

ABRIL 2025

Región Metropolitana

BOGOTÁ - CUNDINAMARCA

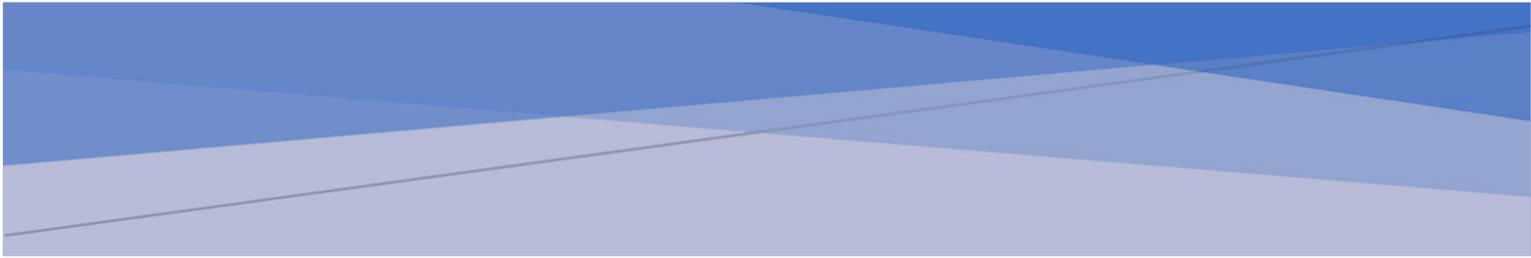
Historia de la creación de la
Región Metropolitana Bogotá
Cundinamarca

**CUADERNO
REGIONAL**

AUTORES

Bárbara Lorena Silva Zárate
Juan Sebastián Ramírez Zuluaga
Mariana Ortegón Quinche

04



HISTORIA DE LA REGIÓN METROPOLITANA BOGOTÁ CUNDINAMARCA

Juan Sebastián Ramírez Zuluaga
Bárbara Lorena Silva Zárate
Mariana Ortegaón Quinche

Historia de la Región Metropolitana Bogotá – Cundinamarca

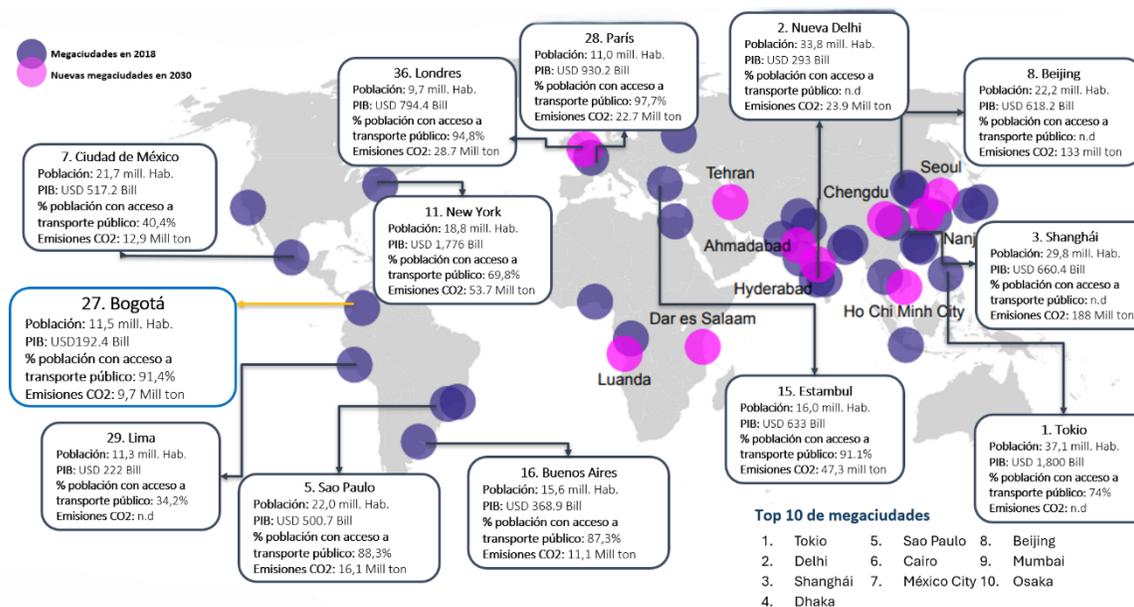
1. Introducción

La población urbana mundial ha aumentado significativamente en los últimos 50 años. En 2008, el porcentaje global de población urbana superó a la población rural; para 2018, el 55% de la población vivía en ciudades (PNUD, 2020). En los últimos años, la urbanización ha sido especialmente frecuente en el mundo en desarrollo (GIZ y ONU-Hábitat, 2015). Esto ha coincidido no solo con el crecimiento de las megaciudades en los países en desarrollo, que se definen como ciudades de más de 10 millones de habitantes (Naciones Unidas, 2014), sino también con el aumento de las ciudades secundarias y medias de más de un millón de personas. El PNUD (2020) proyecta que nueve de cada diez megaciudades estarán en el mundo en desarrollo en las próximas décadas. Sin embargo, los límites jurisdiccionales de dichas ciudades se han mantenido relativamente estables a pesar de un rápido cambio en su composición: expansión de los suburbios, una rápida proliferación de rascacielos y conexiones de transporte entre grupos de ciudades vecinas (GIZ y ONU-Hábitat, 2015).

Según ONU Hábitat, actualmente más de la mitad de la población mundial vive en ciudades, y se espera que en 2050 esta cifra alcance el 70%, la gran mayoría de países seguirán urbanizándose rápidamente y cada vez serán más latentes los retos en materia de pobreza, asentamientos informales, desempleo y cobertura de servicios básicos (ONU Hábitat, 2022). La Región Metropolitana Bogotá–Cundinamarca surge como una respuesta institucional a esta realidad, reconociendo las profundas interdependencias entre el Distrito Capital y los municipios circunvecinos en aspectos como movilidad, medio ambiente, seguridad ciudadana y alimentaria, ordenamiento territorial, servicios públicos, desarrollo económico, entre otras.

En 2018, había 33 megaciudades en el mundo, y se espera que esta cifra aumente a 43 para 2030. Bogotá se encuentra entre estas megaciudades, ocupando la posición 27 a nivel mundial, ubicándose por encima de áreas metropolitanas como la de Lima que ocupa la posición 29 y París que ocupa la posición 30 (Naciones Unidas, 2018).

Ilustración 1. Principales Áreas metropolitanas a nivel mundial



Fuente: ONU –Hábitat, OECD, Euromonitor, Cepalstat

Según cifras oficiales del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), en 2025, la ciudad de Bogotá cuenta con una población de 7,9 millones de habitantes. Al incluir los 17 municipios que conforman el Hecho Metropolitano de Movilidad, la población total asciende a 10 millones de habitantes y al incluir al resto de los municipios de Cundinamarca, la población total es de 11,6 millones de habitantes.

En los últimos 20 años la población de Bogotá ha crecido un 18,3%, en tanto que los municipios cercanos han crecido aproximadamente 100% y Cundinamarca en su totalidad 92,1%. Esto pone en evidencia una dinámica de migración relevante, en la que cada vez más personas residen en los municipios aledaños, aunque sus actividades laborales y educativas sigan concentrándose en Bogotá.

