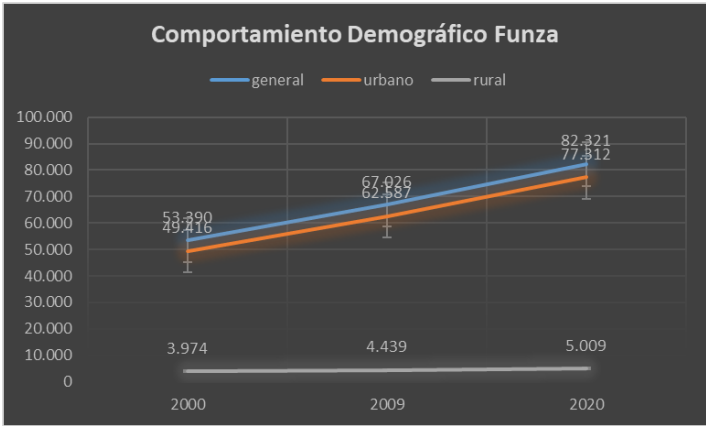
Fuente 27 Elaboración del autor a partir de los datos del EOT de Funza y sus actos administrativos complementarios.

Tabla 10. Consolidado de la Distribución poblacional en Funza entre el año 2000 al 2020

		2000	2009	2020
Funza	general	53.390	67.026	82.321
	urbano	49.416	62.587	77.312
	rural	3.974	4.439	5.009

Fuente 28. Datos estadísticos DANE 2020

Figura 19 Comportamiento demográfico de Funza en los años 2000 al 2020.



Fuente 29. Elaboración del autor a partir de las estadísticas DANE 2020

Tabla 11. Matriz de consolidación y análisis de información sobre la evolución territorial de Funza.

MUNICIPIO DE FUNZA			Decreto 140 de 2000			0			0		
Superficie	71000 Ha			%			%			%	
suelo	productivo		0	0	0,00	0	0,00	0,00	0	0	0,00
		poligono 1	0,00			0,00			0,00		
	suburbano Vivienda campestre	poligono 2	0,00			0,00			0,00		
		poligono 3	0			0,00			0,00		
		poligono 4	0			0			0,00		
		poligono 5	0	0,00	0,00	0	0,00	0,000	0,00	0,00	
		poligono 6	0			0			0,00		
		poligono 7	0			0			0,00		
		poligono 8	0			0			0,00		
		poligono 9	0			0			0,00		
		poligono 10	0			0			0,00		
	suelo rural proteccion	servicios publico escombrera				0			0		
		servicios publicos PTAR				6,1			0,00		
		servicios publicos PTAB /embalse	167,12	167,12	0,24	0	6,10	0,01	0,00	0,00	
		Servicios Publicos Planta transferencia /botadero				0			0		
		ambiental	0			0			0		
		amenazas y riesgos humedal	0			0			0,00		
	suburbano franja corredor vial		0			0					
	Suburbano industrial	poligono 1	0			0			0,00		
		poligono 2	0			0			0,00		
		poligono 3	0			0			0,00		
		poligono 4	0			0			0,00		
		poligono 5	0	0	0,00	0	0	0,00	0,00	0,00	
		poligono 6	0			0			0,00		
		poligono 7	0			0			0,00		
		poligono 8	0			0			0,00		
		poligono 9	0			0			0,00		
		poligono 10	0			0			0,00		
suelo expansion		poligono 1	242,50			0,00			0		
		poligono 2	0,00			0,00					
		poligono 3	0,00			0,00			0		
		poligono 4	0			0,00			0		
		poligono 5	0	242,50	0,34	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
		poligono 6	0			0,00			0,00		
		poligono 7	0			0			0,00		
		poligono 8	0			0			0		
		poligono 9	0			0			0		
suelo urbano		area 1	1028,90			1440,63			0,00		
		area 2	0,00								
		area 3	0,00	1028,90	1,45		1440,63	2,03		0,00	0,00
		area 4	0								
		area 5	0								

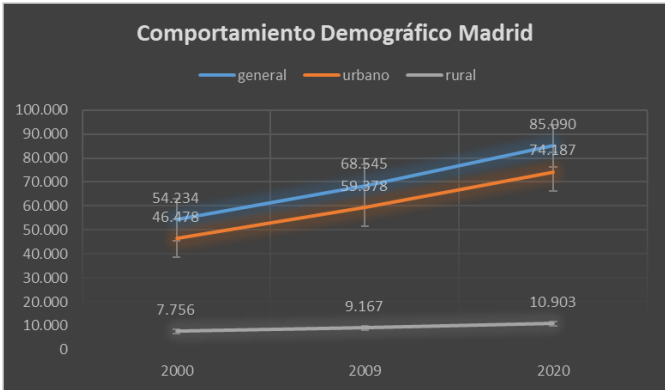
Fuente 30. Elaboración de autor

Tabla 12. Consolidado de distribución poblacional en Madrid.

		2000	2009	2020
Madrid	general	54.234	68.545	85.090
	urbano	46.478	59.378	74.187
	rural	7.756	9.167	10.903

Fuente 32. Datos estadísticos DANE 2020

Figura 21. Comportamiento Poblacional municipio de Madrid



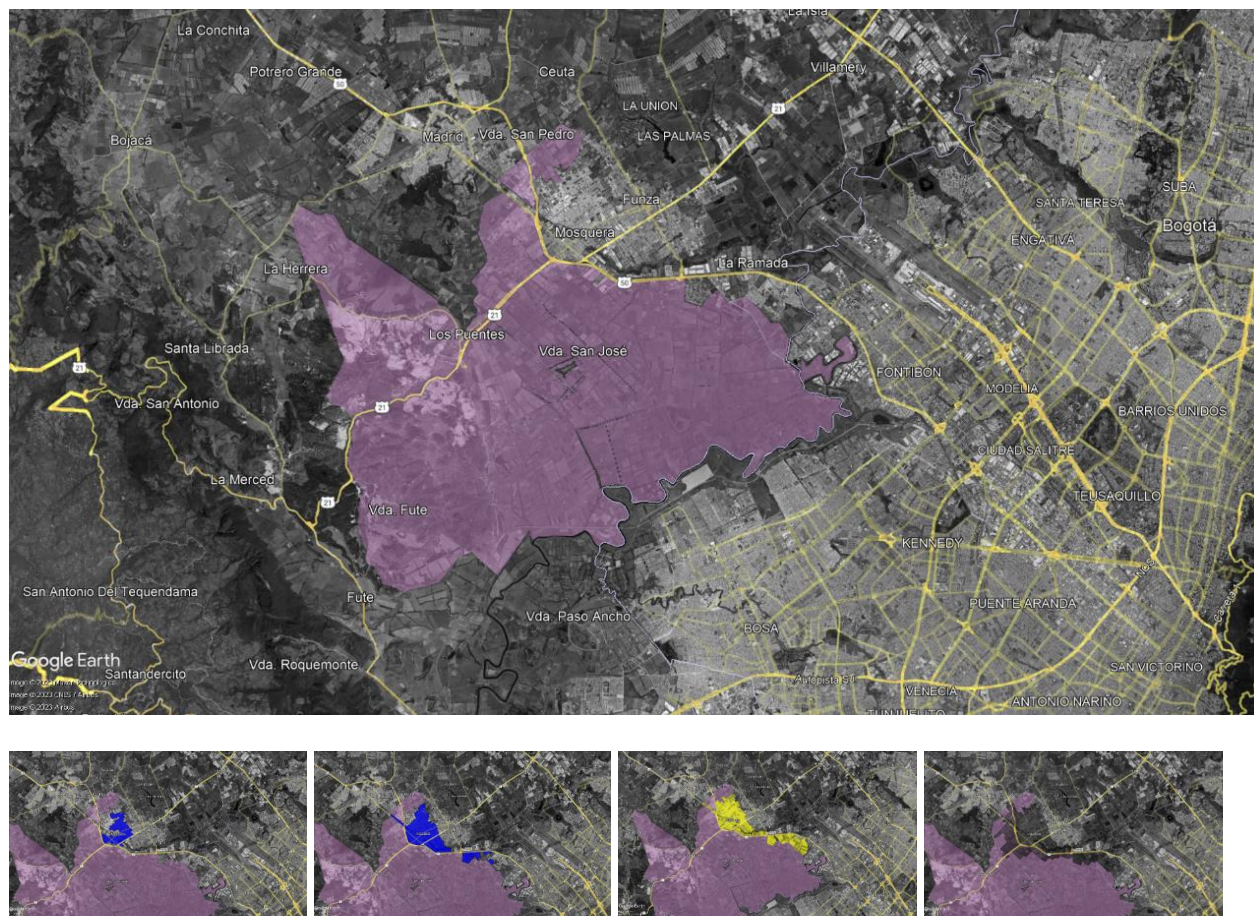
Fuente 33.Elaboración de autor según datos estadísticos del DANE 2020

Tabla 13. Matriz de consolidación y análisis de información sobre evolución territorial de Madrid.

