

ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN EL DEPARTAMENTO DEL ATLANTICO: ESTADO DEL ARTE.

Javier Rodolfo Quitian Quintero¹

Subdirección de legalización y regularización de barrios y titulación predial.
Secretaría Distrital del Hábitat – Distrito Capital de Bogotá.

Remisión artículo: 14-04-2008

Palabras Clave: Ordenamiento territorial, planeación ambiental, Plan de Ordenamiento y Manejo de Cuenca Hidrográfica POMCA.

Resumen: Durante los últimos 10 años en Colombia, se ha realizado un gran esfuerzo por abordar el tema de la planificación y el ordenamiento del territorio, no solo a nivel municipal, sino desde las regiones que conforman las cuencas hidrográficas, como una estrategia de las Corporaciones Autónomas Regionales en la planificación ambiental territorial; sin embargo, aun no existe la suficiente articulación y coordinación político-institucional, que permita direccionar las acciones hacia una verdadera planificación sostenible del territorio. Dentro de este marco general de análisis, el presente artículo evidencia el estado del arte, en la formulación y revisión de los planes de ordenamiento municipal del Departamento del Atlántico, analizando sus problemática ambientales generales, así como el grado de aplicación de los instrumentos de gestión contemplado en la Ley 388 de 1997.

1. Antecedentes

La constitución política de 1991 establece las bases fundamentales del ordenamiento en Colombia, entre las que se encuentra la función social y ecológica de la propiedad, el interés general sobre el interés particular y la función pública del urbanismo. Por supuesto las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR²) ya tenían antecedentes de vieja data, sobre todo en el tema de las Corporaciones del Desarrollo y con los antiguos Consejos Regionales de Planificación Económica y Social CORPES, que hacían la función de grandes organismos, con amplios territorios administrativos que generaban políticas y proyectos de carácter supra-regional. En este contexto se empieza a hablar de los ordenamientos de cuencas hidrográficas, como un compendio de políticas, programas, planes y proyectos para recomponer y optimizar los recursos naturales de una cuenca hidrográfica.

El desarrollo posterior de los principios constitucionales referentes al medio ambiente, permitió la formulación y expedición de la ley 99 de 1993, como Ley general del Medio Ambiente, creando figuras como las CAR, con un sistema de rentas propias con destino específico, dirigido hacia el mejoramiento del medio ambiente y el desarrollo sostenible del territorio; estos adelantos en materia ambiental “estuvieron motivados por los imperativos generados en el contexto internacional y por la formulación de ambiciosas metas sociales y ambientales” (Rodríguez, en Cepeda, 2004).

¹ Persona de contacto: Javier Rodolfo Quitian Quintero, e-mail: javierquitian@yahoo.com; javierquitian@gmail.com

² CAR, Corporación Autónoma Regional, Entidad administrativa de carácter ambiental.

Posteriormente se formuló la Ley de Desarrollo Territorial, Ley 388 de 1997, ésta establece la necesidad de formular planes de ordenamiento territorial POT, donde se concretaban los principios de descentralización y desconcentración del Estado; y donde a través de este mecanismo, el tema ambiental, tuvo la gran oportunidad de insertarse de manera preponderante en los ordenamientos territoriales de la mayor parte de los municipios del país, teniendo un alto grado de especialización en los grandes municipios. De tal manera, que los principios constitucionales y la apuesta de la Ley 99 se materializaban en estos instrumentos, donde las CAR tienen una importante injerencia, dado que son órganos de concertación de dichos POT.

Sin embargo, seguía faltando un elemento que permitiera hilvanar las propuestas de los ordenamientos territoriales de los municipios, y las perspectivas de desarrollo sostenible y de protección del medio ambiente, que las CAR definieran para cada territorio. Este instrumento fue el Plan de Ordenamiento de Cuencas Ambientales (POMCA), o como se ha dado a conocer últimamente el Plan de Ordenamiento y Manejo de una Cuenca Hidrográfica (POMCH). Este instrumento de planificación no tenía un base jurídica sólida, y entre tantos intereses de un país con amplia tradición legislativa, debería existir un desarrollo normativo para tan amplia y vital cuestión, es así como nace el Decreto Nacional 1729 de 2002. Este decreto estableció que el ordenamiento ambiental de la cuenca hidrográfica a la que pertenece el respectivo municipio es elemento de superior jerarquía³.

A pesar de contar con este instrumento los adelantos en materia normativa de los POMCH, los planes reglamentados a la fecha son muy pocos, y el avance de los mismos se encuentra específicamente en el ámbito técnico ambiental. Es necesario dejar claro que muchos de estos planes no tienen mayores posibilidades de formulación como acuerdo o resolución de la respectiva CAR, dada la debilidad del tema ambiental después de la fusión del Ministerio del Medio Ambiente con el Ministerio de Desarrollo; dando lugar al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, fusión claramente negativa y debilitante para el tema ambiental y por supuesto para los planes de ordenación de cuencas.

2. Problemas Ambientales Generales

El departamento del Atlántico está conformado por 23 municipios (incluyendo al distrito de Barranquilla), se encuentra limitado por el Mar Caribe en el norte, por el occidente linda con el Río Magdalena, por el sur con el canal del Dique y por el oriente con el Departamento de Bolívar, abarcando un área aproximada de 323.287 ha. Los principales municipios son Barranquilla, Puerto Colombia, Soledad, Malambo, Sabanalarga y Campo de la Cruz.