Tabla 1. Población Región Metropolitana Bogotá Cundinamarca

Municipio	Población total		Crecimiento poblacional 2005-2025
	2005	2025	
Bogotá, D.C.	6.710.910	7.937.898	18,3%
Soacha	340.626	828.947	143,4%
Facatativá	83.290	177.093	112,6%

Chía	75.239	168.167	123,5%
Zipaquirá	81.471	165.473	103,1%
Mosquera	63.784	159.527	150,1%
Madrid	61.175	143.167	134,0%
Funza	52.598	118.669	125,6%
Cajicá	46.651	104.598	124,2%
Tocancipá	21.863	49.642	127,1%
Sibaté	22.101	42.286	91,3%
Cota	18.586	41.477	123,2%
La Calera	20.443	37.538	83,6%
Sopó	15.329	32.725	113,5%
Tenjo	14.155	27.644	95,3%
Tabio	13.827	27.305	97,5%
El Rosal	13.909	26.738	92,2%
Gachancipá	9.339	21.353	128,6%
Total municipios HM movilidad	7.665.296	10.110.247	31,9%
Cundinamarca	1.903.495	3.657.407	92,1%
Bogotá + Cundinamarca	8.614.405	11.595.305	34,6%

Fuente: DANE (2024), Proyecciones poblacionales CNPV 2018.

En materia de relevancia económica y logística, Bogotá y Cundinamarca representan en conjunto el 32,8% del Producto Interno Bruto (PIB) nacional. En el mismo sentido, la región representa el 51,9% de la producción generada por actividades financieras y de seguros del país, el 34,3% del comercio, el 29,2% de las industrias manufactureras, el 26,5% de la construcción y el 13,3% del sector agropecuario (DANE, 2024).

Adicionalmente, Bogotá cuenta con el Aeropuerto el Dorado, que fue el aeropuerto más transitado de Suramérica durante 2024 con un total de 45,8 millones de pasajeros y 809.029 toneladas de carga (Alcaldía de Bogotá, 2025). Con estos resultados Bogotá se consolida como una central logística de gran relevancia latinoamericana, pero, además, representa una oportunidad para el aprovechamiento turístico de Cundinamarca y el desarrollo de economías a escala que fortalezcan la productividad y competitividad de la Región.

Ilustración 2. Viajes en el ámbito geográfico de movilidad según tipo de viaje



Correo institucional:

contactenos@regionmetropolitana.gov.co

NIT: 901665578-7



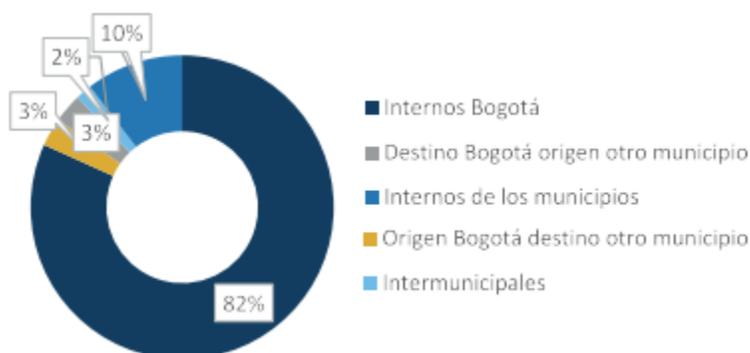
Dirección:

Avenida Calle 26 #57-83,
Edificio CEMSA Torre 8 / Piso 15



Teléfono Conmutador:

+57 (601) 384 0687



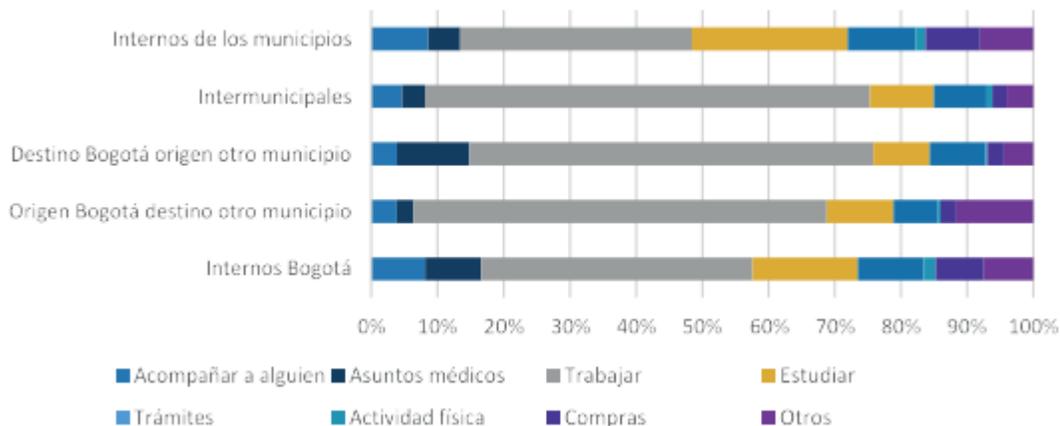
Fuente: Región Metropolitana Bogotá Cundinamarca (2025)

Por su parte, en lo referente a la dinámica de la movilidad en la Región Metropolitana, en Bogotá y los 17 municipios del ámbito geográfico de los hechos metropolitanos de movilidad, en un día promedio se realizaron 14,5 millones de viajes al día en 2023. De estos viajes el 82% corresponde a viajes internos de Bogotá, el 10% a viajes internos de los municipios, el 3% son viajes con destino Bogotá y origen en otros municipios, otro 3% viajes con destino otros municipios y origen Bogotá, y el 2% restante a viajes intermunicipales (Región Metropolitana Bogotá Cundinamarca, 2025).

La mayoría de los viajes entre municipios con origen o destino Bogotá se hicieron en transporte público (51% y 53%, respectivamente), seguidos por automóvil con un 15% y un 14% en motocicleta. Los principales motivos de viaje de los municipios a Bogotá son trabajo con un 42% y estudio con un 16%. El tiempo promedio de viaje de los municipios hacia Bogotá es de 96 minutos (Región Metropolitana Bogotá Cundinamarca, 2025).