MUNICIPIO DE MADRID		ACUERDO 024 de 2000			ACUERDO 018 de 2011			ACUERDO 01 de 2015		
Superficie	12000 Ha			%			%			%
suelo rural	suelo productivo			0,00			0,00			0,00
	suburbano Vivienda campestre	poligono 1								
		poligono 2								
		poligono 3								
		poligono 4								
		poligono 5								
		poligono 6		0,00			0,000			0,00
		poligono 7								
		poligono 8								
		poligono 9								
		poligono 10								
	suelo proteccion	servicios publico escombrera			4,3					
		servicios publicos PTAR	11,082							
		servicios publicos PTAB /embalse								
		Servicios Publicos Planta transferencia /botadero	11,082	0,09	4,30	0,04				0,00
		ambiental								
		amenazas y riesgos humedal								
	suburbano franja corredor vial		67,51	67,51	0,56					
	Suburbano industrial	poligono 1			301,95					
		poligono 2			389,32					
		poligono 3			154,24					
		poligono 4								
		poligono 5								
		poligono 6	0	0,00	845,51	7,05				0,00
		poligono 7								
		poligono 8								
		poligono 9								
		poligono 10								
suelo expansion		NORTE			28,69			82,16		
		SUR			45,92			93,109		
		PUENTE PIEDRA			24,16			3,6		
		SANTA MONICA			88,30			25,37		
		poligono 5				187,07	1,56	204,24		1,70
		poligono 6								
		poligono 7								
		poligono 8								
		poligono 9								
suelo urbano		area 1	400,00		700,15					
		area 2								
		area 3		400,00		700,15	5,83			0,00
		area 4								
		area 5								

Fuente 34. Elaboración del autor a partir de los instrumentos de planeación municipal

Figura 22. Identificación de la jurisdicción de Mosquera y su comportamiento Urbano desde el año 2000



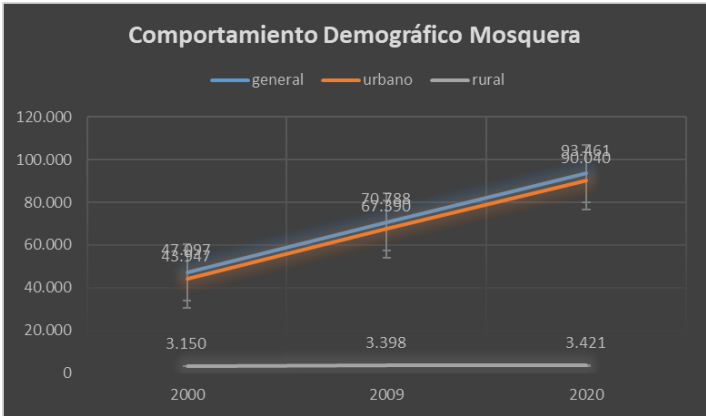
Fuente 35. Elaboración del autor a partir de la información cartográfica municipal extrapolada con imágenes de Google Earth

Tabla 14. Consolidado de la distribución poblacional en Mosquera año 2000 al 2020.

		2000	2009	2020
Mosquera	general	47.097	70.788	93.461
	urbano	43.947	67.390	90.040
	rural	3.150	3.398	3.421

Fuente 36. Datos estadísticos DANE 2020

Figura 23. Comportamiento Demográfico Municipio de Mosquera.



Fuente 37 Elaboración del autor a partir de datos estadísticos DANE 2020

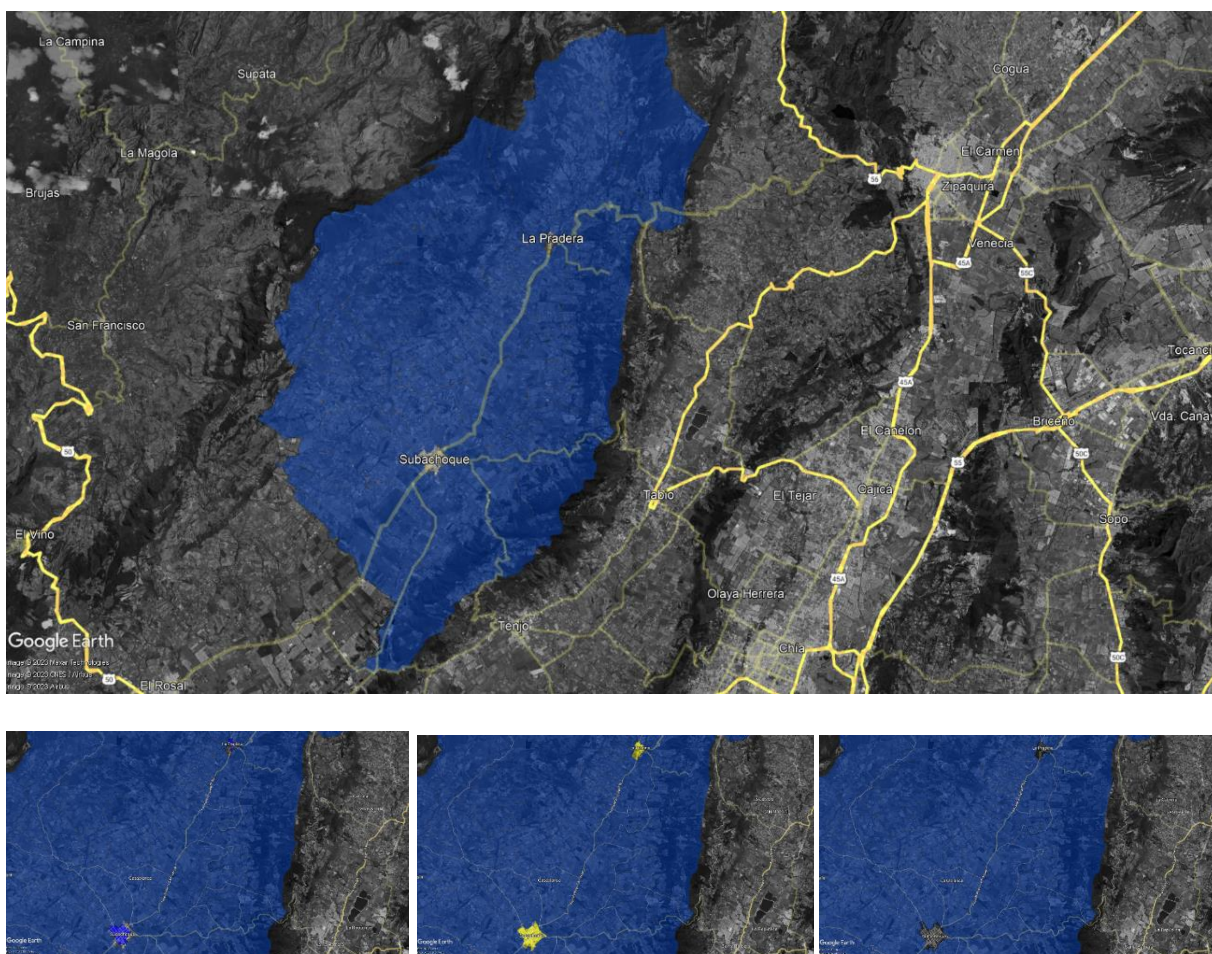
Tabla 15. Matriz de consolidación y análisis de información sobre la evolución territorial de Mosquera.

MUNICIPIO DE MOSQUERA			Acuerdo 001 de 2000			Acuerdo 017 de 2006			Acuerdo 020 de 2016		
superficie	10631 Ha			%			%			%	
suelo rural	suelo productivo		5531,34	5531,34	52,03	737,65	737,65	6,94	578,1	578,10	5,44
	suburbano Vivienda campestre	poligono 1	194,05	220,96	2,08	576,32	576,32	5,42	28,49	631,48	5,94
		poligono 2	26,91						8,82		
		poligono 3	0						17,85		
		poligono 4	0						0		
		poligono 5	0						576		
		poligono 6	0						0		
		poligono 7	0						0		
		poligono 8	0						0		
		poligono 9	0						0		
		poligono 10	0						0		
	suelo proteccion	servicios publico escombrera		3351,97	31,53	1318,41	7052,28	66,34	5284,67	7090,91	66,70
		servicios publicos PTAR				0,19			15,8		
		servicios publicos PTAB /embalse				217,64			0,19		
		Servicios Publicos Planta transferencia /botadero				70,15			70,15		
		ambiental	536,7			1503,56			1720,1		
		amenazas y riesgos humedal	2315,5			3942,33					
	suburbano franja corredor vial		9,38	9,38					211,72	211,72	
	Suburbano industrial	poligono 1	367,97	367,97	0,00		0,00	0,00	389,53	497,19	4,68
		poligono 2	0						107,66		
		poligono 3	0								
		poligono 4	0								
		poligono 5	0								
		poligono 6	0								
		poligono 7	0								
		poligono 8	0								
		poligono 9	0								
		poligono 10	0								
suelo expansion		poligono 1	210,37	319,36	3,00	210,37	580,33	5,46	210,37	632,12	5,95
		poligono 2	9,03			9,03			9,03		
		poligono 3	99,96			99,96			99,96		
		poligono 4	101,42			101,42			101,42		
		poligono 5				159,55			51,79		
		poligono 6							159,55		
		poligono 7									
		poligono 8									
		poligono 9									
suelo urbano		area 1	271,24	830,06	7,81	880,72	880,72	8,28	290	989,52	9,31
		area 2	496,38						689,43		
		area 3	48,33						10,09		
		area 4	14,11								
		area 5	0								

Fuente 38 Elaboración del autor. Según datos de los instrumentos de planeación Municipal

MUNICIPIO DE SUBACHOQUE

Figura 24. Identificación jurisdiccional de Subachoque y su comportamiento urbano desde 2000.



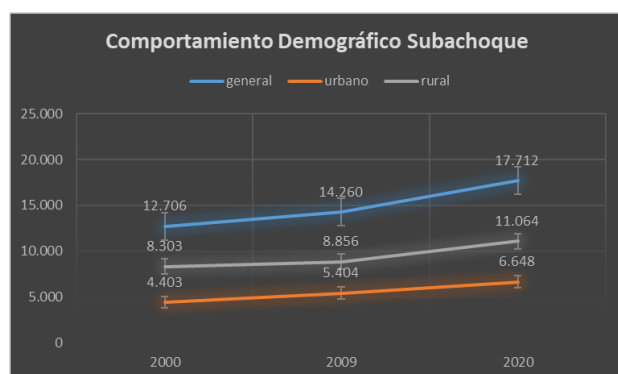
Fuente 39. Elaboración del autor a partir de la planimetría municipal extrapolada sobre imágenes satelitales Google Earth.

Tabla 16. Consolidada distribución poblacional de Subachoque entre los años 2000 al 2020.

		2000	2009	2020
Subachoque	general	12.706	14.260	17.712
	urbano	4.403	5.404	6.648
	rural	8.303	8.856	11.064

Fuente 40 Datos estadísticos del DANE 2020.

Figura 25: comportamiento Demográfico de Subachoque



Fuente 41. Elaboración del autor. A partir de datos estadísticos DANE 2020

Tabla 17. Matriz de consolidación y análisis de información sobre la evolución territorial de Subachoque.

