



UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE COLOMBIA

Procesos de transformación del suelo rural en la Provincia de Sabana Centro 2000 – 2019.

**Evaluación de la ocupación y coordinación en
ordenamiento territorial**

Jorge Arturo Suarez Forero

Universidad Nacional de Colombia
Facultad de ciencias económicas, Instituto de Estudios Urbanos
Bogotá, Colombia
2022

Procesos de transformación del suelo rural en la Provincia de Sabana Centro 2000 – 2019.

**Evaluación de la ocupación y coordinación en
ordenamiento territorial**

Jorge Arturo Suarez Forero

Trabajo Final de Maestría presentado como requisito para optar al título de:
Magister en Gobierno Urbano

Director:

Mag. Fabio Roberto Zambrano Pantoja

Línea de investigación:

Ciudades, Territorio y Estado

Universidad Nacional de Colombia

Facultad de ciencias económicas, Instituto de Estudios Urbanos

Bogotá, Colombia

2022

Dedico este trabajo a Dios, a mi padre q.e.p.d, quien sembró los valores e ideales que me han servido como guía; a mi madre que con sus sacrificios y luchas me brindo el futuro en el que hoy puedo obtener un logro más en mi vida.

“Hay hombres que luchan un día y son buenos, hay otros que luchan un año y son mejores, hay quienes luchan muchos años y son muy buenos, pero hay los que luchan toda la vida: Esos son los imprescindibles”.
Bertolt Brecht

Declaración de obra original

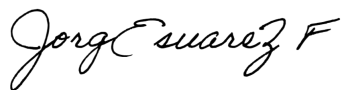
Yo, Jorge Arturo Suarez Forero, declaro lo siguiente:

He leído el Acuerdo 035 de 2003 del Consejo Académico de la Universidad Nacional. «Reglamento sobre propiedad intelectual» y la Normatividad Nacional relacionada al respeto de los derechos de autor. Esta disertación representa mi trabajo original, excepto donde he reconocido las ideas, las palabras, o materiales de otros autores.

Cuando se han presentado ideas o palabras de otros autores en esta disertación, he realizado su respectivo reconocimiento aplicando correctamente los esquemas de citas y referencias bibliográficas en el estilo requerido.

He obtenido el permiso del autor o editor para incluir cualquier material con derechos de autor (por ejemplo, tablas, figuras, instrumentos de encuesta o grandes porciones de texto).

Por último, he sometido esta disertación a la herramienta de integridad académica, definida por la universidad.



Nombre: Jorge Arturo Suarez forero

Fecha 01/08/2022

Resumen

Procesos de transformación del suelo rural en la Provincia de Sabana Centro 2000 –2019.

Evaluación de la ocupación y coordinación en ordenamiento territorial

La suburbanización, como fenómeno territorial en la provincia Sabana Centro, es analizada en este documento desde una óptica de gobierno urbano que contempla la normativa del territorio como base jurídica nacional para la reglamentación del componente rural. Desde allí, se abren escenarios teóricos que analizan los procesos de metropolización y urbanización en el ordenamiento territorial rural desde la perspectiva del estado y el mercado, como ejes preponderantes en los contextos urbano-rurales.

Partiendo de la comprensión de los panoramas normativos y académicos en la materia, se plantea un análisis de las expresiones que han transformado el territorio, fundamentadas en los instrumentos de planeación territorial de los municipios que componen a la provincia Sabana Centro. Con esto, se evidencia la relación entre las disposiciones normativas y las realidades que afrontan los territorios, además de las consecuencias originadas por la desarticulación administrativa y su gobernanza, que limitan la comprensión del territorio y originan acciones y decisiones fragmentadas, parcializadas y sesgadas por las posturas individuales los actores y autoridades frente a la planeación y ordenamiento territorial.

Palabras clave: Suburbanización, fenómeno territorial, urbano–rural, metropolización, urbanización, transformación.

Abstract

**Rural land transformation processes in the
Sabana Centro province 2000 –2019.
Occupancy evaluation and coordination in land management**

This investigation analyzes suburbanization as a territorial phenomenon in the Sabana Centro province, from an urban government perspective that considers territorial regulations as a national legal basis for rural regimentation. Thus, theoretical approaches allow the analysis of metropolization and urbanization processes that takes place in the planification of the rural territory, considering state and market as predominant axes in the urban-rural contexts.

Understanding these normative and academic panoramas, it is possible to analyze the scope of expressions that have transformed the territory, based on the instruments for territorial planning in the Sabana Centro province. This análisis reveal the relation between normative dispositions and the reality of the territory, as well as the consequences of administrative disarticulation and traditional governance practices, which limit the understanding of the territory and raises fragmented, partial and biased desitions from actors and authorities' stance regarding planning and organization of the territories.

Keywords: Suburbanization, territorial phenomenon, urban-rural, metropolization, urbanization, transformation.

Contenido

	Pág.
1. Capítulo 1: Sustento problémico, teorico y normativo.....	18
1.1 Planteamiento del problema	18
1.1.1 Hipótesis de trabajo.....	22
1.2 Diseño de investigación	24
1.2.1 Pregunta de Investigación	24
1.2.2 Objetivo General.....	24
1.2.3 Objetivos Específicos	25
1.2.4 Metodología	25
1.3 Marco Teórico	27
1.3.1 Procesos de crecimiento y expansión urbana: urbanización, y metropolización.....	27
1.3.2 La urbanización en América Latina.....	30
1.3.3 Los procesos de metropolización y su impacto en el territorio rural	35
1.3.4 El ordenamiento territorial rural	36
1.3.5 El ordenamiento territorial rural, el Estado y el Mercado.....	37
1.3.6 ¿A dónde se dirigen los procesos de metropolización y ordenamiento territorial rural?	40
1.4 Marco normativo	41
1.4.1 Ley 388 de 1997	41
1.4.2 Decreto 3600 de 2007	44
1.4.3 Decreto 4066 de 2008	46
1.4.4 Ley 1469 de 2011	47
1.4.5 Decretos 1076 y 1077 de 2015	48
1.4.6 Ley 1776 de 2016.....	49
1.4.7 Decreto 893 de 2017	49
1.5 La posibilidad de urbanización del suelo rural y suburbano, según la ley.....	50
1.6 Conclusiones.....	51
2. Capítulo 2: Contextualización y Transformaciones Territoriales.....	56
2.1 Caracterización del área de estudio: provincia Sabana Centro.....	56
2.2 Transformaciones en los ejes estructurantes del territorio	58
2.2.1 Eje demográfico: condiciones poblacionales	58

2.2.2 Eje geográfico–espacial: clasificación y categorización del suelo	66
2.2.3 Eje socioeconómico: usos y aprovechamientos del suelo	72
2.2.4 Eje Ambiental: riesgo ambiental y cambio climático	74
2.3 El Componente Rural de los POT en la provincia Sabana Centro	78
2.4 Conclusiones.....	88
3. Capítulo 3: Expresiones y Transformaciones en la ocupación de suelo rural: efectos sobre el ordenamiento regional.....	95
3.1 Centros Urbanos.....	96
3.2 Evolución en la ocupación del territorio.....	99
3.2.1 Consolidación de vivienda compacta de alta densidad.....	100
3.2.2 Consolidación de vivienda dispersa de baja densidad, parcelación rural..	102
3.2.3 Desarrollo de Proyectos Inmobiliarios – Vivienda Privada	104
3.2.4 Zonas industriales y agroindustriales.....	106
3.3 Suburbanización	109
3.4 Conurbación	109
3.5 Dimensión Socioeconómica	112
3.6 Zonas ambientales.....	116
3.7 Injerencia de las autoridades en el uso y aprovechamiento del suelo rural.....	118
3.7.1 Alcaldías municipales	119
3.7.2 Asociación Sabana Centro.....	121
3.7.3 Región Central RAP-E.....	122
3.8 Conclusiones.....	123
4. Conclusiones y Recomendaciones.....	127

Lista de figuras

	Pág.
Figura 1-1: Causas y efectos territoriales.....	29
Figura 2-1: Mapa de la provincia Sabana Centro y sus municipios.	56
Figura 2-2: Grupos de municipios por valor agregado.....	58
Figura 2-3: Crecimiento poblacional de la provincia Sabana Centro y Cundinamarca, 2005-2018.....	59
Figura 2-4: Variaciones en la población de la provincia Sabana Centro, años 2005 y 2018, por municipio.....	61
Figura 2-5: Variaciones en la población por municipios de la provincia Sabana Centro, años 2005 y 2018	62
Figura 2-6: Densidad poblacional (habitantes/km ²) de la provincia Sabana Centro, 2015 – 2019.....	62
Figura 2-7: Densidad poblacional por municipios de la provincia Sabana Centro, 2019.....	63
Figura 2-8: Distribución de la población por municipios de la provincia Sabana Centro, años 2005 y 2018.	65
Figura 2-9: Variaciones en el crecimiento de la huella urbana de los municipios de la provincia Sabana Centro entre los años 2005 y 2018.....	67
Figura 2-10: Crecimiento de la huella urbana en la provincia Sabana Centro.....	69
Figura 2-11: Vocaciones municipales de la provincia Sabana Centro, 2018.	71
Figura 2-12: Competitividad de las provincias del departamento de Cundinamarca.....	73
Figura 2-13: Zonas de interés ambiental de la Provincia Sabana Centro para el año 2014.	75
Figura 2-14: Prestación del servicio de agua de la provincia Sabana Centro.	76
Figura 2-15: Consolidación de usos del suelo propuestos por los instrumentos de ordenamiento territorial de la provincia Sabana Centro.....	82

Figura 2-16: Distribución de la población por municipios de la provincia Sabana Centro, año 2018.	84
Figura 2-17: Situación territorial de la provincia Sabana Centro a 2018.	86
Figura 3-1: Centros urbanos con mayor crecimiento de área urbana entre el año 2000 y 2019.	96
Figura 3-2: Centro urbano con menor crecimiento de área urbana entre el año 2000 y 2019	98
Figura 3-3: Territorio de la provincia Sabana Centro, año 2000 – 2019.	99
Figura 3-4: Consolidación de vivienda compacta de alta densidad en los municipios de Zipaquirá y Sopó.	101
Figura 3-5: Tipologías de vivienda – Zipaquirá.	102
Figura 3-6: Consolidación de viviendas dispersas de baja densidad parcelación rural, Tipo A – Chía e inmediaciones de Cajicá.	103
Figura 3-7: Consolidación de viviendas dispersas de baja densidad parcelación rural. Tipo B – Cajica e inmediaciones de zipaquira.	104
Figura 3-8: Desarrollo de proyectos inmobiliarios – vivienda privada entre Chía y Cajicá.	105
Figura 3-9: Zonas industriales y agroindustriales 2000 - 2019 – Cajicá Y Zipaquira.....	107
Figura 3-10: Transformaciones y expresiones en el territorio de la provincia Sabana Centro 2019.	108
Figura 3-11: Conurbaciones Bogotá – Chía – Cota.....	110
Figura 3-12:Transiciones Chía – Cajicá.	111
Figura 3-13:Áreas sembradas de productos relevantes en la provincia Sabana Centro Centro, 2007 – 2019.....	112
Figura 3-14: Producción agrícola en la provincia Sabana Centro entre el 2007 – 2019	114
Figura 3-15:Zona ambiental y natural	116
Figura 3-16: Síntesis de ocupación del suelo en la provincia Sabana Centro.....	118

Lista de tablas

	Pág.
Tabla 1-1: Clasificación del suelo para los POT – Ley 388 de 1997.....	20
Tabla 1-2: Categorías del uso del suelo rural	43
Tabla 1-3: Subcategorías del suelo rural.	45
Tabla 2-1: Variación total en la población de la provincia Sabana Centro, años 2005 y 2018.	60
Tabla 2-2: Variaciones en la población de la provincia Sabana Centro, años 2005 y 2018, por municipio.....	61
Tabla 2-3: Distribución de la población urbana y rural por municipios de la provincia Sabana Centro, años 2005 y 2018.	64
Tabla 2-4: Variaciones en el crecimiento de la huella urbana de los municipios de la provincia Sabana Centro entre los años 2005 y 2018.....	67
Tabla 2-5: Instrumentos de planificación territorial analizados.....	80
Tabla 2-6: Distribución de la población por municipios de la provincia Sabana Centro, año 2018.	84
Tabla 3-1: Dimensiones de lo Urbano y Suburbano.	95
Tabla 3-2: Convenios interadministrativos ejecutados por la Asociación Sabana Centro con los municipios de la provincia.....	121

Introducción

En Colombia, los procesos de crecimiento de las ciudades fueron sobresalientes a mediados del siglo XX, caracterizados por el acelerado aumento de la población urbana. De acuerdo con Rother (1968), Colombia contaba con cerca 11 millones de habitantes en el año 1951 y aproximadamente 17 millones en 1964, lo que representa un aumento poblacional del 51,4% en un lapso de 15 años, marcado además por un intenso movimiento migratorio del campo a la ciudad. Este proceso se intensificó progresivamente debido a las precarias condiciones de la tenencia de tierra, a la modernización de la agricultura, la oferta de transporte y servicios, la naciente industrialización, entre otros (Steiner, 2008).

Para el año 1993, el censo poblacional indicó que el país contaba con 33 millones de habitantes, y puso en evidencia el impacto del éxodo rural ocasionado por la violencia y otros factores sociales propios de aquel momento histórico. Esta tendencia se mantuvo durante los siguientes 10 años, de forma que para el año 2000 la población del país ascendió a los 39 millones de habitantes. Para entonces, la distribución poblacional en los territorios estuvo determinada por el conflicto armado, que inauguraba nuevos factores de expulsión y atracción de la población en los territorios (Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE], 2018).

En Colombia, como en muchos otros países, el fuerte impacto de estos fenómenos se manifestó tanto en el territorio urbano como en el rural. Para el año 1993, el modelo de ocupación del territorio mostraba una concentración poblacional del 75% en zonas urbanas y 25% en zonas rurales (Ruiz et al, 2007). Este fenómeno fue enfático en ciudades como Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla, que contaban con 2.351.994 habitantes la primera y no más de 1.669.341 habitantes las últimas: más del 48.6% del total del suelo estaba urbanizado. Con esto, se originaron nuevos procesos de urbanización formal e informal que ocasionaron un incremento en la concentración de población en zonas consideradas

como urbanas, un aumento en la densidad en los municipios y una mayor proporción de habitantes radicados en los principales centros urbanos (Ruiz et al, 2007).

A lo largo de la segunda mitad del siglo XX, Bogotá atravesó fenómenos de expansión territorial durante dos amplios periodos de tiempo. El primero, entre los años 1951 y 1970, estuvo marcado por un clima político que favoreció la consolidación de las guerrillas, el recrudecimiento de la pugna entre partidos políticos, la lucha entre partidos políticos, la intimidación política a la población rural, el fortalecimiento de la industria en escenarios urbanos y el aumento de la movilidad demográfica. El segundo, entre los años 1985 y 2000, determinado por las dinámicas económicas en el contexto urbano, la fuerza de los sectores comercial y de servicios en la ciudad, y otros aspectos fundamentales de lo político, jurídico y sociocultural (Novoa, 2010). El aumento de la población residente en Bogotá tuvo impacto sobre su territorio urbano y rural, que densificaron y transformaron la forma de vivir la ciudad.

Para el periodo comprendido entre 2005 y 2010, el crecimiento poblacional y las condiciones de ocupación del suelo causaron la extensión de la huella urbana sobre los límites sur, norte y occidente de la ciudad, incrementando la oferta de vivienda. Se inauguraron así situaciones críticas que complejizaron la habitabilidad de la ciudad, por ejemplo, en lo que respecta a los tiempos de desplazamiento, accesibilidad a ciertas zonas, aumento de la contaminación y violencia urbana. Esto derivó en una tendencia a la conurbación con los municipios aledaños: Chía al norte, al occidente con Cota y Mosquera, y al sur Soacha (Secretaría Distrital de Planeación [SDP], 2018). Estas transiciones promovieron en la población una búsqueda de alternativas urbanas o suburbanas que, por tensiones laborales, de vivienda y equipamientos, resultaron por aumentar la concentración poblacional en los principales centros urbanos de los municipios circundantes.

Todos estos factores determinantes en los procesos de ocupación del territorio dieron lugar, entre 1997 y 2016, a un rápido desarrollo de proyectos residenciales urbanos en municipios como Chía y Cajicá, los cuales fueron polos de atracción para la ciudad y la región de acuerdo a sus dinámicas residenciales, comerciales e industriales en municipios como Tocancipá, Gachancipá y Sopó. Aquí se destaca el cambio de vocación de los municipios, de forma que aquellos con mayor cantidad de habitantes empezaron a ser

reconocidos como principales canales para la redistribución de la población, siendo Zipaquirá central en la región (Contreras, 2017a).

Para el año 2016, estos fenómenos habían modificado la vocación de los territorios tanto a nivel físico y espacial, como en las dimensiones ambientales, sociales, económicas y culturales; así, favoreciendo la suburbanización en las zonas rurales y en los espacios vacíos entre lo urbano y lo rural que se caracterizan por la coexistencia de terrenos de producción agropecuaria y zonas residenciales (casas campestres, viviendas de interés social, edificios multifamiliares, espacios recreativos, etc.) (Martínez Herrera, 2015). Siguiendo a Contreras (2017b), este proceso de centralización y conurbación se entiende como la tendencia a centralizar la mayor proporción de la población, a escala de la provincia y de la propia aglomeración metropolitana, en la ciudad central y su periferia inmediata, provocando la conurbación con los centros urbanos circunvecinos (p. 48).

Contreras (2017b) concluye que estas acciones fueron determinantes e incluso incentivaron el despoblamiento del campo, debido a los impactos de la parcelación del territorio en la economía, que desestimula la actividad agrícola y termina por fortalecer la venta de terrenos a grandes constructoras. Esto se debe a que, en primer lugar, el espacio rural para el cultivo es reducido, distante y subutilizado; en segundo lugar, el agro dejó de ser una actividad rentable en la economía nacional; en tercer lugar, el sector de comercio y servicios ofrece mayor rentabilidad y exige un menor esfuerzo (Martínez Herrera, 2015). La demanda de vivienda a menores costos, así como el impulso de la urbanización de bajo y alto costo para distintos sectores, da luces sobre la realidad actual del componente rural del territorio y los usos del suelo en la provincia Sabana Centro, revelando potenciales necesidades y problemáticas a nivel supramunicipal, regional y administrativo a corto, medio y largo plazo.

Este trabajo aborda las principales transformaciones territoriales en los usos y aprovechamientos del suelo rural en la provincia Sabana Centro y sus municipios (Tabio, Tenjo, Cota, Chía, Cajicá, Sopó, Zipaquirá, Tocancipá, Gachancipá, Cogua y Nemocón), con el fin de caracterizar sus efectos en el ordenamiento territorial en el periodo comprendido entre los años 2000 y 2019. Lo anterior, estructurándose en tres capítulos.

El primero aborda el problema de investigación y desarrolla los marcos teórico y normativo que le da contexto a este estudio y aporta una visión ilustrada de los procesos de metropolización y ordenamiento territorial rural. Prioriza la Ley 388 de 1997 y decretos

subsecuentes que regulan la ordenación del suelo rural, como un instrumento de apoyo para la intervención de las zonas rurales a partir de la formulación y modificación de los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) y su base normativa. En el segundo capítulo se analizan las transformaciones y expresiones en el territorio, considerando las variables más relevantes contempladas por las dimensiones estructurales del territorio, para una mayor comprensión del abordaje que se otorga al componente rural en los instrumentos de planeación territorial en la provincia Sabana Centro. Finalmente, el tercer capítulo presenta la transformación en la ocupación en el territorio, contemplando las problemáticas y efectos originados por los fenómenos en la ocupación rural en la región, analizando las acciones y decisiones de las autoridades en lo que respecta al ordenamiento territorial y el uso del suelo rural en la provincia.

1.Capítulo 1: Sustento problémico, teorico y normativo

1.1 Planteamiento del problema

La relación de una población con el territorio que habita está determinada de manera significativa por las dinámicas de uso y aprovechamiento del suelo, lo que inevitablemente involucra los procesos de urbanización que, en el caso de Colombia, se acentuaron desde la segunda mitad del siglo pasado. Según Casanova (2006), esto es especialmente cierto en las zonas rurales que son concebidas ya no como espacios para la producción y la reproducción, sino recursos para ser consumidos y explotados.

Las transformaciones del territorio rural determinadas por factores sociales, políticos y económicos (que a menudo exceden o se adelantan a las regulaciones normativas) son fundamentales en la forma como este territorio se concibe y, por ende, se utiliza. De esta manera, las concepciones del territorio rural terminan por restarle relevancia con respecto a los espacios urbanos circundantes, lo que implica desconocer su valor de uso agropecuario, silvopastoril y de conservación de la diversidad de fauna y flora en las regiones; en últimas, lo relegan a ser una prolongación del contexto urbano, con todo lo que esto implica (León, 2015).

En el caso de la provincia Sabana Centro, el crecimiento urbano fue de 38,3% en los últimos 13 años, cifra que resulta significativa si se considera que en Bogotá fue del 8,4% en el mismo periodo de tiempo; así, para el año 2018 alcanzó los 539.295 habitantes en una extensión de 1005 km² (Cámara de Comercio, 2018). En la actualidad, los procesos de urbanización y metropolización aceleran la expansión de lo urbano en los territorios y la pérdida del espacio rural, a la vez que impactan el aprovechamiento del suelo productivo a escala municipal, regional y departamental (Cámara de Comercio, 2018).

En este contexto, los procesos de suburbanización han sido determinantes en las transformaciones de los territorios rurales y en las tendencias del ordenamiento territorial, pues se asocian con un cambio radical de los usos del suelo rural: mientras desaparecen paulatinamente los usos rurales tradicionales, se introducen en espacios rurales usos y aprovechamientos que fueron exclusivos de lo urbano (Alzate Navarro, 2009). De acuerdo con Delgado (2003), en los suelos rurales se localizan usos industriales, comerciales y de servicios que conllevan una difusión económica de alto impacto en las condiciones de desarrollo territorial. Del mismo modo, los grandes equipamientos y la aparición de proyectos de vivienda campestre son los usos de mayor impacto en las zonas rurales que se transforman en suburbanas ante la coexistencia de dinámicas de lo rural y lo urbano en el mismo territorio (Alzate Navarro, 2009).

La suburbanización se expresa de manera prioritaria en la progresiva aparición de distintos tipos de edificaciones dispersas en zonas rurales, especialmente proyectos de vivienda de estratos altos ubicados en zonas de ladera y edificaciones industriales, favorecida por procesos acelerados de subdivisión predial (Contreras, 2017a). Esto, como producto de los cambios en las dinámicas de uso del suelo, la demanda de bienes de valor paisajístico y ambiental, y la creciente fragmentación de la identidad y vocación campesina.

En términos legislativos, vale anotar que la Constitución Política de 1991 otorga autonomía a los municipios en materia territorial, mientras que la Ley 388 del año 1997 dispone:

El ordenamiento del territorio municipal y distrital comprende un conjunto de acciones político administrativas y de planificación física concertadas, emprendidas por los municipios o distritos y áreas metropolitanas, en ejercicio de la función pública que les compete, dentro de los límites fijados por la Constitución y las leyes, en orden a disponer de instrumentos eficientes para orientar el desarrollo del territorio bajo su jurisdicción y regular la utilización, transformación y ocupación del espacio, de acuerdo con las estrategias de desarrollo socioeconómico y en armonía con el medio ambiente y las tradiciones históricas y culturales. (Artículo 5)

La mesa de expertos en gobiernos metropolitanos indica que la norma promueve la descentralización política, administrativa y fiscal en lo que respecta a la oferta y prestación de servicios públicos determinados por la ley, a la construcción de obras necesarias para el progreso, al ordenamiento de su territorio en términos de desarrollo, y a la participación comunitaria como mecanismo clave para la mejora de condiciones socioculturales para

sus habitantes (Observatorio de Gobierno Humano [OGU] e Instituto de Estudios Urbanos [IEU], 2020). Otros instrumentos de gestión, financiación y control complementan este marco normativo, sustentados en la participación comunitaria como ventaja para los distintos actores municipales a la hora de identificar problemáticas relevantes y diseñar estrategias para su intervención o la mitigación de sus impactos (Contreras, 2017a).

De acuerdo con la Ley 388 de 1997, en su artículo 14 que refiere al Componente Rural, los municipios de la provincia Sabana Centro tienen libertad para actuar frente a las transformaciones de su suelo rural, con el fin de organizar su territorio mediante la toma de decisiones en conjunto con los diferentes actores sociales, definiendo lineamientos de intervención y ocupación de las áreas rurales, así como de su aprovechamiento bajo las herramientas o instrumentos de planeación territorial. Esta perspectiva plantea tres dimensiones: la técnica, la política y la participativa, por lo que las acciones sobre el territorio deben ser consensuadas con sus habitantes, considerando los intereses sectoriales y colectivos, y las dinámicas territoriales específicas (Contreras, 2017b).

La Ley 388 de 1997 define el Componente Rural como un instrumento que propende por garantizar la interacción adecuada entre asentamientos rurales y cabeceras municipales, así como la utilización correcta de suelo rural y las actuaciones públicas que generan infraestructuras y equipamientos básicos para la población de las zonas rurales. Este Componente Rural determina la clasificación del suelo y especifica los tipos de suelo que se pueden contemplar en los POT (Tabla 1-1).

Tabla 1-1: Clasificación del suelo para los POT – Ley 388 de 1997.

Dimensión	Definición
Clases de suelo (art.30)	Los planes de ordenamiento territorial clasificarán el territorio de los municipios y distritos en suelo urbano, rural y de expansión urbana. Al interior de estas clases podrán establecerse las categorías de suburbano y de protección, de conformidad con los criterios generales establecidos en los artículos siguientes (Artículo 30).

Dimensión	Definición
<p>Suelo Urbano (art. 31)</p>	<p>Constituyen el suelo urbano, las áreas del territorio distrital o municipal destinadas a usos urbanos por el plan de ordenamiento, que cuenten con infraestructura vial y redes primarias de energía, acueducto y alcantarillado, posibilitándose su urbanización y edificación, según sea el caso. Podrán pertenecer a esta categoría aquellas zonas con procesos de urbanización incompletos, comprendidos en áreas consolidadas con edificación, que se definan como áreas de mejoramiento integral en los planes de ordenamiento territorial.</p>
<p>Suelo Rural (art. 33)</p>	<p>Constituyen esta categoría los terrenos no aptos para el uso urbano, por razones de oportunidad, o por su destinación a usos agrícolas, ganaderos, forestales, de explotación de recursos naturales y actividades análogas.</p>
<p>Suelo Suburbano (art. 34)</p>	<p>Suelo suburbano. Constituyen esta categoría las áreas ubicadas dentro del suelo rural, en las que se mezclan los usos del suelo y las formas de vida del campo y la ciudad, diferentes a las clasificadas como áreas de expansión urbana, que pueden ser objeto de desarrollo con restricciones de uso, de intensidad y de densidad, garantizando el autoabastecimiento en servicios públicos domiciliarios, de conformidad con lo establecido en la Ley 99 de 1993 y en la Ley 142 de 1994. Podrán formar parte de esta categoría los suelos correspondientes a los corredores urbanos interregionales.</p>

Fuente: Ley 388 del 1997

Según esta clasificación, el suelo rural se define como aquel que no es apto para usos urbanos, a la vez que el suelo suburbano es una de las categorías del suelo rural. Se hace evidente la necesidad de una mejor definición de los límites y características del suelo suburbano que reconozca la naturaleza de los procesos de suburbanización, que están ligados a los usos urbanos, pero integran las oportunidades ambientales del suelo rural.

En 2007 se publica el Decreto 3600, que define conceptos como estructura ecológica principal, umbral máximo de urbanización, unidad mínima de actuación, unidad de planificación rural, entre otros. Con esto, reconoce normativamente el suelo suburbano y su planificación, aunque en su definición no lo desliga del suelo rural, el cual tiene dinámicas e identidades distintas, y desconoce que el suelo suburbano está enfocado en un desarrollo paulatino que se mueve por la presión inmobiliaria proveniente de los centros urbanos.

Considerando este marco normativo, desde el año 2000, Bogotá y los municipios de la provincia Sabana Centro han aprobado Planes de Ordenamiento Territorial que le apuntan a un esfuerzo por responder al comportamiento del territorio y las transformaciones rurales. Las problemáticas de ocupación del suelo incluyen tendencias como la de la suburbanización, las cuales desbordan los límites administrativos, ocasionando impactos multidimensionales a nivel regional. Las administraciones desconocen el carácter supramunicipal, en vista de que limitan sus estrategias a nivel municipal, actuando de manera desarticulada con los demás municipios de la provincia y generando una visión segmentada y desorientada de la región. Se entiende que seguirá en aumento la demanda de ambientes seguros, tranquilos, limpios y asequibles en comparación con las zonas urbanas de la ciudad, pues son un bien muy escaso y de alto valor ante el agotamiento de espacio público y zonas verdes en las ciudades núcleo y las áreas propiamente urbanas (Ruiz et al, 2007).

De acuerdo con lo anterior, resulta fundamental evaluar cuáles han sido las principales transformaciones y expresiones territoriales en el suelo rural de la provincia Sabana Centro y qué efectos ha tenido en el ordenamiento territorial, para lo cual se seleccionó el caso de los municipios de Chía y Cajicá, en el periodo comprendido entre el año 2000 y el año 2019, de gran riqueza para el análisis que se plantea en este estudio.

1.1.1 Hipótesis de trabajo

La hipótesis que orienta este trabajo de investigación sostiene que la expansión urbana y procesos de suburbanización en la provincia Sabana Centro han generado transformaciones en la ocupación del suelo rural, tanto de manera formal como informal, posibilitadas por la definición que la Ley 388 de 1997 hace del suelo suburbano, que aparece como categoría del suelo rural y no tiene entidad propia. En consecuencia, no establece una regulación específica para este tipo de suelo, que contemple sus

características particulares y determine de manera clara las limitaciones del uso del suelo en estos territorios, haciendo posibles las actuaciones de intereses particulares privados dentro del contexto rural de la provincia, lo que tiene efectos potencialmente riesgosos.

Se infiere que, en la práctica, esto se traduce en la reducción del territorio rural y, con esto, el despoblamiento del campo, la disminución de espacios productivos de suelo rural, la disminución de la capacidad productiva y la desaparición paulatina del agro en la economía de la provincia. Como consecuencia, se generan riesgos ambientales y de abastecimiento de los mismos territorios y los núcleos geográficos centrales como Bogotá, que dependen de ellos. Por otro lado, la apertura de nuevas economías está basada en el fortalecimiento de la burbuja inmobiliaria, incrementando el nivel de vida y posibilitando la oferta de vivienda en este territorio; la aceleración en la ocupación urbana en la provincia y el incremento de la población desencadenaría problemáticas como la saturación de servicios públicos, la centralización del empleo, el déficit en la cobertura de equipamientos, la congestión vial y la carente oferta de transporte.

En este escenario, es de suponer que el rol de las administraciones municipales y sus POT sea el de subsanar las deficiencias provocadas por los fenómenos de transformación territorial, según lo establece la ley. Sin embargo, el conflicto aparece cuando la ley se acata de manera parcial o se interpreta de manera limitada en lo que respecta a la jurisdicción político-administrativa de las entidades territoriales.

Según esto, este trabajo se desarrolla desde la presunción de que existe un déficit en la concertación municipal, que tiene un fuerte impacto en el ordenamiento territorial en tanto genera vacíos administrativos que permiten la libre actividad de actores privados, sin regulación suficiente de los impactos que puedan generar en el territorio. Así, ante los efectos de una expansión urbana regulada de manera imprecisa o insuficiente, parece que las normas se han venido ajustando a las realidades de los territorios, para cubrir parcialmente los vacíos encontrados a lo largo del tiempo, buscando una mejor categorización de suelos que dé relevancia al modelo de ocupación dirigido a la metropolización.

Esto ha permitido afinar la identificación de las problemáticas territoriales y de su incidencia en la ocupación del suelo rural, abriendo escenarios que le otorguen a la provincia una mayor relevancia y que favorezcan el desarrollo de acuerdos para articulación de funciones y actividades en los distintos municipios que se orienten a la resolución efectiva de los

problemas supramunicipales que superan la capacidad de respuesta individual de cada municipio.

Cualquier intento de análisis de estos fenómenos de urbanización, metropolización y suburbanización pretende responder a su complejidad y a la amplia variedad de sus efectos; por tanto, exige un abordaje interdisciplinario, aunque intentar un análisis desde distintos escenarios críticos pueda inaugurar ciertas limitaciones al entendimiento de la relación Bogotá Sabana. Esta hipotética postura no garantiza la identificación de las causas, pero sí permite un acercamiento a las consecuencias de estos fenómenos a una escala más amplia que la municipal.

1.2 Diseño de investigación

1.2.1 Pregunta de Investigación

Este trabajo de investigación responde a la pregunta: ¿Cuáles han sido las principales transformaciones y expresiones territoriales en el suelo rural de la provincia Sabana Centro y cuáles han sido sus efectos en el ordenamiento territorial rural desde el año 2000 al 2019?

La indagación se complementa por las siguientes preguntas adicionales:

- ¿Cómo se han desarrollado los procesos de urbanización y metropolización a nivel global para la configuración del territorio rural?
- ¿De qué manera se ha transformado el territorio a partir de lo establecido en la norma nacional y sus Planes Básicos de Ordenamiento Territorial?
- ¿Qué factores han modificado los procesos ocupación en el territorio rural de la provincia de Sabana Centro?

1.2.2 Objetivo General

Identificar las principales transformaciones y expresiones territoriales en el suelo rural de la provincia Sabana Centro y cuáles han sido sus efectos en el ordenamiento territorial rural desde el año 2000 al 2019.

1.2.3 Objetivos Específicos

- Investigar cómo se han desarrollado los procesos de urbanización y metropolización a nivel global para la configuración del territorio rural
- Determinar de qué manera se ha transformado el territorio a partir de lo establecido en la norma nacional y sus Planes Básicos de Ordenamiento Territorial.
- Establecer qué factores han modificado los procesos ocupación en el territorio rural de la provincia de Sabana centro.

1.2.4 Metodología

Para el desarrollo de este trabajo final de maestría se identificaron y caracterizaron los factores que han transformado el territorio de la provincia de Sabana Centro, teniendo en cuenta las variaciones en los usos y aprovechamientos del suelo rural y expresiones en las áreas rurales. Esto, a través del estudio de tres tipos de transformaciones: la transformación estructurante, la transformación normativa y las transformaciones de ocupación territorial. Para esto se realizó un análisis cualitativo de carácter inductivo, basado en las interpretaciones de las realidades del territorio desde distintas perspectivas y considerando de manera multidimensional los fenómenos estudiados.