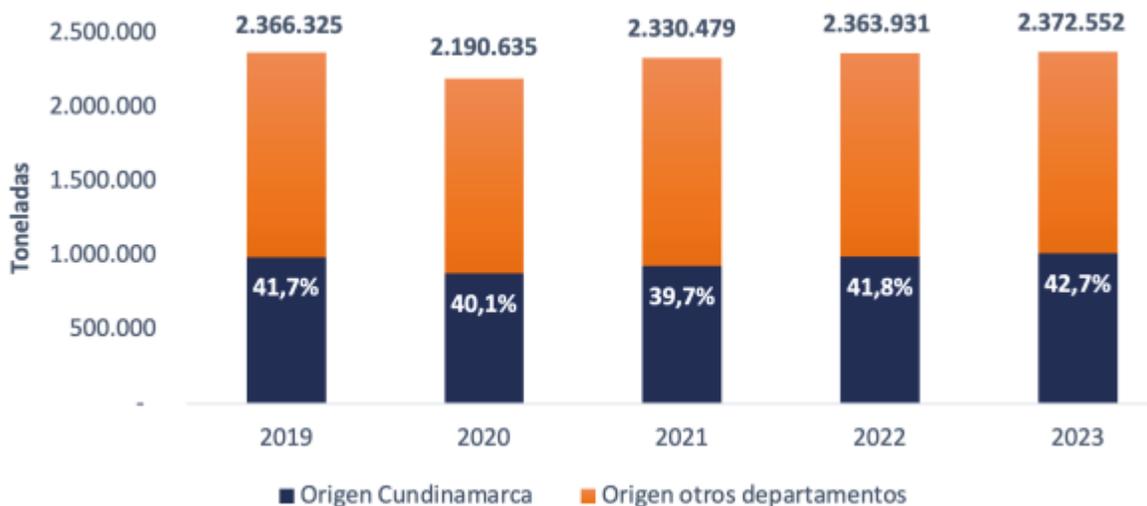
En materia de abastecimiento y comercialización, durante 2023 ingresaron a los principales mercados mayoristas de Bogotá 2,37 millones de toneladas de alimentos. De estos, el 42,7% provienen del departamento de Cundinamarca. Del total de alimentos con Origen en Cundinamarca, el 46,7% corresponden a verduras y hortalizas, el 39,6% a tubérculos raíces y plátanos, el 10,8% a frutas, el 2,5% a procesados y el 0,9% a otro tipo de alimentos (Región Metropolitana Bogotá Cundinamarca, 2024).

Ilustración 3. Motivo de viaje según tipo de viaje



Fuente: Región Metropolitana Bogotá Cundinamarca (2025)

Ilustración 4. Abastecimiento de Bogotá D.C. por origen de los alimentos



Fuente: Región Metropolitana Bogotá Cundinamarca (2024)

Este documento tiene como propósito examinar los hitos más relevantes que han marcado la historia de la conformación de la Región Metropolitana Bogotá – Cundinamarca, entendida como un proceso progresivo de articulación institucional, político y territorial. Para ello, se recurrió a diversas fuentes que permiten una mirada amplia y fundamentada del fenómeno. El primer capítulo es esta introducción, seguido

de la sección que presenta una revisión de literatura sobre gobernanza metropolitana. En tercer lugar, se presenta un análisis de la evolución histórica de los intentos de conformación de un esquema de gobernanza metropolitana en Bogotá, seguido de una revisión normativa. En la cuarta sección se desarrolla la importancia estratégica de la Región Metropolitana Bogotá-Cundinamarca. En la quinta se presentan las diferencias entre la Región Metropolitana y las áreas metropolitanas y finalmente la sexta presenta las conclusiones.

Por lo anterior, el documento busca aportar a la comprensión de los fundamentos que justifican el régimen especial de la Región Metropolitana y de los retos que enfrenta su consolidación como una instancia efectiva de coordinación territorial. Más allá de un cambio normativo, este proceso implica una transformación institucional que está influenciada por la evolución histórica de la gobernanza metropolitana en Bogotá. Por tanto, el esquema propuesto se basa en la confianza intergubernamental, la voluntad política y la capacidad de formular e implementar instrumentos de planificación regional que articulen los intereses de múltiples actores en un territorio altamente interdependiente.

2. Revisión de literatura sobre gobernanza metropolitana

El crecimiento urbano acelerado y la expansión funcional de las ciudades han desbordado los límites administrativos tradicionales, generando desafíos complejos en materia de planeación y gestión territorial. Como lo señala ONU - Hábitat (2022), las metrópolis actuales no se definen particularmente por su extensión territorial o población, sino por las interdependencias sociales, económicas y políticas que se configuran de manera funcional. Este fenómeno ha conducido a la necesidad de que diversas ciudades del mundo desarrollen (PNUD, 2020) nuevas formas de gobernanza metropolitana en las que se articulen actores y niveles de gobierno más allá de las fronteras locales.

Uno de los conceptos clave para analizar este fenómeno es el de áreas urbanas funcionales (*functional urban areas*), propuesto por la OCDE (2012). Bajo este concepto, una metrópolis no se define en función de sus límites político-administrativos, sino de los flujos reales de personas, movilidad diaria y bienes y servicios. Bajo este enfoque se capturan mejor las dinámicas metropolitanas, pero también se plantean retos institucionales desde una perspectiva de la gobernanza, ya que los organismos deben adaptarse a territorios sin fronteras completamente definidas.



Correo institucional:

contactenos@regionmetropolitana.gov.co

NIT: 901665578-7



Dirección:

Avenida Calle 26 #57-83,
Edificio CEMSA Torre 8 / Piso 15



Teléfono Conmutador:

+57 (601) 384 0687

Bajo esta perspectiva, el estudio de Ramírez Zuluaga (2020) señala las siguientes tipologías con base en diversos estudios de la OCDE, el Banco Mundial y ONU Hábitat:

1. **Gobernanza fragmentada:** coordinación horizontal y vertical entre municipios a través de iniciativas conjuntas, comités consultivos o contratación intermunicipal.
2. **Autoridad metropolitana o regional:** esta figura puede verse reflejada en la creación de un consejo o foro, de una autoridad de planeación, de una autoridad en prestación de servicios o de una autoridad con competencias para la planeación y prestación de servicios simultáneamente.
3. **Gobierno metropolitano o regional:** corresponde a una entidad de un segundo nivel de gobierno, ya sea con algunas funciones específicas en un gobierno separado o con un mayor nivel de autoridad.
4. **Gobierno Local consolidado:** este se caracteriza por la fusión o anexión de municipios en una sola jurisdicción metropolitana.

Los anteriores modelos se diferencian entre sí en las formas de constitución, alcances de las competencias, capacidad de financiamiento y nivel de flexibilidad para integrar municipios.

Por su parte, desde una perspectiva más teórica, se identifican tres grandes escuelas de pensamiento alrededor de la gobernanza metropolitana, las cuales se describen brevemente a continuación (Ramírez Zuluaga, 2020):

- **Elección pública:** afirman que las ciudades y municipios no deben rendir cuentas a organismos de orden superior que los gobernara, porque esto se reflejaría en ineficiencias en la prestación de servicios públicos. Por el contrario, se promueve el localismo, justificando que la competencia entre municipios por votantes y financiación moverían a las personas en función de beneficios económicos, preferencias fiscales y prestación de servicios.
- **Reformismo:** aboga por la reducción del número de municipios y la creación de un mayor nivel de gobierno local que coordinen las funciones clave de toda el área y genere ahorro por medio de las economías de escala. Esta escuela argumenta que una vez las interacciones económicas y sociales superan las fronteras locales, las economías a escala serán más eficientes al proveer servicios públicos.
- **Nuevo regionalismo:** se enfoca en el análisis de las interacciones formales e informales tanto al interior como entre las áreas urbanas. Además, plantea que el impacto de la globalización en las ciudades y áreas metropolitanas provee



Correo institucional:

contactenos@regionmetropolitana.gov.co

NIT: 901665578-7



Dirección:

Avenida Calle 26 #57-83,
Edificio CEMSA Torre 8 / Piso 15



Teléfono Conmutador:

+57 (601) 384 0687

una dimensión adicional hacia la colaboración para mantener el bienestar económico y social. Además, que plantea un enfoque basado en la negociación y gobernanza.