MUNICIPIO DE SUBACHOQUE			Acuerdo 015 de 2000			0			0		
Superficie	20700 Ha			%			%			%	
suelo rural	suelo productivo		0	0	0,00	0	0,00	0,00	0	0	0,00
	suburbano Vivienda campestre	poligono 1	21,04	21,04	0,10	0,00	0,00	0,000	0,00	0,00	0,00
		poligono 2	0,00			0,00			0,00		
		poligono 3	0			0,00			0,00		
		poligono 4	0			0			0,00		
		poligono 5	0			0			0,00		
		poligono 6	0			0			0,00		
		poligono 7	0			0			0,00		
		poligono 8	0			0			0,00		
		poligono 9	0			0			0,00		
		poligono 10	0			0			0,00		
	suelo proteccion	servicios publico esombrera		0	0,00	0	0,00	0,00	0	0,00	0,00
		servicios publicos PTAR				0			0,00		
		servicios publicos PTAB /embalse				0			0,00		
		Servicios Publicos Planta transferencia /botadero				0			0,00		
		ambiental	0			0			0		
		amenazas y riesgos									
		humedal	0			0			0,00		
	suburbano franja corredor vial		0			0					
	Suburbano industrial	poligono 1	0	0	0,00	0	0	0,00	0,00	0,00	0,00
		poligono 2	0			0			0,00		
		poligono 3	0			0			0,00		
		poligono 4	0			0			0,00		
		poligono 5	0			0			0,00		
		poligono 6	0			0			0,00		
		poligono 7	0			0			0,00		
		poligono 8	0			0			0,00		
		poligono 9	0			0			0,00		
		poligono 10	0			0			0,00		
suelo expansion		poligono 1	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0	0,00	0,00
		poligono 2	0,00			0,00			0		
		poligono 3	0,00			0,00			0		
		poligono 4	0			0,00			0		
		poligono 5	0			0,00			0,00		
		poligono 6	0			0,00			0,00		
		poligono 7	0			0			0,00		
		poligono 8	0			0			0		
		poligono 9	0			0			0		
suelo urbano		area 1	75,44	75,44	0,36	0	0	0,00	0,00	0,00	0,00
		area 2	0,00								
		area 3	0,00								
		area 4	0								
		area 5	0								

Fuente 42. Elaboración del autor. Según información oficina de planeación municipal

MUNICIPIO DE ZIPACÓN

Figura 26. Identificación jurisdiccional de Zipacón y su comportamiento Urbano desde 2000.



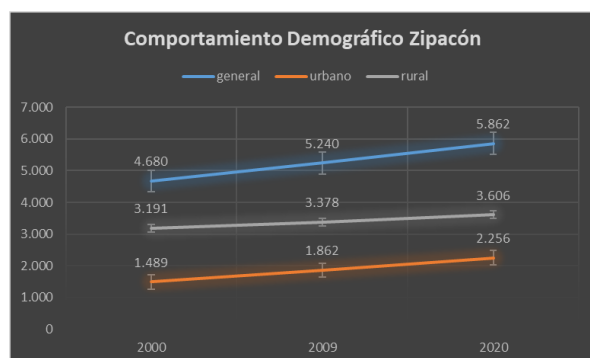
Fuente 43Elaboracion del autor. Según base cartográfica del municipio.

Tabla 18. Consolidado de la distribución poblacional en Zipacón del año 2000 al 2020.

		2000	2009	2020
Zipacon	general	4.680	5.240	5.862
	urbano	1.489	1.862	2.256
	rural	3.191	3.378	3.606

Fuente 44. Datos estadísticos del DANE 2020

Figura 27. Comportamiento Demográfico de Zipacón



Fuente 45 Elaboración de Autor según datos estadísticos del DANE 2020

Tabla 19. Matriz de consolidación y análisis de información sobre la evolución territorial de Zipacón.

MUNICIPIO DE ZIPACON		Acuerdo 05 de 2000			0			0		
Superficie	Ha			%			%			%
suelo rural	suelo productivo		0	0	#iDIV/0!	0	0,00	#iDIV/0!	0	#iDIV/0!
	poligono 1	0,00			5,34			0,00		
	poligono 2	0,00			0,00			0,00		
	poligono 3	0			0,00			0,00		
	poligono 4	0			0			0,00		
	poligono 5	0	0,00		0	5,34	#iDIV/0!	0,00	0,00	#iDIV/0!
	poligono 6	0			0			0,00		
	poligono 7	0			0			0,00		
	poligono 8	0			0			0,00		
	poligono 9	0			0			0,00		
	poligono 10	0			0			0,00		
	suelo proteccion		23,02		#iDIV/0!	23,02	#iDIV/0!	0	0,00	#iDIV/0!
	servicios publico escombrera				0			0		
	servicios publicos PTAR				0			0,00		
	servicios publicos PTAB				0			0		
	/embalse				0			0		
	Servicios Publicos Planta transferenda/botadero				0			0		
	ambiental	23,02			23,02			0		
	amenazas y riesgos humedal	0			0			0,00		
	suburbano franja corredor vial	0			0					
	poligono 1	0			0			0,00		
	poligono 2	0			0			0,00		
	poligono 3	0			0			0,00		
	poligono 4	0			0			0,00		
	poligono 5	0	0	0,00	0	0	#iDIV/0!	0,00	0,00	#iDIV/0!
	poligono 6	0			0			0,00		
	poligono 7	0			0			0,00		
	poligono 8	0			0			0,00		
	poligono 9	0			0			0		
	poligono 10	0			0					
suelo expansion	poligono 1	0,00			0,00			0		
	poligono 2	0,00			0,00			0		
	poligono 3	0,00			0,00			0		
	poligono 4	0			0,00			0		
	poligono 5	0	0,00	#iDIV/0!	0,00	0,00	#iDIV/0!	0,00	0,00	#iDIV/0!
	poligono 6	0			0,00			0,00		
	poligono 7	0			0			0,00		
	poligono 8	0			0			0		
	poligono 9	0			0			0		
suelo urbano	area 1	0,00			30,44			0,00		
	area 2	0,00								
	area 3	0,00	0,00	#iDIV/0!		30,44	#iDIV/0!		0,00	#iDIV/0!
	area 4	0								
	area 5	0								

Fuente 46. Elaboración del autor. Según datos municipales.

Capítulo 5

Discusión

Durante todo el análisis efectuado sobre cómo entender el territorio de la sabana occidente de Cundinamarca y como su impacto ha sido en gran parte consecuencia de las debilidades administrativas surgidas en la toma de decisiones. Es pertinente considerar que la discusión se debe concentrar en la coherencia del resultado frente a la realidad por la cual atraviesan estos territorios para contemplar la posibilidad de construir un plan de ordenamiento regional ambiental que recoja y estructure fundamentalmente el ordenamiento territorial a partir de temas ambientales y de protección comunes a todas las municipalidades pero que se configuren como las determinantes generales pero comunes para todos los municipios que conforman el área de estudio. Es decir que el pragmatismo de la propuesta de gestión urbana debe permitir engranar los aspectos fundamentales urbanos con los factores hídricos, ambientales, de movilidad, servicios públicos domiciliarios y seguridad alimentaria como elementos estructurantes de largo plazo para que de forma colegiada permita ser adoptada por los ocho municipios y cuya cobertura logre la satisfacción de las necesidades a partir de estos elementos que en los Planes de Ordenamiento Territorial se condicionen a sus propuestas pero sin que involucre la autonomía municipal, altere su distribución espacial y la ocupación del territorio.

Resultados fundamentales

La línea de tiempo permitió determinar los momentos críticos en el desarrollo normativo de la sabana occidente; que, aunque se muestra de manera individual y puntual, al observarse como un todo permite evidenciar como las normativas vigentes condicionan las decisiones administrativas en determinado momento, permitiendo que las circunstancias de forma y tiempos transformen los modelos de ocupación según el proceso de crecimiento de Bogotá.

Se identificaron debilidades en la comunicación y coordinación entre las políticas públicas y la ocupación del territorio como región, permitiendo que la conurbación sea un proceso acelerado que convalida la segmentación y desaparición de la sabana productiva que soporta la seguridad alimentaria.

Existen debilidades administrativas al interior de algunos municipios producto de la dificultad para identificar una idea clara en el criterio urbano, territorial y de ocupación; razón por la cual no cuentan con criterios que permitan formas adecuadas de evaluar y medir el impacto de las acciones tomadas en el marco de políticas públicas que materializan la escala local a partir de las decisiones centrales.

En la siguiente tabla se evidencian los vacíos y/o ausencia en la reglamentación de algunos instrumentos de gestión, financiación e incluso jurídicos; lo cual genera dificultad para que los municipios encuentren en la implementación de los instrumentos de gestión el suelo; especialmente en aspectos financieros y jurídicos en los cuales están desprotegidos, generando situaciones que exponen permanentemente a las entidades territoriales más vulnerables frente a los

impactos que los puede hacer inviable económicamente o por que las políticas de proyectos de gran escala demandan estructuras de soporte con las cuales no cuentan.

Situación irónica si se confronta con la realidad que indica que “en términos económicos, el área metropolitana de Bogotá genera un poco más del 33% de producto interno Bruto (PIB) nacional, lo que la convierte en el territorio con mayor intercambio económico. (Ramiro Lopez Gio, 2018)

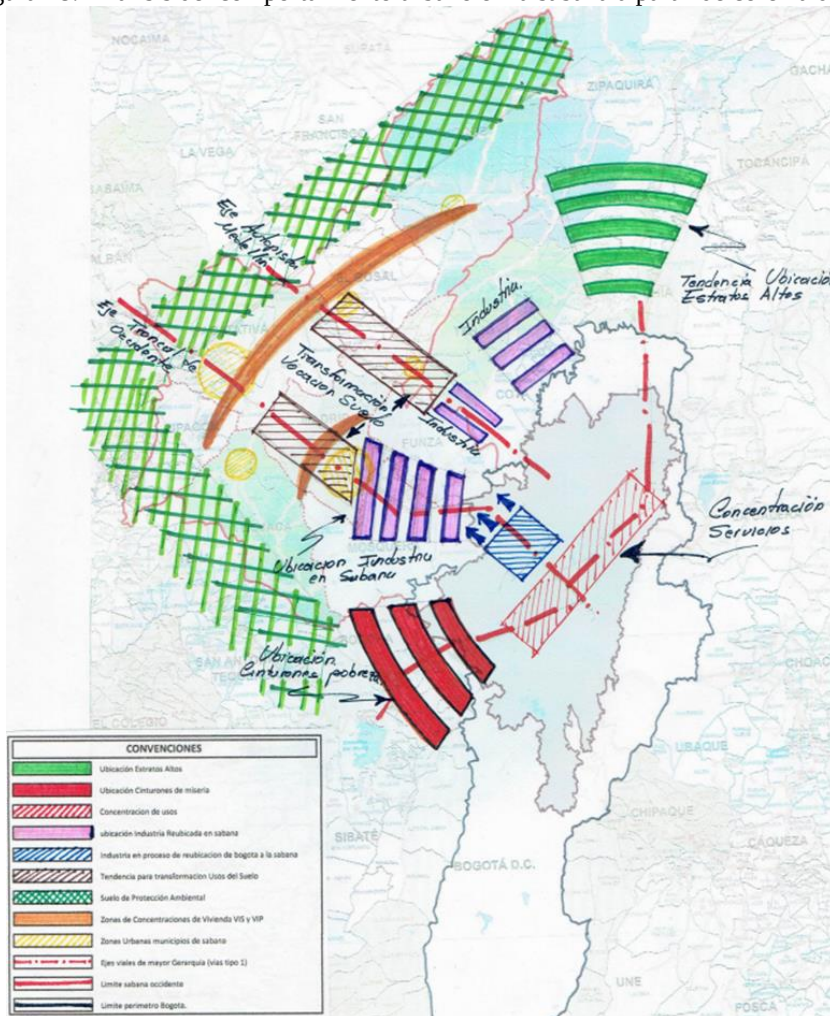
Tabla 20 implementación e instrumentos de financiación y gestión del suelo en los municipios de sabana de occidente