Para lograr esto, este trabajo se desarrolla en cuatro capítulos en los que se establecen las bases para el análisis de los tres tipos de transformaciones seleccionadas: normativa, estructurante y de ocupación. En el primer capítulo se realiza una definición del problema de investigación y el diseño de investigación, para luego desarrollar las bases teóricas y normativas que darán sustento al análisis; mediante la revisión de documentos legales y literatura académica el marco teórico referencia los conceptos involucrados, a la vez que el marco normativo expone los cambios que ha tenido la legislación en el periodo de tiempo seleccionado para estudio, en función de las dinámicas de configuración territorial y las necesidades de mitigación de los fenómenos emergentes tras las diversas interpretaciones del componente rural en la ley 388 de 1997, orientando al investigador a cuestionar las posibilidades de urbanizar el suelo rural y el suelo suburbano.

En el segundo capítulo, se hace la caracterización y contextualización de la provincia Sabana Centro y se analizan las transformaciones en los ejes estructurantes (demográfico, geográfico–espacial, socioeconómico, ambiental) relevantes para este estudio, basados en los cambios y variaciones importantes que se han presentado entre el año 2000 – 2019,

con lo cual se realiza después una síntesis de la normativa del componente rural en los planes y estrategias de ordenamiento territorial específicos para la provincia, analizando su relación con los procesos de transformación rural. Para este apartado, se tomaron fuentes oficiales de instituciones públicas y privadas, como las alcaldías municipales, entidades gubernamentales nacionales, Cámara de Comercio de Bogotá, y Sabana Centro cómo vamos. También, se utilizan planos, mapas y tablas como fuentes para analizar la transformación territorial que se ha dado en las últimas décadas.

En el tercer capítulo, se realiza un análisis cualitativo de las transformaciones del territorio a partir de las dinámicas de ocupación del suelo, tomando como base la planimetría y documentos normativos. A partir de esto, en el cuarto capítulo se consolidan las conclusiones y recomendaciones derivadas del análisis.

En una primera fase de investigación se realizó la recolección y análisis de literatura especializada y documentos reglamentarios y político-administrativos; específicamente, fuentes académicas alrededor de los conceptos de metropolización, suburbanización, conurbación y ordenamiento territorial rural, así como fuentes que proporcionen un estado del arte en el ámbito regional, atendiendo a las dinámicas e identidades territoriales. Igualmente, se consultaron leyes, decretos y Planes Básicos de Ordenamiento Territorial. Se tuvieron en cuenta los antecedentes históricos del problema de investigación, reconociendo los orígenes de los fenómenos estudiados, aunque el estudio esté delimitado al periodo entre los años 2000 y 2019. En este caso, se comenzó desde mediados del siglo XX y se organizaron de manera cronológica.

Una vez determinados los principales los factores de análisis, se seleccionaron los instrumentos pertinentes para la recolección de información a partir de la cual se realizará el análisis. En esta fase se implementaron como instrumentos y herramientas metodológicas la elaboración de mapas, planos, esquemas, tablas conceptuales, etc., así como el uso de Google Earth para la caracterización de cartográfica.

En la segunda fase de la investigación se realizó el análisis de la información cualitativa y cuantitativa, para contrastar la información obtenida de las fuentes oficiales y académicas seleccionadas, lo que permitió delimitar las variables de estudio. Los insumos utilizados en este momento del estudio fueron la cartografía, infografías, tablas y fichas de elaboración propia; para el análisis cruzado de la información se usaron herramientas ofimáticas como Microsoft Word, Excel y Power Point. Los productos de este proceso fueron un mapeo de

datos, tablas y bases comparativas con las respectivas interpretaciones de cada factor de estudio.

Por último, en la tercera fase se realizó una interpretación de la información obtenida en las fases anteriores. Esto, gracias al uso de la herramienta de georreferenciación Google Earth, para la identificación cartográfica y fotográfica. El producto de este proceso fue el mapeo cartográfico, categorizando los conceptos clave con los cuales se abordó el análisis que integró todas las variables seleccionadas. De esto, se obtuvieron conclusiones relevantes que responden a los objetivos del estudio y su pregunta central.

1.3 Marco Teórico

1.3.1 Procesos de crecimiento y expansión urbana: urbanización, y metropolización.

La suburbanización es un fenómeno complejo que se caracteriza por la expansión urbana sobre suelos propiamente rurales, producto de dinámicas socioeconómicas que generan el movimiento poblacional y un excedente de crecimiento económico; este fenómeno genera una reconfiguración territorial y tiende a la descentralización poblacional desde las ciudades núcleo hacia sus periferias inmediatas (Ekers et al., 2012).

Esta tendencia se intensificó después de la Segunda Guerra Mundial en ciudades estadounidenses y europeas, con características particulares para cada caso y un denominador común que es su capacidad de transformar radicalmente los territorios a nivel físico y las dinámicas de vida de la población (Harley, 2008; Parussini, 2012). En el caso de Latinoamérica, esta tendencia se origina después de la mitad del siglo pasado, principalmente por la migración de poblaciones rurales desplazadas por la pobreza u otras condiciones sociales hacia las periferias de las ciudades, en busca de oportunidades laborales y de hábitat, en procesos de suburbanización de corte informal. Más adelante, la suburbanización se intensificó como respuesta a las transformaciones de los estilos de vida urbanos y a la extensión de las dinámicas urbanas a territorios periféricos en un movimiento de descentralización que responde de manera particular a las dinámicas comerciales y de consumo de la población (Parussini, 2012). La suburbanización se caracteriza, según lo anterior, por un movimiento poblacional y desarrollos urbanísticos en

zonas cercanas a las ciudades o centros urbanos, sobre suelos que son específicamente rurales y de menor densidad poblacional.

Por otro lado, según Moreno Jaramillo (2008), la conurbación es una forma de extensión urbana que debe ser entendida como proceso y como resultado; en este, dos o más centros urbanos crecen hasta integrarse territorialmente, más allá de sus condiciones poblacionales o rasgos administrativos, de manera que la proximidad espacial genera dinámicas y funcionalidades interurbanas que los vinculan de manera particular a través de espacios naturales, administrativos o socioculturales. Este desarrollo urbano integra intereses comunes (que pueden ser industriales, comerciales o socioculturales) de distintas formaciones urbanas gracias a las posibilidades del transporte y facilidad para las comunicaciones entre ellas, generando una interrelación que tiene características particulares aunque mantiene de alguna manera la autonomía de sus partes (Pérez, 2018).

Con respecto a la metropolización, Otálora Moya (2014) la define como un fenómeno propio de la era de la globalización, en el que las principales ciudades del mundo internalizan las dinámicas de la economía capitalista y se genera un crecimiento acelerado y desmedido de la población urbana, al punto del desbordamiento territorial y la ocupación de las áreas rurales periféricas, por lo que se consumen masivamente los suelos rurales bajo las dinámicas de urbanización. De acuerdo con Buelvas (2014), este fenómeno puede ser de índole física, entendiéndose como conurbación o crecimiento conjunto de la aglomeración metropolitana, o de índole funcional, enfatizando en los niveles de concentración de las actividades económicas de manera jerárquica y en relación con una red urbana.

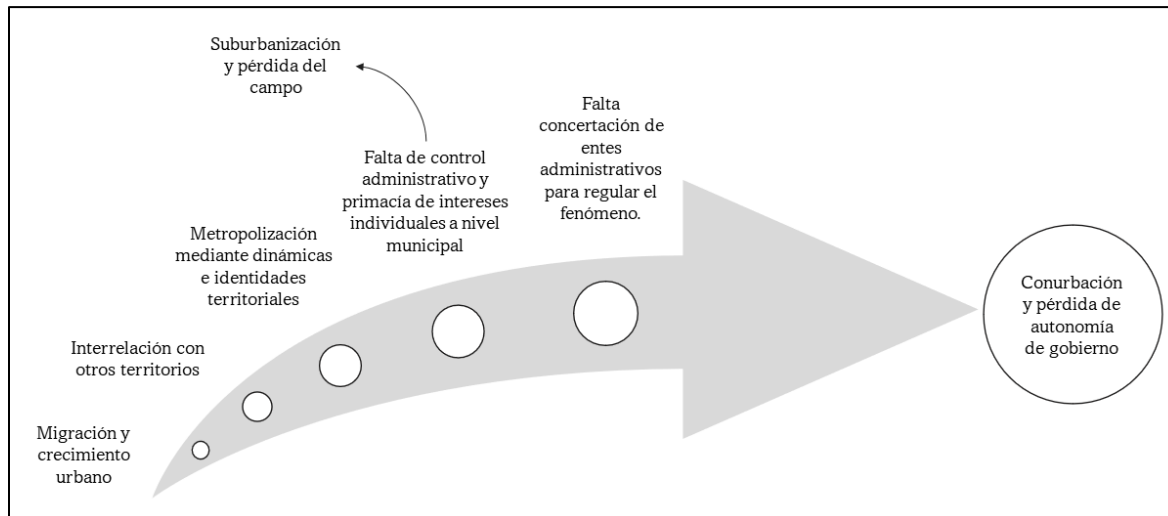
Según Indovina (2003), la metropolización del territorio es la integración de un conjunto de áreas urbanas dispersas en un único conglomerado que mantiene interrelaciones e interdependencias entre sus partes, a nivel social y económico; así, generando una red jerárquica que se extiende en el territorio. Para entender el proceso de ocupación del suelo, el urbanista Indovina comprende el territorio con una mirada y perspectiva más amplia a la del municipio o ciudad individuales, donde cada uno de los territorios ejerce un papel importante y complementario, expresado en sus interrelaciones las cuales crean nuevas dinámicas, tensiones y propósitos para ver al territorio como un solo conjunto.

Al respecto, Martínez Toro (2016) sostiene que los procesos de urbanización se rigen actualmente por una tendencia a la metropolización que responde al fenómeno de la

globalización y la expansión del capitalismo neoliberal, y no a la industrialización propiamente dicha. Esto es fundamental para comprender cómo los territorios urbanos y rurales se han transformado a partir de decisiones humanas y acciones institucionales que han tenido un impacto alto. Según esto, la metropolización como fenómeno predominante en la expansión urbana pone de manifiesto la existencia de un entorno continuo urbano-rural en el que todo lo que sucede en el campo incide en las ciudades, y viceversa. En lo que respecta al crecimiento urbano y poblacional, las tendencias de ocupación del suelo y las nuevas dinámicas socioeconómicas permiten entender el territorio ya no en términos de ciudades y municipios independientes, sino en términos de metropolización y fenómenos a escala regional.

Según Alfonso (2001a), la metropolización es una herramienta administrativa de alto valor para la coordinación intermunicipal, especialmente en áreas de alta concentración de conglomerados urbanos. Desde la perspectiva del profesor Alfonso, aparece la metropolización como proceso funcional económico y de ocupación del territorio, y como un proceso institucional que busca la mejor gobernanza de los espacios metropolitanos. Esto coincide con la definición de metropolización que propone Indovina (2003), y añade que puede emplearse como una herramienta clave para la organización y planeación de los territorios. Es decir, que puede entenderse la metropolización tomando en cuenta los factores socioeconómicos de la población y sus impactos en las formas de ocupación del territorio, posibilitando así la orientación desde un marco administrativo

Figura 1-1: Causas y efectos territoriales



Fuente: Elaboración propia

Teniendo en cuenta lo anterior, se puede reconocer el aporte teórico y práctico de la academia al estudio de estos fenómenos desde lo territorial y lo administrativo, por lo que se entiende la metropolización como un conjunto de dinámicas ligadas a la vida urbana y rural que terminan por anexar distintos territorios por su conectividad y tensiones, exigiendo a las administraciones realizar un trabajo mancomunado para ejecutar planes con beneficios comunes (Universidad Externado de Colombia, 2007)

1.3.2 La urbanización en América Latina

En la región latinoamericana, el proceso de urbanización es un reflejo de la división internacional del trabajo, en la que existe una asimetría de roles entre las naciones. Según Buelvas Ramírez (2014), en estos procesos no existe una proporcionalidad entre el crecimiento urbano y la industrialización; es decir, no se evidencia una relación directa entre el trabajo industrial y las migraciones del campo a la ciudad, que generan típicamente la concentración poblacional en un núcleo central que articula la mayoría de mercados y dinámicas económicas, que acoge a la élite política como residencia permanente y aglomera las inversiones acumuladas en infraestructura, transportes y servicios públicos.

De acuerdo con esto, existen otros factores que determinan los procesos de urbanización en América Latina, por cuenta de los cuales las transformaciones del territorio responden a intereses comerciales avalados, directa o indirectamente, por disposiciones administrativas a nivel local; esto se evidencia al considerar la cronología de las ciudades

latinoamericanas, cuya historia revela la disparidad en el desarrollo de lo urbano en la región con respecto a otras regiones y las fuerzas que lo impulsan.

El proceso de urbanización en América Latina se inicia, siguiendo a Gatica (1975), por la concentración de ciertos fenómenos en las áreas metropolitanas que generan problemáticas espaciales, sociales y económicas en los espacios urbanos. La consecuencia, según el autor, es la denominada crisis urbana, definida por el déficit de vivienda y servicios básicos, deficiencias en la estructuración de los espacios urbanos, aumento acelerado de la contaminación ambiental, congestión en las dinámicas de la cotidianidad y condiciones laborales problemáticas para la población.

En esta línea, Gatica (1975) define tres etapas de las transformaciones en los usos y ocupaciones del suelo en la región latinoamericana. La primera tuvo lugar entre finales del siglo XIX y la década de 1930, caracterizada por una falta de estructuración en el territorio y un desarrollo autónomo de las ciudades como centros urbanos nucleares. La segunda etapa se inicia durante la década de 1930 y avanza a lo largo de la segunda mitad del siglo, y se define por un proceso de centralización en las ciudades capitales que se da simultáneamente a la concentración poblacional en zonas urbanas periféricas, favorecido por el avance en las comunicaciones y el transporte. La tercera, más reciente y todavía por venir para algunos países de la región, se define por la formación de sistemas urbanos más amplios y complejos que integran distintos centros urbanos en una estructura jerárquica y una dinámica basada en la especialización de los territorios, la complementariedad y la interdependencia.

En términos particulares cada país y cada territorio en su interior tienen procesos propios que no son homogéneos en toda la región; no obstante, este entendimiento de la historia de la urbanización latinoamericana permite una comprensión de los factores que han incidido en estos procesos, más allá de aquellos que determinaron la creación de las primeras ciudades europeas en función de la denominada Revolución Industrial. De acuerdo con Lattes (2001), durante el primer cuarto del siglo pasado, la urbanización en América Latina se encontraba muy por debajo de las regiones más desarrolladas del mundo, pero se aceleró notablemente entre 1925 y 1975, superando a África y Asia. A principios de siglo XXI, el nivel de urbanización de la región era de 75,3% y se espera que avance notablemente para 2025, mientras que otras regiones menos desarrolladas alcanzarán para entonces no mucho más que el 50% (Lattes, 2001). Indicadores de la

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y la división de Hábitat de la Organización de Naciones Unidas (ONU HABITAT) sustentan estas afirmaciones y dan cuenta de que México, Colombia, Venezuela, Cuba y Argentina (en menor medida) han logrado una red urbana más equilibrada, pero así mismo más compleja y densa en términos de hábitat (SDP, 2015).

Por su parte, Buelvas (2014) logra dilucidar un proceso de urbanización que depende de la actividad económica de la población de cada territorio, pues uno de los rasgos característicos de las ciudades es el hecho de que la gran mayoría de habitantes se desempeña por fuera del sector primario de la economía; esto, al ser la ciudad un hábitat artificial que no hace posible la obtención de materias primas en su propio territorio (como sí es el caso de las actividades típicamente rurales como la agricultura, la silvicultura, la minería, etc) y su transformación en bienes y servicios a través de estructuras industriales. En este orden de ideas, Buelvas (2014) sostiene que el criterio económico que determina la urbanización debe tener una cierta continuidad geográfica, en el sentido en que las dinámicas de la ciudad central afecta las dinámicas de la periferia y viceversa.

Por otro lado, Rivera (2016) sostiene que desde una perspectiva geo-histórica, vale reconocer que existían ya formas de urbanización en la época precolombina, caracterizadas por una ocupación del territorio basada en sistemas geopolíticos centralizados y organizaciones sociales colectivistas. Posteriormente, afirma, el periodo colonial propició una ocupación territorial periférica y desintegradora, fundamentada en la explotación de recursos como impulso principal para el desarrollo de las ciudades y sus áreas de influencia, alrededor de ciclos económicos que demandaban organizaciones territoriales propias. La apertura agrícola y ganadera potenció el desarrollo económico de ciertos territorios durante el siglo XIX, generando nuevos centros urbanos al interior de los países (y ya no solo en territorios periféricos como los propiciados por la colonia) gracias a la influencia de las élites y sus intereses comerciales e institucionales; más adelante, la crisis económica de 1929 impulsó la industrialización local y generó dinámicas de urbanización acelerada, caracterizada por la migración a las ciudades. Ya para finales del siglo pasado, el modelo de urbanización estuvo dirigido a la conformación y crecimiento de ciudades neoliberales en las que se prioriza el desarrollo de infraestructura y servicios a la medida del mercado globalizado (Rivera, 2016).

Desde una perspectiva histórica, en América Latina la urbanización ha estado marcada por el acelerado crecimiento demográfico y la concentración de población en áreas urbanas (Lattes, 2001); pero en las últimas décadas se han evidenciado dinámicas de migración poblacional que parecen responder a la insuficiencia de infraestructura y recursos para sostener las densas dinámicas urbanas, generando una expansión que desborda el territorio geográfico de los centros urbanos y las grandes ciudades, que se evidencia en la ampliación de la huella urbana a zonas rurales no solo para el abastecimiento de materias primas, especialmente alimentarias, sino de otro tipo de bienes y servicios de alto valor en la actualidad. Según lo anterior, analizar la urbanización en la región requiere analizar el patrón de ocupación del suelo en los territorios urbanos y rurales, lo cual está relacionado estrechamente con las dinámicas socioeconómicas y las densidades poblacionales que de esto se derivan.

En Colombia, la metropolización se evidencia en la expansión poblacional y territorial de las grandes ciudades que han derivado en la incorporación de municipios menores cercanos, a nivel funcional o administrativo, con los que las ciudades principales mantienen intercambios cotidianos; de esta manera se conforman redes de ciudades en las que es fundamental la conectividad por encima de las distancias (Ruiz, 2007).

Varios casos de metropolización en la ciudad de Bogotá pueden ofrecerse como un buen ejemplo para entender la naturaleza de este fenómeno, debido a la rapidez con la que se ha dado su expansión hacia la Sabana y al crecimiento que genera en las zonas rurales de los municipios circundantes, el cual es mayor al 5% en el último periodo. El crecimiento al que se hace referencia consiste principalmente en asentamientos de vivienda campestre y de interés social, equipamientos de recreación en inmediaciones de las ciudades núcleo e incluso infraestructura para industrias, comercio y servicios. En estos territorios, la población urbana no supera el 50% y existe capacidad para albergar nuevas poblaciones (SDP, 2018).

La conurbación con el municipio de Soacha fue posible debido a los bajos costos del suelo en las periferias sur de la ciudad de Bogotá y en las zonas rurales del municipio, lo que ofrecía una alternativa de vivienda para población de bajos recursos que emigraba de la ciudad de Bogotá, favoreciendo así el negocio inmobiliario. Con los municipios de Chía, Cota, Funza y Mosquera se dio una tendencia a la conurbación, a pesar de que aparecen concentrados y aislados en cierta medida; esto se debe a que Bogotá está ligada a ellos

por las dinámicas cotidianas de su población en lo que respecta a trabajo, vivienda y equipamientos. Todo esto da cuenta de cómo han cambiado las formas de ocupar el territorio en esta región y la fuerte tendencia a la metropolización que se ha dado por expansión geográfica de la ciudad núcleo; así, en Colombia bien puede hablarse de múltiples transiciones urbanas.

Ya para el año 2018, se hace evidente la coexistencia de todas las formas de urbanización y metropolización que provocaron una amplia variedad de formas de ocupación territorial alrededor de la urbanización (Ruiz et al, 2007). A nivel territorial, estos procesos de expansión urbana se expresan en la ampliación de la huella urbana que se cierne como una mancha de tinta sobre zonas no necesariamente urbanas (Parussini, 2012), cuyos efectos se contemplarán más adelante. Por la incidencia que tienen en la población, estos fenómenos de crecimiento geográfico y de interrelaciones entre territorios fomentaron la urbanización formal e informal en las zonas rurales; siguiendo a Alfonso (2018), cuando las ciudades grandes o intermedias se desbordan y ocupan territorios municipales aledaños (y sus zonas rurales) en los que no existe una correcta planeación o concertación de intereses, estos terminan por convertirse en ciudades dormitorio, en las que la población de las ciudades centrales busca asentarse con el fin de optimizar los costos y tiempos de sus actividades laborales, académicas y de recreación.

Por lo tanto, se entiende que los fenómenos de urbanización que determinan la ocupación del territorio en este caso inauguran problemáticas de índole estructural, social, ambiental y económica, derivadas de la suburbanización y la conurbación, el impacto ambiental de estas configuraciones territoriales, la pérdida de espacio rural y el despoblamiento del campo. De acuerdo con Indovina:

En los últimos años la condición metropolitana se ha independizado de la vieja urbe compacta, para colonizar espacios que no son ya ni campo ni ciudad: ciudad de ciudades, metrópolis regionales, campo urbanizado... Los conceptos se multiplican para dar cuenta de una realidad nueva que, sin embargo, sigue mostrando las viejas huellas de las luchas de poder (Sevilla, Indovina y Balbuena, 2016, p. 82).

Los impactos en el territorio están directamente relacionados con la falta de articulación en las decisiones que toman las entidades y administraciones territoriales para desarrollar estrategias que beneficien a todos los municipios; por ende, la metropolización de Bogotá con municipios vecinos de la Sabana Centro tiene un rezago estructural y gubernamental

que no permite de un conjunto funcional tal y como lo concibe Indovina (Sevilla, Indovina y Balbuena, 2016). Esto puede generar, más bien, un proceso de metropolización por integración de municipios, como sucedió con los municipios de Suba, Engativá y Usaquén, que son ahora localidades administrativas de la ciudad, pero fueron antes municipios independientes y predominantemente rurales.

1.3.3 Los procesos de metropolización y su impacto en el territorio rural

Las transformaciones en el territorio y las dinámicas socioeconómicas de las poblaciones se determinan mutuamente: el suelo expresa los resultados de la actuación humana a lo largo del tiempo, y por tanto requiere regulación. El Departamento Nacional de Planeación (DNP, 2014) plantea el concepto de ruralidad en función de su relación con lo urbano, de la discusión entre la ciudad y el campo, sugiriendo que el territorio está integrado por espacios de naturaleza urbana y rural que se encuentran estrechamente articulados por relaciones económicas, sociales, culturales, políticas y administrativas, y sosteniendo que entre ambos espacios existen interacciones, sinergias y complementariedades que se manifiestan en vínculos y flujos de personas, bienes e ideas (p. 87).

Esta idea de ruralidad pone sobre la mesa factores como la metropolización en el espacio rural, entendida por el profesor Alfonso (2001a) como un proceso orientado a la construcción de capital social que sea consecuente con las escalas espaciales, a la promoción de la eficiencia económica y social, y a la diversidad como herramienta para plantear actuaciones institucionales conjuntas que pongan un límite a la voracidad pública y privada en el ambiente de competitividad que define la gestión de los territorios. Los territorios metropolitanos en el transcurso de los años se han caracterizado por ser altamente urbanizados, primando allí las dinámicas y hechos urbanos y suburbanos; no obstante, las dinámicas urbanas se desarrollan en estrecha articulación con los territorios rurales, con los que se establecen fuertes vínculos y complementariedades que exigen examinar la territorialidad metropolitana contemplando de manera integral su carácter urbano-rural y considerando el valor de los hechos rurales en su estructuración y cohesión socioeconómica (Massiris, 2018).

Los procesos de metropolización están determinados por los cambios y fenómenos expresados en el territorio y las dinámicas poblacionales, los cuales exigen reconocer la

importancia de las dinámicas urbanas y rurales, así como de sus interacciones y formas de ocupación para el desarrollo y la competitividad de los territorios (DNP, 2014). Estos fenómenos son el resultado de las acciones realizadas en el territorio que giran en torno a la gestión territorial rural en el contexto metropolitano, al ordenamiento territorial, la armonización técnica de los planes de desarrollo y la regulación de los usos y aprovechamientos del suelo.

1.3.4 El ordenamiento territorial rural

El Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA, 2000) sostiene que el ordenamiento territorial es un proceso político, técnico y administrativo que busca organizar y planificar el uso y ocupación del territorio, gestionando de manera efectiva las acciones humanas sobre un territorio que tiene características ambientales, socioeconómicas y culturales propias, al igual que políticas e institucionales. El proceso debe ser, en este orden de ideas, participativo y fundamentado en el propósito de hacer un uso racional y justo del territorio, reduciendo riesgos y protegiendo los recursos, considerando costos y beneficios a distintos plazos.

Esta conceptualización realizada por el IICA (2000) se despliega en el marco del gobierno, definiendo como objetivo el establecer estrategias e instrumentos para la planificación rural, lo que coincide con la definición que hace la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA, 2014): el ordenamiento territorial rural es un proceso de transformación de los territorios rurales a nivel insitucional, social y productivo, según principios de integridad, sostenibilidad y democratización de las diversidades y vocaciones del territorio. Estas entidades, competentes en lo que respecta al territorio rural, buscan orientar la ruta que deben seguir los procesos rurales en el país, incorporando principios para la actuación sobre el suelo rural como la función ecológica y por ende social de la zona, el acceso equitativo a la tierra y la garantía de derechos (UPRA, 2014). Estos principios están pensados para generar un desarrollo rural desde el tratamiento multisectorial y para promover la consideración de los atributos culturales, ambientales, sociales, institucionales y económicos de la realidad del entorno rural (IICA, 2000).

Las políticas rurales son determinantes para algunas de las dimensiones más importantes del territorio, como la población, desarrollo económico, dinámicas sociales y, sobre todo, cuidado ambiental; por lo anterior, deben entenderse como guías u orientaciones para la articulación territorial que contribuyen a mejorar el entendimiento y la concertación

institucional y administrativa. Así mismo, Massiris (2018) añade que el ordenamiento territorial rural se erige como un indiscutible hecho metropolitano, que resulta imprescindible para el logro del desarrollo del territorio de manera armónica e integral, prientada a la sustentabilidad del territorio metropolitano, el cual debe expresarse en un territorio metropolitano cohesionado económica, social y territorialmente.

El ordenamiento territorial rural actúa sobre hechos supramunicipales, tales como la estructura territorial rural, la estructura de bienes y servicios rurales, la integración funcional y espacial de estos territorios, la infraestructura productiva y la conectividad de las áreas rurales y urbanas metropolitanas; estos constituyen elementos estructuradores del territorio metropolitano que requieren de unaplanificación y gestión integral y concertada con los distintos actores territoriales (Massiris, 2018).

1.3.5 El ordenamiento territorial rural, el Estado y el Mercado

Los procesos económicos neoliberales dirigen las acciones en los territorios y abren la discusión con respecto al diseño, planificación y crecimiento de las ciudades en medio de las dinámicas actuales de producción y el consumo. De tal manera que el modelo de desarrollo económico ha determinado en gran medida la transformación de las ciudades a nivel local y supramunicipal; esta dinámica hace que predominen las acciones del mercado y se ignoren otros conflictos en el territorio.

El capitalismo ha promovido la relación estrecha de la ciudad y el mercado desde la concepción global; donde se ha recurrido a la sobre utilización y explotación de los sistemas estructurantes del territorio (ambiental, infraestructura e identidad histórica), para preferir el marco competitivo. Visto de otra manera el desarrollo de las ciudades ha aprovechado las figuras normativas como la autonomía municipal para fortalecer la estrategia definida como competitividad, ahondando en la desarticulación entre lo nacional y lo regional, provocando en ocasiones un desequilibrio con los entes territoriales.

Estos procesos desencadenan a la centralización de actividades o de dinámicas en el territorio en cuanto a empleo, comercio, servicios que prometen mejores condiciones de vida, o satisfactorias para las necesidades básicas. En las ciudades, las periferias son, en principio, espacios de bajo costo en función del valor del suelo, generando desigualdades y contrastes urbanos, aun así, estas áreas se siguen densificando y generan conurbación con municipios vecinos, lo que complejiza la gobernabilidad.

El aumento del precio del suelo en las ciudades nucleares es determinante en el territorio, pues reactiva el sector inmobiliario en los municipios aledaños y moviliza el desplazamiento poblacional hacia las afueras de la ciudad, hasta el punto de provocar un proceso de metropolización o aglomeraciones urbanas surgidas en áreas suburbanas, regidas por el mercado y el poder sobre el territorio.

En lo que respecta al rol que desempeñan el Estado y el mercado en la planeación y el uso de los territorios, existen dos panoramas: el primero, definido por el Estado, que aborda la dinámica metropolitana desde el diseño de una arquitectura institucional que coordine las acciones ejercidas sobre el territorio, como la construcción; el segundo, en el que no se concibe un territorio funcional regulado por las instituciones del Estado, sino que los propios generadores de servicios se mueven según las economías de escala y las necesidades de coordinación del mercado (Lefevre, 2014, p. 51)

Al respecto, Pacanchique (2017) concluye en su investigación que el Estado resulta siendo un actor clave en la organización del territorio, tanto como el mercado; en ambos casos, las reglas de juego jurídicas de nivel nacional determinan su actuación, así como las disposiciones internacionales como las del Banco Mundial o el Fondo Monetario Internacional (Pacanchique, 2017).

▪ **El Estado como configurador territorial:**

Siguiendo a Lefevre (2014), el papel determinante del Estado sobre el territorio tiene varios matices. En primer lugar, desde una postura centralizada, el Estado influye sobre el territorio debido a la historia y la cultura política del país, y también a través de la cobertura de las instituciones públicas en todo el territorio; aunque considera a los demás actores, que tienen una participación limitada normativamente en tanto que no tiene legitimidad en las decisiones de intervención en los territorios, en términos de políticas públicas. En un segundo lugar, el Estado define las pautas de configuración de las ciudades; aquí, la discusión no abarca la posibilidad o validez de los lineamientos territoriales, sino su ejecución y su implementación en una estructura metropolitana que integra lo funcional y lo institucional. En tercer lugar, el estado configura su poder en entidades territoriales a nivel municipal, lo que no implica una fragmentación en su capacidad de ordenamiento del territorio; el ordenamiento territorial a escala local permite formular soluciones más precisas para contrarrestar las fragmentaciones en las dinámicas metropolitanas, como la cooperación intermunicipal. Siempre bajo el control estatal. El desafío continúa siendo la

implementación práctica de estas medidas a nivel supramunicipal, que no generen fragmentación del territorio ni segregación de los municipios de menores recursos.

Basado en los tres aspectos planteados por C. Lefevre, (2014) se puede definir que el primero está dirigido a una coerción del estado sobre el territorio y sus actores, el segundo es de manera ideal y el más centrado para articular las realidades territoriales y la institucionalidad, por otra parte el tercer panorama es muy similar al colombiano el cual delega funciones e intervenciones a las municipalidades y crea contextos de cooperación intermunicipal para solucionar o mitigar las problemáticas que superan las divisiones políticas y administrativas, pero en la ejecución están ligadas a unas actuaciones e intervenciones parcializadas, puesto que no se exige ser partícipe de estas asociaciones o planes de cooperación, basado en la visión tradicionalista de la autonomía y el juego de su gobernanza.

Bajo el criterio de Pacanchique (2017), el Estado es una piedra angular para la formación de las instituciones metropolitanas, pues es el actor legítimo que tiene capacidad para incidir realmente sobre el territorio. Así, debe involucrarse, tomar las riendas en la construcción de los gobiernos metropolitanos para garantizar su efectividad, velando por el equilibrio de los territorios ante las políticas neoliberales que priorizan el mercado por encima de la historia y la ciudadanía que caracterizan particularmente cada territorio.

▪ **El Mercado como configurador territorial:**

El sector privado se concibe como un recurso necesario para la intervención sobre el territorio a nivel financiero y administrativo, al ser un actor reconocido como experto, mientras que el sector público suele ser estigmatizado como derrochador e irresponsable (Lefevre, 2014, p. 70).

El sistema de actores territoriales se ha abierto para favorecer el rol activo del mercado, estableciendo a largo plazo legitimidad para estas dinámicas, considerando que solo estando inmerso en el sistema se puede acceder a recursos públicos; de todos modos, el Estado sigue al frente del proceso y su autorización. En el clima político actual, se prioriza el flujo del capital y la libertad de acción de actores privados, por lo que el mercado tiene una influencia en el ordenamiento territorial, complejizando la relación entre lo público y lo privado en los territorios (Pacanchique, 2017). En el contexto colombiano, el mercado vino

a ampliar los límites de la ciudad, relegando en cierta medida el proceso institucional. El mercado como actor recrudece la fragmentación del territorio, dificultando la gobernanza y llenando los vacíos que deja el estado desde lo normativo.

1.3.6 ¿A dónde se dirigen los procesos de metropolización y ordenamiento territorial rural?

La dirección apunta a la conformación de un gobierno metropolitano como lo afirma Buelvas (2014), desde una jurisdicción múltiple que dirija la administración y gestión del territorio; esta jurisdicción da lugar a una serie de relaciones intergubernamentales compleja que integren un mismo proceso socioeconómico a las áreas centrales, periféricas, del conurbano y externas. Así, se pone en evidencia la movilidad entre dinámicas de estudio trabajo y residencia de sus poblaciones, en un fenómeno de metropolización en el que lo que sucede en el centro afecta a las periferias y viceversa. La conformación de dichos gobiernos propicia las disputas que enfrenta la ciudad nuclear y las municipalidades que hacen parte de la metropolización, así como entre el área metropolitana y el gobierno a la hora de constituir este escenario, un claro ejemplo de las decisiones territoriales (Buelvas Ramírez, 2014).

De acuerdo con el informe Misión Sistema de Ciudades (DNP, 2014), estos procesos de organización metropolitana mediante el ordenamiento rural deben responder al desafío que representa el desarrollo del sistema o red urbana y la planeación de los territorios rurales (especialmente las colindantes con las periferias urbanas): por una parte, garantizar la disponibilidad de alimentos y otros insumos para la población y, por otra, evitar la expansión urbana descontrolada y los altos costos de operación que conlleva. Según esto, resulta necesario garantizar, en las periferias urbanas, los usos agrícolas y desestimular la urbanización dispersa y de baja densidad (DNP, 2014, p. 87).