El nuevo regionalismo plantea factores que hacen referencia a la habilidad para generar nuevas alternativas de gobernanza y el surgimiento de políticas con enfoque regional asociadas principalmente al desarrollo económico, la protección ambiental y la equidad social. Desde esta perspectiva, las aproximaciones localistas y reformistas resultan limitadas y poco efectivas, particularmente desde un enfoque en el que existen procesos deliberativos de negociación entre actores.

3. Evolución histórica y normativa de la Región Metropolitana Bogotá-Cundinamarca

Línea de tiempo de los hitos institucionales y políticos.

La historia de la conformación de la Región Metropolitana Bogotá – Cundinamarca se remonta al 1954, cuando el entonces presidente Gustavo Rojas Pinilla, decidió integrar seis municipios vecinos a la ciudad: Engativá, Bosa, Fontibón, Suba, Usme y Usaquén. Esta decisión se tomó debido a que la localización de servicios de soporte e infraestructuras llegaban más allá del perímetro de la ciudad, lo que marcó un precedente de necesidades de crecimiento de la capital (ProBogotá, 2018).

Sin embargo, en la segunda mitad del siglo XX diversos estudios técnicos como “Alternativas para el desarrollo de Bogotá” del economista Lauchlin Currie, “Estudio prospectivo de las relaciones de Santafé de Bogotá con Cundinamarca de la Misión Bogotá Siglo XXI” (1995) de Misión Bogotá Siglo XXI, Sociedad Geográfica de Colombia en colaboración con la CAR (1998), y otros estudios, empezaron a resaltar la necesidad de consolidar una estructura metropolitana que trascendiera los límites político-administrativos de Bogotá (ProBogotá, 2018).

Durante la primera administración de Enrique Peñalosa como alcalde de Bogotá (1997), impulsó la creación de una Consejería para Cundinamarca dentro del Departamento Administrativo de Planeación Distrital (DAPD), con el propósito explícito de conformar un Área Metropolitana. Esta Consejería convocó a unos municipios de la Sabana a una mesa de concertación, en la que desde el inicio se evidenció un ambiente de recelo. Los municipios manifestaron inconformidad con temas como las tarifas de agua potable, la gestión de las empresas distritales de servicios públicos, la



Correo institucional:

contactenos@regionmetropolitana.gov.co

NIT: 901665578-7



Dirección:

Avenida Calle 26 #57-83,
Edificio CEMSA Torre 8 / Piso 15



Teléfono Conmutador:

+57 (601) 384 0687

propuesta de implementar peajes en los accesos a Bogotá y la falta de consulta sobre el proyecto Transmilenio (ProBogotá, 2018).

Según el estudio *Metropolización, poder local y cooperación territorial en la región urbana de Bogotá*, el carácter unilateral de las discusiones habría ocasionado descontento. Los puntos más sensibles de las conversaciones giraron en torno a dos temas: 1. Construcción de viviendas de interés social en municipios periféricos mediante el programa Metrovivienda; y 2. Traslado de infraestructuras pesadas, como el matadero distrital, fuera de los límites del Distrito Capital.

Estos debates se desarrollaron en un contexto de preocupación por parte de los municipios respecto a la posible pérdida de su autonomía, ya que la Constitución dejaba abierta la posibilidad de que un área metropolitana pudiera convertirse en un “distrito metropolitano”, figura que implicaría la disolución de los municipios como entidades autónomas (ProBogotá, 2018). Adicionalmente, en el año 2000, la Registraduría Nacional del Estado Civil, expresó su oposición al proyecto de creación del área metropolitana, argumentando que aún no se había expedido la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial según el artículo 319 de la Constitución Política y que adicionalmente no se habían realizado consultas previas ante los concejos distrital y municipales.

Fue hasta el año 2012, en la alcaldía de Gustavo Petro que resurgió el interés por la conformación de un área metropolitana entre Bogotá y Soacha radicando la iniciativa de la consulta popular ante la Registraduría Nacional del Estado Civil. Sin embargo, esta iniciativa no logró realizarse debido a que en el año 2013 se sancionó la Ley de áreas metropolitanas, excluyendo a Bogotá y sus municipios conurbados de la aplicación de la misma (ProBogotá, 2018).

A pesar de las demandas llevadas a cabo por los alcaldes de Bogotá y Soacha, la Corte Constitucional en el año 2014 declara exequible los artículos 1 y 39 de la mencionada Ley, debido a que se estaba diferenciando la condición especial de Distrito Capital y de sus relaciones con los diferentes municipios de Cundinamarca, por lo que era necesario la creación de un ordenamiento jurídico especial y diferente.

En 2019 se promovió una nueva iniciativa legislativa ante el Congreso, con el objetivo de modificar la Constitución para facultar a Bogotá en la creación de un área metropolitana junto con los municipios vecinos. Esta propuesta fue aprobada en junio de 2020, dando origen a la Región Metropolitana Bogotá-Cundinamarca.



Correo institucional:

contactenos@regionmetropolitana.gov.co

NIT: 901665578-7



Dirección:

Avenida Calle 26 #57-83,
Edificio CEMSA Torre 8 / Piso 15



Teléfono Conmutador:

+57 (601) 384 0687

En el año 2020 se promulga el Acto Legislativo 02 de 2020 que modifica el artículo 325 de la Constitución Política para crear la Región Metropolitana Bogotá – Cundinamarca como entidad administrativa de asociatividad regional de régimen especial. Sin embargo, se establece que una Ley orgánica deberá definir el funcionamiento de esta figura y las reglas para los asuntos de trámite de participación ciudadana para los entes territoriales interesados, las condiciones para la asociación, el grado de autonomía de la región, parámetros para la identificación de hechos metropolitanos, entre otros (Ámbito Jurídico, 2020).

Para el año 2021, tras debates en el Congreso de la República, se aprueba el proyecto de Ley 152 en el senado y 213 en la Cámara: “Por medio de la cual se desarrolla el artículo 325 de la Constitución Política y se expide el Régimen Especial de la Región Metropolitana Bogotá – Cundinamarca” (Cámara de Representante , 2021), y se crea la Ley 2199 de 2022.

Marco normativo

El marco jurídico que dio origen a la Región Metropolitana Bogotá–Cundinamarca se fundamenta en diversas disposiciones constitucionales y legales que han evolucionado para responder a las necesidades de coordinación y asociatividad en contextos urbanos conurbados.

En primer lugar, el artículo 319 de la Constitución Política de Colombia establece que dos o más municipios que mantengan relaciones económicas, sociales y físicas que les otorguen características de un área metropolitana pueden organizarse como una entidad administrativa encargada de coordinar y programar el desarrollo armónico de su territorio, racionalizar la prestación de los servicios públicos y, en algunos casos, prestar servicios de manera conjunta, así como ejecutar obras de interés metropolitano. La ley de ordenamiento territorial deberá definir un régimen administrativo y fiscal especial para estas áreas, garantizar la participación de las autoridades municipales en su administración y regular el procedimiento para la realización de consultas populares que decidan su conformación. Una vez cumplida la consulta popular, los alcaldes y concejos municipales formalizarán la creación del área metropolitana, definiendo sus competencias, financiación y autoridades. Además, las áreas metropolitanas podrán convertirse en distritos conforme a lo establecido por la ley (Constitución Política de Colombia, 1991).