CUADRO COMPARATIVO RESPECTO DE LA IMPLEMENTACION DE LOS INSTRUMENTOS DE GESTION Y FINANCIACION DE TERRITORIO EN LOS OCHO MUNICIPIOS DE LA REGION SABANA OCCIDENTE DE CUNDINAMARCA									
HERRAMIENTAS DE GESTION DE SUELO		BOJACA	EL ROSAL	FACATATIVA	FUNZA	MADRID	MOSQUERA	SUBACHOQUE	ZIPACON
DE TIPO URBANISTICO	REAJUSTE DE TIERRAS						X		
	COMPENSACIONES	X	X	X	X		X	X	
	COOPERACION								
	INTEGRACION INMOBILIARIA			X			X		
DE TIPO JURIDICO	ENAJENACION VOLUNTARIA			X	X	X	X	X	X
	EXPROPIACION VIA JUDICIAL			X	X		X		
	ENAJENACION FORZOSA								
	EXPROPIACION ADMINISTRATIVA			X		X	X		
DE TIPO FINANCIERO	PLUSVALIA	X	X	X	X	X	X	X	X
	CONTRIBUCION POR VALORIZACION			X	X	X	X		
	DERECHOS ADICIONALES DE CONSTRUCCION O DESARROLLO								
	TRANSFERENCIA DE DERECHOS DE CONSTRUCCION Y DESARROLLO						X		

Fuente: Elaboración del autor

Es interesante observar que la falta de preparación de los municipios para asumir su desarrollo integral está determinada por la debilidad en sus finanzas públicas.

Figura 28. Análisis del comportamiento urbano en la sabana a partir de corema de identificación de actividades.



Fuente 47 Elaboración de autor.

Conclusiones y recomendaciones

Los Municipios de la sabana occidente de Cundinamarca son altamente competitivos, sin embargo, las dificultades generadas en ellos no son por causa de su incapacidad de producir o por debilidad de sus territorios, sino porque existe un fuerte componente político que frena en gran medida las potencialidades que se presentan durante los procesos de formulación de los planes de ordenamiento territorial.

Las individualidades en el desarrollo territorial que adopta cada municipio limitan las posibilidades de implementar una región funcional eficiente y contrario a ello se muestra vulnerable frente a la posibilidad de generar acciones conjuntas con Bogotá e incluso con los municipios de la región misma.

La movilidad en los municipios muestra un rezago importante cuando se miden en términos de interconexión con Bogotá; situación que ha sido la prioridad de los mismos dejando de lado la importancia que se debe dar a los procesos como región.

La región presenta fortalezas importantes en los medios de producción y en la posibilidad de crecimiento organizado, gracias a que la mayoría de ellos aún no han agotado su suelo. Sin embargo, aquellos que ya presentan conurbación con Bogotá, presentan un agotamiento de territorio a expensas de una fortaleza económica y financiera que les arroja superávit pero que paulatinamente se están quedando estáticos urbanísticamente.

La metropolización, la regionalización o la integración como región metropolitana² no son los instrumentos adecuados para lograr equilibrar los territoriales de la sabana de occidente; por cuanto, el hecho metropolitano más relevante en esta compleja estructura, es el suministro del recurso hídrico para consumo humano; insumo primordial para la vida de las ciudades y sus habitantes, también para el proceso productivo. En ese orden de ideas, solamente los municipios de Zipacón, Facatativá, El Rosal y Subachoque son autónomos y autosuficientes para atender su población mediante sistemas superficiales y/o profundos; mientras que Bojacá es autosuficiente solamente en la medida que el sistema de pozos profundos le permita su captación; sin embargo esta situación cambia radicalmente durante los prolongados periodos secos de la región, haciendo necesario los racionamientos e incluso la compra en bloque a otros municipios.

El caso de los municipios ya conurbados con Bogotá como Madrid; Mosquera y Funza es extremadamente preocupante, puesto que su dependencia del suministro de Bogotá se convierte en un factor de intranquilidad y permanente zozobra para sus habitantes; toda vez que su fuerte explosión demográfica a causa de los desarrollos inmobiliarios en conjuntos cerrados e impulsados por las variantes nacionales calle trece o troncal de occidente y autopista Medellín requiere que los caudales de producción se incrementen constantemente aun cuando la fuente abastecedora también depende de las precipitaciones durante todo el año, situación nada fácil de manejar o

² Acto Legislativo 02 de julio 22 de 2020, por medio del cual se modificó el Artículo 325 de la Constitución Política de Colombia y se Dictan Otras Disposiciones.

mitigar por tratarse de predecir fenómenos que se acentúan como parte del cambio climático. Irónicamente son estos tres municipios conurbados quienes más densidades urbanas desarrollaron incluso teniendo presente esta dependencia y cuya desmesurada transformación de la sabana está entrando a un punto en el que los suelos destinados a la protección de recarga de acuíferos en las partes altas ya no están logrando su finalidad natural; este suceso es promocionado irresponsablemente por la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca quien como entidad encargada del control ambiental y los recursos naturales; no está tomando cartas en el asunto frente a la explotación de pozos profundos.

De otra parte, al evaluar los contenidos de los actos administrativos adoptados se evidencio que la información de algunas zonas es demasiado limita e incluso inexistente respecto a la identificación de las áreas clasificadas en los instrumentos de planeación adoptados; impidiendo conocer el territorio y mostrando limitaciones frente a las normas urbanísticas de carácter general que permiten actuar sobre el territorio; así como disminuyen la capacidad para identificar sus potencialidades. Esta característica presente en la gran mayoría de los instrumentos de planificación hace vulnerables a los territorios frente a acciones particulares. Por ello es que los municipios deben generar políticas locales que permitan adoptar e implementar instrumentos de gestión y financieros sin perjuicio del componente jurídicos que en la mayoría de los casos se limitan a las condiciones propias del actuar administrativo procurando que sus territorios brinden mayores y mejores oportunidades de vida sin que necesariamente su entorno presente mayores alteraciones.

El concepto de autonomía territorial se ha visto subyugado por el espíritu normativo, convirtiéndose en un elemento tan amplio como ambiguo en el que la definición de las potencialidades que proporciona un esquema asociativo, dejan de ser una fortaleza y se diluye como prioridad de las políticas municipales que se relegan a un segundo plano en el cual solamente se atienden las problemáticas individuales internas. Es posible que sea esta la causa para que cada entidad territorial muestren resultados muy diferentes aun cuando se trata de los mismos parámetros para atender el mismo tema en su territorio. bajo este contexto es importante establecer un modelo flexible por medio del cual se articulen acciones conjuntas al interior de la sabana occidente y de esta con Bogotá; en búsqueda de unificar formas de mitigar los conflictos que en la actualidad son paradigmas e incluso utopías, cuyo resultado está distante de activar las poblaciones y recuperar el paisaje urbano.

Las tendencias de degradación de los procesos participativos tienden una nube de humo sobre la realidad que orienta a una percepción errónea y surrealista frente a la forma de aplicar la política pública en el territorio, generan conflictos. Queda al descubierto una particularidad encontrada durante el estudio en cuanto que los fenómenos documentados sobre las actuaciones administrativas no están lo suficientemente detallados o por lo menos consolidados, lo que permite inferir que las realidades físicas en los ocho municipios de la zona de estudio reflejan un concepto opuesto a la percepción de la provincia; Tal como algunos autores lo exponen, a pesar de una coexistencia entre los municipios cercanos y Bogotá, no se comparten los objetivos por lo tanto tampoco se articulan las acciones que pongan en entredicho las autonomías territoriales o atenten contra el concepto de autonomía administrativa

El análisis documental permite evidenciar la inexistencia de seguimiento a los planes de ordenamiento territorial por parte de los municipios; factor común en las ocho entidades territoriales; siendo muy difícil comprender como se adelantan ajustes, complementos y/o modificaciones a estos instrumentos de planeación y gestión, sin contar con un expediente municipal actualizado, o en su defecto documentación que permita actualizar las respectivas evoluciones normativas y por supuesto físicas.

La presión que Bogotá genera sobre el área de estudio genera tensiones que determinan dinámicas poblacionales negativas (despoblamiento marcado) en aquellas municipalidades cuyos vínculos no son tan fuertes o directos con la zona conurbada. Factor directamente proporcional con el fenómeno que indica que son estos mismo municipios quienes tiene instrumentos de planeación y ordenamiento territorial mucho más débiles y desactualizados, en el entendido que sus POT, PBOT y/o EOT respectivamente, desde su adopción no han logrado evolucionar; desconociendo la realidad que si han logrado sus territorios en las zonas urbanas como rurales, especialmente en esta última zona, por cuanto las dinámicas reales se generan en este tipo de suelos en aquellas pequeñas municipalidades, como Zipacón, el Rosal , Bojacá y Subachoque.