³ Decreto Nacional 1729 de 2002, artículo 17.

Tabla 1 Municipios del Atlántico

ID	MUNICIPIO	AREA/ha	% AREA
1	Baranoa	12065,8830	3,63
2	Barranquilla	15251,6400	4,59
3	Campo de la Cruz	10556,0320	3,18
4	Candelaria	13505,8320	4,06
5	Galapa	9822,8150	2,96
6	Juan de Acosta	17506,3260	5,27
7	Luruaco	24719,9610	7,44
8	Malambo	10831,5480	3,26
9	Manatí	21109,0280	6,35
10	Palmar de Varela	9126,8580	2,75
11	Piojó	24733,8650	7,44
12	Polonuevo	7195,4150	2,16
13	Ponedera	20317,0430	6,11
14	Puerto Colombia	7020,6320	2,11
15	Repelón	34669,8580	10,43
16	Sabanagrande	4165,8780	1,25
17	Sabanalarga	40034,3900	12,04
18	Santa Lucia	5395,9310	1,62
19	Santo Tomas	6545,8500	1,97
20	Soledad	6126,4100	1,84
21	Suán	4391,4710	1,32
22	Tubara	17039,6340	5,13
23	Usiacurí	10276,8480	3,09
Total general		332409,1480	100,00

Fuente: Corporación Autónoma Regional del Atlántico CRA, grupo de Ordenamiento Ambiental y Ecosistemas, 2006

El departamento del Atlántico, es después de La Guajira el Departamento más seco de Colombia, con ausencia de ríos o corrientes que bañen su territorio interno, siendo las únicas fuentes hídricas en época de verano los humedales y el río Magdalena, del cual se extrae y potabiliza el agua para los municipios más grandes.

Los suelos del departamento son muy pobres, de tipo arenoso y periódicamente los procesos denudativos causados por la lluvia, el viento y la deforestación, hacen que la capa vegetal sea arrastrada como sedimento hacia las corrientes temporales de invierno. La productividad de estos suelos es muy baja y a excepción de unas pocas áreas donde los cultivos prosperan (municipio de Sabanalarga con amplios pastizales manejados), no existe mayor producción agropecuaria en el departamento, a excepción del pan coger de los campesinos.

La erosión del litoral es otro de los problemas ambientales más fuertes de los municipios costeros del Atlántico. Hasta el momento ni el Departamento, ni los municipios, ni la autoridad ambiental han realizado acciones que eviten o mitiguen el problema de la erosión costera, solo el Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras (INVEMAR) ha realizado investigaciones

sobre este tema, que aun no han sido incorporadas a los POT municipales o a los planes de ordenamiento de cuencas.

En el litoral del Departamento aun sobreviven algunas áreas de manglares, estas zonas tienen una importancia capital en el mundo actual, ya que actúan como reguladores de contaminación y como zonas de desove y crecimiento de especies ícticas. Algunas de estas áreas, especialmente las que se encuentran en Barranquilla y Puerto Colombia, tienen una fuerte presión para ser desarrolladas en vivienda de alto *standing*. Esta misma presión la sufren las cimas de las colinas y áreas más altas de estas, pues tienen un gran valor paisajístico que se busca sea apropiado por nuevos bitantes, que vivirían en conjuntos cerrados con vista elevada hacia el mar, suprimiendo el libre acceso y disfrute a los habitantes de estos dos municipios. La tabla 2 muestra las áreas de humedales del Departamento clasificadas por municipio.

El Departamento del Atlántico tiene una gran riqueza representada en las zonas de humedales, ubicadas en el litoral (zonas de manglares) y otra gran parte sobre la banda izquierda del Río Magdalena, humedales que cumplen con gran cantidad de propiedades naturales y que sirven como control a las inundaciones. Muchas de estas zonas de humedales, se ven contaminadas especialmente por las aguas servidas de los municipios de la ribera del río Magdalena, o por la presión de los finqueros para cultivar o para el pastoreo de ganado (ya que en estas áreas las pasturas crecen más tiempo durante el año), o por iniciativas urbanizadoras, como la acontecida en la ciénaga del Real (municipio de campo de la Cruz), la cual fue rellenada para realizar proyectos de vivienda de interés social (VIS), proyectos que nunca pudieron ser desarrollados. Actualmente esta área no se utiliza ni siquiera para pastos, pues sus suelos arenosos, son prácticamente improductivos.

En cuanto a los problemas hidrológicos de la región, uno de los más importantes, es la erosión y producto de ella, la sedimentación. La mayor parte de los cauces del Departamento son temporales y solo tienen o transportan agua en invierno. Durante el verano se llenan de maleza, basura, y escombros de las diferentes poblaciones que lindan con su curso. Es tal el problema, que el Embalse del Guájaro (embalse artificial construido en los años 60's para establecer un distrito de riego en el sur del Departamento), tenía inicialmente 14.000 ha y hoy en día se han perdido más de 4.000 ha, producto de la sedimentación.

Los recursos mineros de la región son muy altos, especialmente en cuanto a calizas y componentes minerales, en los que especialmente la industria cementera está muy interesada en explotar. Hasta el momento se ha logrado que empresas como Cementos Argos no explote en las áreas de ecosistemas estratégicos, demarcados en los ordenamientos de cuenca (ejercicio de planificación que se explicará más adelante); sin embargo, mientras no se implemente una herramienta contundente a través de un ordenamiento minero que se exprese en acuerdos sociales aceptados por todos los actores del territorio, será muy difícil controlar esta actividad.