En el artículo 325 de la Constitución Política facultó al Distrito Capital para conformar un área metropolitana con municipios vecinos, así como una región con otras



Correo institucional:

contactenos@regionmetropolitana.gov.co

NIT: 901665578-7



Dirección:

Avenida Calle 26 #57-83,
Edificio CEMSA Torre 8 / Piso 15



Teléfono Conmutador:

+57 (601) 384 0687

entidades de orden departamental. El propósito de esta disposición fue facilitar la implementación de programas de desarrollo integral y asegurar la prestación eficiente de los servicios a cargo del Distrito, conforme a las condiciones establecidas por la Constitución y la ley (Constitución Política de Colombia, 1991).

En cuanto a la regulación legal, inicialmente se expidió la Ley Orgánica de áreas metropolitanas 128 de 1994, la cual señala el objeto, naturaleza, funciones y jurisdicción de las áreas metropolitanas, sus órganos de dirección y administración, atribuciones, gerente, funciones, reuniones del Consejo Metropolitano de Planificación, patrimonio, rentas, actos y contratos (Ley Orgánica de las Áreas Metropolitanas, 1994).

La Ley 388 de 1997 tiene como propósito armonizar y actualizar las disposiciones de la Ley 9 de 1989 conforme a la Constitución Política de 1991, y establecer los mecanismos que permitan a los municipios, en ejercicio de su autonomía, promover el ordenamiento de su territorio. Sus objetivos incluyen regular el uso equitativo y racional del suelo, proteger el patrimonio ecológico y cultural, garantizar que la utilización del suelo responda a la función social de la propiedad, entre otros. De manera particular, el artículo 10 de la Ley establece las determinantes de ordenamiento territorial que deben respetar los municipios y distritos en la formulación de sus planes de ordenamiento territorial, organizándolas en un orden de prevalencia. En este marco, el Nivel 5 es otorgado a los componentes de ordenamiento territorial definidos en los planes integrales de desarrollo metropolitano, en cuanto se refieran a hechos metropolitanos. Además, reconoce la fuerza vinculante de las normas generales establecidas por las áreas metropolitanas para orientar el ordenamiento territorial de los municipios que las conforman, conforme a lo dispuesto en la Ley 1625 de 2013 y la misma Ley 388 de 1997 (Ley 388, 1997).

La Ley 1454 de 2011 establece las normas para la organización político-administrativa del territorio colombiano. Su propósito es definir los principios rectores del ordenamiento territorial, establecer el marco institucional y los instrumentos para el desarrollo territorial, así como distribuir competencias entre la Nación, las entidades territoriales y las áreas metropolitanas. La ley concibe el ordenamiento territorial como un instrumento de planificación y gestión progresiva, que busca promover el desarrollo institucional, fortalecer la identidad cultural, impulsar un desarrollo económico competitivo, socialmente justo, ambientalmente sostenible y respetuoso de la diversidad cultural y geográfica del país. Además, fomenta la descentralización y la asignación de competencias y recursos a las entidades territoriales, promoviendo la participación ciudadana, la integración regional, la sostenibilidad, la equidad territorial



Correo institucional:

contactenos@regionmetropolitana.gov.co

NIT: 901665578-7



Dirección:

Avenida Calle 26 #57-83,
Edificio CEMSA Torre 8 / Piso 15



Teléfono Conmutador:

+57 (601) 384 0687

y la asociatividad. En resumen, la Ley 1454 proporciona un marco normativo general para orientar y articular los procesos de organización y desarrollo territorial en Colombia, respetando la autonomía local y garantizando la coordinación entre los distintos niveles de gobierno (Ley 1454, 2011).

La Ley 1625 de 2013 deroga la Ley 128 de 1994 y regula la creación, organización, funcionamiento y competencias de las áreas metropolitanas, entendidas como entidades administrativas conformadas por varios municipios articulados en torno a un municipio núcleo, con vínculos territoriales, económicos, sociales y ambientales. El propósito central de esta figura es permitir una gestión coordinada del desarrollo sostenible, el ordenamiento territorial y la prestación eficiente de servicios públicos en contextos urbanos conurbados (Ley 1625, 2013).

Asimismo, esta ley define competencias fundamentales para las áreas metropolitanas, tales como la planificación del desarrollo metropolitano, la regulación de los hechos metropolitanos, y la gestión de servicios públicos, movilidad, vivienda y medio ambiente. También establece los procedimientos para la conformación de las áreas mediante consulta popular, los órganos de gobierno como la Junta Metropolitana y el director, así como las fuentes de financiación (Ley 1625, 2013). Cabe resaltar que Bogotá está excluido explícitamente del alcance de esta ley, dado que requiere un régimen especial de asociatividad, posteriormente desarrollado en normativa específica.

Posteriormente el Acto Legislativo 02 de 2020, promulgado el 22 de julio de 2020, modificó el artículo 325 de la Constitución Política de Colombia para crear la Región Metropolitana Bogotá–Cundinamarca como una entidad administrativa de asociatividad regional de régimen especial. Su objetivo principal es garantizar la ejecución de planes y programas de desarrollo sostenible y asegurar la prestación eficiente de los servicios a su cargo. Esta figura permite la asociación voluntaria del Distrito Capital, la Gobernación de Cundinamarca y los municipios del departamento que compartan dinámicas territoriales, ambientales, sociales o económicas. El Acto Legislativo establece que, dentro de su jurisdicción, las decisiones de la Región Metropolitana tendrán superior jerarquía respecto de las del Distrito, los municipios asociados y el departamento, exclusivamente en las materias de su competencia. Además, preserva la autonomía territorial de los entes asociados. El acto ordena la creación de un Consejo Regional como máximo órgano de gobierno y dispone que una Ley Orgánica posterior definiría el funcionamiento detallado de la Región, garantizando la participación ciudadana y estableciendo los mecanismos de financiación,



Correo institucional:

contactenos@regionmetropolitana.gov.co

NIT: 901665578-7



Dirección:

Avenida Calle 26 #57-83,
Edificio CEMSA Torre 8 / Piso 15



Teléfono Conmutador:

+57 (601) 384 0687

organización administrativa, y procedimientos para la toma de decisiones (Acto Legislativo 2, 2020).

Finalmente, para desarrollar lo dispuesto en el Acto Legislativo, se expidió la Ley Orgánica 2199 de 2022, que establece un régimen especial para la Región Metropolitana Bogotá–Cundinamarca. Esta ley crea un marco legal que permite la asociación voluntaria del Distrito Capital con los municipios del departamento de Cundinamarca, con el fin de coordinar esfuerzos para el desarrollo sostenible y la planeación conjunta.

La Ley 2199 de 2022 reconoce a la Región como una entidad administrativa con autonomía, personería jurídica y patrimonio propio, respetando la autonomía territorial de los municipios asociados. Además, define los principios, competencias, procedimientos y órganos de gobierno de la Región, estableciendo que podrá actuar en siete áreas temáticas: movilidad, seguridad, servicios públicos, desarrollo económico, medio ambiente y ordenamiento territorial, siempre que existan dinámicas regionales compartidas (Ley 2199, 2022)

Asimismo, contempla la creación de agencias especializadas, como la Agencia Regional de Movilidad, mecanismos de participación ciudadana, y fuentes de financiación propias, con el fin de garantizar el cumplimiento gradual, eficiente y articulado de sus funciones entre los distintos niveles de gobierno (Ley 2199, 2022).