Capítulo 6

Propuesta de gestión

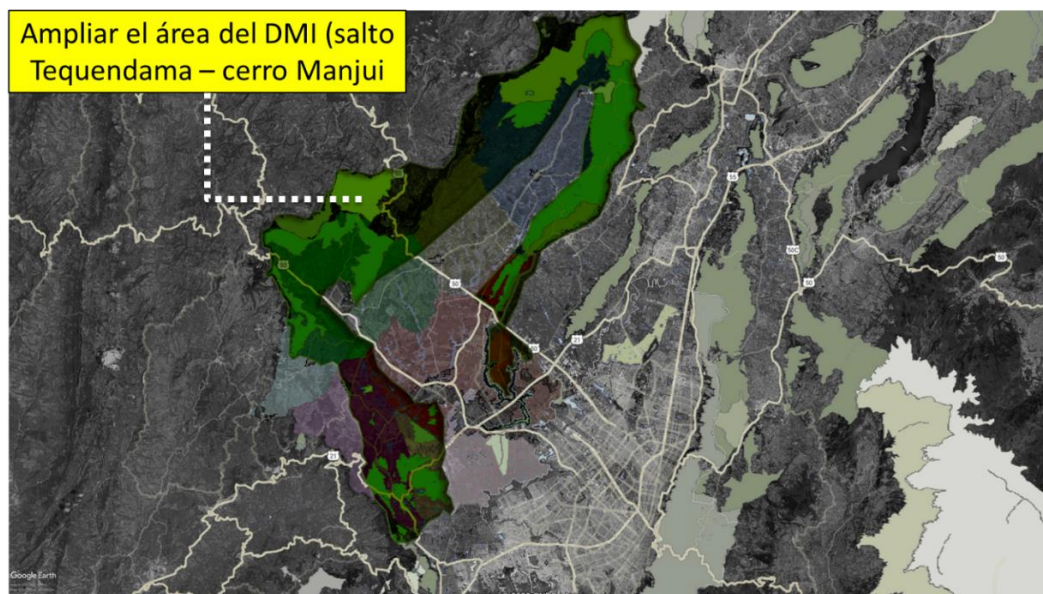
La propuesta planteada para la gestión urbana del territorio bajo estudio busca establecer un modelo combinado que toma aspectos de “La teoría y modelos de Economía Espacial” (Santos Milton, 2015), para compensar las debilidades que presenta el Modelo de la Ciudad Periférica planteada por Harris Ch. 1997; esta investigación sugiere sustraer el concepto principal de la ciudad jardín y la ciudad compacta para generar un plan de ordenamiento territorial Rural y ambiental como instrumento independiente a los POT de manera que se logren combinar para ser implementada a partir de insumos complementarios para las áreas de al menos cinco de los ocho municipios de la sabana occidente de Cundinamarca que aun poseen importantes superficies de suelo de protección y de producción tanto hídrica como alimentaria tales como Zipacón, Bojacá, Facatativá, El Rosal y Subachoque; logrando fortalecer el componente general que afecta a los planes de ordenamiento territorial, de forma tal que se conviertan en determinantes de mayor jerarquía en los procesos de modificación o ajuste de estos instrumentos, para lograr reducir considerablemente la manipulación política y subjetiva que rodean estos procesos. Permitiendo simultáneamente generar las determinantes generales y comunes a todos los territorios para que el desarrollo de los instrumentos de gestión y financiación se deban alinear en lo sucesivo, consolidando además del modelo ambiental regional, los procesos urbanísticos de manera homogénea.

Tal integración plantea los siguientes Aspectos:

a). **Ampliar el área del Distrito de Manejo Integrado Cerro Manjui- Salto del Tequendama.**

Mediante la incorporación de las zonas determinadas en cada municipalidad estudiada como suelo de protección ambiental y los que componen las estructuras ecológicas principales; con lo que se logra robustecer las determinantes ambientales mediante jerarquías que supongan limitaciones en los usos e intensidades del suelo e identificación de elementos estructurantes de los POTs conformando cinturones verdes ambientales naturales de contención: esto significa determinar el polígono referenciando cotas bajas muy próximas a los perímetros urbanos logrando simultáneamente condicionar la expansión urbana y disminuyendo los suelos suburbanos.

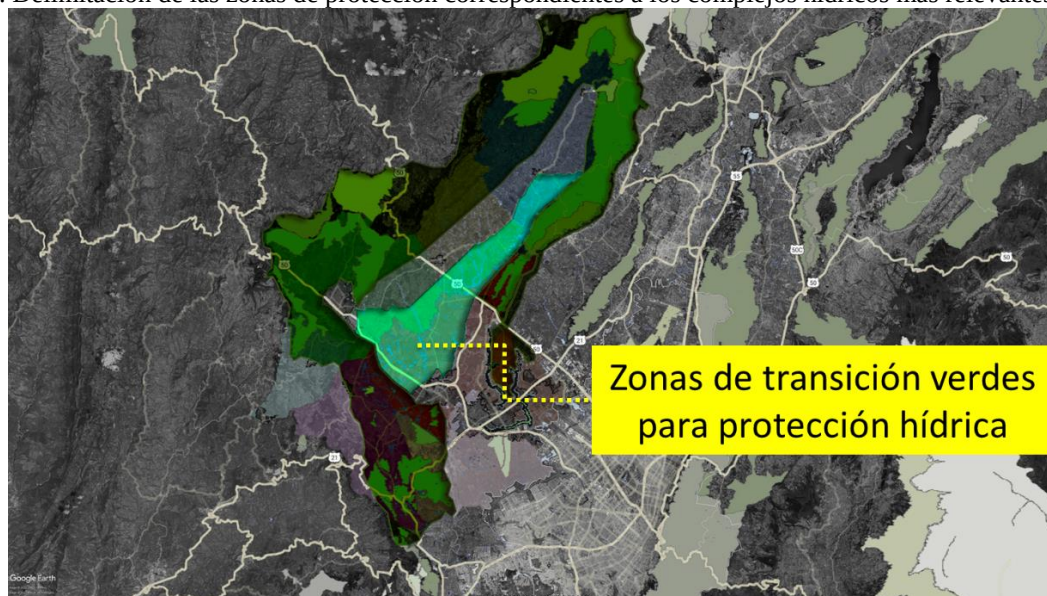
Figura 29. Identificación territorial del polígono que representa la ampliación del DMI.



Fuente 48. Elaboración del autor con base en imágenes satelitales de Google Earth.

b). Definir las transiciones de los usos de Protección alimentaria, ambiental e hídrica de los usos urbanos producto de la conurbación.

Figura 30. Delimitación de las zonas de protección correspondientes a los complejos hídricos más relevantes.

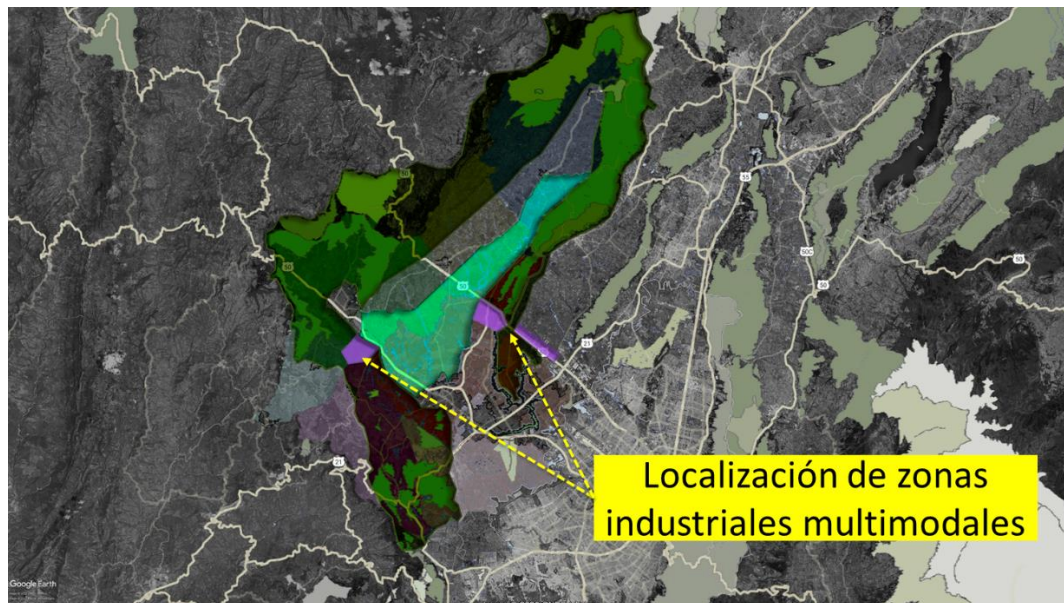


Fuente 49. Elaboración del autor.

Ampliando las franjas de protección de los humedales Gualí y los complejos de la Laguna la Herrera y el juncal, permitiendo consolidar las zonas de amortiguación y control inundaciones, al mismo tiempo que permite establecer de elemento transición y de contención al fenómeno de la expansión urbana que incentiva la conurbación; Permitiendo establecer polígonos definidos cuya vocación primordial es proteger los suelos productivos y de alta capacidad agrologica separándolos de contundentemente del avance de la conurbación, con lo cual se determinan condiciones de protección que deben ser adoptados por los planes de ordenamiento territorial.

c). Definición de polígonos industriales especializados con carácter intermodal

Figura 31. Localización espacial de polígonos industriales especializados.

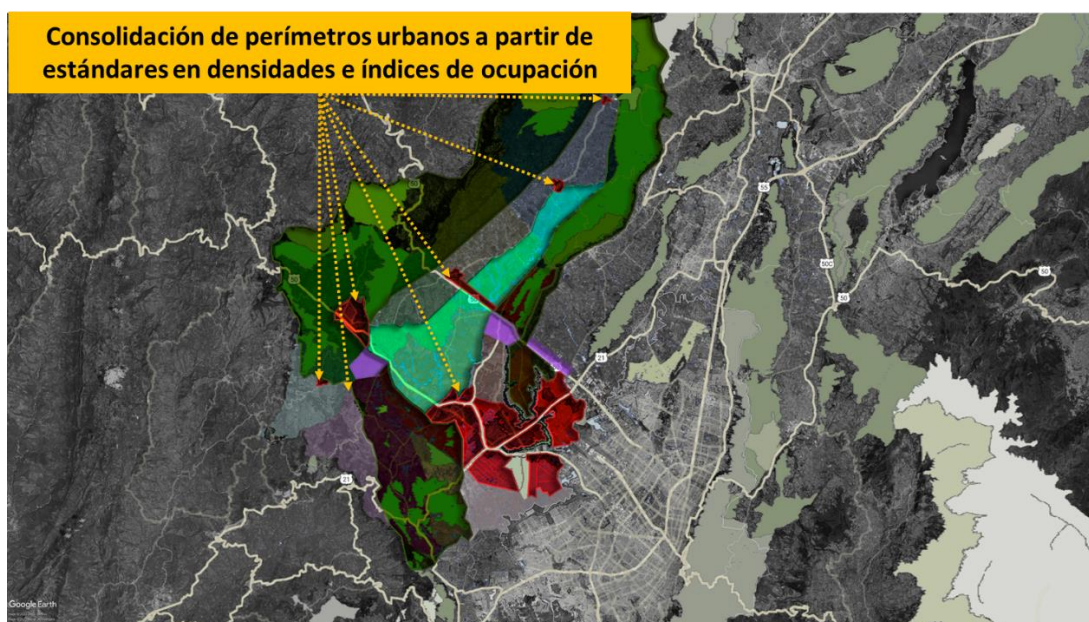


Fuente 50. Elaboración del autor con base en imágenes satelitales de google Earth.