Tabla 2 Áreas de humedales por municipio

ITEM	MUNICIPIO	AREA/ha	%
Humedal	Barranquilla	649,2916	3,56
	Campo de la cruz	727,8267	3,99
	Candelaria	178,2800	0,98
	Luruaco	1070,6512	5,86
	Malambo	350,8096	1,92
	Manatí	567,1809	3,11
	Palmar de Varela	418,0415	2,29
	Piojo	1292,4752	7,08
	Ponedera	592,6475	3,25
	Puerto Colombia	131,5898	0,72
	Puerto Colombia	412,1970	2,26
	Repelón	8690,0718	47,58
	Sabanagrande	340,7695	1,87
	Sabanalarga	2351,1394	12,87
	Santo Tomas	149,4551	0,82
	Soledad	330,2038	1,81
	Tubara	10,5882	0,06
Total Humedal	18263,2188	100,00	

Fuente: CRA, Grupo de Ordenamiento Ambiental y Ecosistemas, 2007⁴

El problema minero se inicia cuando las Entidades Nacionales concesionan el territorio sin tener en cuenta los valores ambientales existentes en estas zonas, los explotadores mineros violan la mayoría de la reglamentación de este tema, no implementan los estudios de impacto ambiental y sobre todo no recuperan las áreas explotadas, dejando grandes cicatrices en el territorio o pretendiendo, luego de explotado el yacimiento minero, urbanizarlo, con la anuencia de las autoridades del respectivo municipio.

Uno de los problemas ambientales más recurrentes en el Atlántico es la amenaza por inundaciones que se presentan en áreas urbanas y rurales en época de lluvias y con los mayores caudales del río Magdalena. Poco se ha podido hacer para terminar el dique en la margen izquierda del río Magdalena, pues falta solo un tramo de aproximadamente 2 km en el municipio de Santo Tomas. Un problema por demás paradójico, son las avenidas torrenciales⁵ que se presentan en Barranquilla, producto de las pendientes de las colinas que conforman la zona urbana y la falta de alcantarillado pluvial; sobre estas mismas colinas casi construidas totalmente, se presentan grandes problemas de deslizamientos y corrimientos de tierra, sin que hasta el momento se haya presentado una acción decidida por parte de las autoridades del Distrito de Barranquilla.

En cuanto a las áreas urbanas, el principal problema ambiental es la falta de espacio público. La norma nacional reglamenta que cada municipio debe asegurar 15 m² de espacio público efectivo por habitante⁶, las metas del bicentenario, propuestas por el Departamento de

⁴ Las áreas presentadas en estas tablas, son áreas digitales obtenidas por procesos de cartografía digital y no representan las cifras oficiales del Departamento

⁵ Las avenidas torrenciales son producidas por lluvias torrenciales, las aguas buscan el mejor camino para descender hacia tierras más bajas, generalmente en las zonas urbanas estas son las mejores y más transitadas vías.

⁶ Decreto 1504 de 1998, el espacio público efectivo es el conformado por espacio público de carácter permanente, conformado por zonas verdes, parques plazas y plazoletas.

Planeación Nacional, buscan establecer una meta real de espacio público efectivo para el año 2019, consolidada en un índice de espacio público efectivo de 10 m² por habitante. En el departamento el índice más representativo lo tiene el municipio de Usiacurí, con alrededor de 3 m² por habitante, los demás municipios tienen índices ínfimos, incluyendo a Barranquilla, que a pesar de ser una ciudad nueva en una zona tropical, solo cuenta con 0.77 m² por habitante; estas cifras muestran la falta de planificación de las ciudades y cabeceras municipales del Departamento, y sobre todo, dan luces sobre la calidad de vida de los Atlanticenses.

3. Planes de ordenamiento y manejo de cuencas hidrográficas (POMCA)

Los Planes de Ordenamiento y Manejo de Cuencas Hidrográficas (POMCA), buscan llenar el vacío que dejó la Ley 388 en el tema de la planificación regional, especialmente porque los intereses supramunicipales y de región no están garantizados en esta Ley, y como sugiere el desarrollo de los intereses nacionales que se niegan a aprobar una Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT), había que buscar una herramienta que permitiera la planificación regional y que además tuviese una jerarquía superior a los POT municipales.

Los POMCA tienen su origen legal en el artículo 10 de la Ley 388 que establece que existen determinantes de superior jerarquía, entre ellos y con connotada importancia, los de orden ambiental. Estos determinantes son reglamentados en el decreto 1729 de 2002, el cual plantea como objeto:

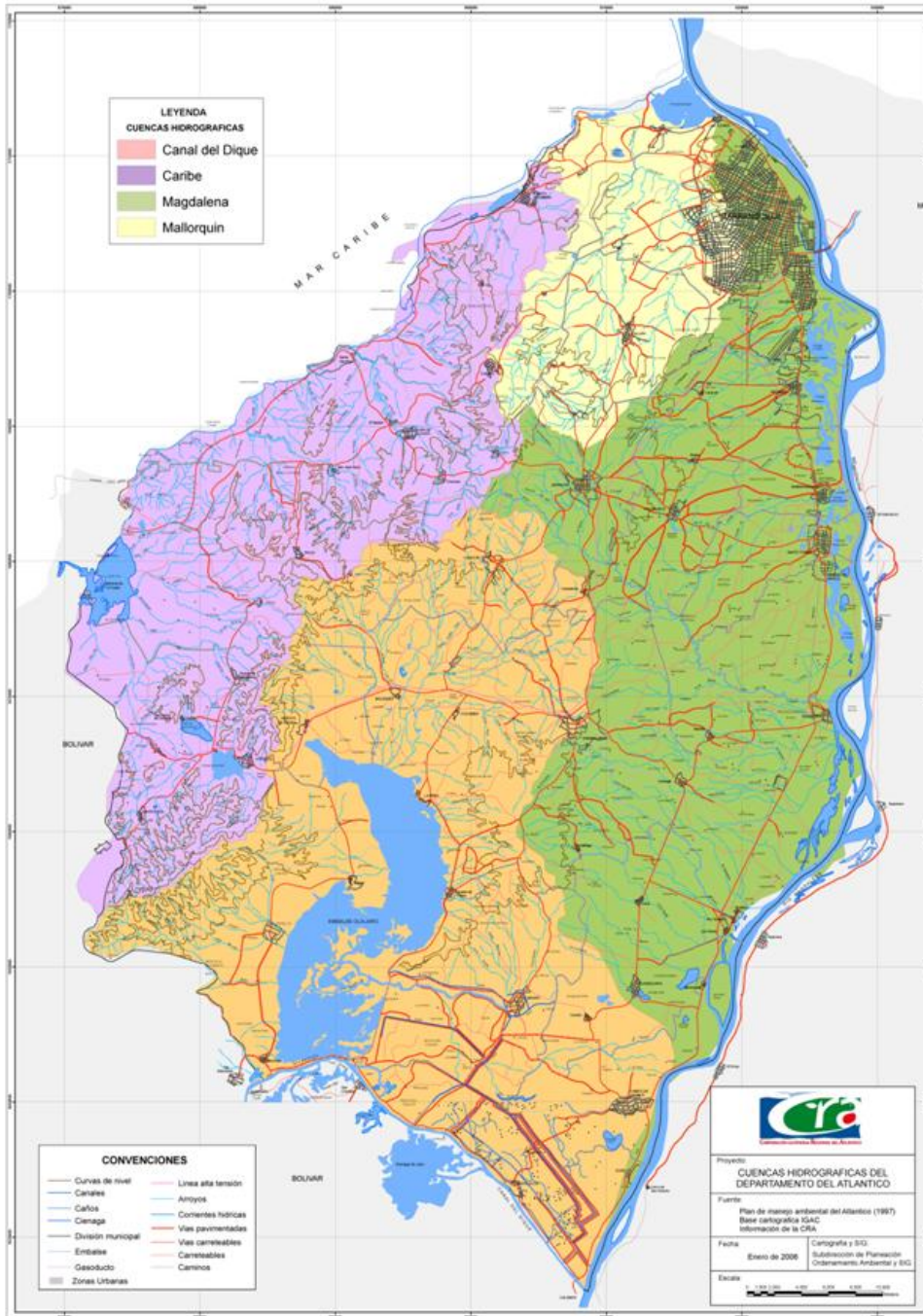
La ordenación de una cuenca tiene por objeto principal el planeamiento del uso y manejo sostenible de sus recursos naturales renovables, de manera que se consiga mantener o restablecer un adecuado equilibrio entre el aprovechamiento económico de tales recursos y la conservación de la estructura físico-biótica de la cuenca y particularmente de sus recursos hídricos (artículo, 4).

La competencia para formular estos POMCA es de la autoridad ambiental respectiva, que en el caso del Departamento del Atlántico es la Corporación Autónoma Regional del Atlántico (CRA), sin embargo en el territorio del municipio de Barranquilla, existe una autoridad ambiental de carácter distrital, con jurisdicción sobre el suelo urbano municipal.

El Departamento del Atlántico se encuentra en la cuenca del Río Magdalena y una pequeña zona costera en la Cuenca del mar Caribe, tiene tres vertientes; es decir, tres áreas hacia donde desembocan las aguas que bañan el territorio departamental, estos son: el Mar Caribe, El Río Magdalena y el canal del Dique. Estas vertientes a su vez se subdividen en 4 subcuencas con iguales nombres a sus vertientes, a excepción de la vertiente del Caribe que tiene la subcuenca del Caribe o zona costera y la subcuenca de los arroyos Grande y León y la Ciénaga de Mallorquín, a estas subcuencas en adelante se mencionaran como cuencas hidrográficas (ver figura 1).