Por otro lado, la condición rural se orienta a conservar los valores ambientales y agrológicos de los territorios, regulando la ocupación y el aumento de la densidad poblacional, a la vez que desarrollando mecanismos para que el ordenamiento territorial determine de manera eficiente los espacios públicos rurales, los equipamientos y las normas para su uso adecuado (Contreras, 2017a).

En 1975, el Banco Mundial plantea una perspectiva de desarrollo rural que lo sitúa como un movimiento estratégico hacia la mejora del nivel de vida de grupos poblacionales

puntuales, así como un proceso integral que permita diversificar la actividad económica conservando la identidad y vocación de las zonas rurales (es decir, preservando su valor ambiental, sociocultural e histórico).

En un gobierno metropolitano, la autoridad puede ser electa directamente por voto popular, indirectamente por voto popular (en la que figuras de los municipios metropolizados ascienden al cargo), por designación en un proceso de selección interno o por nombramiento desde instancias gubernamentales superiores (Buelvas, 2014). Según esto, en Colombia la metropolización está delimitada por aspectos institucionales y académicos, públicos y privados, los cuales plantean la necesidad de que los Planes Integrales de Desarrollo Metropolitano (PIDM) y los Planes Estratégicos Metropolitanos de Ordenamiento Territorial (PEMOT) incorporen objetivos estratégicos a largo plazo y planteen decisiones municipales en la formulación del POT, promoviendo el ordenamiento territorial y el desarrollo armónico de distintos municipios (Massiris, 2108, p. 15-16).

1.4 Marco normativo

Parte fundamental del análisis planteado en este estudio es el de la base legislativa que interviene en el ordenamiento del territorio rural y su relación con las transformaciones territoriales derivadas de los usos del suelo en estos territorios de la provincia Sabana Centro. En este apartado se analizan las leyes y normativas que contribuyen a la regulación del componente rural de los POT, delimitando las transformaciones que han tenido año a año la legislación, a la vez que identificando la manera en la que cumple o no con su función de regular las intervenciones en suelo rural.

1.4.1 Ley 388 de 1997

Para entender el comportamiento del territorio es necesario conocer la Ley 388 del 1997. Según esta, se entiende como Ordenamiento Territorial las acciones políticas y administrativas que desde la función pública autónoma de cada municipio o distrito se ejercen para ordenar el desarrollo de su territorio, la transformación del espacio, la ocupación del suelo, con miras al progreso socioeconómico y salvaguardando las dimensiones ambientales del territorio y las tradiciones históricas y culturales de la población (Ley 388 de 1997). Esta ley plantea los lineamientos para la formulación de los instrumentos de planificación del territorio, consolidándose como instrumento de legal para

que las entidades territoriales ejerzan su autonomía para la organización y planificación del territorio, en función del uso equitativo y racional del suelo, la defensa del patrimonio ecológico y cultural y la prevención de riesgos asociados a los asentamientos y actividades humanas, así como a eficiencia de las acciones urbanísticas.

Los Planes de Ordenamiento Territorial son instrumentos compuestos por objetivos, políticas, estrategias, metas y programas diseñados e implementados por los municipios y distritos para el ordenamiento territorial. Estos cuentan con tres componentes: uno general, que plantea estrategias, directrices a largo plazo y contenidos estructurales generales; un componente urbano, que se enfoca en el desarrollo urbano en el territorio; y un componente rural, que se enfoca en garantizar la adecuada interacción entre los asentamientos rurales y los centros urbanos, garantizando el uso adecuado del suelo (Ley 388 de 1997).

Esto, por supuesto, tiene incidencia en el ordenamiento de los territorios rurales, pues la ley establece también una distinción entre los suelos urbano y rural: en su artículo 30 establece que los planes de ordenamiento territorial municipales deberán clasificar el territorio según si está compuesto por suelo urbano, rural o de expansión urbana. En este sentido, cabe también la categoría de suelo suburbano y la de suelo de protección.

Luego establece las definiciones y características distintivas de cada una de estas categorías, de forma que el suelo rural y el suburbano quedan definidos de la siguiente manera (Ley 388 de 1997):

- **Suelo rural:** “terrenos no aptos para el uso urbano, por razones de oportunidad o por su destinación a usos agrícolas, ganaderos, forestales, de explotación de recursos naturales y actividades análogas” (Artículo 33).
- **Suelo suburbano:** “áreas ubicadas dentro del suelo rural, en las que se mezclan los usos del suelo y las formas de vida del campo y la ciudad, diferentes a las clasificadas como áreas de expansión urbana, que pueden ser objeto de desarrollo con restricciones de uso, de intensidad y de densidad, garantizando el autoabastecimiento en servicios públicos domiciliarios, de conformidad con lo establecido en la Ley 99 de 1993 y en la Ley 142 de 1994. Podrán formar parte de esta categoría los suelos correspondientes a los corredores urbanos interregionales. (Artículo 34).

Según esto, el suelo suburbano se clasifica como una subcategoría del suelo rural, pero las particularidades de este uso del suelo exigen la consideración de una categoría propia: el suburbano es parte del suelo rural y, por definición, no es apto para uso urbano; no obstante, la realidad de estos territorios presenta numerosas dinámicas urbanas. Es necesario que los municipios y distritos generen regulaciones complementarias que limiten los usos urbanos en estas áreas, siempre que no sean recategorizadas como suelo urbano; esta reclasificación exige, no obstante, contar con infraestructura vial, de redes de servicios públicos y de espacio público que es propia de las zonas urbanas. Según esta misma definición, no hay actividad humana que no implique un determinado uso del suelo; por consiguiente, todas las políticas públicas deben contemplar y gestionar los diversos usos del suelo y, en este caso, el componente rural exige considerar los usos agrícolas, ganaderos, forestales, agroforestales y de conservación y recuperación (Tabla 1-2).

Esta diversidad de actividades que inciden sobre el suelo añade complejidad a las decisiones referidas a la clasificación de las categorías y usos del suelo en cada territorio.

Tabla 1-2: Categorías del uso del suelo rural

Usos del suelo rural	Categorías
Agrícola	Cultivos transitorios intensivos Cultivos transicionales semintensivos
Ganadero	Pastoreo Intensivo Pastoreo semiintensivo
Forestal	Forestal Productor Forestal Protector
Agroforestal	Agrosilvícola Silvopastoril Agrosilvopastoril
Pecuario y especies menores	–

Usos del suelo rural	Categorías
Pesquero y acuícola	–
Conservación y recuperación	–

Fuente: Ley 388 de 1997.

La Ley 388 de 1997 busca solucionar los problemas originados por la forma en que se realizaba la planificación del suelo rural y suburbano hasta el momento en grandes áreas para la intervención; pero esta es una cuestión compleja para la organización del territorio, debido al alto porcentaje de los suelos clasificados como suburbanos y no se puede definir explícitamente por qué se clasifican como parte del suelo rural.

1.4.2 Decreto 3600 de 2007

El crecimiento urbano acelerado, según el Banco de Desarrollo de América Latina (BDAL, 2017), genera una problemática que se evidencia en muchos municipios, debido a que las áreas suburbanas son más llamativas y tienen más suelo disponible que las áreas urbanas. Por lo tanto, la planificación realizada desde el marco de la Ley 388 del 1997 se ha realizado desde los componentes urbanos y rurales, pero nunca considerando el suelo suburbano en sí mismo. Por tal motivo se reglamenta el Decreto 3600 de 2007, que busca solucionar la inexactitud normativa y dar alcance a la Ley 388 de 2007 en cuanto a los suelos suburbanos.

El Componente Rural del POT busca generar una intervención mediante los usos del suelo enmarcados en la protección ambiental y la producción de índole forestal, agropecuaria y minera, derivándose distintas categorías.

Este decreto asigna la clasificación del suelo rural al organismo regulador del departamento administrativo, considerando los determinantes de la ordenación de los suelos rurales y las acciones urbanas que se desarrollan en ellos, determinando cuáles son las posibilidades de subdivisión y edificación. Contempla también los determinantes, unidades de planificación rural, competencias administrativas y otras previsiones que son relevantes para este tipo de suelos. En el artículo 1, específicamente, define la Estructura Ecológica Principal como el conjunto de todos esos elementos bióticos y abióticos que sustentan los procesos ecológicos de cada territorio, con el fin de garantizar el uso sostenible de los recursos y su conservación y resaturación; del mismo modo, el término

Parque, Agrupación o Conjunto Industrial, como el conjunto de espacios industriales afines entre sí, que comparten características de ubicación, infraestructura y equipamientos, así como usos permitidos del suelo en los predios en los que se localizan bajo un régimen de propiedad horizontal. Por otro lado, este mismo artículo define el Umbral Máximo de Suburbanización como el porcentaje máximo de suelo que puede clasificarse como suburbano; la Unidad Mínima de Actuación como la superficie máxima de terreno que puede adjudicarse como unidades prediales destinadas a parcelación y edificación de inmuebles, en concordancia con los usos de suelo suburbano permitidos; y la Unidad de Planificación Rural como el instrumento que permite planificar a una escala intermedia, complementando el POT y la regulación del suelo rural.

Estas definiciones contribuyen a la planificación de los usos y aprovechamientos del suelo rural, a la vez que amplían la clasificación de los suelos rurales con dos grandes categorías: suelos de protección y suelos para desarrollo restringido (Tabla 1-3).

Tabla 1-3: Subcategorías del suelo rural.

Tipo de suelo rural	Subcategorías
Universal de uso ordinario	-
Suelo rural de protección	Conservación y protección del medio ambiente. Producción agrícola, ganadera y explotación de recursos naturales (clases agrícolas I, II y III). Patrimonio cultural. Sistemas de servicios públicos domiciliarios.
Suelo rural para el desarrollo restringido	Suburbano (actividades urbanas y rurales como vivienda, comercio y servicios industriales). Áreas de vivienda campestre (identificación y delimitación de áreas). Equipamiento rural (sanidad, educación, bienestar social, cultura y deporte).

Fuente: Decreto 3600 de 2007.

El suelo rural universal de uso ordinario es todo aquel que en el POT contempla una gran variedad de usos (exceptuando el uso comercial y de servicios). Es la más común en la mayoría de municipios de Colombia. Por otro lado, el suelo rural de protección se define en la Ley 388 de 1997 como el que tiene posibilidades de urbanización restringidas por sus características geográficas, ambientales o paisajísticas, porque hace parte de un área de interés público que resulta fundamental para la infraestructura de servicios públicos, o porque se encuentra en áreas de amenaza o riesgo que impiden el asentamiento humano. Para este tipo de suelo el Decreto 3600 de 2007 definió cinco subcategorías, como se evidencia en la tabla 1-3. Finalmente, el suelo rural para el desarrollo restringido es aquel que no pertenece a la categoría de protección y permite el desarrollo de núcleos de población, localización de actividades económicas y equipamientos de servicios para la población. Esta incluye los suelos suburbanos, los centros poblados rurales y los suelos para vivienda campestre.

Esta categorización de los suelos rurales resulta fundamental para la restricción de los procesos de desarrollo que la involucran y contempla la categoría de suelo suburbano. No obstante, aunque el decreto reconoce este tipo de suelo, falla a la hora de definirlo como una categoría de análisis propiamente dicha y no aborda los criterios para la intervención puntual de estas áreas suburbanas, lo que podría ofrecer mejores posibilidades para su ordenamiento y planificación. Este decreto define los lineamientos para el ordenamiento de suelo rural suburbano, mediante restricciones y definición de conceptos clave. Sin embargo, sigue sin incorporar los enfoques de la vocación del suelo rural, especialmente del suelo suburbano, que posee actividades distintas al suelo rural en respuesta a las dinámicas y la presión inmobiliaria de las ciudades o centros urbanos.

1.4.3 Decreto 4066 de 2008

Dentro del marco normativo referente al uso del suelo rural destaca el Decreto 4066 de 2008, que reglamenta los usos industriales del suelo y contempla la subcategoría de corredores viales suburbanos, fomentando correlaciones entre las entidades municipales y corporaciones para la toma de decisiones. Puesto que a las corporaciones regionales se les otorga la potestad de definir las extensiones de estos corredores, se inaugura una discusión entre dos lógicas territoriales distintas: mientras que las corporaciones buscan proteger el territorio y sus suelos, restringiendo la intervención para usos industriales, los

municipios tienen el deber de ordenar y reglamentar las actuaciones en estos corredores, que a menudo se adelantan a la normatividad y se ejecutan. Así, este decreto fomenta las actividades industriales en estos corredores viales suburbanos, de modo que se contempla la producción de alimentos y, por ende, la industria y la agroindustria.

mientras que las corporaciones buscan proteger e impedir, los municipios tienen la obligación de ordenar y reglamentar procesos ya conformados (y en ocasiones ejecutados) en los corredores viales suburbanos. Este decreto fomenta la incorporación de las actividades industriales en dichos corredores, de modo que en la lógica el suelo rural está contemplada la producción de alimentos y, por ende, la industria y la agroindustria.

De acuerdo con el panorama normativo nacional descrito hasta el momento, el componente rural se consolida a partir de un conjunto de normas diversas que se han modificado con el tiempo desde su aparición en la Ley 388 del año 1997, determinando la formulación y adaptación de los planes y proyectos de cada entidad territorial y su implementación en las distintas jurisdicciones. Del mismo modo, la normativa colombiana define las zonas caracterizadas como rurales desde una visión homogénea del territorio; es decir, generaliza suelos y los categoriza de manera que es difícil identificar los proyectos que no atentan contra la protección del territorio y contribuyen al desarrollo rural en cada municipio. En otras palabras, la normativa configura un panorama abierto y una serie de prohibiciones que se contraponen en el marco jurídico y urbanístico, generando impactos como los desequilibrios territoriales y una serie de fenómenos desacertados. Este decreto resulta importante por el tipo de industrias que pueden tener desarrollo en las zonas de suelo suburbano de la provincia Sabana Centro.

1.4.4 Ley 1469 de 2011

Se encarga de adoptar las medidas que promueven la oferta de suelo urbanizable y disponer las condiciones para el acceso a vivienda, lo que inaugura la posibilidad de desarrollar macroproyectos de vivienda de interés social en suelo rural a nivel nacional. Con esta ley se establece la obligatoriedad de definir las condiciones de habilitación para actuaciones urbanísticas, previamente a las intervenciones en los predios que se tratamiento de desarrollo urbano.

Esta ley no contempla las dimensiones ambientales mencionadas en la Constitución, pues permite que dichos macroproyectos de vivienda se ubiquen en suelo rural, aun cuando

este tenga una vocación agropecuaria o forestal. Esto va en contra de lo dispuesto en el artículo 65 de la Constitución, que obliga a la protección especial de la producción de alimentos; esto, debido a que la urbanización en suelo rural implica la imposibilidad de actividades agrícolas que favorezcan la seguridad alimentaria de la población (Guzmán Jiménez, 2018). Los suelos rurales tienen características que lo dotan de una clara vocación para actividades agrícolas y ganaderas, y deben ser preservados para garantizar la producción de alimentos y el abastecimiento de todo el país (Corte Constitucional, 2015). La habilitación de procesos de urbanización a través del desarrollo de macroproyectos de vivienda en suelo rural tiene implicaciones en términos de afectación del patrimonio natural del país y las áreas de importancia ambiental, las cuales son aquellas que garantizan la preservación de los suelos rurales en función del equilibrio ambiental y la reparación de los efectos de la urbanización e industrialización de este tipo de suelos; contaminación, pérdida de capacidad productiva o de espacios productivos, amenaza el abastecimiento y la seguridad alimentaria.

1.4.5 Decretos 1076 y 1077 de 2015

El decreto 1076 de 2015 dispone que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible debe regir lo referente a la gestión del ambiente y los recursos naturales, con la obligación de regular el ordenamiento ambiental de los territorios, estableciendo las políticas y disposiciones que se orientan a recuperar, conservar, proteger y garantizar el aprovechamiento sostenible. Por su parte, el decreto 1077 de 2015 establece que es competencia del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio lograr la formulación, adopción y ejecución de políticas, planes y proyectos para el desarrollo territorial y urbano en el país, considerando las condiciones para acceso a vivienda y prestación de servicios públicos de agua potable y saneamiento; al respecto, establece lineamientos para los POT y una serie de etapas de planeación.

Estos dos decretos contemplan de manera distintiva el suelo rural y permiten de alguna manera reivindicar los usos adecuados del suelo rural, frente a los cuales legislaciones anteriores habían posibilitado la aparición de fenómenos como la suburbanización, crecimiento de la huella urbana, pérdida del agro, riesgo ambiental, pérdida identidad campesina, explotación del recurso suelo, economías centradas en la construcción y la burbuja inmobiliaria. Todos estos, en detrimento de los suelos rurales como recursos fundamentales para la población.

1.4.6 Ley 1776 de 2016

Esta ley establece que dentro de las funciones del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural se encuentran los planes de ordenamiento y el uso eficiente de suelos rurales, en tanto es responsable de determinar la vocación de este tipo de suelos. Para esto, se vale de la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA), que se encarga de regular el uso del suelo en el país según las características biofísicas e hidrológicas de las distintas zonas geográficas, además de sus condiciones sociales, económicas y de infraestructura. Esta también se encarga de definir los lineamientos que se deben cumplir en los instrumentos de planificación territorial en las zonas rurales municipales, los cuales tienen que determinar cuáles son las vocaciones de los suelos rurales y las oportunidades de desarrollo rural en el país. Así, la UPRA es garante para los entes territoriales en términos de la aprobación de los POT y los Planes de Desarrollo.

Esta ley establece las Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social (Zidres) como territorios especiales de vocación agrícola, ganadera, pesquera o forestal que se encuentran alejados de los centros urbanos y se caracterizan por baja densidad y limitada infraestructura. Con esta figura, el Gobierno promueve la inversión en proyectos productivos para los suelos rurales, lo que termina en una inclinación a proteger las zonas rurales de las tendencias de expansión urbana, promoviendo la conservación de la vocación rural y campesina, así como el desarrollo económico y social sostenible. Con esto, ofrece a los ciudadanos la disponibilidad de tierra para desarrollos agroindustriales para el pequeño o mediano productor sin tierra, a través de incentivos y estímulos.

1.4.7 Decreto 893 de 2017

Este decreto fue expedido por el Acto Legislativo 1 de 2016, en su artículo 2. En él se dispone la formulación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), con vigencias de diez años, que deberán ser coordinados por la Agencia de Renovación del Territorio con el propósito de promover la equidad entre el campo y la ciudad, a través de la transformación estructural de los territorios rurales (artículo 3). En el artículo 6 define que estos Programas deben aterrizar a un plan de acción que se articule con los Planes de Desarrollo de las entidades territoriales y otros instrumentos de ordenamiento de los territorios; a su vez, determina que el propósito de esta integración de instrumentos de planeación debe enfocarse a la transformación del territorio. Este decreto se orienta a la

reivindicación de la vocación del campo en tanto territorio rural con unas vocaciones específicas que no deben ser afectadas por los procesos de expansión urbana, especialmente en la ocupación desregulada de suelos suburbanos.

1.5 La posibilidad de urbanización del suelo rural y suburbano, según la ley

Ante la pregunta ¿la normatividad colombiana promueve o restringe los procesos de urbanización de suelo rural y suburbano en el país?, el panorama descrito anteriormente permite afirmar que la normatividad colombiana busca controlar la urbanización de estos tipos de suelo y promover la preservación del medio ambiente. Por lo tanto, se identifica una la postura orientada hacia un modelo de ciudad compacta para el país y su territorio. Este concepto de ciudad compacta y ciudad difusa se ha debatido en diversos escenarios que apuntan a distintos rumbos, pero que se unifican por medio de procesos o fenómenos territoriales.

Estos conceptos varían en función del territorio y las características estructurales; en este caso, se trata de las condicionantes ambientales, topográficas, sociales y tecnológicas que se contraponen con la orientación normativa acertada para una ciudad compacta. La legislación sostiene una firme visión homogénea del territorio, basada en la interpretación de patrones que se replican en los territorios en un porcentaje considerable, categorizando y definiendo los territorios de manera determinante. Entre tanto, la realidad y el comportamiento territorial muestran patrones completamente opuestos, debido a que la norma permite interpretaciones por parte de las entidades territoriales, las corporaciones reguladoras y los procesos de planificación regional. En consecuencia, se puede afirmar que, de cierta manera, las actuaciones en los territorios varían de acuerdo con las necesidades de las comunidades y los patrones de organización del territorio, interpretando la heterogeneidad del territorio.

La jurisdicción colombiana muestra un desconocimiento del trato diferencial que se le da al suelo rural, urbano y de expansión urbana, con la intención de garantizar el equilibrio ambiental a la hora de establecer el ordenamiento territorial y regular los procesos de urbanización. Adicionalmente, ignora la vocación rural del país, en tanto que las leyes y decretos expuestos anteriormente se puede interpretar que la urbanización es permitida en todo el territorio, sin importar las distintas clasificaciones del suelo. En este contexto, se puede decir que se desconocen las subcategorías de suelos rurales de protección y de

desarrollo restringido, por lo que estos están expuestos a todo tipo de procesos de urbanización. Por lo tanto, se promueve la concepción de que no existe distinción real entre el suelo urbano y el suelo rural, en tanto en la práctica desaparecen los límites de los usos permitidos en cada uno, siempre y cuando se respeten las costumbres y cultura campesina, la producción de alimentos y no se realice en áreas protegidas del país.

1.6 Conclusiones

Dimensión teórica

La dimensión teórica del estudio se sustentó en las cuestiones centrales que conciernen a los procesos de urbanización y metropolización, las cuales facilitan la comprensión de los fenómenos, transformaciones y expresiones territoriales. Así, a partir de las fuentes teóricas consultadas, se puede concluir que los procesos de urbanización tienden a acelerarse como respuesta a la transformación de los estilos de vida de la población y a la expansión de las dinámicas urbanas a territorios periféricos, en un movimiento de descentralización que responde de manera particular a los fenómenos económicos, comerciales y de hábitos de consumo. Por su parte, la metropolización puede entenderse como un fenómeno propio de la globalización, en el que las principales ciudades del mundo crean permanentemente nuevas dinámicas, tensiones y propósitos, entendiendo el territorio como un solo conjunto y determinando así las interrelaciones entre los procesos socioeconómicos, institucionales y de ocupación del suelo.

Estos conceptos, en su conjunto, dan cuenta de la existencia de un entorno continuo urbano-rural en el que todo lo que sucede en el campo incide en las ciudades, y viceversa, lo que se expresa en fenómenos como la suburbanización y la conurbación, que pueden entenderse a la vez como procesos y como resultados territoriales.

Es de suma importancia reconocer que estos fenómenos no se desarrollan en un territorio definido de manera arbitraria, sino que responden a un contexto específico. Y, por eso, resulta fundamental comprender las particularidades del contexto latinoamericano, en el que la urbanización sucede en medio de una crisis urbana determinada por el déficit de vivienda y servicios básicos, el aumento en el costo de vida, las deficiencias en la estructuración de los espacios urbanos, el recrudescimiento de la contaminación ambiental, las complicaciones en las dinámicas cotidianas y en condiciones laborales, entre otros.

De acuerdo con el análisis realizado, los territorios metropolitanos se han caracterizado por ser altamente urbanizados, primando allí las dinámicas urbanas por sobre otras. No obstante, estas se desarrollan en estrecha articulación con los territorios rurales, con los que se establecen fuertes vínculos y complementariedades que exigen que cualquier análisis de la territorialidad metropolitana se haga desde una perspectiva que contemple de manera integral su carácter híbrido urbano-rural y considere también el peso de los hechos y realidades rurales en su estructuración y cohesión socioeconómica.

Entendiendo que los procesos de metropolización están determinados por los cambios y fenómenos expresados en el territorio, su estudio debe reconocer la importancia tanto de las dinámicas urbanas como de las rurales, y también sus interacciones particulares en lo que respecta a la ocupación del suelo y al desarrollo y competitividad de los territorios. Esto, contemplando la metropolización en el espacio rural como un proceso orientado a la construcción de capital social, que debe ser consecuente con las escalas espaciales que promueven la eficiencia económica y social, así como a la diversidad, como herramienta para diseñar actuaciones institucionales integrales que pongan un límite a las estrategias privadas.

El Ordenamiento Territorial Rural actúa sobre hechos supramunicipales como la estructura territorial rural, la estructura de bienes y servicios rurales, la integración funcional y espacial de estos territorios, la infraestructura productiva y la conectividad de las áreas rurales y urbanas metropolitanas; estos elementos son estructurantes del territorio metropolitano y requieren de una planificación y una gestión integral y concertada con los distintos actores territoriales.

Según lo anterior, es válido concluir que los procesos económicos dirigen las acciones en los territorios y abren la discusión con respecto al diseño, planificación y crecimiento de las ciudades en medio de las dinámicas actuales de producción y el consumo. El aumento del precio del suelo en las ciudades nucleares es determinante en el territorio, pues reactiva el sector inmobiliario en los municipios aledaños y moviliza el desplazamiento poblacional hacia las afueras de la ciudad, hasta el punto de provocar un proceso de metropolización o de formación de aglomeraciones urbanas en áreas suburbanas regidas por el mercado y su poder sobre el territorio.

Finalmente, entran en consideración dos elementos clave de la organización del territorio: el Estado y el Mercado, los cuales tienen incidencias particulares en la planeación y el uso

de los territorios. El Estado aborda la dinámica metropolitana desde el diseño de un andamiaje institucional que coordine las acciones ejercidas sobre el territorio; el Mercado a menudo no concibe un territorio funcional regulado por las instituciones del Estado, sino que los propios generadores de servicios se mueven según las economías de escala y las necesidades de coordinación del mercado en el ordenamiento territorial.

Según lo anterior, la dirección del ordenamiento territorial debe priorizar la conformación de gobiernos metropolitanos que se organicen desde una jurisdicción múltiple para dirigir la administración y gestión del territorio. Una jurisdicción de esta índole puede dar lugar a una serie de relaciones intergubernamentales complejas que integren en un mismo proceso socioeconómico a las áreas centrales, periféricas, del conurbano y externas. Así, es posible abordar integralmente los desafíos que enfrentan las ciudades nucleares y las municipalidades que hacen parte de la metropolización, construyendo escenarios de articulación, planeación, coordinación y cooperación que hacen posible la toma asertiva de las decisiones territoriales

Los procesos de organización metropolitana mediante el Ordenamiento Rural deben responder al desafío que representa el desarrollo mismo del sistema o la red urbana, así como la planeación de los territorios rurales (especialmente las periferias urbanas), de forma que garantice la disponibilidad de alimentos y otros insumos para la población, por un lado, y evite la expansión urbana descontrolada y los altos costos de operación que conllevan dinámicas de ocupación, por otro.

Dimensión normativa

Ahora bien, el análisis de la dimensión normativa permitió la comprensión de que la legislación colombiana determina qué es legal, pero no qué es lo correcto en términos de ordenamiento territorial. A pesar de que, en términos generales, lo legal delimita lo correcto, en la realidad territorial del país esto no siempre se cumple. La comprensión de la norma es amplia y variada; muchas de las decisiones que toman las autoridades obedecen la ley pero se orientan por los intereses del mismo Estado o intereses particulares de privados. Por consiguiente, el que se cumpla lo dispuesto en la ley no garantiza una ejecución correcta que se alinee con las prioridades de la organización metropolitana y coordine la gestión del territorio urbano-rural entre los gobiernos de las ciudades nucleares y los gobiernos municipales.

Por otro lado, está claro que la categoría suburbana no está limitada por la norma actualmente. Su campo de acción es tan importante y a la vez tan amplio que los esfuerzos de regulación que se adelantan a través de decretos, artículos y leyes no son suficientes para contener los cambios que acontecen en la realidad del territorio. El componente rural sigue siendo tan amplio como para albergar la categoría suburbana, muy a pesar de que esta tiende justamente a alterar la esencia misma del contexto rural.

Como se pudo observar en el estudio, la normatividad es fundamental en lo que respecta al ordenamiento territorial, pero a menudo se desarrolla sobre la marcha o, incluso, de forma tardía frente a la realidad de los territorios: intervenciones, proyectos ejecutados, dinámicas e identidades poblacionales distintas, nuevas vocaciones y roles de los suelos, sobre todo con apropiación del lugar. Por lo tanto, es difícil aprehender esta problemática cuando la legislación fue desarrollada a medida durante más de diez años, como lo fue desde 1997 y hasta el año 2007 con el Decreto 3600. Recién para el año 2015 se evidencia una orientación de carácter más preventivo en la normatividad que contempla lo rural y las implicaciones de lo urbano sobre este, poniendo de manifiesto un interés por responder a las iniciativas del enfoque a escala regional y tejidos articuladores del territorio.

En resumen, la Ley define la suburbanización como categoría y permite la ocupación de espacios rurales con formas de vida urbana. En consecuencia, las entidades territoriales adoptan esta categoría según provea los mayores beneficios, cuestión que impera no en todos, pero sí en una buena parte de los municipios y administraciones del país. Como ejemplo, se puede observar la otorgación de licencias de construcción de zonas suburbanas sin el adecuado potencial de crecimiento o expansión a corto plazo en el territorio, con ubicaciones dispersas y alejadas de la continuidad urbana; primando el fin de recolectar mayores ingresos para el municipio por medio del cobro de impuestos y consolidando estas áreas como próximos desarrollos inmobiliarios, beneficiando directamente al municipio y a los actores inmobiliarios, pero afectando la planificación y cohesión territorial a diferentes escalas. Al ser esta una de las varias estrategias para cumplir la norma, pero no ejecutarla correctamente, se pueden evidenciar las transformaciones y expresiones que está teniendo el territorio.

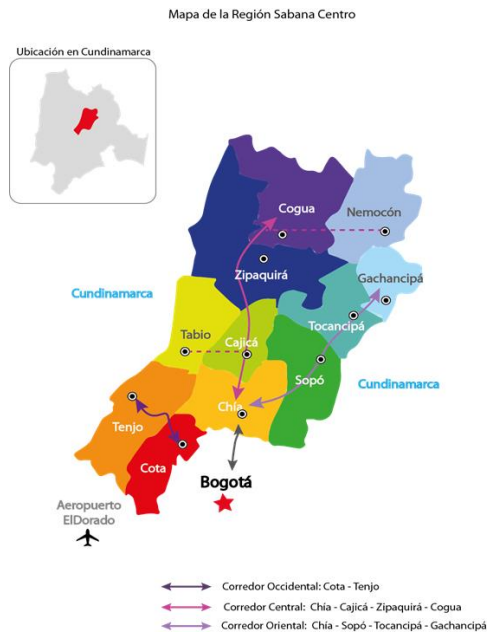
Es de destacar que las normativas propuestas fueron y serán importantes, pero también se debe generar una conciencia de que lo correcto es que los cambios en el territorio deben contemplar el bienestar del mismo, el cambio climático, la conservación de la capa vegetal

y los recursos hídricos, la contaminación ambiental, tanto como la producción y los factores de ocupación. Más allá de buscar el mayor aprovechamiento del suelo en función de obtener recursos económicos o aumentar la competitividad en el mercado, desde el gobierno se debe fomentar una armonización territorial que cumpla la ley y que se ejecute correctamente. La ley debe orientarse a determinar las maneras en las que los gobiernos y los actores del territorio tomen los caminos correctos, más allá de intereses políticos, y que las actuaciones en los territorios se den en pro del ambiente y la infraestructura, reconociendo las identidades la capacidad socioeconómica del territorio.

2. Capítulo 2: Contextualización y Transformaciones Territoriales Caracterización del área de estudio: provincia Sabana Centro

Esta provincia está conformada por once municipios (Sopó, Nemocón, Gachancipá, Cota, Cogua, Chía, Cajicá, Tabio, Tenjo, Zipaquirá y Tocancipá) y representa el 4,5% del departamento de Cundinamarca, ocupando el decimotercer lugar en extensión territorial con 1026 km² (Figura 2-1). Al norte, limita con Ubaté; al sur, con Bogotá; al oriente, con Almeidas y Guavio; al occidente, con Rionegro y Sabana Occidente.

Figura 2-1: Mapa de la provincia Sabana Centro y sus municipios.



Fuente: Informe de calidad de vida 2018, Sabana Centro - Cómo vamos (2018a).

La consolidación de esta provincia fue paulatina y se dio a través de ciertos patrones de ocupación del suelo y su efecto en las poblaciones. Estos procesos de ocupación estuvieron ligados a las dinámicas socioeconómicas de Bogotá y derivaron en una transformación de las provincias por el fenómeno de la conurbación, que tuvo lugar en tres zonas circundantes de la ciudad: en el norte con Cota, Chía y Cajicá, que tienen cerca de 200.000 habitantes; al occidente con Mosquera, Madrid y Funza, compacta a nivel residencial pero dispersa a nivel industrial, que cuenta también con alrededor de 200.000 habitantes; y al sur con Soacha, que tiene 400.000 habitantes (DANE, 2018).

Por tanto, la huella urbana se configuró con la ocupación continua y dispersa de la población, que terminó configurando escenarios de alto impacto en el territorio. Es decir, que las conmutaciones cotidianas entre los municipios y la ciudad, y las dinámicas de la población, generaron fenómenos de transformación del territorio que tuvieron efectos a diferentes escalas territoriales: en el norte, la proliferación de vivienda y equipamientos, principalmente; en el occidente, de industria y vivienda; y en el sur, de vivienda. Las dinámicas emergentes desarrollaron polos subregionales: por un lado, con cerca de 100.000 habitantes cada uno y un patrón de crecimiento compacto, Zipaquirá y Facatativá. por otro lado, Sopó, Tocancipá y Briceño con áreas de dispersión industrial, residencias campestres y cascos urbanos; y finalmente con municipios rurales como El Rosal, Bojacá y Subachoque. Con esto, desarrollando una estructura metropolitana (DANE, 2018).

Desde esta perspectiva, se entiende el comportamiento del territorio en función del cambio de identidades y vocaciones de los municipios circunvecinos, considerando la forma en que estos se consolidaron en el transcurso del tiempo hasta llegar a replicar los patrones de la ciudad y densificarse a tal punto que las zonas rurales terminaron por reconocerse como extensiones de un continuo urbano, con la consecuente aparición de problemáticas de distinta índole que sobrepasan los límites administrativos.

En esta provincia, la urbanización y expansión urbana son peculiares, en tanto que han generado transformaciones en los contextos territoriales, específicamente en la ocupación del suelo rural a nivel formal e informal, en la forma de fenómenos como la suburbanización. Estas tienen un fuerte impacto en los contextos tanto urbanos como rurales, expresados en conurbaciones, pérdida de lo rural y despoblamiento del campo, aumento y/o segregación de la población, inseguridad, saturación de los servicios públicos, incremento del costo de vida, fortalecimiento del negocio inmobiliario, empleo centralizado,

déficit en la cobertura de equipamientos, pérdida y riesgo ambiental, oferta de transporte limitada, malla vial desarticulada y congestionada, etc.