1. Importancia estratégica de la consolidación de la Región Metropolitana Bogotá - Cundinamarca

El área funcional de Bogotá y su relación con el departamento de Cundinamarca constituye un eje estratégico para el progreso del país en múltiples dimensiones. Esta región es un nodo fundamental de conexión de flujos de pasajeros y carga, tanto a nivel nacional como latinoamericano, gracias a su infraestructura aeroportuaria, vial y logística. Además, su tamaño de mercado, la generación de empleo y la dinámica empresarial la posicionan como un motor de crecimiento económico de primer orden para Colombia y de alto potencial para América Latina (Secretaría Distrital de Planeación, 2023).

Sin embargo, de manera paralela a la consolidación de oportunidades económicas, Bogotá ha atravesado profundas transiciones urbanas, semejantes a las de otras capitales de América Latina. Fenómenos como la migración forzada derivada del conflicto armado, el crecimiento económico y la demanda de mano de obra calificada



Correo institucional:

contactenos@regionmetropolitana.gov.co

NIT: 901665578-7



Dirección:

Avenida Calle 26 #57-83,
Edificio CEMSA Torre 8 / Piso 15



Teléfono Conmutador:

+57 (601) 384 0687

y no calificada han impulsado un proceso de expansión urbana acelerado. En los últimos 50 años, el suelo urbano de Bogotá y sus municipios vecinos se ha ampliado hasta treinta veces, aunque en la mayoría de los casos de forma desordenada y con impactos relevantes en materia ambiental y social (ProBogotá, 2018).

Este crecimiento ha generado retos que exceden las capacidades institucionales y presupuestales de Bogotá y de los municipios de Cundinamarca. Temáticas críticas como la movilidad y el transporte público metropolitano, la gestión eficiente del uso del suelo, el acceso al agua potable, la seguridad alimentaria, el manejo de residuos sólidos, la protección de ecosistemas estratégicos y la seguridad ciudadana requieren una gobernanza supramunicipal que permita planear soluciones integradas, coordinadas y sostenibles a escala regional.

A continuación, se presentan algunas de las problemáticas que se buscan atender con la creación de la Región Metropolitana Bogotá – Cundinamarca.

1. Movilidad

La movilidad metropolitana enfrenta limitaciones históricas, que se expresan en tres dimensiones, las cuales actualmente conforman los hechos metropolitanos de movilidad: el transporte de pasajeros, la infraestructura de transporte y el transporte de carga. A pesar de la fuerte interdependencia funcional entre Bogotá y sus municipios aledaños, marcada por fenómenos de conurbación, conmutación laboral y prestación de servicios, persisten grandes rezagos en la infraestructura de integración regional.

El servicio de transporte público es atomizado, de baja calidad y no cuenta con integración modal, tarifaria ni operativa. Además, la infraestructura vial carece de capacidad y cobertura suficiente en los accesos a Bogotá, lo cual se traduce en altos tiempos de desplazamiento, congestión vehicular en corredores estratégicos e ineficiencias en la prestación de servicios tanto para los pasajeros como para la distribución de carga (ODUR, 2022).

Estas limitaciones estructurales son resultado, en gran medida, de una institucionalidad fragmentada que históricamente no ha contado con la capacidad de atender integralmente las dinámicas supramunicipales de la movilidad. La toma de decisiones fragmentada entre los múltiples niveles de gobierno (municipal, departamental y nacional), ha dificultado la planeación e inversión articulada en proyectos de escala regional.



Correo institucional:

contactenos@regionmetropolitana.gov.co

NIT: 901665578-7



Dirección:

Avenida Calle 26 #57-83,
Edificio CEMSA Torre 8 / Piso 15



Teléfono Conmutador:

+57 (601) 384 0687

2. Seguridad alimentaria

La seguridad alimentaria en el área funcional de Bogotá también enfrenta desafíos estructurales que se enmarcan, por un lado, en el abastecimiento y la comercialización agropecuaria y por otro lado, en la gestión del sistema de logística y distribución de alimentos. A pesar de que la región central provee una gran parte de los productos agropecuarios, la cadena de suministro está marcada por altas tasas de intermediación que incrementan hasta en un 80% los costos para el consumidor final, sin que se agregue valor a los productos.

Esta situación se ve agravada por la falta de infraestructura adecuada, la deficiencia logística y las barreras que enfrentan los pequeños productores para acceder a mercados mayoristas. Estos factores contribuyen a que Cundinamarca, a pesar de su vocación agrícola, enfrente limitaciones en la distribución de alimentos y a que los productores no reciban una remuneración adecuada por sus productos (Región Metropolitana Bogotá Cundinamarca, 2023).

3. Seguridad ciudadana

La seguridad ciudadana presenta retos en la gestión articulada del territorio para la atención de problemas de seguridad, convivencia ciudadana, acceso a justicia y atención de emergencias. La proximidad geográfica entre Bogotá y los municipios colindantes facilita la concentración de delitos de alto impacto como homicidio, hurto, extorsión y lesiones personales. Sin embargo, la institucionalidad en materia de seguridad permanece fragmentada entre los municipios, el departamento y la nación, lo que impide una atención efectiva de los fenómenos metropolitanos (Región Metropolitana Bogotá Cundinamarca, 2024).

A lo anterior se le suma la carencia de instrumentos metropolitanos de inversión, logística y dotación que permitan atender de manera estructural y eficiente las dinámicas delictivas que trascienden los límites municipales. Asimismo, la heterogeneidad en equipamientos para la atención de contravenciones a la convivencia y la diferencia en los protocolos de actuación frente a emergencias, dificultan la repuesta oportuna y coordinada de las autoridades ante problemas compartidos.

4. Vocaciones productivas y uso del suelo

Bogotá como principal motor económico del país tiene una economía cada vez más centrada en los sectores de servicios, comercio y administración pública, mientras



Correo institucional:

contactenos@regionmetropolitana.gov.co

NIT: 901665578-7



Dirección:

Avenida Calle 26 #57-83,
Edificio CEMSA Torre 8 / Piso 15



Teléfono Conmutador:

+57 (601) 384 0687

que los municipios a lo largo de los principales corredores viales se han consolidado paulatinamente como nuevos polos industriales y logísticos y la mayoría de los municipios más alejados preservan sus vocaciones agrícolas y pecuarias. Sin embargo, la expansión productiva regional ha ocurrido de una manera desordenada y con un uso extensivo del suelo suburbano, lo que se refleja en impactos ambientales y disparidades en la productividad y la equidad territorial (ProBogotá, 2018).

5. Abastecimiento de agua potable

Una de las mayores dificultades de la aglomeración metropolitana es la sostenibilidad del abastecimiento de agua potable. La Empresa de Acueducto, Alcantarillado y Aseo de Bogotá (EAAB) cumple un rol fundamental en el abastecimiento regional gracias a inversiones que le han permitido captar agua por fuera de su jurisdicción, pero además la EAAB ofrece agua de alta calidad a varios municipios vecinos de Bogotá por medio de prestación directa y por venta en bloque.

Sin embargo, el mayor problema no es la dependencia sino la desconexión entre la planeación de la oferta del agua y la planificación del uso del suelo a cargo de cada municipio y el riesgo que ello supone para la disponibilidad futura del recurso (ProBogotá, 2018).