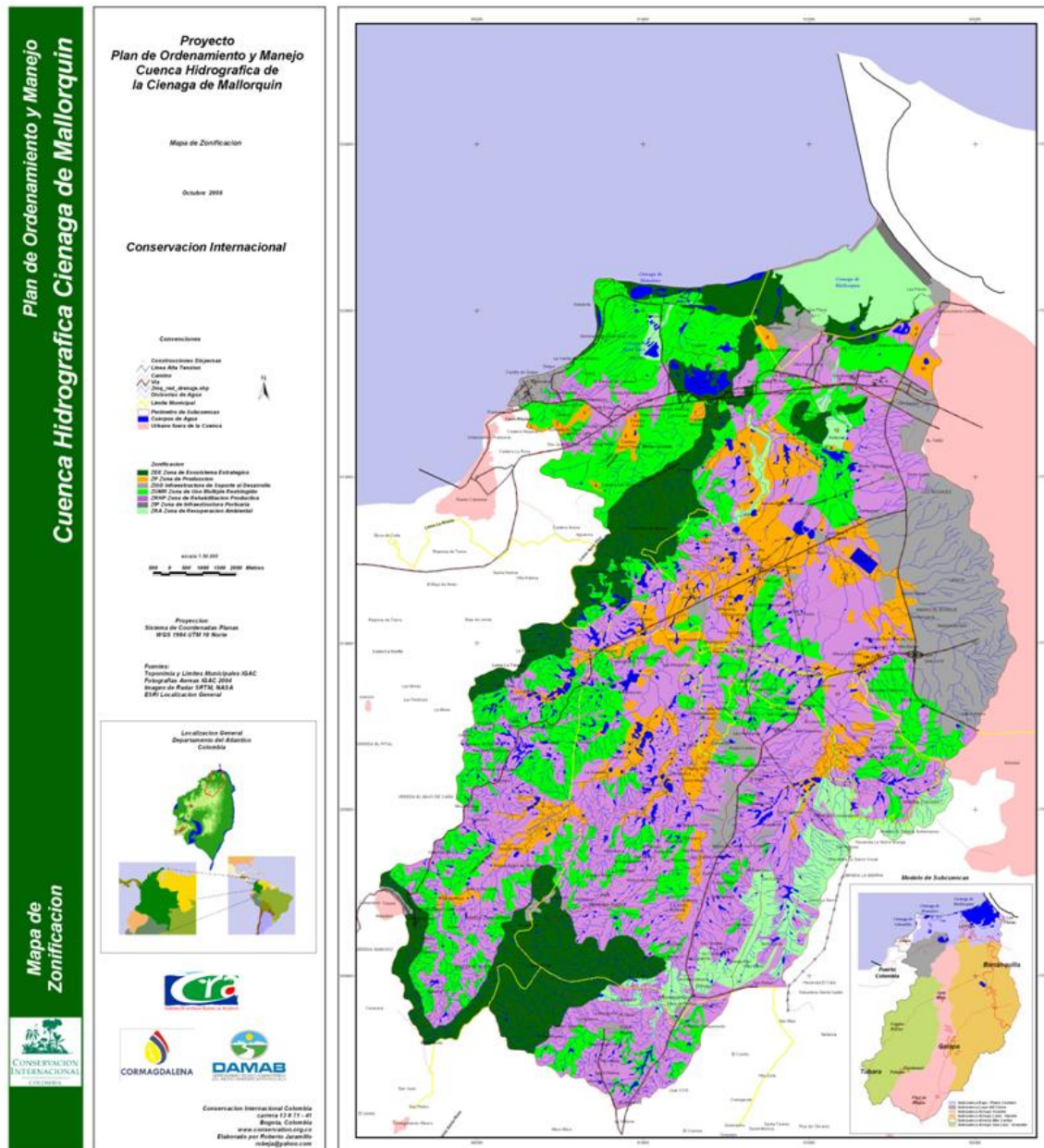
La capacidad técnica de la CRA no permite asumir el trabajo de formulación de estos POMCA directamente, de tal forma que se establece un convenio con la ONG ambiental Conservación Internacional, además se unen el Departamento Técnico Administrativo de Medio Ambiente de Barranquilla DAMAB y la Corporación del Río Grande de la Magdalena Cormagdalena, con amplio reconocimiento nacional e internacional, para desarrollar estos trabajos en las cuencas del Departamento, a excepción de la zona costera, donde se contrata a un grupo de especialistas para desarrollar un plan de manejo. La primera cuenca en iniciar trabajos de formulación es la cuenca de los arroyos Grande y León y la Ciénaga de Mallorquín (ver figura 2), ubicada en el sector norte y central del Departamento.

Figura 1 Vertientes y cuencas del Departamento del Atlántico



Fuente: CRA, Grupo de Ordenamiento Territorial, 2006

Figura 2 Zonificación ambiental de la cuenca de la Ciénaga de Mallorquín



Fuente: Conservación Internacional, 2006

Los resultados principales de este estudio son la formulación de una zonificación ambiental, con categorías muy bien definidas, especialmente con la definición de una zona de ecosistemas estratégicos primordiales para el desarrollo sostenible y con la inclusión de corredores ecológicos que comuniquen las diferentes áreas de dichos ecosistemas; el amplio estudio técnico de soporte definió también los principales conflictos con las zonificaciones de los POT municipales, conflictos de diversa índole, pero de especial significancia son los análisis de usos, derivados de la comparación entre la reglamentación municipal y las áreas de preservación e interés ambiental.

El POMCA de la cuenca del Río Magdalena (Margen izquierda) tuvo unos preliminares diferentes, pues además de la acción coordinada con Cormagdalena, DAMAB y Conservación Internacional a través de convenio, se trato de implementar una metodología para establecer un uso adecuado del suelo, en el marco de la implementación de nuevas metodologías de clasificación del suelo (entre ellas la metodología *Corine Land Cover*, buscando establecer el uso más adecuado del suelo, desde un punto de vista del medio ambiente sostenible, el desarrollo sustentable y socioculturalmente aceptable; trabajando directamente con el Instituto Geográfico Agustín Codazzi.