Al desarrollar estrategias referentes a la ocupación del suelo rural, se interviene en la escala municipal, definida por la ley como límite político administrativo y no como un conjunto de municipios con una misma problemática. En consecuencia, se entiende que existe un déficit en la concertación municipal, el cual afecta el ordenamiento regional y da lugar a una brecha administrativa y a la incidencia de los actores privados que en el territorio. De esta forma, identificar las problemáticas que se derivan de la particular forma de ocupación del suelo rural, aporta a la planeación y facilita las decisiones administrativas de las entidades municipales, considerando la relevancia y particularidad de la provincia a la hora de llegar a acuerdo y articular funciones y actividades que efectivamente respondan a los problemas comunes de los municipios, que en el escenario actual superan la capacidad individual de cada municipio para responder a ellos.

2.2 Transformaciones en los ejes estructurantes del territorio

2.2.1 Eje demográfico: condiciones poblacionales

Esta provincia, con sus once municipios y 574.705 habitantes, es uno de los principales núcleos de desarrollo en el país, pues concentra aproximadamente el 1,2% de la capacidad productiva y el 0,79% de la población del país (DANE, 2018).

Para el año 2018a, según el informe Sabana Centro - Cómo vamos, los municipios de Gachancipá, Tabio, Nemocón y Cogua contaban con menos de 20.000 habitantes; sus ingresos no superaban los 25.000 SMLMV y el aporte al valor agregado departamental era menos del 1,2%. Por otra parte, en el caso de Chía, Zipaquirá, Cajicá, Sopó, Tocancipá, Tenjo y Cota, la población era superior a los 30.000 habitantes y tenían ingresos 30.000 SMLMSV, con un aporte al PBI de Cundinamarca del 2% (Figura 2-2).

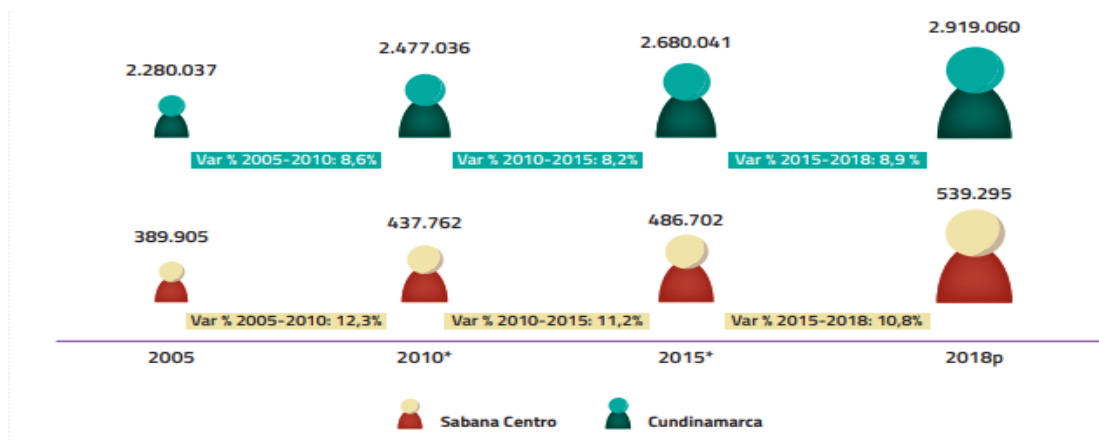
Figura 2-2: Grupos de municipios por valor agregado.



Fuente: Observatorio Sabana Centro – Cómo vamos, basado en datos del DANE y la Contaduría General de la Nación /CGN).

Según el Censo Nacional de Población y Vivienda (CNPV) de 2018, en cuanto al número de habitantes, la provincia de Sabana Centro tuvo una población total de 539.295 personas, la cual representó el 18,5% de la población de Cundinamarca, y el 1,1% de la población nacional (DANE, 2018) (Figura 2-3).

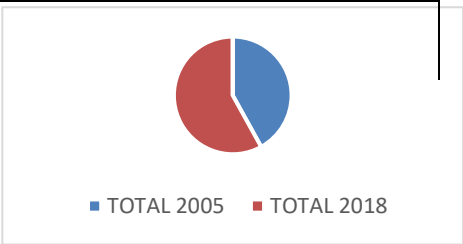
Figura 2-3: Crecimiento poblacional de la provincia Sabana Centro y Cundinamarca, 2005-2018.



Fuente: Análisis de la situación poblacional Sabana Centro, informe del Observatorio Sabana Centro – Cómo vamos (2018).

De acuerdo con la figura anterior, el crecimiento poblacional en la provincia está por encima del departamento de Cundinamarca, según lo registrado en el censo 2005 del DANE. La variación poblacional de la provincia Sabana Centro fue de 38,3% de crecimiento, frente al departamento de Cundinamarca el cual fue de 28,0% y la capital del país, Bogotá en un 8,4%, lo cual puede estar asociado a la rápida ocupación de los espacios y un acelerado crecimiento entre 2005 y 2018 (Tabla 2-1).

Tabla 2-1: Variación total en la población de la provincia Sabana Centro, años 2005 y 2018.

SABANA CENTRO - CENSO 2005	389.905	
SABANA CENTRO - CENSO 2018	539.295	
VARIACION %	38,3%	

Fuente: elaboración propia con datos del informe del Observatorio Sabana Centro – Cómo vamos (2018a).

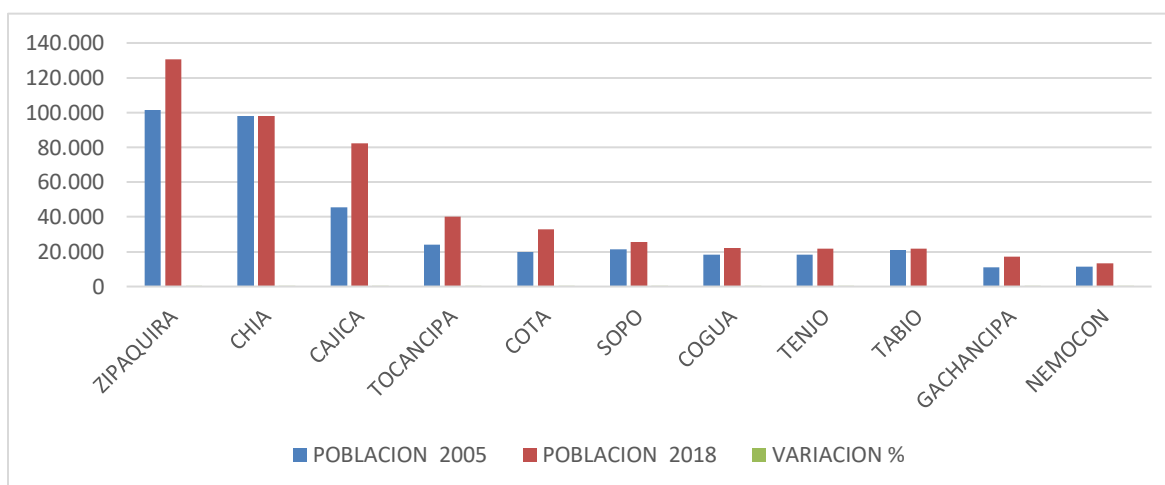
Un claro ejemplo en la variación, es la que se presentó en los municipios de Chía, Zipaquirá, Cajicá, Tocancipá, Cota, donde se evidenció la mayor la variación entre 2005 y 2019 (Tabla 2-2 y Figura 2-4). Estos incrementos poblacionales obedecen a las relaciones que mantienen con la capital: las conmutaciones laborales, educativas, de salud, ocio y servicios, pero especialmente la oferta de vivienda a bajos costos y en entornos más seguros que en la capital. La población, como actor social, es determinante en los procesos y dinámicas territoriales de ocupación. Como soporte a esta afirmación, Camacol realizó un estudio en el año 2019 donde establece que el 41% de los proyectos de construcción de vivienda que se encuentran en las provincias de Sabana Centro, se han duplicado durante los últimos 10 años, lo que quiere decir que la oferta de vivienda, el posicionamiento para el desarrollo empresarial está consolidando gran parte del territorio.

Tabla 2-2: Variaciones en la población de la provincia Sabana Centro, años 2005 y 2018, por municipio

MUNICIPIO	POBLACION 2005	POBLACION 2018	VARIACION %
Menor variación			
TABIO	20.850	21.665	3,9%
NEMOCON	11.303	13.171	16,5%
Mayor variación			
TENJO	18.466	21.935	18,8%
COGUA	18.276	22.067	20,7%
SOPO	21.223	25.782	21,5%
ZIPAQUIRA	101.551	130.537	28,5%
CHIA	97.896	97.896	35,0%
GACHANCIPA	10.886	17.026	56,4%
COTA	19.909	32.691	64,2%
TOCANCIPA	24.154	39.996	65,6%
CAJICA	45.391	82.244	81,2%

Fuente: elaboración propia con base en el Informe de calidad de vida 2018, Sabana Centro - Cómo vamos (2018a).

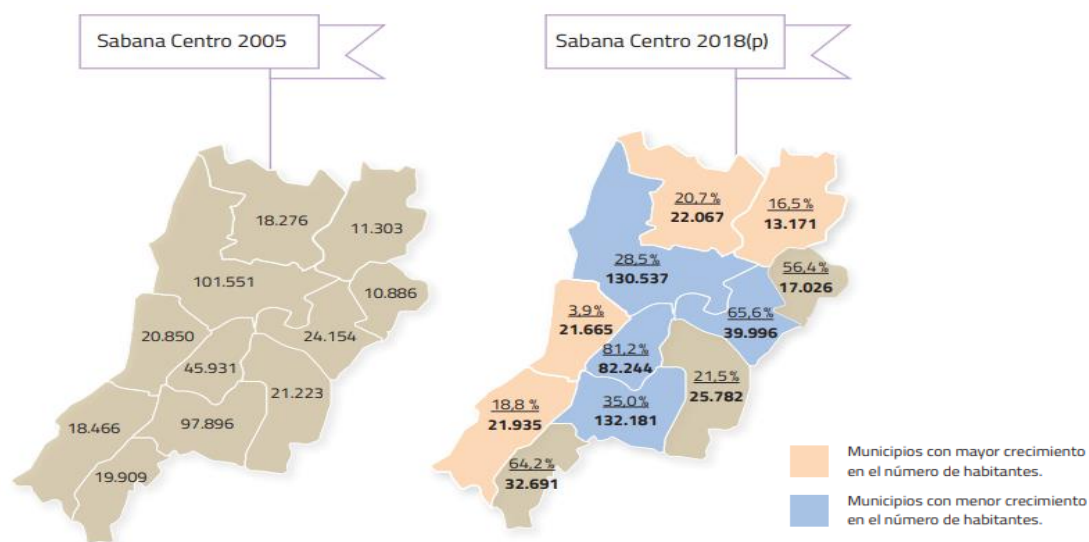
Figura 2-4: Variaciones en la población de la provincia Sabana Centro, años 2005 y 2018, por municipio



Fuente: Elaboración propia con datos de los censos poblacionales de 2005 y 2018 del DANE (2018).

El análisis de los datos arrojados por los censos poblacionales de 2005 y 2018 permite ver que los municipios de Zipaquirá, Cajicá y Chía arrojaron el mayor crecimiento en el número de personas; en donde Cajicá, con una variación de 81% y 36.853 personas más que en 2005, fue el de mayor importancia, mientras que Tabio y Nemocón presentaron las menores variaciones (Figura 2-5).

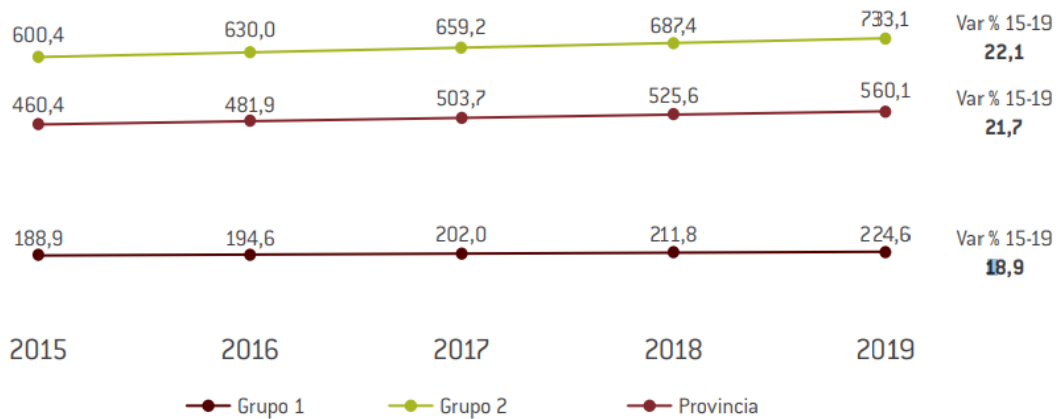
Figura 2-5: Variaciones en la población por municipios de la provincia Sabana Centro, años 2005 y 2018.



Fuente: Análisis de la situación poblacional Sabana Centro, informe del Observatorio Sabana Centro – Cómo vamos (2018b).

Las variaciones adquieren relevancia en relación con el territorio en tanto que obedecen a la identificación en los incrementos de población, considerando una mayor concentración de esta. La densidad de la población de la provincia de Sabana Centro era de 460,4 hab/km² para el año 2015, y de 560 hab/km² para el 2019, lo que representa un incremento del 21,7% (Figura 2-6); este hecho da cuenta de un incremento constante del uso del territorio de los municipios por parte de las personas (Sabana Centro Cómo Vamos, 2019).

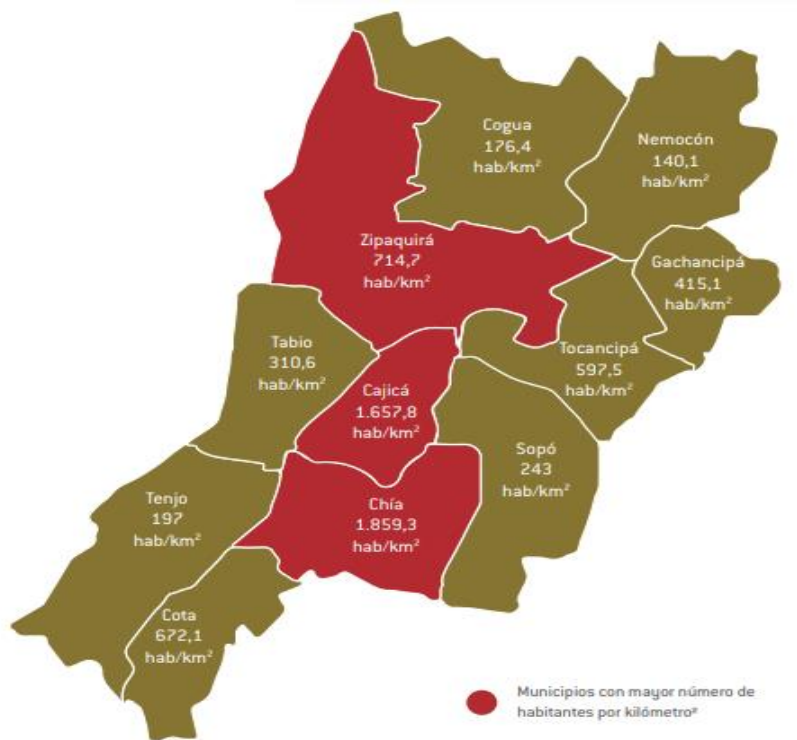
Figura 2-6: Densidad poblacional (habitantes/km²) de la provincia Sabana Centro, 2015 – 2019.



Fuente: Informe de Calidad de Vida de Vida 2019, Sabana Centro Cómo vamos (2019).

El incremento en la densidad poblacional se evidencia en cada uno de los municipios de la provincia, especialmente en Chía y Cajicá, los cuales tienen la mayor cantidad de habitantes por km²: 1.859,3 el primero y 1.657,8 el segundo. En contraste, las cifras más bajas se presentan en Nemocón y Cogua, con 140,1 Hab/ km² y 176,4 Hab/km², respectivamente) (Figura 2-7) (Sabana Centro Cómo Vamos, 2019). Estos datos deben ser tenidos en cuenta para diferenciar y caracterizar dos zonas distintas que exigen una gestión particular del ordenamiento territorial.

Figura 2-7: Densidad poblacional por municipios de la provincia Sabana Centro, 2019.



Fuente: Informe de Calidad de Vida 2019, Sabana Centro - Cómo vamos (2019).

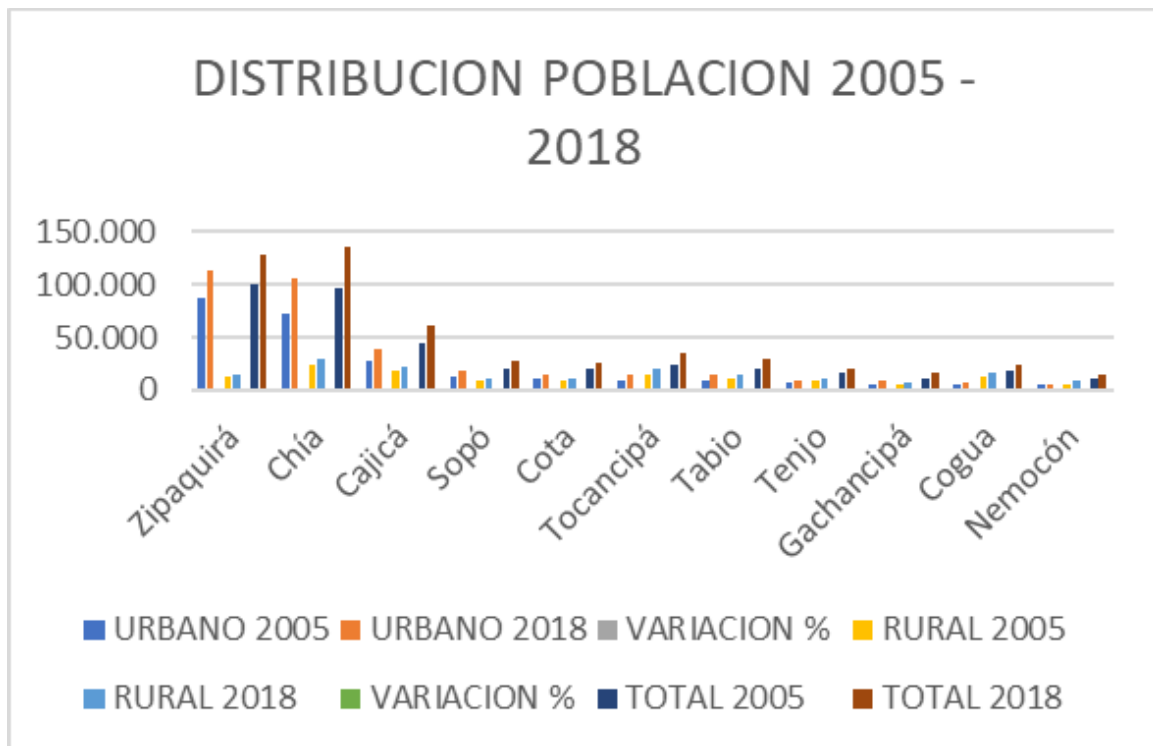
La distribución poblacional por zonas para 2018 demuestra que en la provincia Sabana Centro el 66,7 % de la población se encuentra ubicada en la zona urbana, mientras que el 33,3% restante vive en la zona rural. A escala municipal, vale aclarar que en Tabio, Gachancipá, Nemocón y Cagua, el 42,8 % de la población se sitúa en la zona urbana y el 57,2 % en la zona rural; mientras que en los municipios Chía, Zipaquirá, Cajicá, Sopó, Tocancipá, Tenjo y Cota, el 70,5 % de la población se ubica en la parte urbana y el 29,5 % restante lo hace en la zona rural. En el total de provincia sabana centro habitaban un total de 12.265 habitantes por km² en la zona urbana (Sabana Centro - Cómo vamos, 2019) (Tabla 2-3 y Figura 2-8).

Tabla 2-3: Distribución de la población urbana y rural por municipios de la provincia Sabana Centro, años 2005 y 2018.

MUNICIPIOS	URBANO 2005	URBANO 2018	VARIACION %	RURAL 2005	RURAL 2018	VARIACION %	TOTAL 2005	TOTAL 2018
Zipaquirá	87.232	112.897	29%	12.806	15.529	21%	100.038	128.426
Chía	73.087	106.697	46%	24.357	29.055	19%	97.444	135.752
Cajicá	26.824	38.203	42%	17.897	22.176	24%	44.721	60.379
Sopó	12.783	18.403	44%	8.231	10.115	23%	21.014	28.518
Cota	10.719	15.371	43%	8.945	11.092	24%	19.664	26.463
Tocancipá	9.590	14.873	55%	14.391	19.681	37%	23.981	34.554
Tabio	9.330	14.230	53%	11.384	14.812	30%	20.714	29.042
Tenjo	7.962	9.687	22%	8.645	10.492	21%	16.607	20.179
Gachancipá	5.877	9.120	55%	4.915	6.512	32%	10.792	15.632
Cogua	5.341	7.424	39%	12.752	16.230	27%	18.093	23.654
Nemocón	4.903	5.883	20%	6.190	8.254	33%	11.093	14.137

Fuente: Elaboración propia con datos de los censos poblacionales de 2005 y 2018 del DANE (2018).

Figura 2-8: Distribución de la población por municipios de la provincia Sabana Centro, años 2005 y 2018.



Fuente: Elaboración propia con datos de los censos poblacionales de 2005 y 2018 del DANE (2018).

Según esto, la densidad poblacional es mayor en la zona urbana que en la rural, haciéndose evidente que el crecimiento poblacional en el área urbana se debe a la

ampliación de servicios y dinámicas empresariales; en contraparte, las zonas rurales son menos densas, pero el incremento de la población está en aumento debido a las ofertas de vivienda dispersa y compacta, VIS y no VIS, a manera de proyectos de vivienda autorizados por las entidades territoriales en zonas rurales denominadas como zonas de expansión y desarrollo. Si bien los municipios de Gachancipá Tocancipá y Tabio no son los de mayor interacción con Bogotá, su población muestra un aumento importante con el 50% que contrasta con los demás municipios de la región. Los de menor variación urbana son Tenjo y Nemocón, los cuales aún están desarrollando sus áreas urbanas en contención.

La distribución de la población urbana y rural entre los años 2005 y 2018 da cuenta de las transformaciones territoriales que han tenido lugar en la provincia. Los datos demográficos aportados por el DANE dan cuenta de un crecimiento de la población rural, siendo Tabio, Tocancipá, Nemocon y Gachancipá los municipios con mayor variación en zonas rurales; es decir, que aunque no muestran un aumento importante de la población total, sí en la población de áreas urbanas, lo que demuestra que el crecimiento de la población no es uniforme en las zonas rurales y urbanas, o en su defecto que tienen áreas urbanas por desarrollar. Interpretando los incrementos poblacionales en la zona rural de la provincia Sabana Centro se hace necesario indagar qué está sucediendo en materia normativa dentro de los POT municipales y sus disposiciones correspondientes al área rural.

2.2.2 Eje geográfico–espacial: clasificación y categorización del suelo

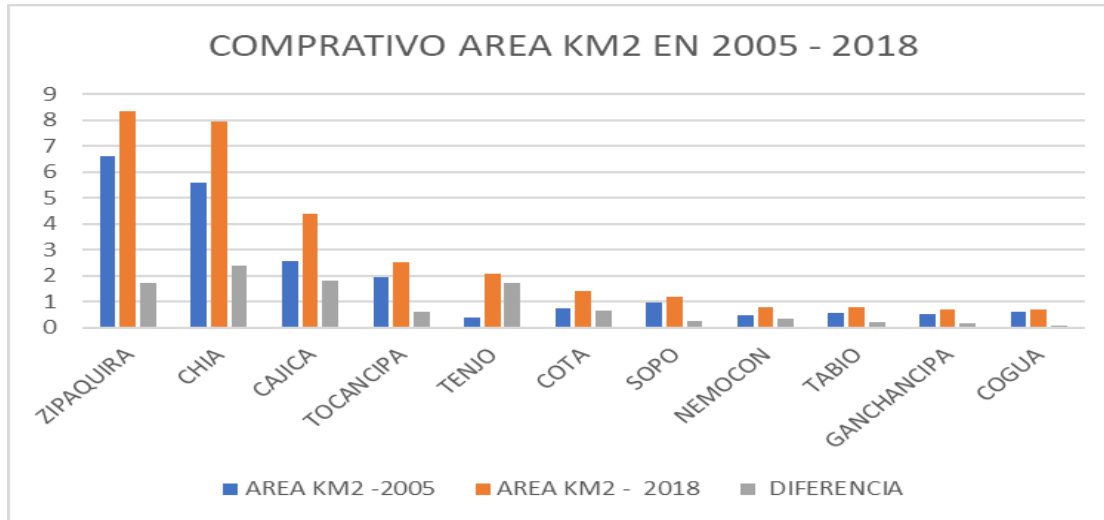
Esta variable promueve y delimita la organización de los suelos y la disposición de actividades desarrolladas en los territorios, ofreciendo una orientación en el marco socioeconómico y ambiental que busca el aprovechamiento eficiente y sostenible del suelo, que debe tener como criterio la mejora, conservación y protección de las garantías de desarrollo de los municipios. La relevancia de esta variable para el objetivo de esta investigación radica en que contempla las aptitudes, vocaciones e identidades de los suelos y zonas de actividad humana, aspectos a tener en cuenta para la ejecución de estrategias o proyectos que incidan en el territorio de manera favorable y determinantes a la hora de planificar y estudiar el territorio. En la Tabla 2-4 se muestran las variaciones en el área de los municipios entre el año 2005 y 2018.

Tabla 2-4: Variaciones en el crecimiento de la huella urbana de los municipios de la provincia Sabana Centro entre los años 2005 y 2018.

MUNICIPIO	AREA KM2 -2005	AREA KM2 - 2018	DIFERENCIA
CHIA	5,58	7,9437	2,36
CAJICA	2,5433	4,37	1,83
TENJO	0,36	2,0938	1,73
ZIPAQUIRA	6,62	8,33	1,71
COTA	0,73	1,4	0,67
TOCANCIPA	1,93	2,5202	0,59
NEMOCON	0,46	0,79	0,33
SOPO	0,97	1,2032	0,23
TABIO	0,56	0,765	0,21
GANCHANCIPA	0,53	0,71	0,18
COGUA	0,6226	0,685	0,06

Fuente: Elaboración propia con datos de los censos poblacionales de 2005 y 2018 del DANE (2018) y instrumentos de planeación y ordenamiento territorial municipal.

Figura 2-9: Variaciones en el crecimiento de la huella urbana de los municipios de la provincia Sabana Centro entre los años 2005 y 2018.



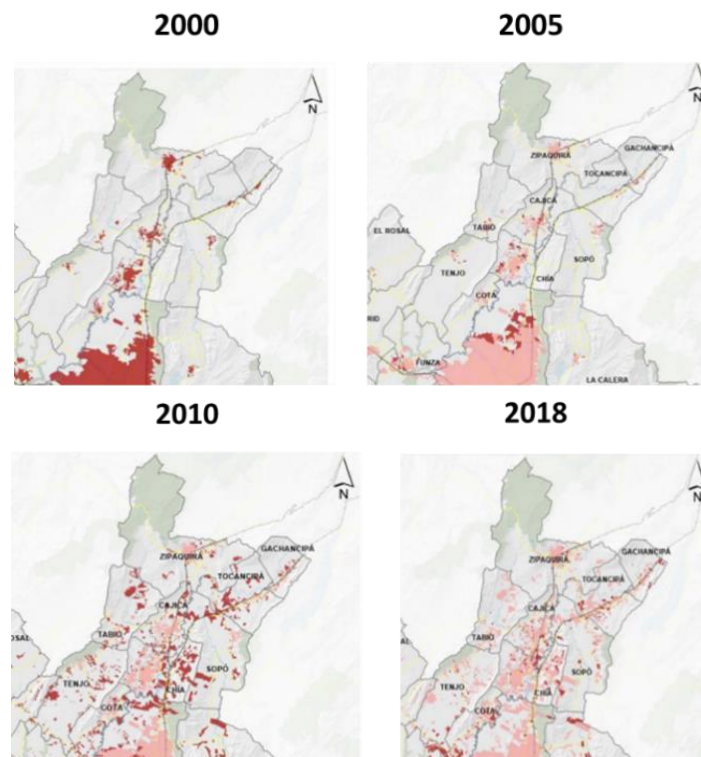
Fuente: Elaboración propia con datos de los censos poblacionales de 2005 y 2018 del DANE (2018).

La variación en el crecimiento de la huella urbana en los municipios de la provincia, muestra un incremento significativo en los municipios de Chía, Cajicá y Zipaquirá; estos son parte de un corredor comercial y de servicios que fomenta desarrollos inmobiliarios en zonas rurales y dinámicas industriales y agroindustriales. Los municipios de menos variación o crecimiento fueron Cogua y Gachancipá, los cuales han enfocado su desarrollo a densificar sus zonas urbanas y a mantener las actividades rurales tradicionales. Al respecto, es necesario considerar las estrategias que los municipios han implementado con respecto a la ordenación de los suelos que están por fuera de los perímetros urbanos: la localización de vivienda dispersa y compacta, los desarrollos de zonas agroindustriales y las dinámicas rurales propiamente dichas.

Entender cómo se clasifica y cómo se categoriza el suelo en los municipios hace posible reconocer el modelo imperante de ocupación de los suelos y comprender, desde lo técnico y práctico. El análisis fundamental vendría a ser el de identificar de manera precisa qué es urbano y qué es rural, para con esto comprender hasta qué punto se están favoreciendo los procesos de suburbanización y cómo se categorizan o definen esas transformaciones del territorio. Así, la dimensión técnica de esta cuestión se puede apreciar fácilmente en los instrumentos de planificación; pero una cuestión más compleja es la de reconocer cómo lo concibe la población estas transformaciones territoriales y cómo estas se comportan en tanto hecho cotidiano, ya que muchas veces las identidades y las dinámicas sobrepasan los lineamientos estructurales.

Los estudios realizados por la Universidad de la Sabana, con apoyo del del Ministerio de Ambiente, evidencian el crecimiento urbano que supera los límites de las zonas de suelo urbano en los territorios, lo que ha impulsado procesos de urbanización en las zonas rurales catalogadas como suburbanas, consolidando crecimientos difusos o dispersos, especialmente en materia de vivienda. Estos patrones de crecimiento por lo general se presentan a través de la subdivisión predial de grandes propiedades de uso agrícola y pecuario con el fin de desarrollar proyectos de vivienda unifamiliar de baja densidad para la clase media y alta que está cada vez más interesada en habitar entornos de mayor valor ambiental y paisajístico, en zonas amplias y verdes, cercanas no obstante a la oferta de servicios de Bogotá (Universidad de la Sabana, 2019).

Figura 2-10: Crecimiento de la huella urbana en la provincia Sabana Centro.



Fuente: elaboración propia a partir de recursos del Geoportal Colombia en Mapas del Instituto Geográfico Agustín Codazzi (s.f).

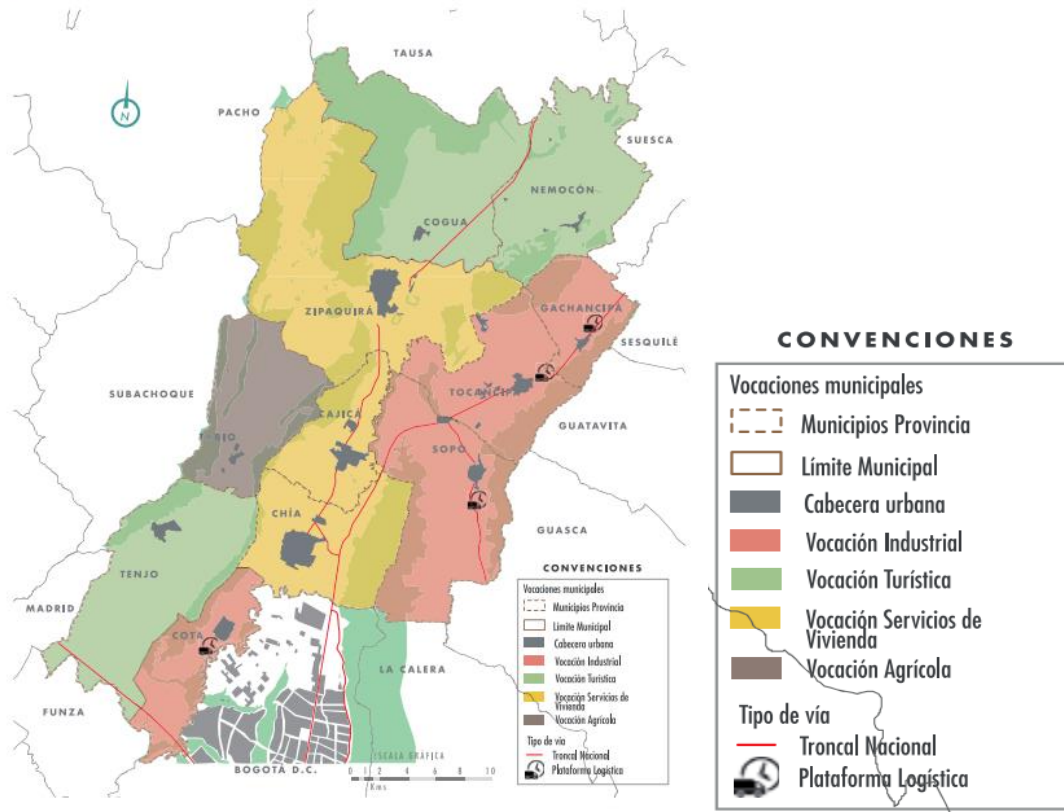
La evolución histórica de la huella urbana es representada gráficamente en la Figura 2-10, donde se puede ver el crecimiento urbano en la provincia a través de la extensión de la mancha urbana en el territorio y una dispersión de la densidad de estas zonas a lo largo

del tiempo. Las transformaciones en el territorio se expresan en esta figura de manera explícita: el incremento el área urbana y la disminución en el área rural en cada intervalo de tiempo señalado. Por otro lado, la urbanización crece de manera acelerada en los suelos rurales, entendiéndose que no se cumplen las disposiciones de los POT como organizadores territoriales. Las áreas rurales crecen en una proporción muy baja si se considera que en el caso de algunos territorios predomina un enfoque de sostenibilidad y desarrollo rural; en el territorio no se expresan, según la imagen, las transformaciones territoriales que serían una materialización de estas disposiciones administrativas.