Las generaciones de nodos industriales multimodales permiten integrar los modos de transporte terrestre que la zona posee; al mismo tiempo agrupar los diversos sectores económicos y especializar los usos de suelo para generar puertas urbanas que permita controlar el flujo de mercancías desde y a las zonas de magdalena, Gualivá, sabana centro, sabana norte, así como la cuenca del rio negro; permitiendo consolidar economías emergentes en los municipios en los cuales debido a su distancia con Bogotá no han logrado consolidar espacialmente su territorio.

d). la consolidación de los perímetros urbanos definitivos mediante la determinación de su máxima expansión.

Figura 32. Delimitación de los máximos grados de expansión propuestos para la zona de estudio



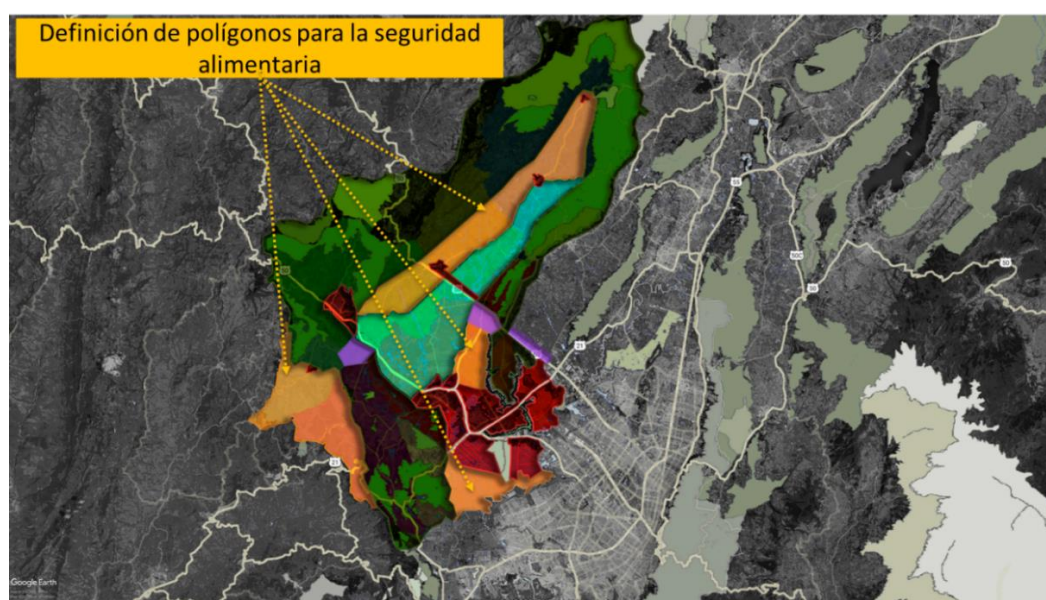
Fuente 51. Elaboración del autor a partir de la información documental primaria y proyectada según los potenciales evaluados por los POTs y las proyecciones poblacionales.

El proceso de conurbación está demasiado consolidado en los municipios de Madrid, Mosquera y Funza, razón por la cual es necesario definir el máximo potencial de expansión que pueden alcanzar estos territorios en un plazo de 20 años. Con lo cual se puede establecer un cronograma de desarrollo con el cual se condicione la expansión de manera gradual y en concordancia con el desarrollo y consolidación de las infraestructuras de soporte urbano. Para tales efectos se hace necesario determinar un máximo de alturas, establecer estándares urbanísticos diferenciales entre

las zonas conurbadas y los municipios dispersos, considerando el empleo de modelos de re densificación y reurbanización.

e.) Definición y delimitación de polígonos destinados a la seguridad alimentaria.

Figura 33. Identificación de los territorios con mayores potencialidades alimentarias



Fuente 52. Elaboración del autor a partir de la información estadística del DANE y de los anuarios Estadísticos de la Gobernación de Cundinamarca 2009- 2020

Mediante la Caracterización de las zonas cuya capacidad agrologica conservan un potencial que se observa en la actualidad subutilizado debido a que los municipios mantienen ciclos productivos significativamente cortos sobre grandes extensiones de suelos con clasificaciones agrologicas altas; con extensiones que se encuentran incultas y poco tecnificadas. Poder caracterizar estos polígonos permite Incentivar la agricultura destinada y proyectada a la protección alimentaria

como elemento de mayor jerarquía en los nuevos planes de ordenamiento. Además, es importante generar políticas de transición que permitan suprimir los desarrollos se cultivos de flores dentro de los planes de ordenamiento sin impactar las economías locales.

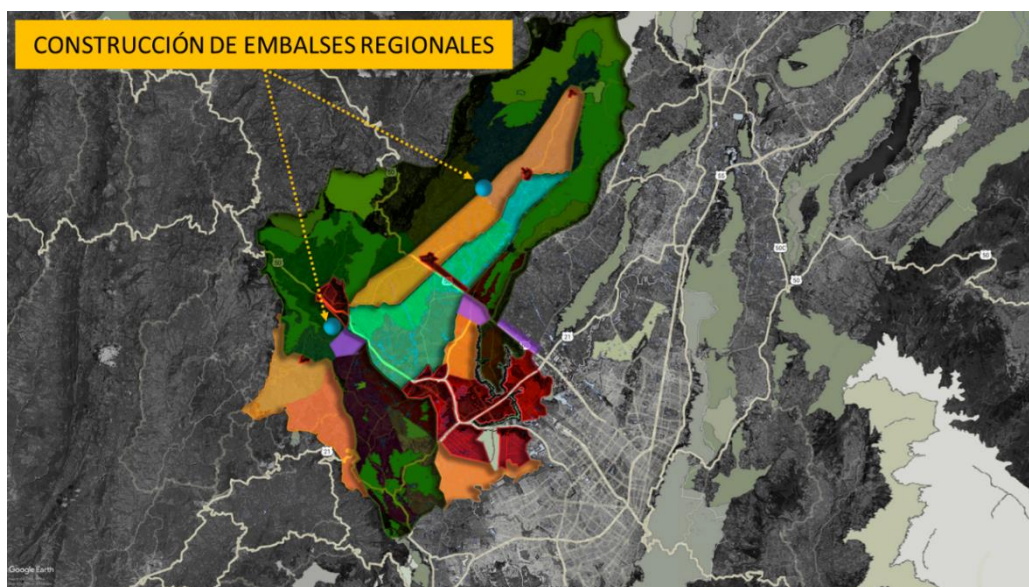
Este aspecto a escala Regional sugiere un ordenamiento con características propias, además de políticas públicas que sean adoptadas en los Municipio como determinante de la clasificación del suelo; un ejemplo de este postulado se encuentra entre los Municipios de Bojacá, Zipacón, El Rosal, Subachoque y en menor escala Facatativá; configurándose en la actualidad como la despensa de la región. Razón por la cual es importante el sistema de movilidad e interconexión de estos municipios, articulados con la protección del sistema ambiental y el recurso hídrico. Esto permitirá que existan dos nodos extremos que permitan el suministro alterno de alimentos: por el Norte de la región Subachoque y El Rosal, por el sur de la Región Bojacá y Zipacón en procura de atender la demanda e interdependencia de Los Municipios de Mosquera, Facatativá, Madrid y Funza; situación que además de asegurar el mercado y la comercialización de los productos, genera una nueva identidad de competitividad, así como la necesidad de fortalecer centros de acopio en el ámbito local para la comercialización en escenarios diferentes a las centrales de abastos que se localizan en Bogotá.

f.) La identificación y construcción de alternativas de abastecimiento de agua con carácter Regional

La construcción de embalses de carácter regional, se plantean como estrategia para lograr consolidar alternativas de suministro de agua a través de fuentes superficiales; toda vez que, la

implementación de pozos profundos se han convertido en detonante inminente de la dependencia de los niveles de recuperación de los acuíferos que visto reducida su capacidad por la fuerte intervención mediante la reforestación de sus zonas de alta montaña; esto de una parte, y de otra el gran número de pozos profundos existentes en la sabana generan que los niveles freáticos se mantengan muy bajos y sea necesario limitar su uso y bajar su capacidad de bombeo.

Figura 34. localización de embalses regionales



Fuente 53. Elaboración del autor a partir de información CAR. Demanda y oferta Hídrica de Cundinamarca.

En cualquier caso, este método es extremadamente perjudicial para el ambiente y el recurso hídrico; toda vez que a la par que demanda energía para el bombeo de extracción e impulsión a las plantas de tratamiento, también reduce considerablemente el recurso subterráneo. Motivo por el cual los embalses se convierten en alternativas viables porque además de permitir establecer

caudales y volúmenes de almacenamiento con el cual se puede proyectar su cobertura, también permite controlar fácilmente sus condiciones físicoquímicas e incluso permite generar micro ecosistemas que fomentan la biodiversidad y el paisaje. En este orden de ideas la propuesta sugiere que el primero sea localizado en la zona del valle de Corito en Facatativá y se alimente de los caudales sobrantes de las quebradas que convergen al río Botello permitiendo que por su ubicación estratégica pueda alimentar los municipios de Facatativá, Bojacá y Madrid en su costado occidental e incluso Zipacón, así como la zona industrial propuesta como terminal intermodal en la zona de Facatativá donde se ubican los talleres del Regiotram; es decir que permitirá el suministro a la zona industrial intermodal propuesta. El segundo embalse se propone ser ubicado en la parte media del cerro Tablazo en Subachoque; permitiendo su alimentación mediante las corrientes superficiales que discurren de los afluentes del nacimiento del río Subachoque; permitiendo abastecer a los municipios de Subachoque, Rosal, y la zona industrial multimodal propuesta y la parte norte de Madrid. Aun cuando ambas requieren un estudio de balance hídrico; este embalse permitirá además considerar alternativas para mantener sus niveles mediante el trasvase de cuencas.