La apuesta de la CRA es muy grande y desborda su capacidad técnica, administrativa y financiera, como consecuencia de lo anterior, se da la imposibilidad de formular el POMCA de la cuenca del Río Magdalena (margen izquierda) con base en un ejercicio más amplio, y con un énfasis en la sustentabilidad del desarrollo. Sin embargo, el trabajo realizado permitió reconocer las grandes riquezas hidrológicas de la zona, expresadas en una amplia franja de humedales y ciénagas, lo cual determinó, la utilización de la metodología y las especificaciones de la convención de RAMSAR, para establecer categorías y determinar estrategias para su preservación, recuperación y conservación.

Los trabajos de la cuenca del Canal del Dique se desarrollaron en conjunto con las corporaciones de Bolívar y Sucre, Corporación Autónoma del Canal del Dique CARDIQUE, Corporación Autónoma Regional de Sucre CARSUCRE y Cormagdalena respectivamente, pues se entiende que una cuenca hidrográfica agrupa una región más allá de los límites artificiales definidos por los límites departamentales.

La CRA como ente coordinador y ejecutor de los POMCA debe mantener un equipo técnico con suficiencia académica, que conozca las problemáticas y las encrucijadas de la planificación territorial, un equipo que responda a las necesidades y potencialidades del Atlántico, y que reconozca a la población, como el eje de toda la formulación e implementación de los POMCA, a través de herramientas de participación ciudadana.

Como apunte final a este apartado de los POMCA, se debe decir que la gran debilidad de los mismos, es la forma de aprobar estos planes, surgen muchas preguntas a este respecto, entre ellas ¿se aprueba a través de una resolución o acuerdo de las autoridades ambientales?, ¿se aprueba a través de actos administrativos que involucren a la gobernación o aun mejor al MAVDT? y ¿Cómo lograr su incorporación en los POT municipales?.

Tabla 3 Vertientes y cuencas del Atlántico

VERTIENTE	CUENCA	AREA/ha	%
Canal del Dique	Canal delDique	118310,6422	35,59
Caribe	Zona Costera	73444,8220	22,09
	Mallorquin	28799,3455	8,66
	Total Caribe	102244,1675	30,76
Magdalena	Magdalena	111854,3383	33,65
Departamento del Atlántico		332409,1480	100,00

Fuente: CRA, grupo de Ordenamiento Ambiental y Ecosistemas, 2006

4. Formulación de la primera generación de planes de ordenamiento municipal

La formulación de la primera generación de POT del Departamento del Atlántico es un poco tardía con respecto al resto del país, ya que no existe ninguna aprobación de estos planes antes del año 2000 (ver tabla 4). Los problemas de su formulación y aprobación son los mismos que se encuentran por todo el país, problemas que van desde una baja capacidad técnica de los municipios, hasta una muy baja calidad de las fuentes de información y carencia de estudios específicos. Sin embargo existen problemas significativos como la implementación de bases totalmente equivocadas para planificar el territorio, tal es el caso del municipio de Galapa, cuyo modelo de planificación se basa en la cantidad de licencias urbanísticas otorgadas y localizadas geográficamente, con base en ellas y en un modelo estadístico se llega a la conclusión que un municipio de 40.000 habitantes, pasara en un horizonte de 9 años (la vigencia actual de los POT es de 12 años) a tener casi 500.000 habitantes.

Los principales problemas de la formulación de esta primera generación de POT, se concentran en elementos comunes, como la ausencia de temas clave, basta con mirar la reglamentación rural de la mayoría de los municipios del Atlántico, donde se incorporo sin ningún tipo de análisis el estudio del *Plan de Manejo Ambiental*, estudio realizado en el año de 1997 por la firma Ecoforest, y a una escala 1:100.000, incluso la cartografía temática es asumida con la misma escala, sin que medie ningún procedimiento cartográfico de adaptación de escala. La presión de los grupos de poder también se hizo sentir, sobre todo a la hora de definir los perímetros municipales y las reglamentaciones de uso del suelo urbano.

Hasta el momento el mejor sistema de planificación municipal lo ha desarrollado el municipio de Puerto Colombia, el cual cuenta con POT, adoptado por el Acuerdo 37 de 2000, formula una normatividad urbana y hoy en día se plantea una reglamentación rural aunada a la revisión de su POT. En cuanto al desarrollo de herramientas de planificación, se puede concluir que existe muy poco desarrollo en esta materia, y no ha pasado de la reglamentación de acuerdo de recuperación de las plusvalías urbanas en Barranquilla, Puerto Colombia, y Galapa, pero falta su implementación. A excepción de estos adelantos, la implementación de los POT se ha quedado olvidada; los gobiernos municipales centran su accionar principalmente en los planes de desarrollo municipal y en presupuestos sectoriales de corto plazo, es decir, sistema de planificación a 12 años de vigencia, con implementaciones reales carentes de metas, sin estrategias de desarrollo de largo plazo y baja o nula participación ciudadana en los gobiernos locales.

5. Procesos de revisión y ajuste de POT (segunda generación de POT)

El proceso de revisión y ajuste de POT se reglamento de una manera paradójica, pues apareció su reglamentación en el Decreto Nacional 4002 de 2004, decreto que reglamentaba los usos de alto impacto de la prostitución, entre ellos la incompatibilidad de estas actividades con otros usos del suelo; solo hasta el artículo 5 del mencionado decreto se inicia la reglamentación de la revisión y ajuste de los POT; con base en los anterior cabe preguntarse sobre la debilidad del tema en el MAVDT, pues debe acoplarse su desarrollo normativo en un mismo decreto con temas que deberían haberse tratado en un acto administrativo diferente.