Las tensiones, atracciones y concentraciones en los territorios implican fenómenos que transforman la clasificación del suelo, ya que se extienden y cambian las dinámicas de la clasificación inicial, se puede interpretar como cambios no previstos y revelan una realidad en la cual el territorio comunica dinámicas que necesitan ser visibilizadas e intervenidas, en términos tanto oportunidades como de amenazas, por su incidencia en las dimensiones estructurales, económicas, sociales y de gobierno.

Las vocaciones de los municipios y sus cambios a lo largo del tiempo revelan la transformación más relevante de los territorios (Figura 2-11), pues dan cuenta de cómo se interviene el territorio y qué cambios genera en las dinámicas de uso y aprovechamiento de los suelos, como producto de decisiones a menudo derivadas de interpretaciones sesgadas de la norma, que hicieron posibles los fenómenos de urbanización espontánea y no regulada en el suelo rural, modificando dinámicas sociales, económicas, estructurales y ambientales.

Figura 2-11: Vocaciones municipales de la provincia Sabana Centro, 2018.



Fuente: Informe Sabana Centro - Cómo vamos (2019).

La principal tendencia de ocupación del suelo suburbano en la provincia se puede interpretar en el caso del eje central que conforman los municipios de Chía y Cajicá, en donde aparece en mayor proporción la vivienda campestre alrededor de zonas de expansión de los centros urbanos en su interior y en municipios contiguos. En la zona oriental que conforman los municipios de Tocancipá, Sopó y Gachancipá, se evidencia principalmente una zona de usos industriales y, en menor proporción, de vivienda campestre.

El cambio de una vocación agrícola del suelo por una vocación residencial tiene implicaciones que van más allá de lo territorial, como los fines meramente económicos de grupos privados que terminan por incidir en la dimensión sociocultural de la provincia, priorizando el poder comercial de la tendencia urbanizadora, lo que tiene implicaciones para la población.

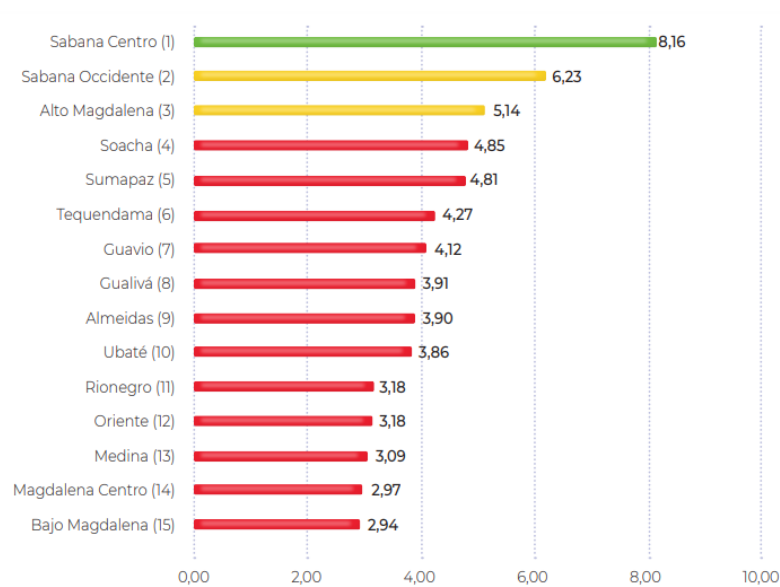
La provincia Sabana Centro tiene una gran extensión de territorio rural y una enorme ocupación urbana de los suelos, lo que genera aglomeraciones urbanas de alto impacto, debido a dinámicas industriales, educativas, empresariales y de servicios (Observatorio Sabana Centro – Cómo vamos, 2019). En algunos de los municipios de la provincia, los suelos de expansión urbana son tan extensos como los núcleos urbanos principales, aunque se alejan considerablemente de los centros urbanos; esto, además de un desarrollo marcado por estrategias individuales municipales, genera ciertas discontinuidades espaciales y morfológicas entre los núcleos y las áreas nuevas, las cuales terminan padeciendo de una deficiencia en el acceso a servicios y equipamientos. La consecuencia: un crecimiento fragmentado y discontinuo de los suelos no urbanizados.

En este escenario, los modelos de ocupación basados en la vocación del suelo para Chía, Cajicá y Zipaquirá configuran un nodo comercial y de servicios sobre el corredor de la autopista norte y amplía la oferta de vivienda campestre en Cajicá, Sopó, Chía y Cota debido a sus cualidades ambientales y paisajísticas (Escobar Buitrago y Supelano Moreno, 2019). Cota es particularmente un eje para las relaciones industriales con el norte y occidente de la Sabana, y se vincula con Chía como referente de zonas de vivienda, comercio y servicios (Escobar Buitrago y Supelano Moreno, 2019).

En la provincia Sabana Centro no hay una planificación de escala regional consolidada, ya que los municipios mantienen una fuerte individualidad y autonomía administrativa. Los planes de ordenamiento se orientan a ser un centro de servicios, aunque con el tiempo estos instrumentos fueron cambiando y se especializaron, definiendo más puntualmente las vocaciones de cada municipio, de forma que la aptitud del suelo se visibiliza por la competencia entre entidades territoriales para atraer usos y actividades económicas más rentables a sus territorios.

2.2.3 Eje socioeconómico: usos y aprovechamientos del suelo

De acuerdo con el Índice de Competitividad de las Provincias de Cundinamarca (ICPC), la Sabana Centro es la provincia más competitiva del departamento, a la cabeza de las quince provincias, obteniendo una calificación superior a los ocho puntos (Universidad del Rosario, 2018). En 2018, su aporte al valor agregado del departamento fue de \$15.536 millones, lo que representa una participación de 31% en la economía departamental. (DANE, 2018) (Figura 2-3).

Figura 2-12: Competitividad de las provincias del departamento de Cundinamarca.

Fuente: Universidad del Rosario, 2018.

Reconociendo la importancia de esta provincia en el departamento de Cundinamarca, es fundamental estudiar las transformaciones y expresiones en el territorio que, hoy por hoy, son centrales en los debates de gobierno. Estos revelan desafíos regionales y una serie de fenómenos que afectan a los municipios y sus relaciones mutuas, así como las dificultades que se inauguran en lo que respecta a la toma de decisiones de ordenamiento territorial municipal.

Es importante reconocer por qué y cómo se desarrollaron los asentamientos de la población en el suelo rural de la provincia Sabana Centro, en contraste con las políticas orientadas a la ocupación del suelo rural y la adecuación de estos territorios a nuevas dinámicas socioeconómicas. En primer lugar, una de las razones por las que la población se está asentando en zonas rurales se debe a los procesos de urbanización acelerada en las ciudades, que alcanzaron una densidad mayor al 50% (como Bogotá), lo que genera segregación interna y contrastes que derivan en nuevos procesos de urbanización formal e informal en el territorio. De este modo, el incremento acelerado de la población de la ciudad promueve la expansión hacia las periferias. La búsqueda de alternativas a los servicios básicos por parte de la población, así como las masivas interacciones cotidianas entre la ciudad y los municipios (basadas en el trabajo, el comercio y el fortalecimiento

industrial), generaron movimientos migratorios progresivos hacia los centros urbanos más cercanos a Bogotá, en donde terminaron por replicarse los patrones y dinámicas de la ciudad.

En segundo lugar, y reconociendo que las interacciones cotidianas con otros municipios son determinantes en la transformación del territorio y las dinámicas económicas, vale decir que estos fenómenos particulares en la ocupación del territorio fueron ocasionados también por el aumento de la oferta del mercado inmobiliario en la zona. Las necesidades de la población en cuanto a vivienda, empleo y ocio (que en un principio se manifestaron en movimientos cotidianos intermunicipales cada vez más masivos) promovieron la aparición de las ofertas del mercado inmobiliario a bajo costo, la ampliación del mercado laboral hacia la zona y la dotación de espacios o servicios que no se encontraban en la ciudad. Estas expansiones recayeron sobre zonas rurales de los municipios aledaños, ocasionando la densificación de la población y la extensión de la huella urbana, y complejizando la organización del territorio a nivel ambiental, estructural, económico y social.

En tercer y último lugar, las políticas para la ocupación del suelo determinan la orientación de estos fenómenos territoriales que han transformado los espacios urbanos y rurales de la provincia, incorporando los conceptos de ruralidad, urbanización y metropolización. Es fundamental comprender la perspectiva que orienta a las autoridades territoriales en la parcelación de predios y las garantías del campesinado para el uso eficiente del suelo; del mismo modo, identificar las adecuaciones de la infraestructura de servicios básicos a estas nuevas realidades suburbanas.

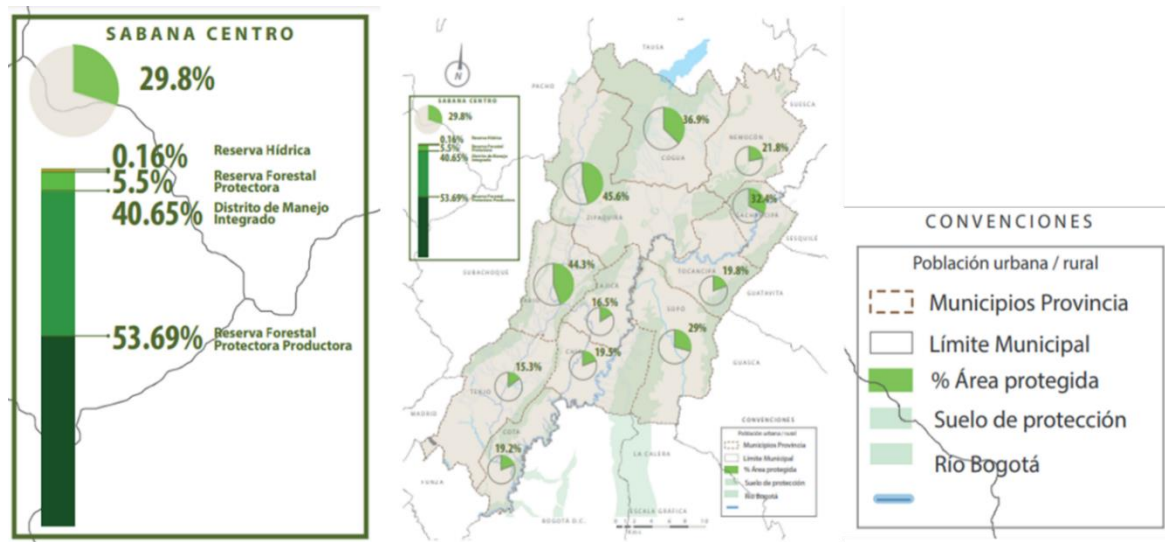
2.2.4 Eje Ambiental: riesgo ambiental y cambio climático

Esta variable es relevante debido a que determina de forma directa la calidad de vida de la población y las formas de ocupación de los territorios. Los procesos de suburbanización podrían generar impactos indeseables en los ecosistemas y afectar el futuro de la población. Cuestiones como el cambio climático, la gestión del riesgo, el suministro de agua potable y saneamiento, el control de las emisiones de CO₂ y el aprovechamiento eficiente del suelo deben ser considerados a la hora de analizar las actividades humanas y la forma en que las poblaciones hacen uso del territorio que habitan. Estos definen la manera en que una población habita su territorio, e impactan cuestiones sociales,

económicas y ecológicas, desestimando las disposiciones legales que priorizan (en teoría) la protección del medio ambiente y la conservación de los recursos.

Los conflictos rurales están enmarcados en dos dimensiones imperantes en este territorio: la ambiental y la agropecuaria; estas representan tensiones con respecto a las áreas de protección y las restricciones a los usos agropecuarios. La segunda dimensión se analiza desde la relación entre la suburbanización y su impacto en los recursos de abastecimiento alimentario, suelo y agua. Para este análisis es necesario ubicar las zonas ambientales de la provincia, como se muestran en la Figura 2-13.

Figura 2-13: Zonas de interés ambiental de la Provincia Sabana Centro para el año 2014.



Fuente: Informe Sabana Centro, provincia sostenible (Universidad de la Sabana, 2019).

El cambio climático es un proceso derivado de las intervenciones del hombre en los territorios; por ende, es importante estudiar las dinámicas que contribuyen a su recrudecimiento desmedido, y buscar alternativas para mitigar el daño y prevenir los riesgos de eventos ecológicos peligrosos como deslizamientos, inundaciones, incendios que amenazan la vida y el patrimonio de las poblaciones. Estos fenómenos reflejan en cierta medida las decisiones que se han tomado en términos de ordenamiento territorial y, por ende, se hace pertinente evaluar la manera en la que se ocupan los territorios.

El elemento agua cumple un papel fundamental como configurador del territorio, debido a que es una condición esencial para la vida humana y las sociedades. Los proyectos inmobiliarios buscan el mejor aprovechamiento de este recurso y la ubicación estratégica en el territorio, considerando la disponibilidad de fuentes hídricas con el fin de garantizar el acceso a servicios públicos básicos (Figura 2-14). Por otra parte, la disposición final de desechos sólidos o líquidos en las zonas suburbanas es alarmante debido a su densidad y a la ausencia de sistemas propios para el tratamiento de desechos; esto incrementa la contaminación ambiental y las emisiones de gases, amenazando la salud pública y generando problemáticas de orden administrativo y de gobierno, ya que se enfrentan a decisiones de ampliación y tratamientos supramunicipales de difícil concertación.

Figura 2-14: Prestación del servicio de agua de la provincia Sabana Centro.

Municipio	Origen	Administrador del servicio
Cajicá	EAAB (Compra agua en bloque)	Empresa de Servicios Públicos (EPC)
Chía	EAAB (Compra agua en bloque)	EMSERCHIA
Cogua	Acueducto Regional (Neusa)	Subgerencia servicios públicos
Cota	Pozos profundos	EMSECOTA
Gachancipá	EAAB + Pozos profundos	EAAB
Nemocón	Acueducto Regional (Neusa y Sucuneta)+ Pozos profundos	Oficina de servicios públicos
Sopó	EAAB (Compra agua en bloque)+ Pozos profundos	EMSERSOPO
Tabio	Pozos profundos	EMSERTABIO
Tenjo	Pozos profundos	EMSERTENJO
Tocancipá	EAAB (Compra agua en bloque)+ Pozos profundos	Empresa de Servicios Públicos (ESP)
Zipaquirá	Acueducto Regional (Neusa)	Empresa de Acueducto, Alcantarillado y Aseo (EAAAZ)

Fuente: Informe Sabana Centro, provincia sostenible (Universidad de la Sabana, 2019).

La variable ambiental incentiva el análisis de la amenaza, el riesgo y la vulnerabilidad que se derivan de los procesos de ocupación territorial; entenderla desde el marco normativo podría favorecer su implementación en el ordenamiento territorial. Esto implica mucho más que la emisión de alarmas según el nivel de riesgo implica encontrar un enfoque que evalúe

verdaderamente la disposición y la aptitud del suelo antes de tomar cualquier decisión de intervención sobre el mismo.

Esta variable aborda los efectos de la ocupación y el aprovechamiento del suelo en la provincia Sabana Centro, que están sujetos a las dinámicas socioeconómicas de carácter urbano desarrolladas en un ámbito rural. Esto inaugura necesidades, problemáticas y conductas que desbordan las competencias o límites de las autoridades locales y ambientales, dificultando el proceso de establecer estrategias para organizar o intervenir en el territorio.

En panorama territorial del país, en términos de naturaleza y sociedad, no coincide en su totalidad con los planteamientos jurídicos a la hora de descifrar los conflictos socioambientales que se presentan actualmente. Desde lo jurídico se establecen definiciones con base técnica y científica, pero estas pierden peso ante las realidades de los territorios, por lo que se define como una estrecha falencia territorial. La naturaleza es dinámica y ha evolucionado, buscar su sintonía con cada uno de los sistemas y fenómenos que estructuran un territorio es contribuir a controlar los efectos ambientales negativos. La armonización de la actividad humana con el ambiente natural es una obligación que alcanza las esferas sociales y administrativas: cuanto más alejamos el bosque de la ciudad, más tratará la naturaleza de recuperar su lugar; una concepción distinta del territorio podría ofrecer alternativas de intervención y planificación más favorables para la humanidad.

Las consecuencias ambientales más graves de la suburbanización se derivan de la dependencia del automóvil y un elevado consumo de combustible, los cuales en estos casos se intensifican por los índices de desplazamiento de la población entre las ciudades núcleo y las zonas suburbanas, en un doble sentido y cotidianamente. Esto produce una mayor emisión de CO₂, contribuyendo al cambio climático, la disminución de la calidad del aire y el aumento de la temperatura del planeta; además, congestiona el tráfico en las ciudades (Bhatta, 2010). La concentración de usos residenciales, comerciales e industriales en zonas suburbanas alteran de manera significativa los ecosistemas, en los que se dan pasos de redes viales u otras edificaciones de infraestructura de servicios públicos (Battha, 2010). Así, se puede decir que el desarrollo urbano en estas áreas genera un detrimento ambiental del territorio, incluso en ocasiones de zonas protegidas.

Para Leyva (2021), este crecimiento urbano se deriva de las actividades antrópicas como la globalización de la economía, el consumo de materia prima, la energía y el usufructo de los recursos (que inciden en los ciclos ecológicos del planeta). Todas estas se dan de manera intensificada en las ciudades, en donde habita una gran cantidad de personas: las ciudades representan el 3% del área del planeta, pero consumen el 60 u 80% de energía y son responsables de al menos el 70% de las emisiones de CO₂. Se reconoce que los cambios económicos, sociales y ecológicos son un sistema interconectado que responde a los intereses particulares que promueven la urbanización, metropolización y conectividad, exigiendo cada vez mayor inversión de recursos para el transporte, la materia prima, la energía, las personas y el aumento de transformaciones significativas en el medio natural, y contaminación la atmósfera, el agua, el suelo y el subsuelo.

Los efectos de la transformación del territorio favorecen además la concentración del poder, la riqueza, el acceso a la educación y bienes culturales, en tanto las cadenas productivas se especializan y se orientan al privilegio inmediato del consumo. La presión sobre el ecosistema es cada vez mayor, y la imposibilidad de atender las necesidades básicas de toda la población termina generando desigualdad, precariedad, pobreza, vulnerabilidad, inseguridad alimentaria y de salud. La debilidad de las instituciones y la norma genera crisis de gobernabilidad y gobernanza en los territorios, y en los modelos para mitigar tales impactos ambientales, priorizando los caracteres económicos de libre mercado y la rentabilidad inmediata que impacta al planeta.

2.3 El Componente Rural de los POT en la provincia Sabana Centro

En Bogotá y los municipios de la Sabana Centro se aceleró el proceso de urbanización durante la segunda mitad del siglo XX; este proceso, no obstante, fue heterogéneo en lo que respecta a los modelos de ocupación territorial de cada municipio, aunque significó en términos generales una redistribución de la población en los territorios (Contreras, 2017).

De acuerdo con esto, la naturaleza del suelo rural se define por los usos que se le dan: el suelo rural es aquel que no es apto para actividades urbanas y, por tanto, debería destinarse a actividades agrícolas, ganaderas, forestales, de explotación sostenible de recursos, etc. (Contreras, 2017). Dentro de los suelos rurales existe además una

subcategoría de transición conocida como suelo suburbano, en la que se combinan usos rurales y urbanos en zonas de baja densidad (Contreras, 2017).

En el año 1994 aparecen los Planes de Ordenamiento Territorial, reglamentados por la Ley 388 de 1997, en la que se definen las categorías del suelo y los lineamientos del ordenamiento territorial que es competencia autónoma de cada municipio o distrito. En este orden de ideas, los instrumentos de planeación proveen de un marco de referencia para las actuaciones sobre el territorio, reglamentando los procesos de ocupación y las actividades a ejecutar, lo que permitió que los municipios se fortalecieran y mantuvieran las relaciones con la capital.

En el artículo 14 de la Ley 388 de 1997, se define el Componente Rural de los POT como un instrumento que busca garantizar la interacción adecuada entre las cabeceras municipales y los asentamientos rurales, así como la utilización idónea del suelo rural y las actuaciones públicas encargadas de las infraestructura y equipamientos básicos que se pondrán al servicio de la población rural. Del mismo modo, dispone que este componente debe contener al menos:

- Políticas de ocupación del suelo según los asentamientos humanos, a mediano y largo plazo.
- Delimitación de las condiciones de protección, conservación y mejora de las zonas de producción agropecuaria, forestal o minera.
- Delimitación de las áreas de protección y conservación de recursos naturales, paisajísticos, geográficos o ambientales; contemplando también las áreas amenazadas o en riesgo que sean fundamentales para los servicios públicos.
- La localización y delimitación de las zonas clasificadas como suburbanas, definiendo los límites de su ocupación máxima y los usos de suelo permitidos, considerando que estos suelos se caracterizan por una baja densidad y que se deben priorizar las normas de protección de los recursos naturales y el medio ambiente.
- La identificación de los centros poblados rurales y disposiciones para la ocupación del suelo o la infraestructura de servicios y equipamientos.
- Determinación de los sistemas de aprovisionamiento de agua y servicios de saneamiento básico de las zonas rurales, y la previsión de localizaciones para equipamientos de educación y salud.

- Normas para la parcelación de los predios en zonas rurales destinados a vivienda campestre, según normativa agraria y ambiental.

Según esto, este artículo enfatiza en la producción agropecuaria, forestal y minera, priorizando una lógica de protección ambiental y delimitando las relaciones entre lo urbano y lo rural, pero no considera de manera puntual las zonas de suelo suburbano. Al incluir la localización y el dimensionamiento de las áreas rurales y de los centros poblados (que son los suelos suburbanos), esta ley reconoce la suburbanización como dinámica de ocupación que debe incluirse a la hora de una planificación efectiva del ordenamiento territorial.

Por medio de esta categorización, la ley exige a los municipios impedir el uso suburbano del suelo y las actividades relacionadas, pero surge entonces la cuestión del alcance de estas restricciones cuando en la realidad de los territorios estos procesos de ocupación son un hecho y obedecen a devenires sociales y económicos que afectan a su población.

De acuerdo con lo anterior, el Componente Rural de los Planes de Ordenamiento Territorial es fundamental en tanto dispositivo normativo que cumple la función de organizar el territorio rural, determinando límites y posibilidades. El hecho de que se contemple de manera independiente el suelo urbano y el rural puede tener implicaciones en las actividades poblacionales e institucionales que son posibles en cada territorio, por lo que los POT deben contemplar de manera específica las aptitudes de las zonas rurales, garantizando el cuidado ambiental frente a intervenciones y usos, y la suficiencia de infraestructura de servicios para la población. Por otro lado, en un contexto de expansión urbana tendiente a la metropolización, el ordenamiento territorial de un municipio puede incidir en otros territorios de la región, por lo que su relevancia es aún mayor.

Tres de los municipios de la provincia tienen un Plan de Ordenamiento Territorial (POT), otros cinco tienen Planes Básicos de Ordenamiento Territorial (PBOT) y los otros tres con Esquema de Ordenamiento Territorial (EOT); de estos instrumentos, siete completan más de 12 años de vigencia. Estos tipos distintos de instrumentos de planeación responden al tamaño de los municipios; de este modo, los EOT son para municipios con menos de 30.000 habitantes, los PBOT son para municipios con entre 30.000 y 100.000 habitantes, y los POT son para municipios con más de 100.000 habitantes (Ley 388 de 1997). Los aspectos clave para la formulación del diagnóstico se muestran en la Tabla 2-5.

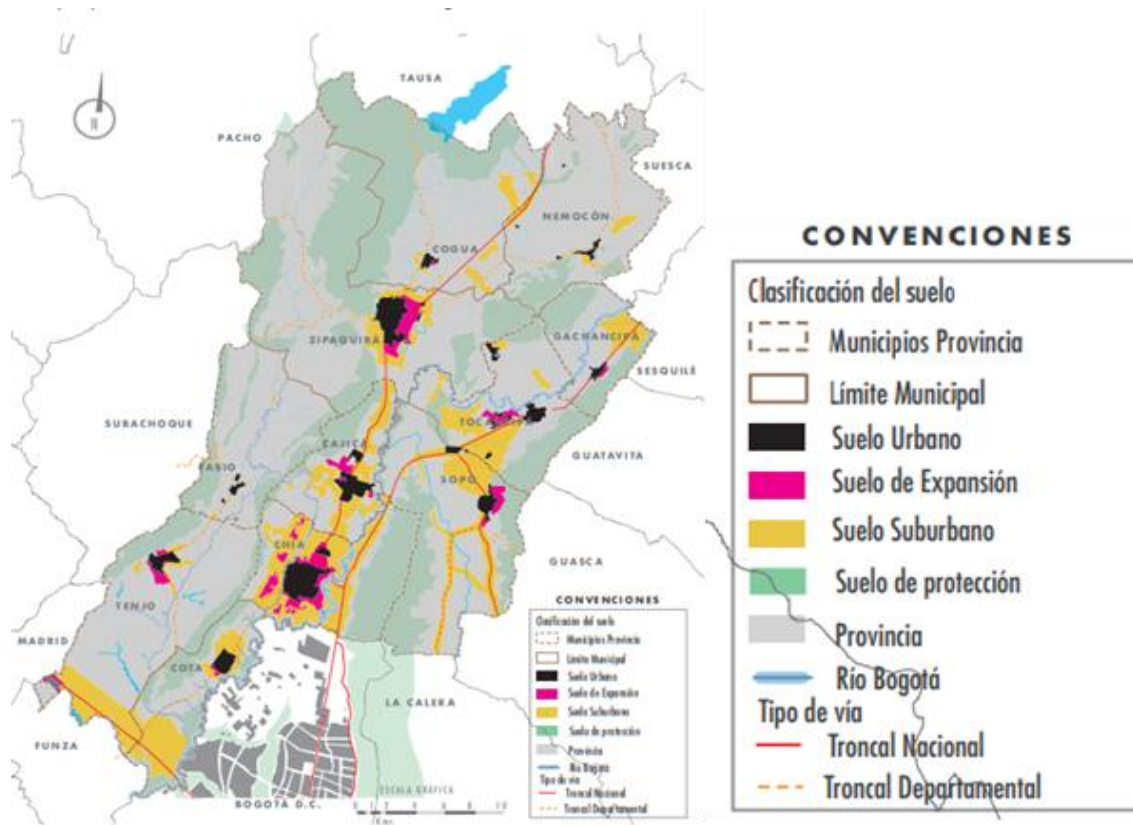
Tabla 2-5: Instrumentos de planificación territorial analizados.

MUNICIPIO	TIPO	INSTRUMENTO ANTERIOR	INSTRUMENTO VIGENTE
COTA	PBOT	Acuerdo 012 de 2000	Acuerdo 012 de 2000
SOPO	PBOT	Acuerdo 009 de 2000	Acuerdo 012 de 2007
NEMOCON	POT	Acuerdo 029 de 2000	Acuerdo 26 de 2009
TENJO	POT	Acuerdo 014 de 2000	Acuerdo 010 de 2014
COGUA	PBOT	Acuerdo 022 de 2000	Acuerdo 14 de 2011
CAJICA	PBOT	Acuerdo 008 de 2000	Acuerdo 21 de 2008
ZIPAQUIRA	POT	Acuerdo 008 de 2003	Acuerdo 12 de 2013
TABIO	EOT	Acuerdo 001 de 2001	Acuerdo 002 de 2007
GACHANCIPA	POT	Acuerdo 005 de 2000	Acuerdo 22 de 2009
TOCANCIPA	POT	Acuerdo 228 de 2000	Acuerdo 09 de 2010
CHIA	POT	Acuerdo 17 de 2000	Acuerdo 17 de 2000

Fuente: elaboración propia.

En los primeros años, tras la adopción de la ley, los instrumentos de planificación del suelo definieron modelos de ocupación del territorio, pero lo hicieron basados en una comprensión imprecisa de lo dispuesto en las políticas y los objetivos de desarrollo. Estas políticas posibilitaron la intervención del territorio rural, ya que permitieron la densificación de zonas rurales en las que ya existían construcciones de vivienda y, por ende, el surgimiento de la vocación residencial de los municipios. Tal fue el caso del municipio de Chía con el acuerdo 17 de 2000, el cual habilitaba un área suburbana de diez viviendas por hectárea en las zonas de vivienda campestre, y veinte viviendas por hectárea en las zonas de vivienda campestre especial. Por otra parte, los municipios de Gachancipá, Zipaquirá y Tabio, aunque tienen un porcentaje bajo de crecimiento disperso, mantuvieron un crecimiento contenido entre los años 2000 y 2010, ya que enfocan sus áreas de desarrollo en la periferia del centro urbano, establecidas en los instrumentos de planificación como áreas de expansión. En el municipio de Sopó aparece una determinante geológica relevante en tanto que actúa como limitante ambiental de contención; a pesar del crecimiento disperso del municipio, este se ha mantenido aislado del núcleo urbano central, debido a la cercanía de las áreas de reserva o de protección. Siguiendo el análisis las propuestas de los POT vigentes, se puede ver cómo incurren en la contención y expansión controlada de sus áreas urbanas (Figura 2-15).

Figura 2-15: Consolidación de usos del suelo propuestos por los instrumentos de ordenamiento territorial de la provincia Sabana Centro.



Fuente: Informe Sabana Centro, provincia sostenible (Universidad de la Sabana, 2019).

La SDP (2015), en su estudio de las ocupaciones del suelo en el área metropolitana de Bogotá, determinó que el incremento del uso residencial de medias densidades en el área rural provocaba un impacto territorial inmediato. Estos fenómenos no coincidían a los objetivos planteados por varios municipios, en los que se promovía el asentamiento de residencias cerradas en el territorio. En definitiva, se favoreció la llegada de proyectos inmobiliarios para estratos altos, que buscaban generar mayores ingresos para el municipio y mejorar su sostenibilidad financiera, a través del impuesto predial.

El fenómeno de la suburbanización no es exclusivo de Colombia, sino que es propio de la mayoría de las ciudades latinoamericanas, como un fenómeno más o menos homogéneo que ha incidido en las formas de vida de la población durante las últimas dos décadas en la región (Carrión, 2001). En Colombia, estos fenómenos se han manifestado en grandes éxodos poblacionales que modifican radicalmente la estructura de los territorios, tanto el a

distribución poblacional como en la conformación de la vida urbana cotidiana; así, la ciudad actual en Colombia carga en sí misma hechos históricos, perspectivas y experiencias que deben considerarse en su planeación (Bello García, 2018).

Las zonas rurales de los municipios de la provincia estudiada carecen de una infraestructura adecuada general y de servicios públicos, mientras se habilita el uso del suelo de manera flexible sobre los principales ejes de movilidad regional, con intereses tributarios para las industrias. Este fenómeno viene acompañado de la ubicación de vivienda informal como consecuencia del trabajo en las zonas industriales y agroindustriales que se radicaron en estos municipios desde la ciudad. La consolidación de las industrias en estas áreas tuvo como objetivo lograr una mejor posición y accesibilidad frente al mercado regional y nacional, sustentado por los instrumentos de planeación municipales. El desarrollo de las políticas que enmarcan las estrategias de ocupación del suelo está ligada principalmente a las zonas urbanas, considerando la clara deficiencia de las determinantes para el suelo rural, afectando de manera importante a la configuración del suelo y la aptitud o vocación que responda bajo una estructura eficiente.

La demanda de soluciones de vivienda económica, la presencia de turistas o de asentamientos transitorios de fin de semana, así como la apropiación de espacios grandes para instituciones educativas fuera del perímetro de la ciudad capital, son factores socioeconómicos causantes del fraccionamiento de las zonas rurales, facilitando el abuso inmobiliario en inmediaciones de lo urbano y lo rural en los municipios de la provincia (Bello García, 2018).

De acuerdo con Pastorino (2009), la existencia humana implica disponer de un territorio, cualquier actividad económica requiere de un espacio; todo ser humano decide cómo apropiarse del ambiente en el que se desenvuelve. Este análisis permite ver que en algunos de los POT, PBOT y EOT formulados y modificados se incorporan las aptitudes de los suelos, pues se homogenizan y reducen a su valor comercial inmobiliario o industrial por medio de los planes parciales. Estos se enfocan en todos los elementos estructurantes para hacer sustentable y rentable el cambio del uso rural al uso urbano, por lo cual, en el marco legal colombiano, se apunta este método para planificar el desarrollo y la transformación del territorio. Los actores privados y autoridades también han jugado un papel relevante en las transformaciones del territorio, pues han introducido propuestas y ajustes a los POT que a simple vista parecen transformaciones menores, pero tienen

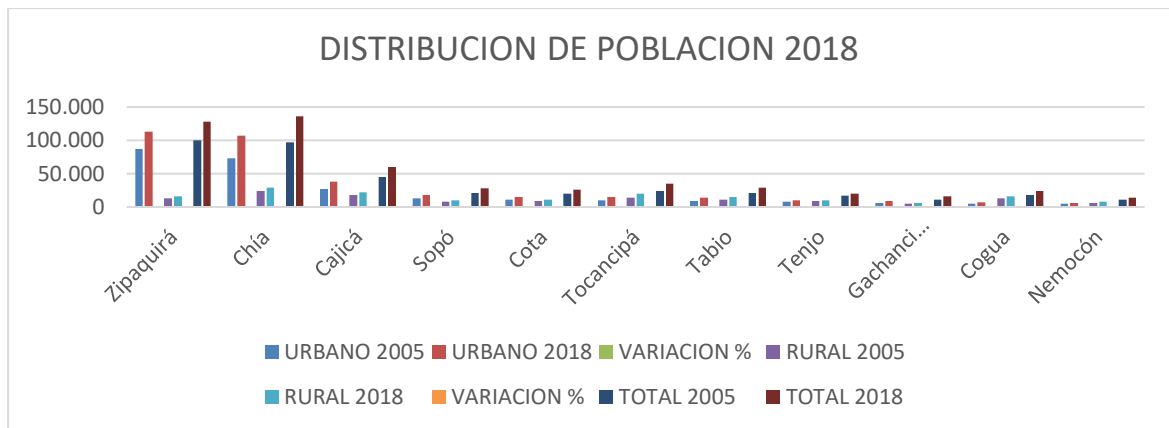
consecuencias de largo alcance sobre el uso del suelo, especialmente en los suelos agrícolas que terminan agregándose al perímetro urbano y se cometen a procesos acelerados de urbanización, a menudo no regulados.

Tabla 2-6: Distribución de la población por municipios de la provincia Sabana Centro, año 2018.

MUNICIPIOS	URBANO 2018	RURAL 2018	TOTAL 2018
Tocancipá	14.873	19.681	34.554
Nemocón	5.883	8.254	14.137
Gachancipá	9.120	6.512	15.632
Tabio	14.230	14.812	29.042
Cogua	7.424	16.230	23.654
Cota	15.371	11.092	26.463
Cajicá	38.203	22.176	60.379
Sopó	18.403	10.115	28.518
Tenjo	9.687	10.492	20.179
Zipaquirá	112.897	15.529	128.426
Chía	106.697	29.055	135.752

Fuente: elaboración propia con datos del censo poblacional del 2018 del DANE (2018).