Este crecimiento ha generado retos que exceden las capacidades institucionales y presupuestales de Bogotá y de los municipios de Cundinamarca. Temáticas críticas como la movilidad y el transporte público de carácter metropolitano, la gestión eficiente del uso del suelo, el acceso al agua potable, la seguridad alimentaria, el manejo de residuos sólidos, la protección de ecosistemas estratégicos y la seguridad ciudadana requieren una gobernanza supramunicipal que permita planificar y ejecutar soluciones integradas, coordinadas y sostenibles a escala regional.

6. La Región Metropolitana y sus diferencias y similitudes con las áreas metropolitanas

Las áreas metropolitanas se encuentran reguladas por la Ley 1625 de 2013. Se definen como una entidad administrativa de derecho público, dotada de personería jurídica, autonomía administrativa, patrimonio propio y régimen administrativo y fiscal especial (Ley 1625, 2013). Se conforma mediante consulta popular entre dos o más municipios con alta integración territorial, económica y social, alrededor de un municipio núcleo, lo que conforma una integración centralizada. Por su parte la Región Metropolitana, regulada por la Ley 2199 de 2022, es una entidad administrativa de asociatividad



Correo institucional:

contactenos@regionmetropolitana.gov.co

NIT: 901665578-7



Dirección:

Avenida Calle 26 #57-83,
Edificio CEMSA Torre 8 / Piso 15



Teléfono Conmutador:

+57 (601) 384 0687

regional con régimen especial que se consolida como una asociación voluntaria de municipios respetando la autonomía territorial y que no exige una consulta popular.

La Ley 1625 de 2013 regula la creación, organización, funcionamiento y competencias de las áreas metropolitanas en Colombia, mientras que la Ley 2199 de 2022 establece el régimen especial para la Región Metropolitana Bogotá–Cundinamarca. Ambas figuras buscan promover la coordinación entre entidades territoriales, aunque presentan diferencias sustanciales en su estructura, alcance y funcionamiento.

En primer lugar, respecto al ámbito de aplicación, la Ley 1625 se dirige a cualquier conjunto de municipios articulados en torno a un municipio núcleo en el territorio nacional, con excepción explícita del Distrito Capital (Ley 1625, 2013). Por su parte, la Ley 2199 se aplica de manera exclusiva al Distrito Capital y a los municipios del departamento de Cundinamarca que decidan asociarse voluntariamente. En cuanto a la autonomía, las áreas metropolitanas ejercen funciones y competencias en la regulación de los hechos metropolitanos, y de aquellos aspectos que por sus atribuciones o competencias le sean asignadas. En contraste, en la Región Metropolitana Bogotá–Cundinamarca los municipios y el Distrito conservan su autonomía plena, delegando únicamente competencias puntuales asociadas a las áreas temáticas y los hechos metropolitanos declarados (Ley 2199, 2022).

Sobre la conformación, la Ley 1625 exige la realización de consultas populares en cada municipio involucrado como requisito obligatorio para la creación de un Área Metropolitana. (Ley 1625, 2013). En contraste, para la Región Metropolitana se establece la aprobación mediante acuerdo del Consejo Regional y los concejos municipales interesados, sin necesidad de consulta popular (Ley 2199, 2022).

En relación a las autoridades de gobierno, en las áreas metropolitanas se establece una Junta Metropolitana conformada por los alcaldes y representantes de los concejos municipales, y un Director que lidera la administración. En la Región Metropolitana, el órgano de gobierno es el Consejo Regional, integrado por el Alcalde Mayor de Bogotá, el Gobernador de Cundinamarca, los alcaldes de los municipios asociados y el Director de la Región Metropolitana.

Las áreas metropolitanas tienen competencias para programar y coordinar el desarrollo armónico y sustentable de los municipios que las conforman, racionalizar la prestación de servicios públicos, ejecutar obras de infraestructura vial y establecer directrices para el ordenamiento territorial. Asimismo, determina que se ha de establecer en consonancia con lo que dispongan las normas sobre ordenamiento



Correo institucional:

contactenos@regionmetropolitana.gov.co

NIT: 901665578-7



Dirección:

Avenida Calle 26 #57-83,
Edificio CEMSA Torre 8 / Piso 15



Teléfono Conmutador:

+57 (601) 384 0687

territorial, las directrices y orientaciones específicas para el ordenamiento del territorio de los municipios que la integran, con el fin de promover y facilitar la armonización de sus Planes de Ordenamiento Territorial (Ley 1625, 2013). Por su parte, la Región Metropolitana Bogotá - Cundinamarca ejerce competencias en áreas temáticas como movilidad, seguridad ciudadana, seguridad alimentaria, servicios públicos, desarrollo económico, medio ambiente, ordenamiento territorial y en las demás en las que se compartan relaciones funcionales con los municipios asociados (Ley 2199, 2022).

Las diferencias entre las áreas metropolitanas y la región metropolitana se sintetizan en:

Criterio	Área Metropolitana (Ley 1625 de 2013)	Región Metropolitana Bogotá–Cundinamarca (Ley 2199 de 2022)
Naturaleza jurídica	Entidad administrativa de derecho público con personería jurídica, autonomía administrativa, patrimonio propio y régimen especial.	Entidad administrativa de asociatividad regional con régimen especial y autonomía propia.
Ámbito de aplicación	Conjunto de municipios integrados en torno a un municipio núcleo, en todo el territorio nacional (excepto Bogotá). Con un perímetro definido	Aplica únicamente al Distrito Capital y municipios de Cundinamarca que decidan asociarse. Con un ámbito geográfico dinámico.
Conformación	Requiere consulta popular en todos los municipios involucrados.	Los municipios que se quieran asociar deberán hacerlo a través del Concejo Municipal, sin consulta popular.
Tipo de integración	Modelo de integración centralizada, articulado en torno a un municipio núcleo.	Asociación voluntaria y horizontal, sin municipio núcleo, basada en dinámicas regionales compartidas.
Autonomía territorial	La entidad metropolitana puede asumir funciones asignadas por ley y regular hechos metropolitanos.	Los municipios y Bogotá mantienen plena autonomía, delegando solo competencias sobre en las áreas temáticas definidas en la Ley.
Autoridades de gobierno	Junta Metropolitana (alcaldes y concejales), y un Director Metropolitano que administra.	Consejo Regional (Alcalde Mayor, Gobernador, alcaldes

		municipales y director de la RMBC).
Competencias	Coordinar el desarrollo armónico, racionalizar servicios públicos, ejecutar obras de infraestructura y armonizar los POT municipales.	Actuar en áreas temáticas específicas: movilidad, seguridad, servicios públicos, medio ambiente, ordenamiento territorial, entre otras.
Ordenamiento territorial	Establece directrices para armonizar los POT municipales con el plan metropolitano.	Define lineamientos en hechos metropolitanos, sin interferir en el ordenamiento local fuera de esas competencias.

Por último, es importante comprender lo analizado anteriormente en el contexto histórico de la región, ya que el respeto por la autonomía territorial, la asociación voluntaria de los municipios al esquema asociativo y el diseño de un modelo de toma de decisiones compartido en la Región Metropolitana Bogotá–Cundinamarca responden a los debates históricos en torno al temor de los municipios de Cundinamarca frente a una posible anexión por parte del Distrito Capital, con el referente histórico ocurrido en 1954. En este sentido, cobra sentido la decisión contenida en la sentencia que declaró exequible la norma que excluye a Bogotá del régimen general de áreas metropolitanas, al considerar que la condición especial y diferencial del Distrito Capital frente a los demás entes territoriales exige la expedición de leyes especiales que regulen un régimen específico para la capital y sus municipios circunvecinos.