Tabla 4 Aprobación de la primera generación de POT municipales del Atlántico

MUNICIPIOS	APROBACIÓN MUNICIPAL		CONCERTACION CRA	
	ACTO	FECHA	RESOLUCION	FECHA
Barranquilla	Decreto 154	06/09/2000	94	03/05/2000
Baranoa	Acuerdo 9	30/07/2003	156	22/05/2003
Campo de la Cruz	Acuerdo 21	28/12/2001	357	04/11/2004
Candelaria	Acuerdo 10	22/09/2000	153	30/06/2000
Galapa	Acuerdo 20	08/07/2002	177	25/06/2002
Juan de Acosta	Acuerdo 23	14/12/2001	530	29/10/2001
Luruaco	Acuerdo 33	30/12/2002	555	13/11/2001
Malambo	Acuerdo 34	20/12/2001	402	30/08/2001
Manati	Acuerdo 15	27/11/2001	493	09/10/2001
Palmar de Varela	Acuerdo 7	21/05/2002	79	22/03/2002
Piojo	Acuerdo 19	09/01/2002	385	22/08/2001
Polonuevo	Acuerdo 52	01/11/2003	211	24/06/2003
Ponedera	Acuerdo 5	07/12/2001	340	18/12/2000
Puerto Colombia	Acuerdo 37	30/12/2000	338	13/12/2000
Repelon	Acuerdo 34	10/10/2001	487	08/10/2001
Sabanagrande	Acuerdo 15	26/06/2000	225	14/08/2000
Sabanalarga	Acuerdo 6	21/03/2002	554	07/11/2001
Santa Lucia	Decreto 017	12/02/2004	310	25/09/2003
Santo Tomas	Decreto 58	28/12/2000	200	04/08/2000
Soledad	Acuerdo 4	24/06/1905	437	12/09/2001
Suan	Acuerdo 14	19/10/2001	518	19/10/2001
Tubara	Acuerdo 18	27/11/2001	505	12/10/2001
Usiacuri	Acuerdo 17	27/12/2001	594	17/12/2001

Fuente: CRA, Grupo de Ordenamiento Territorial, 2006

La mayor parte de los municipios del Atlántico podrían haber iniciado la revisión y ajuste de sus POT entre el año 2004 y 2006, sin embargo muy pocos han iniciado este proceso, llegados a este punto es necesario preguntarse si políticamente es positivo para los municipios revisar los POT al final de cada periodo de gobierno municipal o al inicio de estos periodos, es decir en el primer semestre de 2008 (según el calendario electoral vigente).

Tabla 5 Procesos actuales de revisión y ajuste de POT en el Atlántico

MUNICIPIO	ACCION
Puerto Colombia	En proceso de concertación con la CRA
Candelaria	Devuelto
Baranoa	En proceso de formulación
Galapa	Concertado y adoptado, revisión parcial de cambio de un uso
Barranquilla	Formulado y concertado con la CRA

Fuente: CRA, Grupo de Ordenamiento Territorial, 2007

Son cinco los municipios que han iniciado la revisión y ajuste de sus POT, y podemos citar entre ellos, algunas fuentes de problemáticas comunes que riñen con el espíritu de construcción de estos sistemas de planificación, separadas en dos ámbitos principalmente:

Las normas nacionales

- Normas de explotación y producción estratégica para el país (Minería, Súper Puerto y plantaciones extensivas).
- Tamaño del lote mínimo para urbanizar.
- Ley Forestal.

Intereses de grupos de poder

- Formulación de revisiones de POT en plena campaña electoral.
- Presión inmobiliaria y minera sobre áreas de interés natural (manglares y colinas costeras).
- Normas urbanísticas con escasa o nula inclusión del tema de espacio público.
- Presión para desarrollar primero y luego solucionar todos los problemas ambientales que se generen.

En este grupo de municipios con procesos de revisión y ajuste iniciados, el caso de Barraquilla es muy especial, sobre todo cuando el distrito ha realizado tan escasos desarrollos a su POT, y se presentan los conflictos e intereses de una ciudad grande, entre ellos se encuentran la localización de nuevas áreas industriales y residenciales, los problemas de movilidad y la implementación del superpuerto (ver figura 3).

La construcción y puesta en funcionamiento del superpuerto de Barranquilla es de una importancia estratégica, no solo para el Atlántico y la región Caribe, sino que abarca intereses nacionales, y su implementación será fuente de muchas controversias, entre ellas la contaminación ambiental que se generara por el embarque de carbón y el impacto que tendrá la infraestructura vial para llevar toda esta carga hasta las instalaciones del mismo.

En cuanto a la provisión de suelo urbano, Barranquilla debe fortalecer el redesarrollo, la redensificación de la ciudad y la construcción en altura, pues no cuenta con áreas importantes y adecuadas para usos urbanos, sin embargo el modelo actual posterga este tipo de acciones y pondera la ampliación del perímetro urbano y la inclusión de suelos con otras vocaciones a los usos urbanos, atendiendo especialmente en el noroccidente de la ciudad a la especulación inmobiliaria de estratos altos, y dejando de lado la solución de la problemática de amenazas por deslizamientos que vive una inmensa población asentada en la zona sur-occidental de la ciudad; la inclusión de toda esta población en programas de mejoramiento de vivienda, reasentamiento y soluciones de vivienda de interés social (VIS) deben ser incluidas con mayor detenimiento en la revisión del POT.