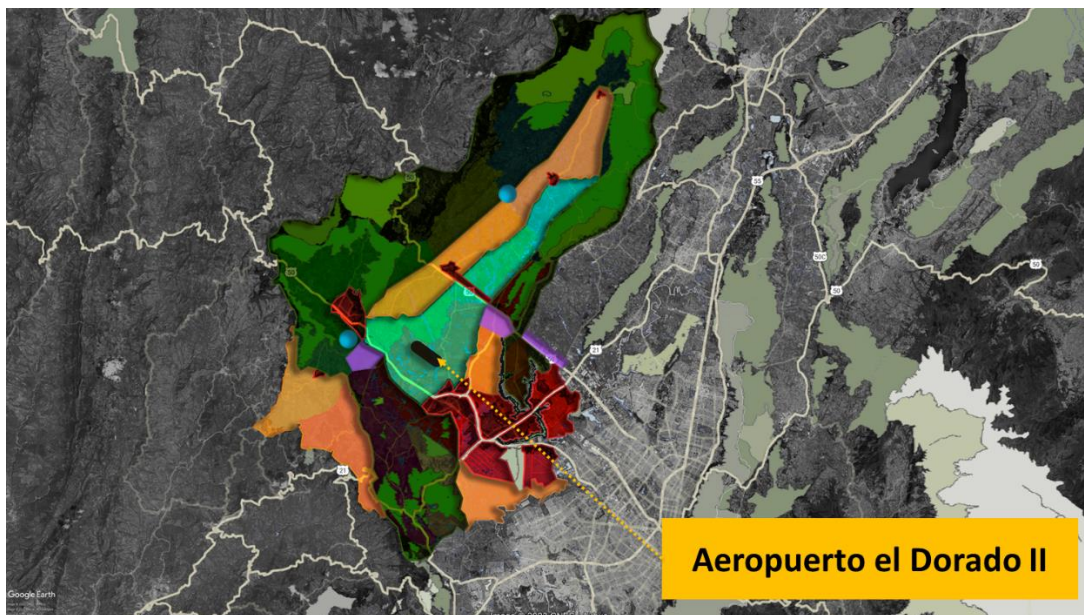
g.) Considerar determinantes físicas relevantes para la zona como el Aeropuerto el Dorado

II

Esta determinante física es incorporada en la propuesta por ser parte integral de las múltiples propuestas que plantea el modelo de ciudad región o región metropolitana; se convierte en un nodo articulador de las acciones urbanas que se desarrollaran sobre la sabana de Bogotá. seguramente

impactara fuertemente los usos y condicionara las mutaciones que estos desarrollen en los territorios de Madrid y Facatativá más concretamente.

Figura 35. Ubicación del Aeropuerto el Dorado II.

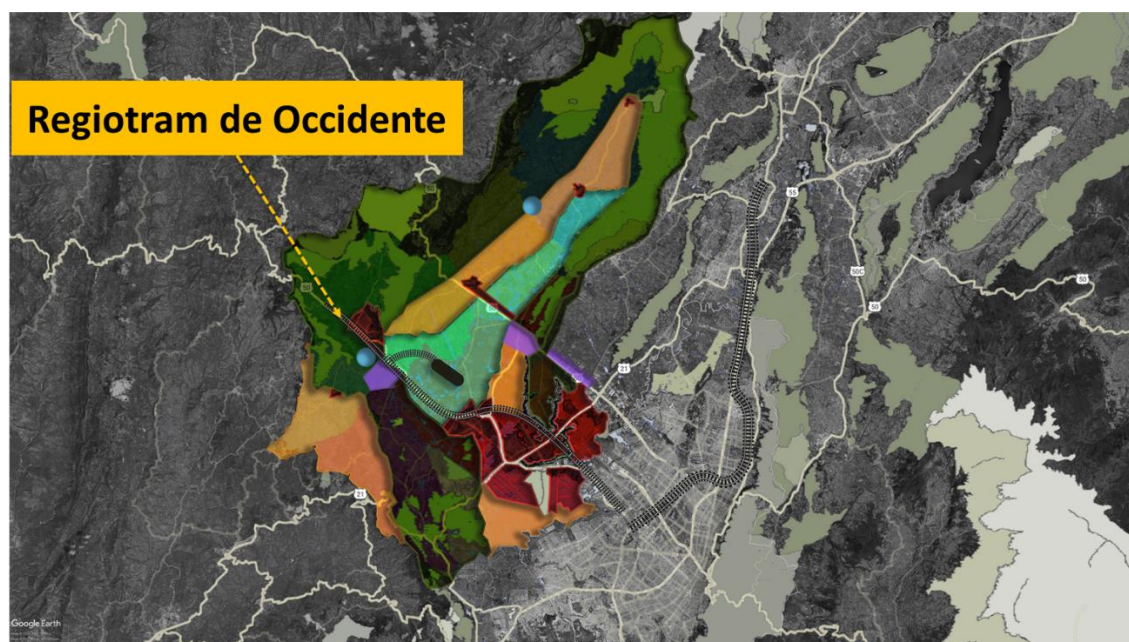


Fuente 54. Elaboración del autor a partir de la consultoría contratada para efectuar el estudio de pre factibilidad para la ampliación de la terminal aérea.

. Esto resume implícitamente la necesidad de identificar alternativas al suministro de Acueducto de Bogotá, para disminuir las dependencias de los municipios, pero también es una oportunidad para la constitución de un acueducto regional conformado por Facatativá, El Rosal, Subachoque y la inclusión del Municipio de la Vega.

h.) La movilidad como determinante directo en el proceso de consolidación de la sabana, pero también para la contención de la expansión.

Figura 36. Identificación grafica del tren de cercanías como articulador de las acciones urbanas en la sabana.



Fuente 55. Elaboración de Autor

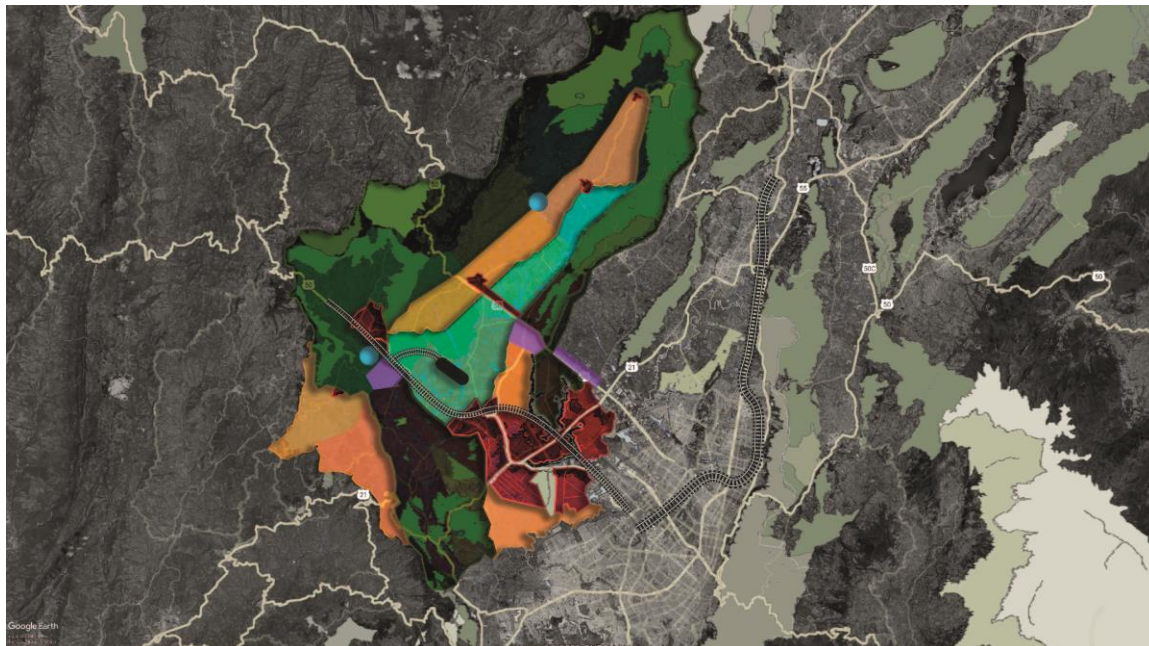
El tren de cercanías o Regiotram” es un elemento que a través de la presente propuesta se plantea como el eje articulador de las acciones humanas, el cual si bien es cierto se configura como dinamizador de procesos urbanos, también debe ser identificado como un instrumento que permite el control de la expansión urbana; toda vez que su adecuada articulación con los demás sistemas permitirá una movilidad fluida que desate en la población propia de cada municipalidad la sensación de arraigo y de permanencia en sus territorios. Postulado que se apoya en los planteamientos de Francesc Ventura. (2016), con el cual se considera que la rehabilitación de la

red férrea existente desde Facatativá, Zipacón, Madrid, Mosquera y Funza debe ser considerada apenas la primera fase de la respuesta a la movilidad. De otra parte la extensión de una línea expresa que comunique a Facatativá, el Rosal y Subachoque desde el punto de los denominados Talleres del Corzo como punto estratégico por su ubicación como enclave Facatativá-Bojacá-Madrid, desde la terminal intermodal sugerida, permitirá interconectar estos municipios incluyendo Bojacá con el aeropuerto el Dorado II; de esta forma se genera movilidad y alternativas de usos de suelo más rentables; una competitividad más agresiva e incluyente con los Municipios de la Sabana permitiendo articular las zonificaciones planteadas en el modelo de gestión urbana.