6. Conclusiones

El análisis histórico y normativo de la Región Metropolitana Bogotá-Cundinamarca presentado en este documento revela que su conformación es una respuesta institucional necesaria ante las interdependencias y relaciones funcionales que trascienden los límites político-administrativos tradicionales de Bogotá y los municipios vecinos. Fenómenos como el acelerado crecimiento urbano, las complejas dinámicas de movilidad (de pasajeros y carga), la necesidad de garantizar la seguridad alimentaria y ciudadana, la gestión del suelo y la sostenibilidad de servicios esenciales como el agua, plantean retos que exceden la capacidad de gestión individual de las entidades territoriales. Esta importancia estratégica de la región funcional justifica la búsqueda de un esquema de gobernanza supramunicipal capaz de planificar e implementar soluciones integradas y coordinadas a escala regional.

La evolución hacia la Región Metropolitana, formalizada con el Acto Legislativo 02 de 2020 y la Ley Orgánica 2199 de 2022, es el resultado de un largo y complejo proceso histórico marcado por intentos previos y el temor latente de los municipios a perder su autonomía o a ser anexados por el Distrito Capital. Este contexto histórico influyó en la configuración de un régimen especial que se diferencia significativamente del régimen general de áreas metropolitanas (Ley 1625 de 2013). La Región Metropolitana Bogotá-Cundinamarca se concibe como una asociación voluntaria y horizontal entre el Distrito Capital, la Gobernación de Cundinamarca y los municipios que deciden ser parte, respetando la autonomía territorial de sus miembros y limitando la jerarquía de sus decisiones exclusivamente a las materias de su competencia, definidas como hechos metropolitanos o áreas temáticas con dinámicas funcionales compartidas.

Finalmente, la consolidación de la Región Metropolitana, más allá de la base normativa, representa un desafío institucional continuo. Su éxito dependerá de la confianza intergubernamental, la voluntad política sostenida y la capacidad de formular e implementar efectivamente instrumentos de planificación regional, como el Plan Estratégico de Ordenamiento, que logren articular los diversos intereses de los actores en este territorio interdependiente. Comprender esta evolución histórica y los fundamentos del régimen especial es esencial para abordar los retos pendientes en la construcción de una instancia efectiva de coordinación y desarrollo territorial que beneficie a todos los habitantes de la región.



Correo institucional:

contactenos@regionmetropolitana.gov.co

NIT: 901665578-7



Dirección:

Avenida Calle 26 #57-83,
Edificio CEMSA Torre 8 / Piso 15



Teléfono Conmutador:

+57 (601) 384 0687

Bibliografía

- ONU Hábitat. (2022). *El futuro de la humanidad será urbano*. Obtenido de <https://mail.onuhabitat.org.mx/index.php/el-futuro-de-la-humanidad-sera-urbano>
- ONU Hábitat. (2022). *Gestión metropolitana desde la política, legislación, gobernanza, planificación, finanzas y economía*. Obtenido de https://unhabitat.org/sites/default/files/2023/04/1er_egm_folleto_hallazgos_mensajesclave_1.pdf
- OCDE. (2012). *Redefining "Urban": A New Way to Measure Metropolitan Areas*.
- Ramírez Zuluaga, J. S. (2020). Metropolitan governance oriented towards sustainable urban mobility: A case study for Bogotá and its area of influence. *University College London. A dissertation submitted in partial fulfilment of the requirements for the MSc Urban Development Planning*.
- Secretaría Distrital de Planeación . (2023). *Insumos técnicos desde la Secretaría Distrital de Planeación para el Plan Estratégico de la Región Metropolitana Bogotá Cundinamarca*.
- ProBogotá. (2018). *La Región Metropolitana de la Sabana de Bogotá. Una propuesta para la asociatividad y la gobernanza regional*. . Bogotá: ProBogotá.
- Ámbito Jurídico. (23 de julio de 2020). *Ámbito Jurídico - Bogotá y Cundinamarca tendrá Región Metropolitana*. Obtenido de *Ámbito Jurídico - Bogotá y Cundinamarca tendrá Región Metropolitana*: <https://www.ambitojuridico.com/noticias/administrativo/administracion-publica/bogota-y-cundinamarca-tendran-region-metropolitana>
- Cámara de Representante . (28 de Octubre de 2021). *Congreso de la República de Colombia - Cámara de Representantes*. Obtenido de Congreso de la República de Colombia - Cámara de Representantes: <https://www.camara.gov.co/aprobado-regimen-especial-de-la-region-metropolitana-de-bogota-cundinamarca>
- Constitución Política de Colombia, Art. 319 (1991).
- Constitución Política de Colombia, Art. 325 (1991).
- Ley 388 de 1997, Diario Oficial No. 43.091 (Congreso de la República 24 de julio de 1997).
- Ley Orgánica de las , Ley 128 de 1994 (Congreso de la República 23 de febrero de 1994).
- Ley 1454, Diario Oficial No. 48.115 (Congreso de la República 29 de junio de 2011).
- Ley 1625, Diario Oficial No. 48.776 (Congreso de la República 29 de abril de 2013).
- Acto Legislativo 2, Diario Oficial No. 51.383 (Congreso de la República 22 de julio de 2020).
- Ley 2199 (Congreso de la República 8 de febrero de 2022).
- ODUR. (2022). *DOCUMENTO PRELIMINAR DE IDENTIFICACIÓN DE HECHOS METROPOLITANOS*.



Correo institucional:

contactenos@regionmetropolitana.gov.co

NIT: 901665578-7



Dirección:

Avenida Calle 26 #57-83,
Edificio CEMSA Torre 8 / Piso 15



Teléfono Conmutador:

+57 (601) 384 0687

Región Metropolitana Bogotá Cundinamarca. (2022). *DOCUMENTO TÉCNICO DE SOPORTE Para la identificación de hechos metropolitanos en Seguridad alimentaria y comercialización.*

Región Metropolitana Bogotá Cundinamarca. (2024). *Documento técnico de soporte Identificación y delcaratoria del hecho metropolitano:gestión para la seguridad integral en la Región Metropolitana Bogotá - Cundinamarca.*

Naciones Unidas. (2018). *The World Cities in 2018. Economic & Social Affairs, 417.*

DANE. (2024). *Proyecciones de población CNPV 2018.*

DANE. (2024). *Producto Interno Bruto por departamento.*

Alcaldía de Bogotá. (2025). *El Dorado se convierte en el aeropuerto con más pasajeros de América Latina.*

Región Metropolitana Bogotá Cundinamarca. (2025). *Informe de seguimiento hechos metropolitanos del área temática de movilidad.*

Región Metropolitana Bogotá Cundinamarca. (2024). *Informe de seguimiento hechos metropolitanos de seguridad alimentaria.*

UNDP. (2020). *Sustainable Development Goals - Goal 11: Sustainable cities and communities.*



Correo institucional:

contactenos@regionmetropolitana.gov.co

NIT: 901665578-7



Dirección:

Avenida Calle 26 #57-83,
Edificio CEMSA Torre 8 / Piso 15



Teléfono Conmutador:

+57 (601) 384 0687