Figura 2-16: Distribución de la población por municipios de la provincia Sabana Centro, año 2018.



Fuente: elaboración propia con datos del censo poblacional del 2018 del DANE (2018).

En la Tabla 2-6 y la Figura 2-16 se puede observar que las áreas urbanas históricas o fundacionales se encuentran claramente definidas y que partir de estas se desprenden las áreas urbanas difusas o suburbanas, lo que permite la comprensión de que existe un patrón concurrente que hace posible el desarrollo de estas áreas rurales y el cambio en los usos del suelo y las dinámicas poblacionales, ya sean usos de vivienda o industrial.

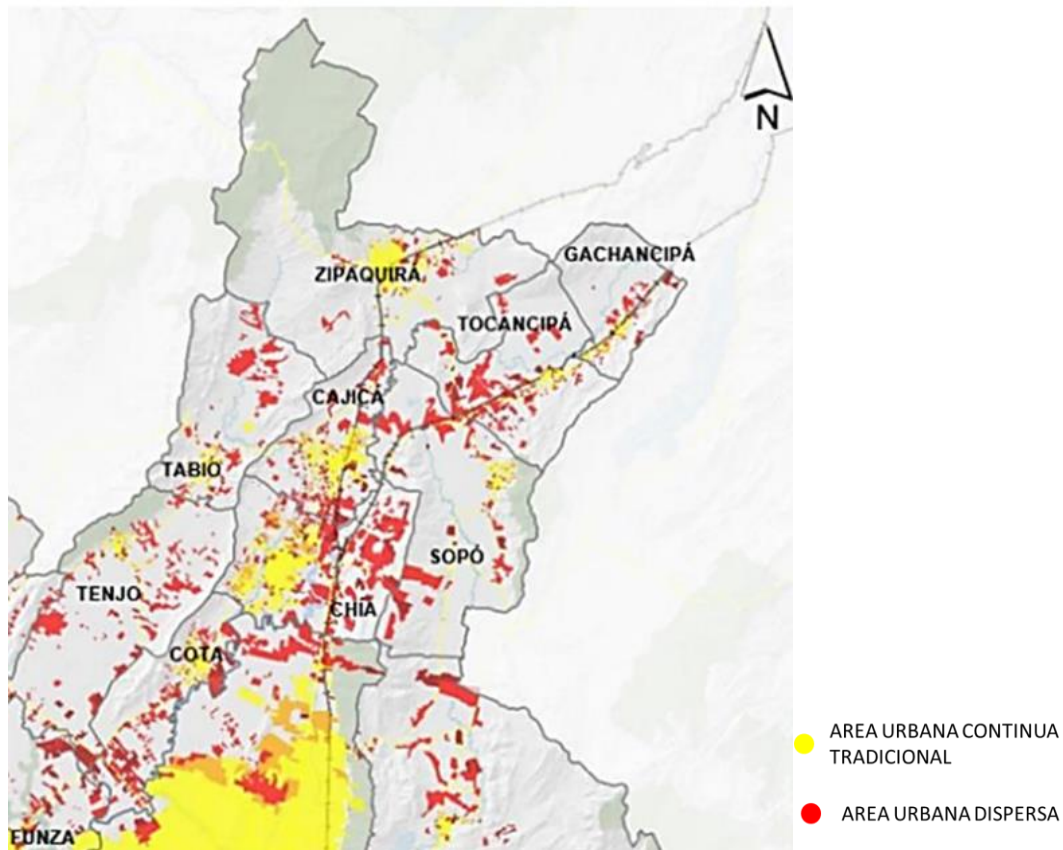
En Colombia, se han generado instrumentos normativos que establecen lineamientos para el desarrollo rural, pero la interpretación específica aplicada a reglamentar o regular las intervenciones sobre los territorios no es clara y no abarca de manera suficiente los desarrollos inmobiliarios de vivienda o industriales que han emergido en zonas suburbanas en el país. El territorio colombiano, en términos geográficos, está compuesto en su gran mayoría por suelos rurales, y, sin embargo, los instrumentos de ordenamiento territorial de los municipios de la provincia Sabana Centro parecen tomarse a la ligera el componente rural definido por la ley, priorizando otras estrategias de planificación. Los modelos de ocupación del suelo en esta provincia se desarrollaron como una organización de estrategias sustentadas en la distribución de suelos y en sus actividades, promoviendo el fortalecimiento de los municipios, pero limitándose a un cumplimiento administrativo.

Para profundizar un poco más en esta discusión, vale considerar que los suelos de la Sabana de Bogotá son considerados como unos de los mejores para la actividad agrícola a nivel nacional y, no obstante, la realidad de estos municipios desestima esta cualidad. El IGAC (2015), señala que de las 99.953 hectáreas de esta Sabana, 63.171 son de uso distinto al agrícola: terrenos construidos, lotes de engorde de ganado, y espacios para grandes edificaciones de servicios o industriales, y condominios de vivienda. Así, el 63%

del territorio de la Sabana está siendo usado de manera subóptima (IGAC, 2015), especialmente por la subutilización del suelo como recurso para la actividad agrícola, circunstancia que aprovecha el boom de la construcción en el país, el cual se ha intensificado en los últimos años. La Sabana de Bogotá está siendo afectada por la disminución de suelo productivo para la agricultura, lo que aumenta los costos de vida de la población, que tiene que adquirir materias primas o productos de la canasta básica en otros departamentos o incluso desde otros países (IGAC, 2015). Este es un claro ejemplo de los efectos de las transformaciones territoriales derivadas de los cambios en los usos del suelo, que se dan por deficiencia administrativas a la hora de implementar o hacer valer los instrumentos de ordenamiento territorial.

La mayoría de los POT vigentes se encuentran en etapas de revisión, por lo cual no están aprobados, pero estos reconocen las dinámicas que tienen lugar en los territorios y plantean estrategias para detener el auge de la urbanización y la industrialización, y revertir el estancamiento agropecuario. En ellos se imparten lecturas diversas del territorio que, no obstante, comparten la intención de no resignar la vocación agrícola tradicional de sus territorios y controlar las vocaciones industriales, comerciales e inmobiliarias que se imponen en municipios como Zipaquirá, Chía, Cajicá, Sopo, Cota y Tocancipá. No obstante, según se muestra en la Figura 2-17, la realidad escapa o va un paso delante de estas regulaciones; y no es suficiente solo reconocer esta realidad, sino que es urgente implementar estrategias para mitigar los efectos de los fenómenos de expansión urbana a nivel de zonas suburbanas.

Figura 2-17: Situación territorial de la provincia Sabana Centro a 2018.



Fuente: Geoportal Colombia en Mapas (Instituto Geográfico Agustín Codazzi, s.f).

De vital importancia para este análisis son los cambios en las proporciones de suelo considerado suburbano en los distintos municipios de la Sabana Centro. Se puede tomar como ejemplo a Chía, que ha pasado de un área suburbana de 728,73 ha. a 336,27 ha, y que, con la intención de mitigar estos fenómenos urbanizadores, presento la revisión del POT 2016, en el que no reconoce las áreas consolidadas de muchos de los desarrollos por parcelación ejecutados en vigencia del POT 2000, donde se clasifican en áreas de expansión urbana o áreas agropecuarias. Estas áreas consideradas como suburbanas superan las capacidades de vivienda o conjuntos residenciales legamente permitidas por hectárea según los POT.

Los modelos de organización y gestión territorial abordaron cuestiones económicas, sociales y ambientales buscando controlar las transformaciones de los territorios y mitigar sus consecuencias en la población; esto, considerando aspectos relevantes como los procesos de ocupación en la urbanización, la relación con la cultura campesina y con el medio ambiente, especialmente con el recurso hídrico. Hacer referencia el componente

agua se resalta su valor como derecho fundamental, en tanto sustenta la vida de las personas e interfiere en las relaciones cotidianas de los grupos humanos a la hora de asentarse y, por ende, de urbanizar los territorios. En el caso de la provincia de Sabana Centro, la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá (EAAB) abastece a algunos de sus municipios de manera total o parcial, pero no a todos ellos.

Según esto, algunos municipios dependen totalmente del abastecimiento de la EAAB, el cual se da por venta en bloque (en el caso de Tocancipá, Chía, Sopó y Cajicá) o por prestación directa (como Gachancipá). Del mismo modo, algunos municipios son parcialmente dependientes, pero cuentan con recursos propios (como es el caso de Zipaquirá, Cota, Tabio y Tenjo), dentro de los que se incluyen sistemas propios de suministro basados en captación directa de aguas superficiales o un sistema mixtos que involucre pozos profundos, por lo que compran de abasto, ya sea basados en la captación aguas superficiales o en un sistema mixto con pozos profundos; en este modelo de abastecimiento, los municipios compran agua en bloque a la EAAB de manera permanente y como complemento, asumiendo, eso sí, altos costos por ausencia de economías de escala (Estrada Arbeláez, 2021).

Los planes de ordenamiento no están pensados para un desarrollo metropolitano, ya que omiten las transformaciones que se presentan en la provincia, y en su mayoría en la interfaz de lo urbano y lo rural, creando problemáticas supramunicipales que no atañen únicamente a cada entidad territorial de manera independiente. El no reconocer la amplitud de estas problemáticas genera una simplificación de los fenómenos actuales y reales de las zonas rurales de la provincia, da mucha libertad para la interpretación a la hora de plantear intervenciones sobre el territorio, desestima la funcionalidad y potencialidades del suelo rural, genera conflictos entre los actores alrededor del uso del suelo, y produce nuevas dinámicas de ocupación y concentración desorganizada de la población.

2.4 Conclusiones

Eje sociodemográfico

La recolección de datos demográficos en este estudio permitió hacer una comparación entre dos momentos, importante en tanto que la población como actor social es determinante en los procesos y dinámicas de ocupación territorial. Al identificar y estudiar

las variaciones poblacionales se evidencia que los incrementos en la población obedecen a las relaciones y tensiones que mantienen con la capital, definidas en las conmutaciones laborales, educativas, de salud, ocio y servicios, pero especialmente la oferta de vivienda a bajos costos y en entornos más seguros.

De acuerdo con los objetivos planteados para este trabajo, se puede concluir que estas variaciones poblacionales obedecen a los cambios en el modo de ocupar y habitar el territorio estudiado; es decir, que dónde se concentra y cómo se distribuye la población resultan siendo variables claves para evidenciar dichas transformaciones.

En suma, se puede decir que una de las razones por las que la población se está asentando en zonas rurales son los procesos de urbanización acelerada en las ciudades que alcanzaron una densidad mayor al 50% (como es el caso de Bogotá), lo que genera segregación interna y contrastes que derivan en nuevos procesos de urbanización formal e informal en el territorio. De este modo, el incremento acelerado de la población de las urbes promueve la expansión hacia las zonas rurales.

El crecimiento poblacional de la provincia Sabana Centro fue de 38,3% entre el 2005 y el 2018, a causa de los movimientos poblacionales, lo que representa un aumento de la ocupación del territorio rural. Además, se identificaron ejes específicos con mayor y menor concentración: hay municipios que tienen interacciones más fuertes con la capital que otros, lo que genera jerarquías económicas dentro de la provincia y genera mayor densidad poblacional en algunos de ellos. En este panorama, se pueden identificar los factores que inciden drásticamente en las transformaciones del territorio: al analizar la distribución de la población urbana y rural, se encontró que aumentaron de manera simultánea, siendo el incremento de población en las zonas rurales mayor al 25% en la mayoría de los municipios, cifra que llama la atención e invita a un análisis más detallado según dimensiones físicas y geográficas que expliquen donde está habitando esta población, partiendo de que las zonas de ocupación rural en su concepción no son de gran densidad.

Eje geográfico–espacial: clasificación y categorización del suelo

Tras la caracterización presentada, se pueden interpretar las variaciones específicas de este eje, debido a que involucra factores tangibles y fácilmente reconocibles que ponen en evidencia las transformaciones en contextos físicos y geográficos. El análisis fundamental de este eje fue el de identificar de manera precisa qué es urbano y qué es rural, para

comprender así dónde se ubica espacialmente la población y hasta qué punto se están favoreciendo los procesos de suburbanización.

Considerando que los municipios de la provincia de Sabana Centro tuvieron un crecimiento notable en su área urbana entre los años 2000 y 2019, se puede concluir que existe un cambio en los modelos de ocupación del territorio y que aparecieron nuevas vocaciones y clasificaciones del suelo. El acelerado crecimiento de la mancha urbana de la provincia exige una observación detallada, ya que en algunos de los municipios de la provincia los suelos de expansión urbana son tan extensos como los núcleos urbanos principales, aunque se alejan considerablemente de los centros urbanos. Estos desarrollos están marcados por estrategias individuales municipales, generando discontinuidades morfológicas entre los núcleos y las áreas nuevas, las cuales terminan padeciendo de deficiencias y un crecimiento fragmentado en los suelos no urbanizados o rurales.

Eje Socioeconómico

En síntesis, de este eje se puede concluir que los cambios en la producción y la competitividad son causados por las expresiones y transformaciones poblacionales y de ocupación anteriormente descritas. De esta manera, esto suma a la comprensión del cambio acontecido en las áreas rurales del territorio, las cuales eran de producción agrícola en el año 2000 y se convirtieron en áreas de uso residencial o industrial para el año 2018. Esto pone en evidencia que los fenómenos urbanos se apropiaron de los espacios rurales donde se desarrollaba tradicionalmente el sector primario.

Las zonas rurales con vocación agrícola analizadas en este estudio se presentan en dos formas. Las primeras son las que han sido desplazadas por el mercado inmobiliario y año tras año se han ido distanciando de manera considerable. Las segundas son las que permanecen en transición entre lo urbano y lo suburbano, en las cuales se ha reducido la capacidad y competencia, y no cuentan con iniciativas que apoyen su fortalecimiento, obligando a los campesinos a vender sus tierras a menor precio y expulsándolos a raíz del cambio en las dinámicas de ocupación. En definición, la incidencia de estos fenómenos tiene efectos en el costo de vida de las personas, de lo que puede interpretarse que cuanto más nos acercamos a lo rural, este más se aleja, lo que genera cambios económicos como el aumento del costo de la producción, abastecimiento y comercialización.

Eje ambiental

La variable ambiental se puede entender desde los análisis de la amenaza, el riesgo y la vulnerabilidad ocasionados por los procesos de ocupación territorial. Abordar este eje desde el marco normativo podría favorecer su gestión adecuada desde el marco del ordenamiento territorial, trasciendo el mero ejercicio de definir los niveles de riesgo; esta dimensión requiere un enfoque que evalúe verdaderamente la disposición y la aptitud del suelo antes de tomar cualquier decisión de intervención sobre el mismo.

Los efectos de la ocupación y el aprovechamiento del suelo en la provincia Sabana Centro están sujetos a las dinámicas socioeconómicas de carácter urbano desarrolladas en un ámbito rural, y es a partir de estas que se originan necesidades, problemáticas y actuaciones que desbordan las competencias o límites de las autoridades locales y ambientales, dificultando el proceso de establecer estrategias para organizar o intervenir en el territorio.

Los proyectos inmobiliarios buscan el mejor aprovechamiento del recurso del suelo para sus intereses y la ubicación estratégica en el territorio, considerando especialmente la disponibilidad de fuentes hídricas con el fin de garantizar el acceso a servicios públicos básicos. Por otra parte, la disposición final de desechos sólidos o líquidos en las zonas suburbanas es alarmante debido a su densidad y a la ausencia de sistemas propios para su tratamiento; esto incrementa la contaminación ambiental y las emisiones de gases nocivos para el ambiente, amenazando la salud pública y generando conflictos de orden administrativo y de gobierno, ya que se enfrentan a decisiones de ampliación y tratamientos supramunicipales de difícil concertación.

Por último, las consecuencias ambientales graves son aceleradas por la suburbanización. Estas se derivan de la dependencia del automóvil y un elevado consumo de combustible, los cuales en estos casos se intensifican por los índices de desplazamiento de la población entre las ciudades núcleo y las zonas suburbanas, en un doble sentido y cotidianamente. Con esto, aumenta la emisión de CO₂, lo que contribuye al cambio climático, a la disminución de la calidad del aire y al aumento de la temperatura del planeta.

Análisis de los POT

Según el análisis de los planes de ordenamiento territorial de la provincia de Sabana Centro, son posibles algunas interpretaciones que deberán ser estudiadas con mayor detalle. Este estudio analizó cómo las entidades territoriales desarrollaron los instrumentos de planeación, específicamente en su componente rural, desde su adopción hasta la última modificación aprobada. Como primera conclusión, vale decir que todos los municipios de la provincia carecen de un instrumento actualizado y vigente, dado que se han formulado, pero no aprobado. La mayoría de los POT vigentes se encuentran en etapa de revisión, a pesar de que reconocen las dinámicas que tienen lugar en los territorios y plantean estrategias para detener el *boom* de la urbanización y la industrialización, así como para revertir el estancamiento agropecuario. En ellos se imparten lecturas diversas del territorio que comparten la intención de no resignar la vocación agrícola tradicional de sus territorios y controlar las vocaciones industriales, comerciales e inmobiliarias.

En virtud de lo estudiado, estos instrumentos de planeación definen modelos de ocupación del territorio basados en una comprensión imprecisa de lo dispuesto en las políticas y los objetivos de desarrollo. Estas políticas posibilitaron la intervención del territorio rural, ya que permitieron la densificación de zonas rurales en las que ya existían construcciones de vivienda y, por ende, el surgimiento de la vocación residencial de baja densidad en las zonas rurales.

Desde el momento inicial, se pueden clasificar tres modos de planeación u organización. En un primer escenario, se observaron casos donde se habilitaba un área suburbana de diez viviendas por hectárea en las zonas de vivienda campestre y veinte viviendas por hectárea en las zonas de vivienda campestre especial. En un segundo escenario, en otras planificaciones se mantuvo un crecimiento contenido o compacto, ya que enfocaron sus áreas de desarrollo en la periferia del centro urbano establecidas como áreas de expansión. Por último, aparecen determinantes ambientales que actúan como limitantes ambientales de contención; a pesar del crecimiento disperso, se mantuvieron aislados del núcleo urbano central debido a la cercanía de las áreas de reserva o de protección.

El desarrollo de las políticas que enmarcan las estrategias de ocupación del suelo está ligado principalmente a las zonas urbanas, según la clara deficiencia de las determinantes para el suelo rural; esto terminó afectando de manera importante la configuración del suelo y la aptitud o vocación que debería responder a una estructura eficiente. El no reconocer la amplitud de estas problemáticas deriva en una simplificación peligrosa de los fenómenos

actuales y reales de las zonas rurales de la provincia, dando lugar a una ambigüedad en la interpretación de la norma a la hora de plantear intervenciones sobre el territorio y desestimando la funcionalidad y potencialidades del suelo rural, de lo que se derivan conflictos entre los actores alrededor del uso del suelo y nuevas dinámicas de ocupación y concentración desorganizada de la población.

3. Capítulo 3: Expresiones y Transformaciones en la ocupación de suelo rural: efectos sobre el ordenamiento regional.

La suburbanización, así entendida por Keil (2018), es esencial en el crecimiento urbano y se define por una dinámica particular que dota a los territorios suburbanos de un carácter mucho más complejo que la simple ocupación de una periferia urbana. Es un proceso que reorganiza y resignifica lo urbano, a la vez que representa una extensión de las ciudades (Rodríguez de la Hoz, 2018) (Tabla 3-1).

Tabla 3-1: Dimensiones de lo Urbano y Suburbano.

Órdenes	Dimensiones	Urbano	Suburbano
Centralidad – Aglomeración	Morfológica	Centralización, concentración, agrupamiento.	Dispersión, fragmentación.
Centralidad – Poder	Sociológica	Influencia política, autoridad, control, decisiones coordinadas.	Marginalización, dependencia y descoordinación.
Diferencia – Yuxtaposición	Morfológica	Conectividad, simultaneidad, mezcla de usos.	Separación, simplicidad.
Diferencia – Diversidad social	Sociológica	Pluralidad, conectividad social, coexistencia con extraños.	División, segregación, evitación.
Funcionalidad – Automovilidad	Morfológica	Multifuncionalidad, escogencia,	Autonomía, dependencia del

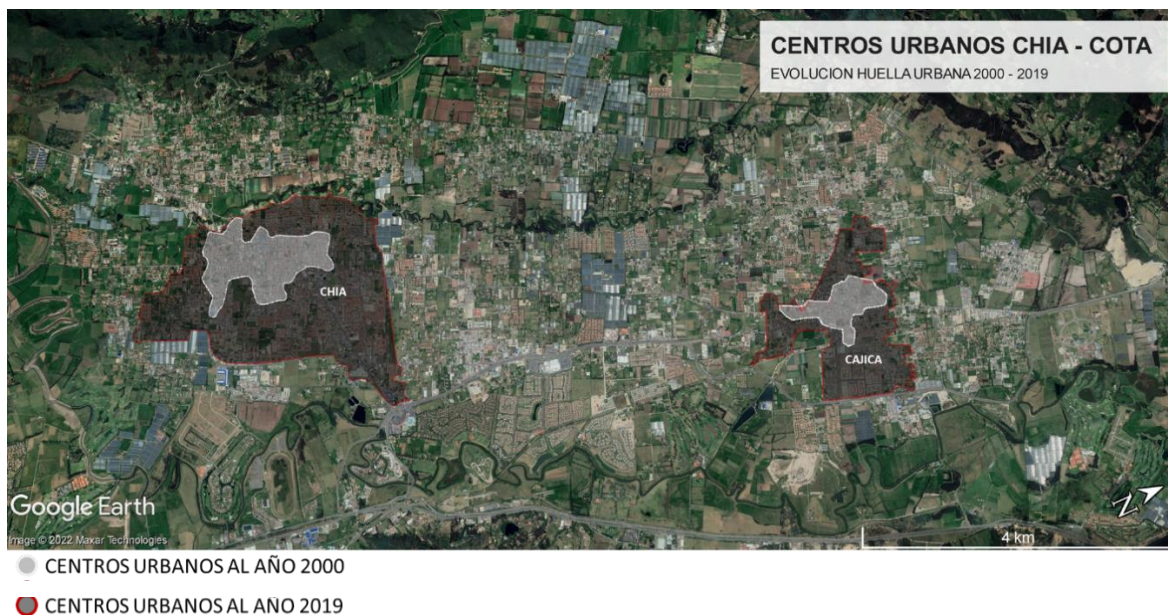
Órdenes	Dimensiones	Urbano	Suburbano
		interdependencia.	automóvil.
Funcionalidad – Publicidad	Sociológica	Esfera pública, exterioridad.	Esfera doméstica, privacidad, interioridad.

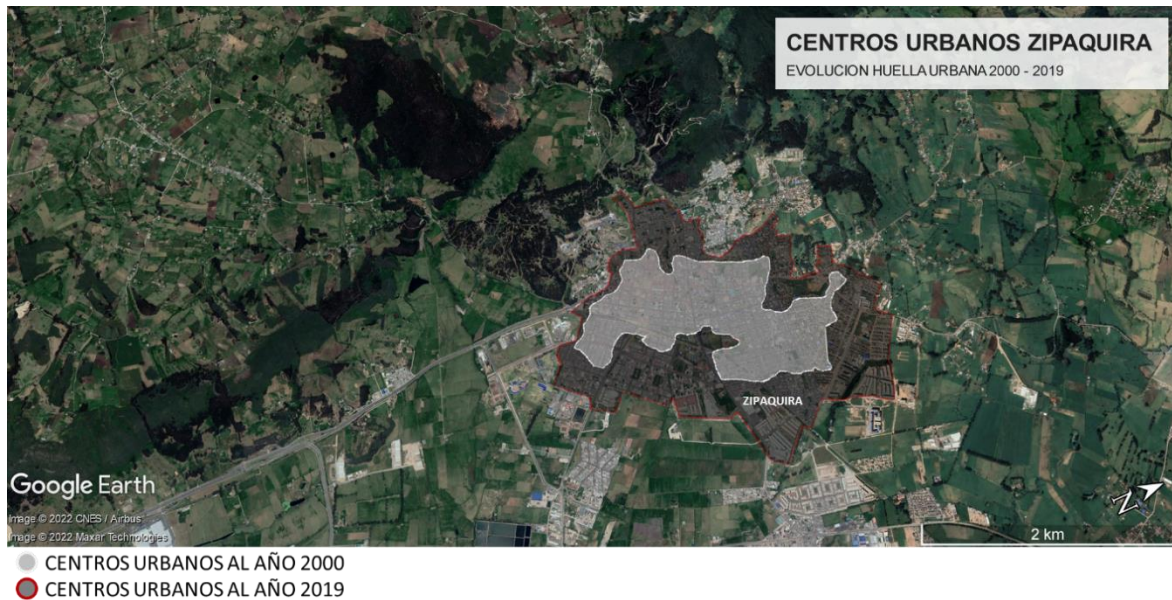
Fuente: Rodríguez De la Hoz, 2018.

3.1 Centros Urbanos

En la Figura 3-1, las zonas sombreadas de color más claro representan el área de mayor consolidación al año 2000 y a zona sombreada de color más oscuro representa la ocupación urbana al año 2019, para el caso de los municipios de Chía, Cajicá y Zipaquirá, que presentan los mayores crecimientos urbanos y poblacionales de la provincia.

Figura 3-1: Centros urbanos con mayor crecimiento de área urbana entre el año 2000 y 2019.





Fuente: elaboración propia a partir de consulta con la herramienta Google Earth.

Los índices de ocupación y construcción en la provincia Sabana Centro son representativos (como se evidencia en la Figura 2-10). La oferta de servicios, comercio y equipamientos en estos municipios es constante debido a que hay mayor permanencia de la población, siendo el eje central de conexión de la provincia con la capital del país. Dentro de la trama urbana existen baldíos y zonas públicas que hacen parte de su traza y retícula uniforme, en la mayoría de los casos se conserva su infraestructura fundacional.

Por otro lado, según el informe Sabana Centro Provincia Sostenible (Universidad de la Sabana, 2019), la oferta de proyectos de vivienda en los municipios de Cajicá, entre los años 2014 y 2018 son de 6.029 unidades de vivienda, de las cuales el 88,2% no son vivienda de interés social y el 12,8% sí, son vivienda de interés social; en lo que respecta al municipio de Cota, se han iniciado 1.211 unidades de vivienda en el mismo periodo, de las cuales el 97,5% no son vivienda de interés social, lo que implica la alta demanda de viviendas por parte de un grupo poblacional con altos ingresos y capacidad de pago. Las consolidaciones para el desarrollo y las dinámicas industriales o empresariales representan el 31,9% del total de la región; el municipio de Cajicá caracteriza un cambio del 33,4%, es decir que paso de 3.595 industrias o empresas en operación en el año 2017 a 4.794 en 2018; mientras tanto el municipio de Tocancipá cambio un 32,2% y pasó de 1.575 a 2.082 en el mismo periodo de tiempo. El municipio de Cota registro un 21,9%, e incremento de 2.566 a 3.129 industrias o empresas en actividad.

Los centros urbanos de la provincia comparten características morfológicas similares, aunque no iguales, debido a que sus dinámicas son distintas y han determinado un crecimiento particular en cada caso. Cada municipio ha atravesado por procesos de ocupación distintos, en la Figura 3-2 se evidencia que el crecimiento no depende del tiempo; la expansión que ha tenido el municipio de Cogua ha sido orientada a la contención y no al de expandir el territorio urbano hacia las zonas rurales. Este crecimiento compacto se explica por medio de sus dinámicas agropecuarias y su ordenamiento territorial de vivienda y su baja demanda inmobiliaria.

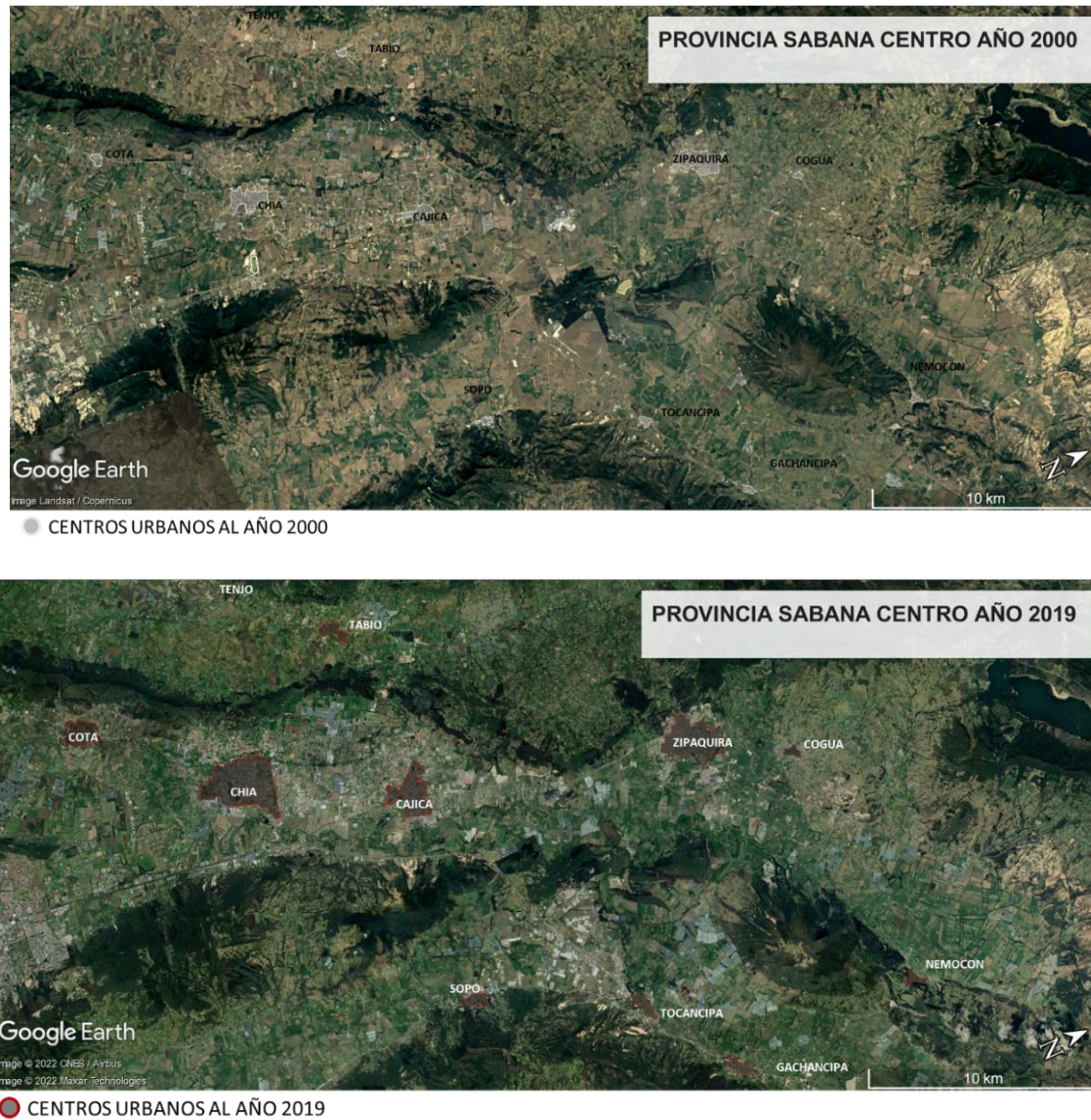
Figura 3-2: Centro urbano con menor crecimiento de área urbana entre el año 2000 y 2019



Fuente: elaboración propia a partir de consulta con la herramienta Google Earth.

3.2 Evolución en la ocupación del territorio

Figura 3-3: Territorio de la provincia Sabana Centro, año 2000 – 2019.





Fuente: elaboración propia a partir de consulta de la herramienta Google Earth aerofotografía histórica.

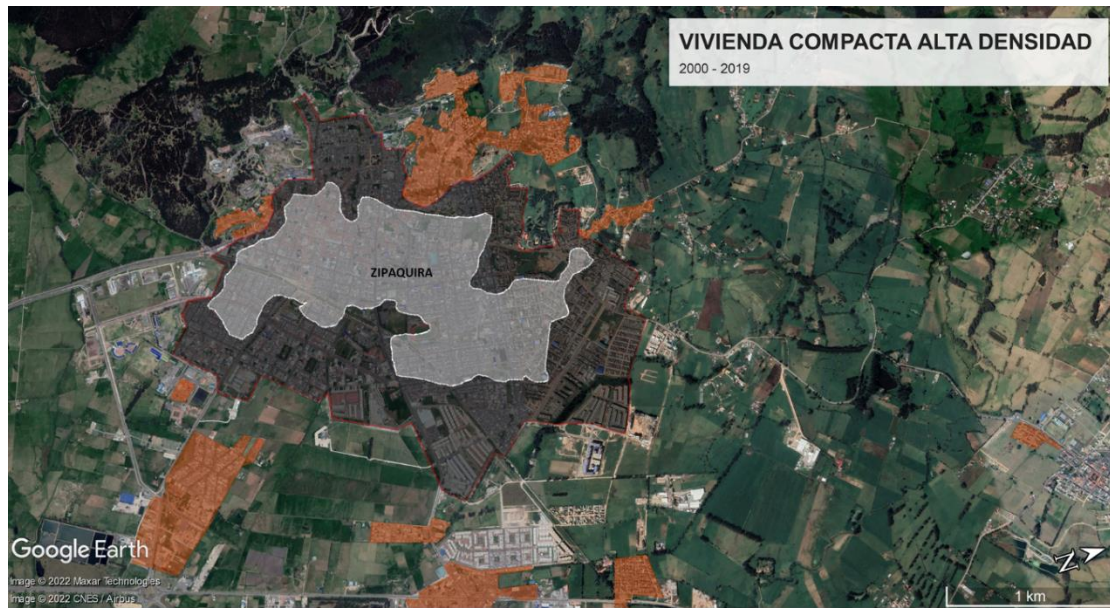
En la Figura 3-3 se evidencia la evolución en la ocupación territorial de la provincia Sabana Centro, entre los años 2000 y 2019, mediante la interpretación de información geográfica histórica que permitió identificar los centros urbanos en cada uno de los periodos de tiempo. Así, se puede ver cómo en el año 2000 existía una conformación urbana compacta con una zona rural extensa, mientras que en 2019 la conformación urbana era de carácter mixtos (compacta y dispersa), lo que se debe probablemente a una gran incidencia de proyectos residenciales e industriales.