6.1. COMO DESARROLLAR LA PROPUESTA.

El desarrollo de la propuesta toma a la Corporación Autónoma Regional como eje principal dado su carácter casi ministerial; para que a través de su condición de entidad subsidiaria y de soporte técnico de las entidades territoriales en materia ambiental y territorial, se convierta en el canal de acción que genere los escenarios como desarrollador técnico que identifique los elementos ambientales de conservación, las franjas de protección, efectuando el inventario de puntos eco sistémicos determinantes, el alineamiento de las zonas de protección hídrica, la determinación de los suelos de clasificación agrología I, II, III, VII, la determinación de las cotas máximas de mareas para tiempos de retorno hídrico, las zonas de recuperación ambiental y determinado criterios homogéneos aplicables a todos los municipios de la sabana occidente como insumos básicos con los cuales se logre entablar discusiones de ordenamiento territorial desde la academia y elevar estas condiciones a nivel de Resolución Ambiental que se anexa al POMCA y establezca los parámetros

homogéneos que en adelante sirvan para evaluar y calificar los planes maestros de acueducto y alcantarillado, los planes maestros de saneamiento básico, los planes de usos y ahorro eficiente del agua, logrando de esta manera unificar criterios como determinantes ambientales generales de la sabana. Esto permitirá establecer en todas las jurisdicciones municipales, pero desde un nivel central aspectos como la programación y determinación de los predios que se deberán adquirir a través del 1% del recaudo predial; determinar las zonas de reforestación, las zonas estratégicas ambientales. Los puntos de ubicación y ampliación de las plantas de tratamiento de aguas residuales. Definidos todos estos elementos ambientales, los municipios tendrán las condiciones específicas idóneas que les permitirán proyectar sus necesidades urbanas individuales.



6.2 LOS ACTORES Y ROLES DENTRO DE LA PROPUESTA.

La propuesta requiere de una participación determinada de los siguientes actores:

- a-** La participación de la CAR como eje funcional fundamental.
- b-** La Gobernación de Cundinamarca quien aportara la información de planes estratégicos departamentales, planes departamentales de aguas y estructuración de proyectos relevantes para el desarrollo urbano integrado; además podrá ser actor para la financiación de los proyectos ya sea con los recursos propios o como garante ante el Banco interamericano de desarrollo.
- c-** La ANI y ANLA para que bajo su direccionamiento se establezcan los proyectos de transporte masivo que impactaran el territorio; de los cuales se requieren los diseños, trazados y características constructivas.
- d-** Los Municipios que conforman la provincia de sabana occidente, quienes deberán implementar las determinaciones ambientales adoptadas y ajustarán sus planes de ordenamiento territorial a las nuevas condiciones impartidas como determinantes ambientales de carácter regional.

Referencias

- Acebedo Restrepo, L. F. (2006). *Las Industrias en el Proceso de Expansion de Bogotá hacia el occidente*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Acevedo, L. (2000). *Cuenca alta del Rio Bogota, Plan de Ordenamiento Territorial*. Bogotá: Guadalupe LTDA.
- Alzate, A. S. (2011). Las Políticas Públicas en Colombia. insuficiencias y desafíos. *FORUM*, 95-111 2116-1767 2216-1775.
- Avellaneda, A. B.-P. (2017). *Ordenar Los Territorios*. Bogotá D.C.: Ediciones Uniandes.
- Banco Interamericano de Desarrollo. (2018). *Interdependencias Municipales en regiones metropolitanas - El CAso de Sabana Occidente de Bogota*. New York.
- Beltran, J. P. (2009). *Bogota Region: Crecimineto Urbano en la consolidacion del territorio Metropolitano*. Bogota: Universidad Distrital Francisco jose de Calda.
- Bogota, C. d. (2000). *Observatorio de la region Bogota-Cundinamarca*. bogota .
- Briceño, L. F. (martes 24 de julio de 2018). Bogota y su vecindario. *ADN*, pág. 8.
- Burgos, C. N. (2011). *Analisi del Proceso de Integracion Regional Bogota - Cundinamarca en el periodo 2000-julio 2010*. Bogotá: Universidad Colegio Mayor Nuestra Señora del Rosario.

- Codazzi, Instituto Geografico Agustin. (1997). *Bases Conceptuales y Guia Metodologica para la formulacion del plan de Ordenamiento Territorial Departamental*. Bogota: Linotipia Bolivar.
- Colombia, C. C. (1991). *constitucion Politica de Colombia*. Bogota: Biblioteca del Congreso de la Republica.
- Colombia, G. d. (2000). *Plan de Ordenamiento Territorial para la cuenca alta del rio Bogota*. Bogota.
- Cundinamarca, G. d. (2006). *Anuario estadistico de cundinamarca*. Bogota: Imprenta Nacional.
- Cundinamarca, m. d. (2005). *De las ciudades a las regiones* . Bogota: UNCRD.
- DANE. (2005). *Demografía y Población* . Obtenido de DANE Demografía y Población : Demografía y Población
- Duque Gomez, L. H. (2013). *Mallas Urbanas Desplazadas*. bogota: Pontificia Universidad Javeriana.
- Escallón Gartner, Q. J. (2010). *Calidad de la Vivienda Municipios de la sabana occidente*. Bogotá - Colombia: Uniandes.
- Espinoza, R. (2017). Ordenamiento del territorio entre politica de estado y planes de Gobierno. En A. B. (compiladoras), *Ordenar los Territorios* (págs. 101-118). Bogota D.C.: Ediciones Uniandes.

- Gilberto Andres Molano Rojas - Felipe Zamara Salazar. (2017). Lo metropolitano y el Gobierno de lo Metropolitano. En E. P. Villa, *Construccion de Metrópolis* (págs. 31 - 64). Bogotá: Planeta.
- Grosser, R. D. (1998). *Metropolizacion de la Sabana de Bogota*. Bogotá: Sociedad Geografica de Colombia. Obtenido de [www. sogeocol,edu,co](http://www.sogeocol.edu.co).
- Jimenez, E. M. (2007). *Dinámicas Regionales de la Industrializacion: Análisis Comparativo de Cundinamarca y Bogota, D.C.* Bogotá D.C.: Caja Gráfica Editores Ltda. .
- Mesa de Planificacion Regional Bogota-Cundinamarca. (2005). *Enfoque General de la Mesa y el Proyecto*. Bogota D.C.: Panamericana Formas e Impresos.
- Naciones Unidas para el Desarrollo Regional y Asuntos Economicos. (2005). *Mesa de Planificcion Regional Bogota - Cundinamarca*. Bogotá: Copyright.
- Páramo, P. (2011). *Sociolugares*. Bogotá: Elytec S.A.
- Pineda, Saul. (2010). *Gobernanza Terriotirla e integracion Regional en Colombia: la experiencia de Bogota y Cundinamarca*. Bogotá: Universidad del Rosario.
- PNUD colombia. (2008). *Bogota una apuesta por colombia*. Bogota: IDH bogota.
- Ramiro Lopez Gio, J. M. (2018). *Interdependencias Municipales en regiones metropolitanas el caso de la sabana de Bogota*. Washington, D.C.: Sarah Schineller (A&S Information Specialists, LLC).

- Rojas, G. A. (2017). Lo metropolitano y el gobierno de lo metropolitano. En U. N. Colombia, *Construcción de Metropolis* (pág. 31 a 40). Bogota: Planeta.
- Silveira, M. L. (2008). Globalizacion y Territorio usado: imperativos y solidaridades. *Cuaderno del Cendes*.
- Soja, E. (2004). *Seis Discursos sobre la postmetropolis*. Barcelona: Ediciones UPC.
- Tarazona, A. H. (2014). *Gestion de Grandes Proyectos Urbanos en espacios Metropolizados* . bogota: Universidad Piloto de colombia.
- Tovar, C. A. (2011). *Ciudad Informal Colombiana: Barrios Construidos por la gente*. Bogota: Universidad Nacional de Colombia.
- Universidad del Rosario, G. d. (2011). *Plan de Competitividad para la Provincia de Sabana Occidente*.
- Universidad Externado de Colombia. (2007). *Observatorio de Precios del Suelo para el departamento de Cundinamarca*. Bogota D.C.: Digiprint Editores EU.
- Universidad Externado de Colombia. (2008). *El modelo Urbano de la ciudad Colonial y su Implantacion en Hispanoamerica*. Bogota: Xpress Estudios Grafico y Digital.
- Utria, R. D. (2000). *La metropolizacion de Bogota y La Sabana*. Bogota: Cargrafic S.A.
- Utria, R. D. (2018). Bogota una metropoli en crisis. En P. ACCE, *Bogota: las Politicas Publicas y la ciudad* (págs. 219-270). Bogota: DGP Editores SAS.

Ventura, F. (2016). *Espacio y Movilidad, La arquitectura de los desplazamientos*. Barcelona: Catarata.

Vincent Goueset. (2005). Hacer Metrópoli. En U. E. Colombia, *Hacer metrópoli* (págs. 67-70). Bogotá - Colombia: Universidad Esternado de Colombia.

Zambrano, P. F. (2017). Etapas y Sentidos del Ordenamiento Territorial Colombiano. En R. A. Alice, *Ordenar Los Territorios*. (págs. 85 - 100). Bogota: Uniandes.

Glosario

Anexos

Apéndices

Vita / Nota de Autor

OMAR ALEXIS CASALLAS SANTOS; Arquitecto de la Universidad La Gran Colombia de Bogotá y Especialista en Derecho Urbano de la Universidad del Rosario de Bogotá, Magister Internacional en urbanismo de la Escuela de Ingeniería y Arquitectura de Madrid. he tenido la oportunidad de trabajar para el estado como secretario de Despacho de las oficinas de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial de Facativá, Secretario de Planeación y Obras Publicas de Bojacá, Subgerente de Planeación en la Empresa de Acueducto, Alcantarillado, aseo y Servicios Complementarios de Facativá; Consultor y asesor externo en proyectos de Gestión Urbana y Territorial de la oficina asesora de planeación de Villeta, igualmente asesor en conceptos normativos y técnicos de la empresa de servicios públicos de la empresa de servicios públicos domiciliarios de Villeta, cuya Experiencia adquirida en el sector público y privado ha permitido analizar las diferentes perspectivas de la actividad urbana de la región y entender las dinámicas internas y externas que plantean las dinámicas del desarrollo urbano.

Este documento muestra mi interés en el desarrollo de la región sabana occidente por ser una de las zonas con mayor proyección económica, social y financiera del país, pero diezmada por las cuestionables administraciones locales que generan un lastre en la consolidación de la competitividad de la zona.