3.2.1 Consolidación de vivienda compacta de alta densidad

En la Figura 3-4, las zonas de color naranja representan los patrones de urbanización similares al centro urbano, en este ítem tomamos en cuenta que sin importar si es un municipio grande como Zipaquirá o pequeño como Sopo, con vocaciones distintas, existen a o largo del territorio agrupaciones de vivienda compacta de uso residencial y mixto (residencial y comercial), localizadas fuera del centro urbano como continuación del entramado municipal. Estas ocupaciones se presentan de manera formal e informal, como lo referencian las imagines de tipología de vivienda A y B (Figura 3-5), que generalmente obedecen a los procesos de urbanización en las zonas periféricas, las cuales son asociadas a la expansión municipal. En estas áreas se observan los contrastes urbanos y

la consecución de dinámicas que favorecen el crecimiento y ocupación de las áreas rurales a lo largo del territorio.

Figura 3-4: Consolidación de vivienda compacta de alta densidad en los municipios de Zipaquirá y Sopó.



- HUELLA URBANA 2000
- HUELLA URBANA 2019
- VIVIENDA COMPACTA DE ALTA DENSIDAD



- HUELLA URBANA 2000
- HUELLA URBANA 2019
- VIVIENDA COMPACTA DE ALTA DENSIDAD

Fuente: elaboración propia a partir de consulta con la herramienta Google Earth.

Figura 3-5: Tipologías de vivienda – Zipaquirá.



Fuente: elaboración propia a partir de consulta con la herramienta Google Earth.

3.2.2 Consolidación de vivienda dispersa de baja densidad, parcelación rural

Se trata de zonas de vivienda difusa, posibilitadas en su mayoría por la subdivisión predial y parcelación. Como se representa en la Figura 3-6, predominan los contrastes de la vivienda privada tipo A y la vivienda campesina dispersa tipo B, donde la primera fomenta en muchos casos la parcelación e incentiva la venta de lotes aledaños, la ocupación y la construcción de vivienda de bajo y alto impacto por el cambio de uso del suelo. La segunda se pudo desarrollar de manera espontánea o informal o a la permanencia población campesina tradicional, ambas existen en el territorio, pero las de tipología A se sitúan de manera más continua en las inmediaciones entre Chía y Cajicá como se demuestra gráficamente, mientras que las de tipología B se presentan en su mayoría entre los municipios del norte de la provincia como el intermedio de Cajicá y Zipaquirá, esto debido a que presenta distintos modos de ocupación. (Figura 3-7).

Estos procesos de urbanización más o menos homogéneos se observan con frecuencia en las inmediaciones de los centros urbanos y alrededor de ejes comerciales. Este es quizás uno de los modos de ocupación que más se beneficia de los suelos rurales; si bien

no genera un impacto muy alto en el territorio, muchos de estos proyectos se desarrollaron para poblaciones de alto nivel socioeconómico que saca provecho de los bajos costos de suelo rural, usufructuando los derechos de suelo rural sin retribución fiscal al territorio, amparados por la clasificación del suelo como suburbano, conforme la norma.

Figura 3-6: Consolidación de viviendas dispersas de baja densidad parcelación rural, Tipo A – Chía e inmediaciones de Cajicá.



● VIVIENDA DISPERSA

Fuente: elaboración propia a partir de consulta con la herramienta Google Earth.

Figura 3-7: Consolidación de viviendas dispersas de baja densidad parcelación rural. Tipo B – Cajica e inmediaciones de zipaquira.



● VIVIENDA DISPERSA

Fuente: elaboración propia a partir de consulta con la herramienta Google Earth.

3.2.3 Desarrollo de Proyectos Inmobiliarios – Vivienda Privada

Las zonas con desarrollos inmobiliarios demarcadas con amarillo en la Figura 3-8 son zonas de alta demanda en el mercado, que se ubican en medio de los centros urbanos y usufructúan las aptitudes del suelo rural, pero con la demanda de un área urbana debido al tamaño de su población.

En estas zonas rurales se aprovechan el 100% de las hectáreas construidas, por medio de planes parciales y megaproyectos que son vendidos como aislantes urbanos inclusivos para futuras conurbaciones, donde la oferta de espacio público dinamiza y promueve la conexión intersectorial. Dichos planes están establecidos por privados para subsanar el déficit de vivienda y ofertar a la capital otras maneras de adquirir vivienda a bajos costos y con cercanía los principales servicios.

Figura 3-8: Desarrollo de proyectos inmobiliarios – vivienda privada entre Chía y Cajicá.



● PROYECTOS INMOBILIARIOS Y DESARROLLOS RESIDENCIALES



● PROYECTOS INMOBILIARIOS Y DESARROLLOS RESIDENCIALES

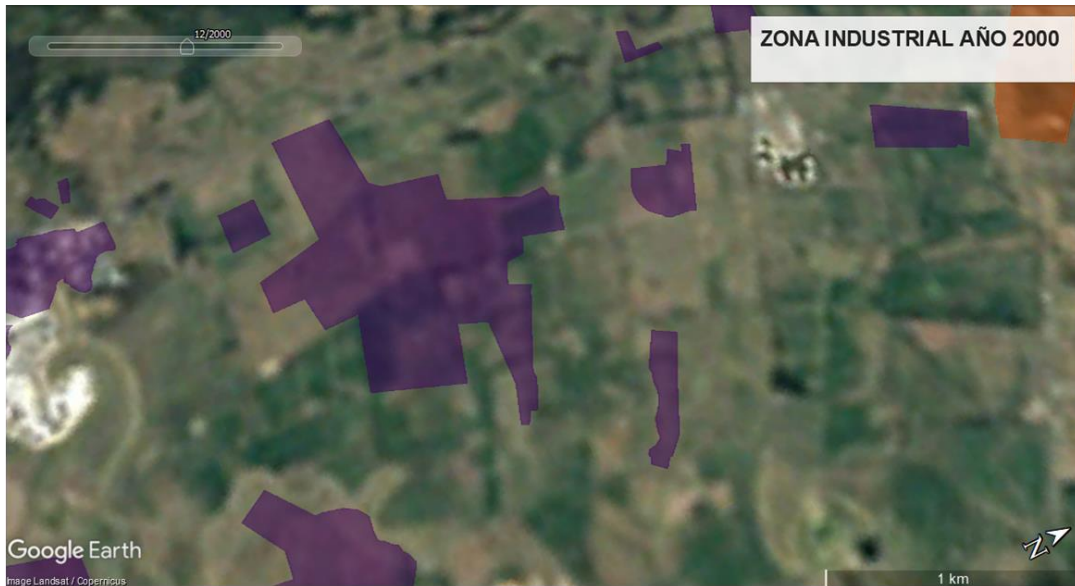
Fuente: elaboración propia a partir de consulta con la herramienta Google Earth.

Estos desarrollos de proyectos de vivienda privada, extensos en las zonas suburbanas, contradice los lineamientos definidos por los instrumentos de planificación territorial. Esto se genera por una interpretación ambigua de la norma que permite en la práctica el uso ineficiente del suelo y el aprovechamiento ineficiente de los recursos naturales, a la vez que incentiva la segregación de estas zonas en términos sociales y espaciales, generando problemáticas de alcance supramunicipal que afectan directamente a los municipios y les exigen grandes inversiones para garantizar todo tipo de infraestructura en estos nuevos modelos de vivienda. De una u otra forma, la norma ha sido deficiente a la hora de su implementación, pues ha permitido la ocupación urbana de suelo rural suburbano a gran escala, lo que aumenta la huella urbana en la provincia y genera impactos en el territorio, las dinámicas de la población y de seguridad.

3.2.4 Zonas industriales y agroindustriales

Son zonas con alto índice industrias como ladrilleras o floricultoras. Estas actúan como ejes industriales consecutivos de conexión en inmediaciones entre municipios con zonas suburbanas y rurales (Figura 3-9). El sistema urbano regional posee condicionantes muy importantes, como las climáticas y geográficas, que se relacionan estrechamente con las problemáticas y conflictos ambientales que se derivan de la no contemplación de la dimensión ambiental en el desarrollo industrial y empresarial del territorio en un conjunto multiescalar.

Figura 3-9: Zonas industriales y agroindustriales 2000 - 2019 – Cajicá Y Zipaquirá



● AREA EN EL AÑO 2000



● AREA OCUPADA EN EL AÑO 2019

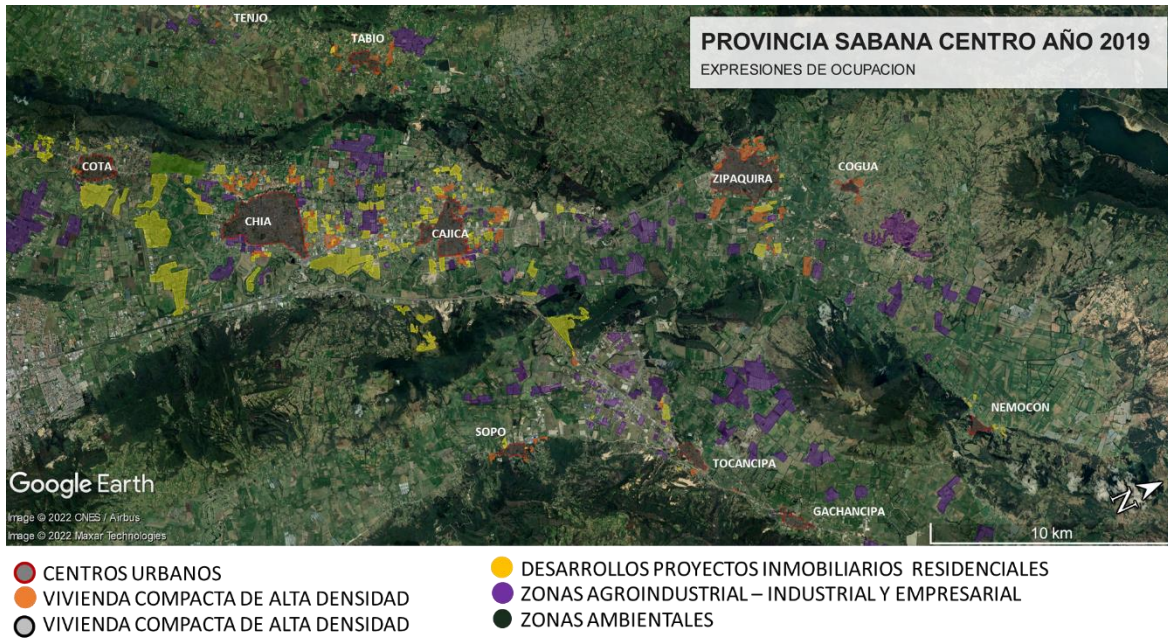
Fuente: elaboración propia a partir de consulta con la herramienta Google Earth.

En la figura se comparan las ocupaciones del territorio por la industria en dos momentos, poniendo en evidencia la forma en que se ha promovido la consolidación de las industrias con le fin de dinamizar y darle relevancia al sector agroindustrial del municipio. Si bien

estas ocupaciones aumentan la competitividad del municipio, carecen aún de un manejo adecuado para la sobrecarga que generan en los suelos rurales, mucho menos en los impactos ambientales sobre el ecosistema de la provincia.

Por otra parte, en la Figura 3-10 se presentan las expresiones de la ocupación del suelo al año 2019 en la provincia, puntualizando las aglomeraciones urbanas, los predios suburbanos de carácter compacto de alta densidad y disperso de baja densidad, las consolidaciones industriales, los factores geológicos físico-ambientales y determinantes socioeconómicos que dan cuenta de las transformaciones del territorio.

Figura 3-10: Transformaciones y expresiones en el territorio de la provincia Sabana Centro 2019.



Fuente: elaboración propia a partir de consulta con la herramienta Google Earth.

El análisis del territorio en términos de su ocupación en distintos periodos de tiempo responde al objetivo de comprender los comportamientos y transformaciones del mismo, considerando específicamente la suburbanización como consecuencia directa de los cambios en los usos y ocupación de los suelos en el área rural de la provincia

3.3 Suburbanización

De este análisis surgen dos aspectos críticos relacionados con el fenómeno de la suburbanización, en concordancia con la investigación de Rodríguez de la Hoz (2018). Una tiene que ver con la intención de construir vías que conecten con la ciudad; la otra, relacionada con los impactos de la auto-prestación de servicios públicos que se genera por causa de que cada uno de estos desarrollos suburbanos existe de manera relativamente aislada. En conclusión, son deficientes las infraestructuras para prestación de servicios en estas zonas altamente suburbanizadas, lo que significa que no existe una red matriz que sustente la urbanización de zonas suburbanas, ratificando que no hay para este tipo de suelos las condiciones necesarias para ser considerados urbanos, por lo que las expansiones urbanas en estas áreas generan nuevos conflictos.

El proceso de suburbanización en esta provincia es un fenómeno que se ha sostenido en el tiempo y se ha consolidado en las zonas clasificadas como suburbanas que, según la norma, permiten el uso residencial en condominios. Considerando estos como fenómenos aislados de lo urbano, en tanto promueven la creación de soluciones individuales en la dinámica de parcelación; es decir, dan cabida a la problemática de la auto prestación de servicios públicos que estaría afectando drásticamente el recurso natural y el componente ambiental, pues son estos mismos los que terminan satisfaciendo las necesidades vitales y la conectividad vial de distintos proyectos, sin aportar soluciones a una escala más amplia que la individual.

Según Contreras (2017a), en el caso del municipio de Chía la densidad poblacional del suelo rural es altamente atípica, lo cual exige considerar las necesidades de equipamientos o espacios que generalmente se encuentran en los suelos urbanos. Así, la ocupación del territorio tiende a destinarse a espacios públicos que responden a necesidades de los particulares y no aportan al desarrollo de infraestructura y vías a nivel municipal; esto estimula la segregación de las zonas suburbanizadas dentro del propio territorio del municipio, y recrudece las problemáticas que este fenómeno genera en la región en términos de desarrollo y conectividad (Rodríguez de la Hoz, 2018).

3.4 Conurbación

La delimitación en rojo en la Figura 3-11 representa la ocupación limítrofe entre Bogotá, Cota y Chía, las cuales muestran patrones de atracción entre sí que se reflejan en su

ocupación. Esta es la conurbación más evidente, y continúa en proceso; representa, además, un riesgo proyectado por el comportamiento del mismo territorio. Claramente no se sentencia de manera determinante cuál es el panorama para esta situación, pero sí se pueden definir las tensiones y ejes que están propiciando este fenómeno en la provincia.

Figura 3-11: Conurbaciones Bogotá – Chía – Cota.



Fuente: elaboración propia a partir de consulta con la herramienta Google Earth.

La ocupación del territorio se empieza a entender en el espacio geográfico cuando se evidencia en los mapas que la mancha urbana que antes era dispersa se va transformando en una que muestra patrones de uso similares a los de un entorno urbano compacto, aunque se tal vez lejana. Actualmente, en la Sabana Centro se observa una continua atracción geográfica, social y económica entre estos municipios y la ciudad, en la que la distancia juega un papel fundamental, que forma en el territorio un triángulo de manera acelerada, desde la intención de unificar territorialmente, pero no administrativamente.

La segunda expresión territorial es entre los municipios Chía y Cajicá, que comparten dinámicas y están ligadas al desarrollo de la urbanización, a tal punto que no podemos evidenciar los límites de cada uno de los municipios, puesto que las zonas rurales que los distanciaban están desapareciendo a medida que incrementa la ocupación del suelo rural.

Chía y Cajicá se identificaron con el fenómeno de la conurbación, estos dos municipios a menos e 5km de distancia de sus centros urbanos, se desarrollaron de manera continua y extendida en el territorio mediante desarrollo residenciales, urbanizaciones de tipología unifamiliar y multifamiliar, los cuales se construyeron en medio de sus centros urbanos, las áreas ambientales y fuentes hídricas circundantes.

A través de esta transición entre los dos municipios (Figura 3-11) se hace evidente que esta no es la única la única falencia supramunicipal, sino que es el inicio de unos procesos de urbanización determinados por el factor económico y rentable del suelo, expresado en la siguiente fórmula que representa las necesidades de las personas en función de su nivel económico:

$$\text{Distancia} + \text{Tiempos} + \text{Tiempos} = \text{Exclusividad u oportunidad}$$

Figura 3-12: Transiciones Chía – Cajicá.



Fuente: elaboración propia a partir de consulta con la herramienta Google Earth.

3.5 Dimensión Socioeconómica

En la dimensión socioeconómica, uno de los principales problemas de estas tendencias de transformación del territorio es la pérdida del campo y de la identidad campesina. Analizando la situación que se presenta con el campo en Colombia, se puede entender que una cuestión crítica es la de definir los costos y valor comercial de los productos que se cultivan en los suelos de la provincia, teniendo en cuenta que este es un criterio que permite reconocer tanto las problemáticas como las oportunidades.

De acuerdo con Otálora Moya (2014), el fenómeno se origina como consecuencia de una relación jerárquica entre el centro y la periferia, en la cual el cuidado del medio ambiente queda relegado a un segundo plano en medio de dinámicas de urbanización e industrialización aceleradas; de este modo, las transformaciones del territorio en esta provincia se asocian principalmente a la influencia del modelo económico que distingue entre centro y periferia, lo que le da protagonismo a la producción capitalista por sobre las economías tradicionales campesinas.

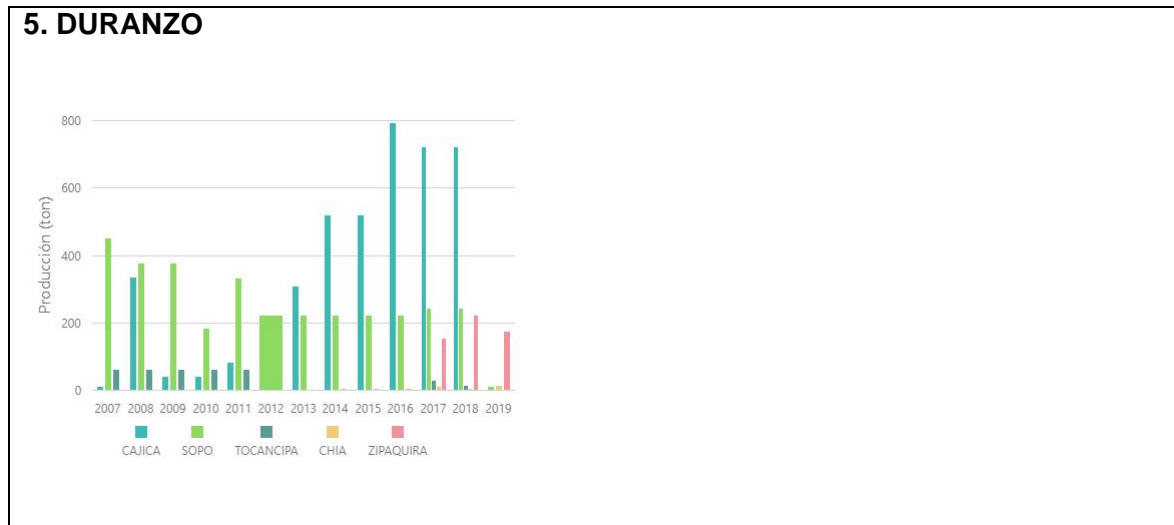
Los principales productos que se producen en la provincia Sabana Centro son la zanahoria, el maíz, el durazno, la papa y algunas hortalizas (Figura 3-13), y tienen buena proyección en el mercado en tanto son parte fundamental de la dieta de los colombianos. En las ciudades existe alta demanda de estos alimentos, por lo que la producción es continua pero en bajas cantidades debido al declive de las zonas con la aptitud rural y agrícola (Figura 3-14).

Figura 3-13: Areas sembradas de productos relevantes en la provincia Sabana Centro Centro, 2007 – 2019



Fuente: elaboración propia según estadísticas de Agronet.

Según el Observatorio Sabana Centro (2018), los municipios con mayor extensión de suelo para uso agropecuario son Zipaquirá (193.887 ha), Cogua (13.126 ha), Tenjo (11.314 ha)



Fuente: elaboración propia según estadísticas de Agronet.

Según estos gráficos, la producción agrícola en la provincia Sabana Centro ha tenido variaciones entre los años 2007 y 2019, en función de las hectáreas sembradas por cada producto. De esto se puede interpretar que los desarrollos suburbanos están incidiendo en la producción de alimentos; en algunos casos, estas actividades agrícolas estarían siendo partícipes del uso de áreas ambientales protegidas con el fin de no reducir su producción y suplir las hectáreas perdidas por la suburbanización. Esto es comprensible si se consideran los cambios en la distribución poblacional y el crecimiento de la huella urbana en la provincia. El rezago en la producción acontece proporcionalmente en los municipios con alto porcentaje de urbanización situada en áreas rurales, clasificados como suelos suburbanos. Este panorama es un claro reflejo de la situación generada por una concepción de metropolización centrada en el mercado inmobiliario, muy a pesar de las afectaciones al sector agrícola.

El espacio rural representa, en general, un obstáculo para la materialización de los proyectos desarrollados desde un modelo económico capitalista; esto, debido a que las dinámicas de la población rural se consolidan en torno a la actividad económica relacionada con la agricultura, ganadería y otros usos tradicionalmente rurales del suelo, y son parte de la transmisión cultural intergeneracional que propende por la supervivencia de las familias y las costumbres campesinas (Otálora Moya, 2014). Las economías campesinas, basadas en el sostenimiento de condiciones dignas de vida en armonía con el territorio, tienen una mínima dependencia del mercado y son contrarias a la lógica de la acumulación del capital (Otálora Moya, 2014).

Para las entidades administrativas territoriales es mucho más rentable captar recursos por medio del impuesto predial de estos grandes proyectos inmobiliarios y por el crecimiento de la estructura empresarial, señalando y promoviendo una visión de desarrollo e innovación para el municipio que desincentiva el agro por los bajos ingresos que en este contexto generan los suelos rurales. Con esto, se disuade al campesino a vender su tierra o trasladarse de su entorno, lo que implica un cambio radical en su vida: pasar de cultivar en condiciones ambientalmente favorables a compartir dinámicas urbanas tiene repercusiones en los procesos agrícolas y ganaderos, que se espera que siga descendiendo la producción o que los factores de contaminación desmejoren la calidad de los productos.

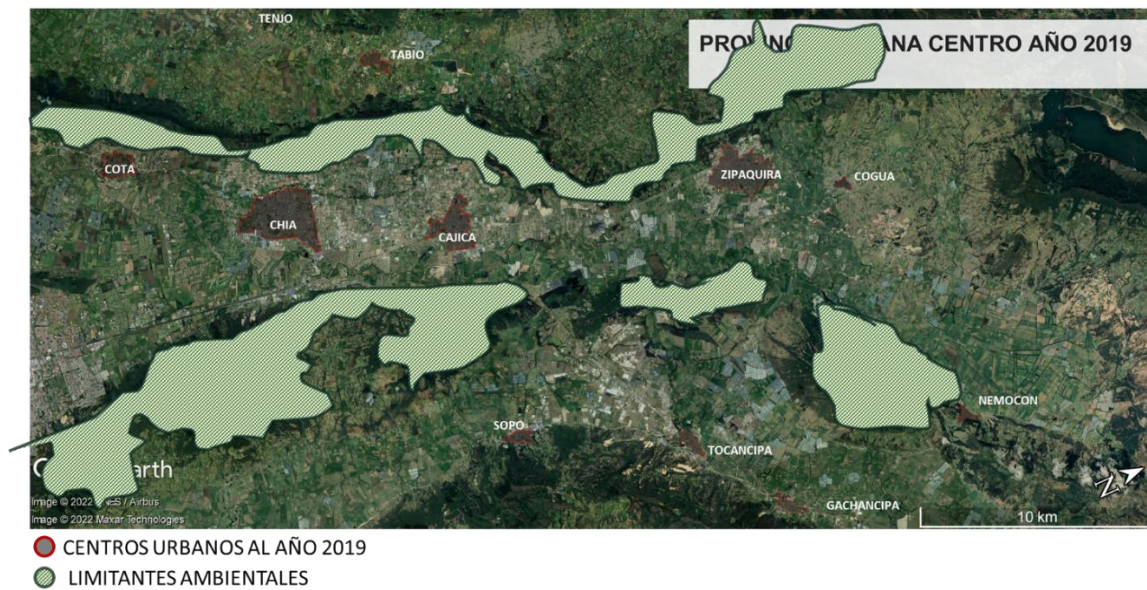
Sin producción no hay campo ni campesinos, lo que pueden implicar fuertes desventajas a nivel social, cultural y de las tradiciones. Las malas decisiones de gobernabilidad y los actos administrativos de pésima proyección o que cargan un pobre entendimiento del territorio, dejan como resultado una pérdida del valor generacional e histórico del campo y de la población campesina. Mientras tanto, limitando la fuente de ingresos para el municipio a los rendimientos de la renta urbana, comercial o industrial.

3.6 Zonas ambientales

Se trata de áreas identificadas con gran cobertura vegetal, suelos de protección y barreras aislantes de la urbanización. Por la localización de empresas catalogadas como parques industriales, zonas francas y viviendas dispersas, por lo menos un 3% de su área se encuentra intervenida como urbana (Figura 3-15).

La interacción urbano-rural va más allá de las articulaciones urbanas, como los parques y conectores naturales, debido a que la interacción entre la urbe y la naturaleza comienza desde la construcción histórica y el accionar de disciplinas como la economía, la ecología y la sociología, que inciden sobre esta relación determinante para los procesos de urbanización y metropolización (CEPAL, 2019). El problema comienza al limitar la definición de desarrollo a una perspectiva eminentemente física, y hace necesario incorporar una visión dinámica que rompa los estándares territoriales. La ruptura de la armonización del clima, los geosistemas y la estructura biótica detona consecuencias en dimensiones como la salud, la economía y el entorno social.

Figura 3-15: Zona ambiental y natural

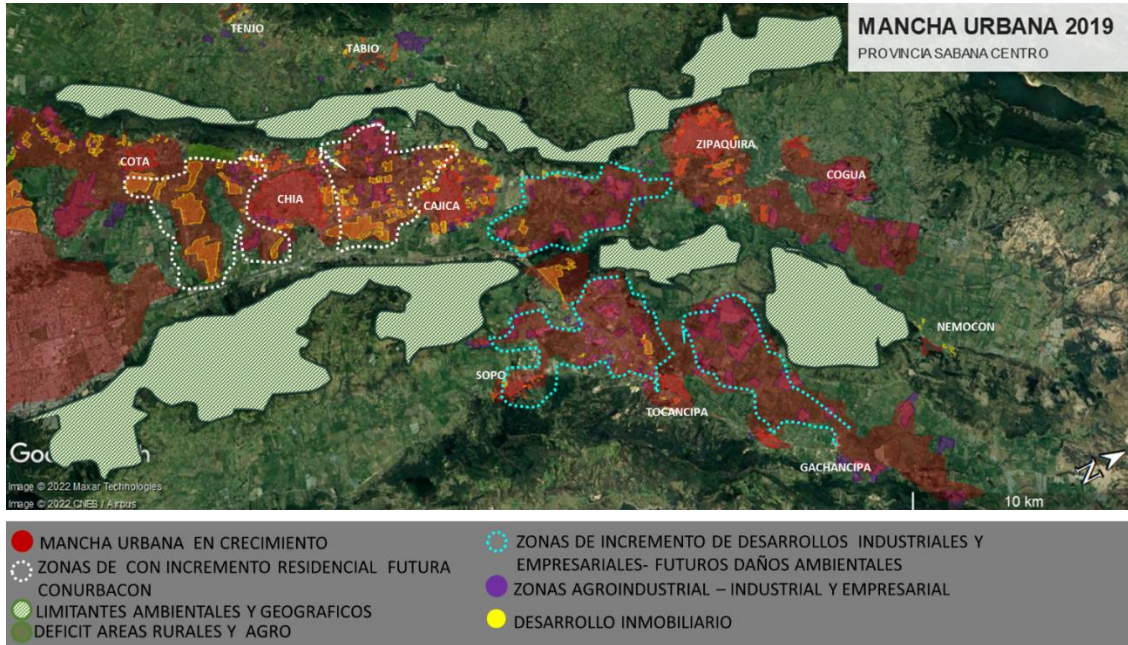


Fuente: elaboración propia a partir de consulta con la herramienta Google Earth.

La crisis de las unidades político-administrativas y procesos biológico-sociales están desbordando los límites categoriales y creando déficits naturales debido a la estructura y conglomerado urbanos. Existe una falta de sinergia no reconocida de la provincia de Sabana Centro, en la cual se encuentran los municipios de Chía, Cota y Cajicá que presentan un déficit natural elevado por la ocupación y el cambio de dinámicas e identidades rurales a urbanas en el territorio. Con los municipios de Tenjo, Tabio y Sopo se logra un cierto equilibrio, debido a que poseen una ubicación geográfica sobresaliente que permite que estas zonas actúen como limitantes territoriales y sean ejes naturales consolidados, con una baja densidad poblacional urbana y con zonas rurales protegidas por criterios ambientales. Por su parte, en Zipaquirá, Nemocón y Cogua, existen enormes áreas silvestres, procesos de transformación del territorio y un proceso de urbanización en el suelo intermedio conocido como suburbano, que origina esta problemática supramunicipal.

El territorio que circunda a Bogotá ha avanzado a nivel urbano y ha mostrado una transformación física que ha marcado el retroceso y disminución de los suelos rurales, pastos y cultivos para actividades económicas. Estos contribuyen al cambio climático global, en cuanto la temperatura del aire, las precipitaciones, los ecosistemas, el ciclo hidrológico, la salud, calidad en los alimentos, calidad de vida en las personas y una creciente vulnerabilidad ambiental y socioeconómica.

Figura 3-16: Síntesis de ocupación del suelo en la provincia Sabana Centro.



Fuente: elaboración propia a partir de consulta con la herramienta Google Earth.

3.7 Injerencia de las autoridades en el uso y aprovechamiento del suelo rural

De acuerdo con Pacanchique (2017), las limitaciones del Estado y las fallas del mercado, que cada gobierno ha pretendido resolver con herramientas de control o alianzas entre distintos actores, conforman retos a la gobernabilidad de los territorios a los que se debe hacer frente. Es necesario reconocer, sin embargo, la capacidad del Estado, en tanto actor social, para sostener su poder legítimo superior mientras se articula de manera estratégica con otros actores sociales (Pacanchique, 2017). Hablar de la tendencia a la metropolización en los territorios requiere legitimar las dinámicas propias de estos territorios y replantear el ordenamiento desde lo territorial y lo institucional. Siguiendo a Lefevre (2014), “gobernar la metrópoli, implica establecer instrumentos, mecanismos y dispositivos de gobernanza de dimensiones variables y multi actores en los que las entidades públicas no juegan siempre el papel central” (p. 2014, 80). Con esto, Lefevre (2014) enuncia la posibilidad de cambiar las formas de gobernar los territorios en una renovada gestión pública que responda a las necesidades y objetivos legítimos de los territorios y las poblaciones.

Dentro de estos procesos de transformación territorial, el sector privado ha jugado un papel fundamental como actor social que genera aquí y allá alianzas con el sector público e incidiendo en la actuación de los gobiernos en sus territorios; en este escenario, el sector privado puede ser entendido como una extensión del Estado, por lo que es importante evaluar el contexto político e histórico de cada país en tanto incide en los lugares que ocupan el Estado y el sector privado en el ordenamiento territorial (Lefevre, 2014, p. 74).

3.7.1 Alcaldías municipales

Las alcaldías reconocen las problemáticas del territorio y las abordan mediante la elaboración de diagnósticos territoriales, en los cuales se hace una caracterización de los desafíos y oportunidades del municipio y se plantea un marco de referencia para ampliar la visión del suelo a una de alcance regional (o cuando menos, una visión no individualista) para una correcta planeación y gestión del mismo en la provincia. La intervención conjunta de las alcaldías municipales de Sabana Centro se hace necesaria para concertar estrategias más allá de los límites administrativos que favorezcan la formulación de soluciones a las problemáticas supramunicipales.

Las entidades territoriales de la provincia Sabana Centro han buscado intervenir las problemáticas rurales a través de la formulación de instrumentos de planificación territorial considerando las realidades del territorio que se asocian con el crecimiento de la población y con los modelos insostenibles de ocupación del suelo, así como la valoración de las áreas ambientales, la movilidad, la adaptación de nuevas tecnologías y los distintos usos del suelo. Estos instrumentos actúan como habilitadores de proyectos que generan empleo en la región, con el fin de trabajar de manera conjunta fuera de los escenarios tradicionales de planeación. Un claro ejemplo son las alcaldías municipales de Chía, Cajicá y Zipaquirá, que han propuesto en sus planes de desarrollo articular proyectos ambientales, buscando generar conexiones entre los diferentes componentes estructurales del territorio y respondiendo a los retos de la orientación del suelo en el eje principal de la provincia.

La alcaldía del municipio de Tenjo, en la modificación actual de su instrumento de planeación, incorpora el Plan de Manejo y Ordenamiento de una Cuenca (POMCA) y los Planes Especiales de Manejo y Protección (PEMP), que involucran la realización de foros de socialización, talleres de participación y mesas técnicas; en estos nuevos instrumentos,

la dirección sostiene que los fines ambientales son esenciales en la ordenación del suelo rural.

La Alcaldía de Chía propone, a su vez, gestionar mecanismos que aseguren la cooperación entre actores sociales que promuevan el desarrollo conjunto a nivel regional, mediante un programa que tenga objetivos comunes de desarrollo sostenible y sea efectivo para responder a las necesidades de la población y los municipios; así mismo, pretende el intercambio de experiencias exitosas entre territorios de la región y la creación de alianzas estratégicas con entidades gubernamentales o no gubernamentales para llevar a cabo su intención integradora.

Por otro lado, la alcaldía de Nemocón tiene como eje la integración de la ruralidad que permita la mejora del campo para todos. Este eje contempla intervenciones integrales en los territorios, que buscan transformaciones en los ámbitos rurales y en los distintos niveles de la producción agraria; por otro lado, busca integrar tecnologías y capacitaciones para optimizar la productividad de los agricultores y los terrenos.

Por otro lado, las alcaldías de Tabio y Gachancipá coinciden en la importancia de proteger los suelos agrícolas de los cambios de uso y favorecer la economía campesina y, por lo tanto, la seguridad alimentaria de los municipios. Con esto, comparten un criterio unificado de cómo se debe conocer el territorio, cómo se debe planear y gestionar cada intervención sobre él, la apropiación del espacio, el establecimiento de prioridades y las distintas acciones que contribuyan al aprovechamiento y sostenibilidad del territorio para los habitantes de la región.

Estos son algunos de los proyectos que se exponen en los Planes de Desarrollo vigentes para los municipios de la provincia Sabana Centro, la mayoría de los cuales plantea formalmente una visión regional (y de mayor escala) que reconoce la entidad la entidad geográfica de la provincia como un consolidado que requiere discusión, concertación y cooperación entre los municipios y los actores sociales para garantizar el abastecimiento de alimentos, servicios, equipamientos y movilidad en toda la región, en un sistema de conexión urbano-rural.

3.7.2 Asociación Sabana Centro

La Asociación Sabana Centro – Cómo vamos es una iniciativa de la Universidad de La Sabana, la Fundación Corona, la Cámara de Comercio de Bogotá, la Cruz Roja Colombiana y la Casa Editorial El Tiempo, entre otros. Su propósito es el de hacer un seguimiento permanente a la calidad de vida de la población de los municipios de la provincia Sabana Centro, a través del diseño y medición de indicadores técnicos y de percepción ciudadana que brindan información pertinente para tomar decisiones desde lo administrativo y civil (Sabana Centro – Cómo vamos, s.f.).

Tabla 3-2: Convenios interadministrativos ejecutados por la Asociación Sabana Centro con los municipios de la provincia.

Municipio	Objeto	Valor	Estado
Gachancipá	Suministros	\$15.000.000	Terminado
Sopó	Construcción vías	\$283.200.000	Terminado
Gachancipá	Restauración vías	\$139.000.000	Terminado
Cogua	Construcción vías	\$45.000.000	Terminado
Nemocón	Mantenimiento vías	\$218.682.390	Terminado
Tabio	Mantenimiento vías	\$40.020.000	Terminado
Zipaquirá	Restauración vías	\$206.445.205	Terminado
Cota	Manejo administrativo y logístico para adelantar la formulación, elaboración y divulgación del plan de desarrollo del municipio de Cota 2012 - 2015	\$90.000.000	Terminado

Cajicá	Mantenimiento vías	\$34.137.931	Terminado
Cajicá	Restauración vías	\$643.333.116	Terminado
Zipaquirá	Mantenimiento vías	\$250.950.000	Terminado
Zipaquirá	Restauración vías	\$927.000.000	Terminado
Pacho	Restauración vías	\$74.746.446	Terminado
Gachancipá	Pavimentación	\$676.671.658	Terminado
Tocancipá	Restauración vías	\$573.656.264	En ejecución

Fuente: Asociación de municipios Sabana Centro (Asocentro, s.f.).

Esta asociación busca articular a Bogotá con la provincia Sabana Centro, para hacerle frente a cuestiones propias de la estructura ecológica principal, el abastecimiento, el manejo de residuos y la movilidad; con esto, busca dinamizar los POT desde una perspectiva de alcance regional. Otro de sus objetivos incluye la identificación de los factores de integración metropolitana que pueden fortalecer estrategias de trabajo regional, promoviendo una visión conjunta Sabana Centro – Bogotá, y con otros municipios del departamento (Observatorio Sabana Centro – Cómo vamos, 2019). La postura de esta alianza de actores privados, como extensión del estado, refiere la promoción y definición de nuevos modelos de ocupación del territorio fundamentados en estudios técnicos interdisciplinarios que alimenten la ordenación territorial con un respeto rotundo por las realidades del territorio (Observatorio Sabana Centro – Cómo vamos, 2019).

Esta coordinación de entidades ha buscado potenciar la concertación sobre las áreas de la estructura ecológica principal de la provincia, la protección de las áreas patrimoniales a nivel cultural, la localización estratégica de la infraestructura para servicios públicos y para movilidad; así, es posible un desarrollo territorial sostenible que garantice el uso coherente y eficiente de los suelos: usos productivos industriales, comerciales y de servicios, así como residenciales. en sus formas residencial, usos productivos asociados a actividades industriales, comerciales y de servicios (Observatorio Sabana Centro – Cómo vamos, 2019).

3.7.3 Región Central RAP-E

La Región Administrativa y de Planeación Especial (RAP-E) nació en 2014 como la primera entidad pública suprarregional que busca impulsar planes de desarrollo social, ambiental y económico en sus territorios asociados: Bogotá, Boyacá, Cundinamarca, Huila, Meta y Tolima (Región Central RAP-E, s.f.). Dentro de los informes de la RAPE se define que la tendencia principal en la ocupación del suelo es la intensificación de estos procesos de expansión urbana y la ocupación de suelos suburbanos rurales desde Bogotá y las cabeceras municipales, lo cual afectaría claramente la sostenibilidad del territorio (Rodríguez de la Hoz, 2018).

Estos fenómenos de ocupación del suelo tienen como consecuencia la ruptura de la estructura espacial pensada sobre la noción de una red de ciudades, pero sobre todo la fragmentación de los usos del suelo, que dispersará las ocupaciones no reguladas a lo largo de grandes extensiones de suelo rural y suburbano. En este orden de ideas, la expansión urbanística de una gran parte de los municipios hacia territorios con límites ambientales muy delicados (donde hay presencia de reservas forestales, fuentes hídricas o ecosistemas estratégicos, por ejemplo) amenaza la sostenibilidad de la estructura ecológica regional y por ende la calidad de vida de la población (Fonseca Roa, 2012).

La RAP-E propone evaluar la posibilidad de incorporar a los POT de la región la figura de asentamientos humanos rurales, con lo que se espera estabilizar las economías campesinas mediante la generación de condiciones idóneas para el desarrollo social y económico sostenible; todo esto, al definir proyectos estratégicos regionales que sean acordes con las necesidades de cada territorio y las dinámicas de crecimiento poblacional. La intervención de este esquema de planeación territorial incentiva la identificación de los

efectos del crecimiento urbano sobre áreas agrícolas o de relevancia ecosistémica definidas por la UPRA, buscando estrategias de contención, adecuación y recuperación de los suelos rurales en la región y fortalecimiento de las economías agrícolas, ganaderas, mineras entre otras, con un enfoque de sostenibilidad ambiental y encadenamiento productivo (Observatorio Sabana Centro – Cómo vamos, 2019).

3.8 Conclusiones

El modelo de ocupación territorial orientado por la norma y por los instrumentos de planeación durante el periodo estudiado no es proporcional al comportamiento real del territorio. Esto, principalmente, debido a que lo formulado y lo reglamentado no corresponde con sus dimensiones sociales, geográficas o económicas. Las transformaciones en el territorio permiten observar cómo se ha interpretado la normatividad y cómo esto ha derivado en actuaciones incorrectas de planeación de las entidades territoriales.

En síntesis, se puede concluir que la población de la provincia de Sabana Centro efectivamente aumentó y se asentó en zonas rurales, bajo regulaciones de la categoría suburbana. En este estudio se hizo evidente que el crecimiento de la población es directamente proporcional a la ocupación de zonas no urbanas, en las que excedió los límites permitidos por dichos instrumentos de planeación, dando lugar a fenómenos de crecimiento urbano exponencialmente significativos.

El crecimiento de cada municipio es diferente y de características similares, pero no idénticas. La provincia tuvo un crecimiento compacto en algunos municipios, pero difuso y disperso en otros. En los primeros, con particularidades como la baja interacción con la capital o ciertas condicionantes ambientales; en los segundos, con una adaptación y aprovechamiento de las nuevas dinámicas de la capital en su estrecha relación cotidiana que derivó en una diversificación de sus economías.

El cambio paulatino en la ocupación del territorio se puede evidenciar en la gran pérdida de suelo rural y el aumento de las áreas urbanas, bajo parámetros de la suburbanización que terminaron transformando los suelos circundantes con dinámicas dirigidas al posicionamiento de lo urbano, ampliando de manera incorrecta las posibilidades de ocupación del territorio y ocasionando la pérdida de la identidad de los territorios y el cambio de su estructura, con las siguientes consecuencias:

- La consolidación de vivienda compacta de alta densidad.
- La consolidación de vivienda dispersa de baja densidad y parcelación rural.
- El desarrollo de proyectos inmobiliarios.
- La consolidación de zonas industriales y agroindustriales.

Estos patrones de ocupación produjeron transformaciones con impacto en las distintas escalas de la planeación (regional, municipal y local) y en cada uno de los sistemas que estructuran el territorio. Por consiguiente, se puede afirmar que una buena parte de estos desarrollos no fueron planificados desde una visión conjunta o un enfoque regional, sino que, por el contrario, respondieron a una organización del territorio basada en los intereses del mercado inmobiliario, con efectos problemáticos a nivel supramunicipal, tales como la conurbación, los cuales son difíciles de abordar. De este estudio se puede concluir que los cambios en los usos y ocupaciones del suelo en el área rural de la provincia son consecuencia directa de la suburbanización desorganizada.

Analizando en perspectiva la situación del campo en Colombia, se puede entender que una cuestión crítica es la de definir los costos y el valor comercial de los productos que se cultivan en los suelos de la provincia, teniendo en cuenta que este es un criterio que permite reconocer tanto las problemáticas como las oportunidades de su territorio. Los fenómenos descritos se originan como consecuencia de una disrupción de lo urbano sobre lo rural, en la cual el cuidado del medio ambiente queda relegado a un segundo plano ante la acelerada urbanización e industrialización. De este modo, las transformaciones del territorio en esta provincia se asocian principalmente a la influencia del modelo económico que prioriza lo urbano y la producción capitalista por sobre las economías tradicionales campesinas del suelo rural. Las cargas de estas manifestaciones o expresiones a nivel rural han llevado a que se estudien estos patrones de cambio en el uso del suelo de manera individual, pues un abordaje general podría implicar nuevos desafíos a la hora de buscar soluciones desde lo normativo para mejorar las estrategias de planificación.

Tras los estudios realizados y la identificación de factores económicos que inciden en estos fenómenos, puede decirse que el cuidado del espacio rural representa un obstáculo para la materialización de los proyectos desarrollados desde un modelo económico capitalista; esto, debido a que las dinámicas tradicionales de la población rural se consolidan en torno al sector primario de la economía y a otros usos tradicionales de este suelo, y son parte de la cultura e identidad las familias campesinas. Para las entidades administrativas

territoriales es mucho más rentable captar recursos por medio del impuesto predial de estos grandes proyectos inmobiliarios y el crecimiento de la estructura empresarial, desde un enfoque que promueve el desarrollo e innovación para el municipio y desincentiva el agro a raíz de los bajos ingresos que genera desde el uso tradicional de los suelos rurales.

La interacción urbano-rural debe ir más allá de las articulaciones urbanas, como los parques y conectores naturales, pues la interacción entre la urbe y la naturaleza comienza desde la construcción histórica y el accionar de disciplinas como la economía, la ecología y la sociología, las cuales tienen mucho por aportar para la construcción de esta relación determinante para los procesos de urbanización y metropolización. Existe una falta de sinergia no reconocida en la provincia de Sabana Centro, en la cual se presentan déficits naturales elevados por la ocupación y el cambio de dinámicas e identidades rurales del territorio, contribuyendo al cambio climático global en términos de calidad del aire, las precipitaciones, el daño de los ecosistemas, la alteración del ciclo hidrológico, los riesgos a la salud, la calidad de los alimentos, la calidad de vida en las personas y una creciente vulnerabilidad ambiental y socioeconómica.

La realidad va un paso delante de la normativa y de los instrumentos de planificación. No es suficiente reconocer esta realidad, sino que es urgente implementar estrategias para mitigar los efectos de las transformaciones en el territorio, tarea a la cual se abocan las mesas de desarrollo regional ejecutadas entre las alcaldías y entes privados que estudian estos territorios, y de las cuales pueden surgir enfoques funcionales el ordenamiento del suelo rural.

4. Conclusiones y Recomendaciones

El análisis multidimensional realizado en este trabajo conduce a la conclusión de que la normatividad colombiana se queda corta ante la urgencia de regular las transformaciones y fenómenos de ocupación del suelo definidos por la expansión urbana sobre áreas de suelo rural. La legislación nacional y los instrumentos de ordenamiento territorial es más bien reactiva (en el sentido de que se adapta a las realidades y acontecimientos de los territorios) y no mitiga los efectos ambientales y sociales de las expresiones del crecimiento y de expansión urbana presentadas.

Desde la perspectiva de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE, 2016), la expansión urbana exige que los gobiernos subnacionales asuman la importancia real de los instrumentos de planeación del territorio, y que no se limiten a entenderlos como un mero ejercicio formal que termina por favorecer al mercado inmobiliario, tal y como sucede en nuestro territorio.

Según la información recolectada, no se le da prioridad al territorio rural en los procesos de ordenamiento territorial de los municipios estudiados. Los instrumentos de planeación no garantizan la implementación de medidas que verdaderamente fortalezcan las dinámicas agropecuarias y su rol en los territorios rurales; en algunos casos, ni siquiera lo contemplan. Esto pone de manifiesto una falta de claridad en las clasificaciones del suelo suburbano, campestre y de expansión; por ende, la planificación de los territorios no es consistente con las particularidades de los territorios urbanos y rurales.

Por otro lado, todo indica que el ordenamiento de territorios rurales excede la capacidad municipal y es necesario contemplarlo a nivel regional, como lo plantea la norma. El afán del gobierno nacional por mostrar resultados ha ejercido presión a los municipios para permitir o facilitar procesos de urbanización e industrialización a un ritmo desmedido, sin considerar los impactos sobre los suelos de usos agropecuarios. Con todo, las instancias

de articulación han sido poco efectivas a la hora de ordenar el territorio rural, lo que tiene implicación de largo alcance.

Por otro lado, el fenómeno de la suburbanización tiene un desarrollo similar al de las áreas urbanas, con distinciones en cuando a la densidad poblacional y su condición de periferia (la cual es temporal); razón por la cual resulta urgente considerar de qué manera se define en la norma con relación a las zonas urbanas.

De acuerdo con los planteamientos de Soja (2010; citado en Benach y Albet, 2012), una perspectiva crítica del espacio hace posibles nuevas visiones de la relación público-privado, del mismo modo que facilita nuevas estrategias de desarrollo, más justas en lo que respecta al territorio y las dinámicas sociales. Reformular la concepción del fenómeno de suburbanización implica la posibilidad de regularlo y reversarlo, marcando límites claros para la ocupación urbana y para mitigar los impactos de las transformaciones territoriales tal y como sucede efectivamente en los territorios. Esto implica un ejercicio de aceptación de los cambios y de no confrontación con la realidad del territorio.

En segundo lugar, se puede concluir a partir de este análisis que la concepción de las áreas urbanas y suburbanas han cambiado con el tiempo, en tanto que la urbanización en pleno siglo XXI responde a las dinámicas y posibilidades de la globalización. En la urbanización globalizada, pierde fuerza la concepción de una ciudad central con extensión concéntrica a sus periferias. La planeación municipal y regional exige dirigir la mirada a la periferia y a su regulación. Esto vendría siendo como la instauración de una nueva lógica del desarrollo de las áreas rurales; sin embargo, hay que debatir desde la perspectiva de la ciudad actual, que no es menos que una ciudad-región, de las denominadas metrópolis policéntricas por Nijman y Clery (2015). Según esta concepción, el suburbio ya no crece exclusivamente con una baja densidad en territorios periféricos, sino que también puede presentar una alta densidad poblacional como fue explicado durante el capítulo 2 de este trabajo. Es por esto que regular la suburbanización y contener sus efectos es urgente.

En tercer lugar, vale decir que el componente rural del ordenamiento territorial debe estudiarse bajo la óptica del derecho ambiental, agrario y urbanístico; de esta manera, será posible un uso racional de los suelos rurales, sostenible y eficiente. Esto, considerando el carácter participativo y democrático de todas las actuaciones sobre el territorio, pues la legitimidad popular es fundamental para concertar decisiones referentes a la ordenación territorial si se espera que estas garanticen el desarrollo sostenible a nivel económico,

social y ambiental. Las administraciones municipales no pueden definir de manera arbitraria el futuro del territorio, por lo que se hace necesario ampliar el debate, considerando enfoques de diferentes disciplinas que conciben la naturaleza y la sociedad como una construcción de transformaciones físicas y de procesos geodinámicos en los territorios.

En materia de ordenación y uso del territorio, la conservación del suelo rural resulta vital. En este sentido, es necesario considerar las categorías de protección aplicables a las zonas donde se desarrollan actividades de carácter ambiental, agrícola, ganadero, extractivo y paisajista; estos suelos siempre han comportado una dificultad primordial en la articulación entre distintas entidades o instancias administrativas. La tensión principal gira en torno a la urbanización, por un lado, y la protección del territorio, por el otro, y en ella se pone el juego de las limitaciones y posibilidades de la regulación de intervenciones en el territorio.

Además, el derecho urbanístico, ambiental y agrario deben garantizar de manera conjunta el cumplimiento de lo dispuesto a nivel administrativo para el desarrollo sostenible y uso adecuado de los suelos rurales, promoviendo además la cohesión entre lo rural y urbano en los territorios. La visión metropolitana debe replantearse y considerar variables ambientales, la estructura productiva y el liderazgo no municipal, para promover un ejercicio democrático amplio y la armonización de los territorios urbanos y rurales, consolidando una nueva visión de la democracia y la institucionalidad en el país.

Los instrumentos de ordenamiento territorial son determinantes en términos de la planeación, pues deben cumplir territorialmente y no municipalmente; municipalizar es innato, ya que el territorio se debe involucrar progresivamente y orientándose a un fin que agrupe y no individualice el territorio. Adicionalmente, es necesario adelantar acciones como la cooperación y la asociación supramunicipal.

En cuarto lugar, el plan de desarrollo y el POT deberían integrarse y proyectarse a 10 años, y tener un alcance provincial; no deberían ser definidos por un concejo o una alcaldía de manera individual. Estos instrumentos deberían ser definidos por una instancia democrática de superior jerarquía, con amplio conocimiento y participación, contando con el apoyo académico interdisciplinario para abordar las transiciones ecológicas, económicas y sociales, y fomentando un modelo metropolitano o regional. En el escenario ideal, se deben reglamentar los mecanismos de colaboración institucional de alcance nacional y

municipal, avanzando hacia la eficiencia en la ordenación del suelo rural y alcanzando los resultados esperados en la vasta realidad rural del país, que ha sido olvidada por años y años de gobiernos neoliberales.

Bibliografía

Alfonso, Ó.A. (2018). Metropolización versus ciudades intermedias. La incompatibilidad del auge de las ciudades intermedias en la fase actual de la urbanización de la población colombiana. *Revista de Antropología y Sociología: Virajes*, 20(1), 83-111. [http://vip.ucaldas.edu.co/virajes/downloads/Virajes20\(1\)_5.pdf](http://vip.ucaldas.edu.co/virajes/downloads/Virajes20(1)_5.pdf)

Alfonso, O.A. (2001a). Metropolización y descentralización: antagonismos y complementariedades. El espacio y la política en el caso de Bogotá y la Sabana. *Revista Opera*, 1(1), 1-174. <https://revistas.uexternado.edu.co/article/view/1273>

Alfonso, O.A. (2001b). Pautas de localización industrial en la Sabana. En: Alfonso, O. (Ed.). *Ciudad y Región en Colombia: Nueve Ensayos de Análisis Socioeconómico y Espacial*. Universidad Externado de Colombia (pp. 221-268).

Alzate Navarro, A. (28-30 de septiembre de 2009). *Procesos de suburbanización en el área de influencia metropolitana de la ciudad de Medellín*. Seminario ACIUR 2009. Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, Colombia. <http://www.institutodeestudiosurbanos.info/memorias-viii-seminario-aciur-2009/>

Asociación de municipios Sabana Centro [Asocentro]. (s.f). *Asociación de municipios Sabana Centro*. <http://www.asocentro.gov.co>

Asociación Sabana Centro – Cómo vamos (s.f.). *Sabana Centro – Cómo vamos*. <http://sabanacentrocomovamos.org/home/>

Banco de Desarrollo de América Latina. (2017). Crecimiento urbano y acceso a oportunidades: un desafío para América Latina. <https://scioteca.caf.com/handle/123456789/1090/RED%202017%20esp.pdf>

Bello García, J. E. (2018). *Más allá de la fragmentación física del territorio: injerencia de las normativas de ordenamiento territorial en las transformaciones de Chía* [Tesis de Maestría, Universidad Santo Tomás]. <http://hdl.handle.net/11634/11876>

Bhatta, B. (2010). Analysis of Urban Growth and Sprawl from Remote Sensing Data. DOI:10.1007/978-3-642-05299-6.

Buelvas Ramírez, D. L. (2014). *Gobernanza metropolitana: urbanización y organización territorial en la Sabana de Bogotá* [Tesis de Maestría, Universidad Nacional de Colombia]. <https://repositorio.unal.edu.co/handle/unal/47290>

Casanova, V. S. (2006). La interfase rural urbana de la región metropolitana como escenario para la formulación de instrumentos de planificación participativa: el caso de la comuna de Buin. *DU & P: revista de diseño urbano y paisaje*, 3(10), 6-14. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2288333>

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2019). Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2019. El nuevo contexto financiero mundial: efectos y mecanismos de transmisión en la región. <https://www.cepal.org/es/estudio-economico-america-latina-caribe-2019-nuevo-contexto-financiero-mundial>

Contreras, Y. (2017a). *Estado de la Vivienda y del Espacio Público en el Municipio de Chía*. Universidad Nacional de Colombia – Instituto de estudios Urbanos. <https://repositorio.unal.edu.co/handle/unal/59058>

Contreras Y. (2017b). *20 Años de Ordenamiento Territorial en Colombia: Experiencias, Desafíos y Herramientas para los Actores Territoriales*. Universidad Nacional de Colombia – Instituto de estudios Urbanos. <https://repositorio.unal.edu.co/handle/unal/63066>

Decreto 3600 de 2007. Por el cual se reglamentan las disposiciones de las Leyes 99 de 1993 y 388 de 1997 relativas a las determinantes de ordenamiento del suelo rural y al desarrollo de actuaciones urbanísticas de parcelación y edificación en este tipo de suelo y se adoptan otras disposiciones. (20 de septiembre de 2007). D.O. 46757. <https://www.funcionpublica.gov.co/gestornormativo/norma.php?i=26993>

Decreto 4066 de 2008. Por el cual se modifican los artículos 1, 9, 10, 11, 14, 17,18 Y 19 del Decreto 3600 de 2007 y se dictan otras disposiciones. (24 de octubre de 2008). D.O. 47.152. <https://www.funcionpublica.gov.co/gestornormativo/norma.p33416>

Decreto 893 de 2017. Por el cual se crean los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial – PDET. (28 de mayo de 2017). D.O.50247. <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/30030685>

Decreto 1076 de 2015. Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible (26 de mayo de 2015). <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=78153>

Decreto 1077 de 2015. Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio. (26 de mayo de 2015). <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=77216>

Delgado, J. (2003). La urbanización difusa, arquetipo territorial de la ciudad-región. *Revista Sociológica*, 18(51), 13-48. <https://www.redalyc.org/pdf/3050/305026632002.pdf>

Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2018) Censo Nacional de Población y Vivienda, <https://www.datos.gov.co/Estad-sticas-Nacionales/Censo-Nacional-de-Poblaci-n-y-Vivienda-CNPV-2018/qzc6-q9qw>

Departamento Nacional de Planeacion. (2014). Misión Sistema de Ciudades: una Política Nacional para el sistema de ciudades colombiano con visión a largo plazo. ONU Hábitat. https://osc.dnp.gov.co/administrator/Misin_Sistema_de_Ciudades.pdf

Ekers, M., Hamel, P., y Keil, R. (2012). Governing Suburbia: Modalities and Mechanisms of Suburban Governance. *Regional Studies*, 46(3), 405-422. <https://doi.org/10.1080/00343404.2012.658036>

Escobar Buitrago, M. y Supelano Moreno, S. (2019). Elementos para aportar a la integración de Cota en un contexto regional, a partir de un análisis de la transformación territorial Cotense, desde 1950 hasta 2017 [Tesis de Maestría, Universidad Distrital Francisco José de Caldas]. <https://repository.udistrital.edu.co/11349/15369/EscobarBuitragoMackGregory2018.pdf>

Estrada Arbeláez, J. (2021). *El agua en bloque como negocio: Efectos del suministro de agua potable en las dinámicas de ocupación de algunos municipios de la Sabana de Bogotá 1980-2018* [Tesis de Maestría, Universidad Nacional de Colombia]. <https://repositorio.unal.edu.co/handle/unal/81425>

Fonseca Roa, O. Y. (2012). Lineamientos para la armonización del modelo de ocupación territorial (mot) y region capital (rc) en el marco de la ciudad región ilustración caso sabana de occidente [Tesis de Maestría – Pontificia Universidad Javeriana]. <https://repository.javeriana.edu.co/handle/10554/2051>

Gatica, F. (1975). La urbanización en América Latina: aspectos espaciales y demográficos del crecimiento urbano y de la concentración de la población. *Notas de Población*, 9, 9-33. <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/12563>

Guzmán Jiménez, L. (2018). Análisis del régimen jurídico del suelo rural. *Revista Digital de Derecho Administrativo*, 20, 95–135. <https://doi.org/10.18601/21452946.n20.06>

Indovina, F. (2003). La metropolizzazione del territorio. Nuove gerarchie territoriali. *Economia e Società regionale*, 3(4), 46-85. https://www.researchgate.net/pub/La_metropolizzazione_del_territorio_Nuove_gerarchie_territoriali

Instituto Geográfico Agustín Codazzi. (s.f.). *Geoportal Colombia en Mapas*. <https://geoportal.igac.gov.co/>

Instituto Geográfico Agustín Codazzi. (30 de junio de 2015). En el 63 por ciento de la Sabana Bogotá ya no se cultiva: IGAC. *IGAC*. <https://igac.gov.co/es/noticias/en-el-63-por-ciento-de-la-sabana-bogota-ya-no-se-cultiva-igac>

Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura. (2000). *Desarrollo económico sostenible mediante la ordenación integrada de los recursos hidráulicos en el Caribe*. <https://repositorio.iica.int/handle/11324/2479?locale-attribute=es>

Keil, R. (2018). Suburban planet: making the world urban from the outside in. https://www.researchgate.net/334794641_Book_Keil_R_2018_Suburban_Planet_Making_the_World_Urban_from_the_Outside_In

Lattes, A. (2001). Población urbana y urbanización em América Latina. En F. Carrión (Ed), *La ciudad construida: urbanismo em América Latina* (pp.49-76). <https://sistemamid.com/panel/uploads/biblioteca/7097/7128/7129/83555.pdf#page=49>

Lefevre, H. (1974). La producción del espacio. <https://istoriamundial.files.wordpress.com/2016/06/henri-lefevre-la-produccion-del-espacio.pdf>

León M. R. (2015). De lo rural a lo urbano: “el caso de dos provincias de la región capital como geografía de la transformación socioambiental. Percepciones desde la comunidad”. *Revista Luna Azul*, (41), 89-115. <https://doi.org/10.17151/luaz.2015.41.6>

Ley 388 de 1997. Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones. (Julio 18 de 1997). DO. 43.091.

Ley 1469 de 2011. Por la cual se adoptan medidas para promover la oferta de suelo urbanizable y se adoptan otras disposiciones para promover el acceso a la vivienda. (30 de junio de 2011). D.O. 48116. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=43213>

Ley 1776 de 2016. Por la cual se crean y se desarrollan las zonas de interés de desarrollo rural, económico y social, ZIDRES. (29 de enero de 2016). D.O. 49.770. https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma_pdf.php?i=74057

Leyva, P. [Instituto de Estudios Urbanos Universidad Nacional] (2021). *Bogotá metropolitana: ciudad, territorio y ambiente* [Video]. Youtube. <https://www.youtube.com/watch?v=pDmkjznDVjc>

Martínez Herrera, O. (2015). El proceso de urbanización en los municipios de la Sabana de Bogotá. *Ánfora*, 22(38), 85-111. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=357839273004>

Martínez Toro, P. (2016). La metropolización afectada por la globalización: reflexión epistemológica sobre la nueva revolución urbana. *Cuadernos de Geografía: Revista Colombiana de Geografía*, 25(2): 77-105. doi:10.15446/rcdg.v25n2.56907.

Massiris, Á. (2018). Lineamientos para la implementación de la estrategia de ordenamiento territorial rural y agropecuario en los planes estratégicos metropolitanos de ordenamiento territorial. Unidad de Planificación Rural Agropecuaria.

<https://www.upra.gov.co/publicaciones/lineamientos-planes-estrategicos-metropolitanos-de-ord>

Moreno Jaramillo, C. (5-7 de marzo de 2008). *La conurbación: rizoma urbano y hecho ambiental complejo*. VII Seminario Nacional de Investigación Urbano-regional. Universidad Nacional de Colombia, Medellín, Colombia. <https://repositorio.unal.edu.co/CONURBACION.pd>

Novoa, J. A. R. (2010). Transformación urbana de la ciudad de Bogotá, 1990-2010: efecto espacial de la liberalización del comercio. *Perspectiva Geográfica*, 1(15), 85-112. <https://revistas.uptc.edu.co/index.php/perspectiva/article/view/1733>

Observatorio de Gobierno Urbano e Instituto de Estudios Urbanos. (12 de agosto de 2020). *Mesa de expertos: gobiernos metropolitanos y esquemas de asociación territorial en Colombia*. [Conferencia]. Universidad Nacional de Colombia.

Observatorio Sabana Centro – Cómo vamos. (2018a). *Informe de Calidad de Vida 2018 Sabana Centro*. http://sabanacentrocomovamos.org/2019/11/4to-Informe-de-Calidad-de-Vida-de-Sabana-Centro_2018.pdf

Observatorio Sabana Centro - Cómo Vamos. (2018b). *Análisis de la situación Poblacional Sabana Centro 2018*. <http://sabanacentrocomovamos.org/home/nforme-poblacional-de-Sabana-Centro.pdf>

Observatorio Sabana Centro – Cómo vamos. (2019). *Informe de Calidad de Vida 2019 Sabana Centro*. http://sabanacentrocomovamos.org/home/wp-content/uploads/2020/11/Informe-de-Calidad-de-Vida_Sabana-Centro-2019.pdf

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2016). *Ciudades al servicio de todos: Datos y medidas para un crecimiento inclusivo*. <https://www.oecd.org/gov/making-cities-work-for-all-policy-brief-es.pdf>

Otálora Moya, Y. V. (2014) *Transformación de las familias campesinas en el proceso de metropolización de la ciudad Bogotá* [Tesis de Maestría, Universidad Nacional de Colombia]. <https://repositorio.unal.edu.co/handle/unal/52070>

Pacanchique, R. (2017). El rol del Estado y del mercado en la fragmentación política del área metropolitana de Bogotá, 2012-2015 [Tesis de Maestría, Flacso Ecuador]. <https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/xmlui/handle/10469/12805?show=full>

Parussini, A. (2012). El proceso de suburbanización del cordón oeste metropolitano de Rosario: ideas de ciudad. *Cuaderno urbano Espacio, Cultura y Sociedad*, 12(12), 115-135. <https://doi.org/10.30972/crn.1212561>

Pastorino, F. (2009). El ordenamiento ambiental territorial. https://www.mcgill.ca/mjsdl/5_2_4_pastorino.pdf

Pérez, G. (2018). La conurbación en torno a la ciudad de Neuquén. Perspectiva regional y aportes para el ordenamiento territorial [Tesis doctoral, Universidad Nacional de la Plata, Argentina]. <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/66392>

Región Central RAP-E (s.f.). *Región Administrativa y de Planeación Especial*. <https://regioncentralrape.gov.co/>

Rivera, J. (2016). Análisis geo-histórico del proceso de urbanización en América del Sur: de la ciudad indoamericana a la ciudad neoliberal. *Perspectiva Geográfica*, 21(1), 151-178. <http://www.scielo.org.co/pdf/pgeo/v21n1/v21n1a08.pdf>

Rodríguez de la Hoz, C. (2018). La suburbanización en la Sabana norte de Bogotá, su regulación normativa y la producción de bienes públicos; caso de estudio: municipio de Chía en el periodo 2000 a 2017 [Tesis de Maestría, Pontificia Universidad Javeriana]. <https://repository.javeriana.edu.co/Hozpdf.pdf>

Rodríguez Múnera, A. (2013). Análisis del impacto de la suburbanización dada por la presión de la vivienda de estratos altos en la Sabana de Bogotá. Estudio de caso: la alteración del paisaje rural del Municipio de Sopó, Cundinamarca [Tesis de Maestría, Universidad Nacional de Colombia, Sede Medellín]. https://doi.org/10.48713/10336_4763

Rother, H. (1968). El proceso de urbanización en Colombia. *Revista de la Universidad Nacional*, 1944-1992(1), 191-223. <https://revistas.unal.edu.co/index.php/revistaun/article/view/11673/12325>

Ruiz, M., Rubiano, N., González, A., Lulle, T., Bodnar, Y., Velásquez, S., ... Castellanos, E. (2007). *Ciudad, espacio y población: El proceso de urbanización en Colombia*. Universidad Externado de Colombia. https://www.uexternado.edu.co/2017/04/Ciudad_espacio_y_poblacion._El_proceso_de-Urbanizacion.pdf

Sánchez Steiner, L. M. (2008). Éxodos rurales y urbanización en Colombia. Perspectiva histórica y aproximaciones teóricas. *Bitácora Urbano Territorial*, 13(2), 57–72. <https://revistas.unal.edu.co/index.php/bitacora/article/view/18522>

Secretaria Distrital Planeación. (2015). *Región Metropolitana de Bogotá: una visión de la Ocupación del Suelo*. Alcaldía Mayor de Bogotá. http://www.sdp.gov.co/region_metropolitana_de_bogota_una_vision_de_la_ocupacion_del_suelo.pdf

Secretaria Distrital de Planeación. (2018). Análisis histórico y evolución de la huella urbana. Estudio de crecimiento y evolución de la huella urbana para los municipios que conforman el área Bogotá Región. En: *Estudio de crecimiento y evolución de la huella urbana para Bogotá región* (pp. 1-144). http://www.sdp.gov.co/sites/diagnostico_de_la_huella_urbana_de_bogota_y_20_municipios_de_1997_a_2016.pdf

Sevilla, Á., Indovina, F., y Balbuena, M. (2016). La metropolitanización del territorio: entrevista con Francesco Indovina. *Minerva: Revista del Círculo de Bellas Artes*,(27), 82-86.

Benach, N., y Albet, A. (2012.). Edward W. Soja o la reubicación del espacio en el debate de las ciencias sociales. *Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales*, XVII(977). <http://www.ub.edu/geocrit/b3w-977.htm>

Universidad del Rosario. (2018). *Índice de competitividad de las provincias de Cundinamarca*. <https://www.urosario.edu.co/competitividad/Documentos/ICPC-2018-110518.pdf>

Universidad de la Sabana. (2019). *Sabana Centro, una provincia sostenible*. https://www.unisabana.edu.co/fileadmin/Informe_Sabana_Centro._Una_Provincia_Sostenible.pdf

Universidad Externado de Colombia. (2007). *Ciudad, espacio y población: el proceso de urbanización en Colombia*. https://www.uexternado.edu.co/wpCiudad_espacio_y_poblacion._El_proceso_de-Urbanizacion.pdf