Los problemas de espacio público son notorios y no es claro que aun exista una estrategia para proveer de espacio público a la ciudad, con la definición de escalas Metropolitanas, zonales y locales en función del tamaño y los servicios que prestaran estos espacios. Es necesario hacer referencia a los pocos adelantos que se han logrado en cuanto a las herramientas de financiación de la ciudad, la participación en plusvalía está totalmente perdida y las obras viales, de la actual administración, están siendo financiadas a través de valorización por beneficio general, a pesar de que muchas de ellas no benefician a toda la ciudad sino a algunos sectores.

Figura 3 Localización del superpuerto de Barranquilla

Fuente: Elaboración propia con sobreposición de imágenes a partir de informaciones publicadas por el periódico El Heraldo 2007 e imágenes de *Google Earth*.

6. Instrumentos de gestión

La aplicación de instrumentos de gestión de gestión ha sido muy baja en el Atlántico (ver tabla 6), a excepción del Distrito de Barranquilla, el desconocimiento de las oportunidades de la aplicación de estos instrumentos, la baja capacitación de los profesionales que tienen que ver con el proceso, la desconfianza de los promotores inmobiliarios, y la baja interlocución entre los promotores inmobiliarios y la administración, son las causa principales de esta reducida implementación.

El caso más paradójico lo representan los municipios de Puerto Colombia, Galapa, Baranoa y Barranquilla, que tienen aprobados acuerdos municipales de participación en plusvalía desde hace varios años⁷, pero ningún gobierno municipal lo implementa, de tal suerte que parte del financiamiento del desarrollo de las ciudades que podría empezar a financiarse mediante este mecanismo se encuentra por fuera de los programas de gobierno.

El instrumento más utilizado hasta el momento son los planes parciales, en la documentación de los mismos se pueden encontrar varios inconvenientes, pero tal vez el principal es la imprevisión en la formulación del plan parcial, pues la visión que se tiene es la de cumplir con un requisito de Ley para desarrollar una porción del territorio, incluso algunos planes parciales presentados a concertación ambiental en la CRA se asemejan más a proyectos de vivienda.

⁷ Ver POT Galapa (2002); POT Barranquilla (2000); POT Puerto Colombia (2000) y POT Baranoa (2003).

Tabla 6 Planes Parciales en el Departamento del Atlántico

MUNICIPIO	Plan Parcial	Tipo
Puerto Colombia	Ciudad del Mar	Vivienda (Suelo de Expansión)
Galapa	Ciudadela Distrital	Vivienda (Suelo de Expansión)
Galapa	Zona Franca	Industrial (Suelo de Expansión)
Barranquilla	Proyectos Urbanísticos de diferentes tipos, sin la inclusión clara de la de herramientas que permitan establecer que realmente se trata de planes parciales (4 PP hasta marzo de 2007 – Fuente DAMAB).	

Fuente: CRA, Grupo de Ordenamiento Territorial, 2007

7. CONCLUSIONES FINALES

Los claros avances en materia de planificación territorial logrados en el Departamento del Atlántico, a través de la implementación de POT en todos sus municipios, debe seguir consolidándose y mejorando con cada nueva revisión o con cada nueva implementación de instrumentos que desarrollen el POT. El reto principal es la generación de capital humano, tanto en las administraciones municipales como en el área de la promoción inmobiliaria, de tal suerte que se puedan establecer mecanismos para conocer las oportunidades del territorio, sus posibilidades de desarrollo y la clara participación de las comunidades locales en estos procesos.

El papel de la CRA como autoridad ambiental es la de promover un desarrollo urbano y rural sostenible ambientalmente, ya que las condiciones secas del área departamental y la baja productividad de sus suelos, necesita de ingentes esfuerzos en esta área.

Los avances propuestos no se han llevado a la práctica por varias razones, entre ellas, tal vez la principal es la atadura que siente el pueblo atlanticense a las viejas clases políticas y a las formas amañadas de hacer política, dejando de lado la construcción democrática de futuros deseables que impliquen un mayor aprovechamiento de las potencialidades de este territorio.

Bibliografía

Rodríguez, Manuel. El Régimen de Protección Ambiental en Colombia. En Cepeda, Fernando. *Fortalezas de Colombia*. Bogotá: Planeta, 2004.

Documentos Técnicos consultados

Conservación Internacional. *POMCA de la cuenca hidrográfica de los arroyos Grande y León y Ciénaga de mallorquín*. Barranquilla: Corporación Autónoma Regional del Atlántico CRA, 2007.

Conservación Internacional. *POMCA de la cuenca del canal del Dique*. Barranquilla: Corporación Autónoma Regional del Atlántico CRA, Corporación Autónoma Regional de Sucre CARSUCRE y Corporación Autónoma del Canal del Dique CARDIQUE, 2007.

Municipio de Barranquilla. *Plan de Ordenamiento Territorial*. Barranquilla, 2000

Municipio de Puerto Colombia. *Plan de Ordenamiento Territorial*: Documento Técnico de Soporte. Puerto Colombia, 2000.

Municipio de Galapa, Plan Básico de Ordenamiento Territorial, Documento Técnico de Soporte, Galapa, 2002

Corporación Autónoma Regional del Atlántico CRA., Plan de Manejo Ambiental del Departamento del Atlántico. Barranquilla: Ecoforest, 1997.

Legislación Colombiana consultada

República de Colombia. Congreso de la república. *Ley 388 de 18 de julio de 1997*, por la cual se modifica la Ley 9 de 1989 y se dictan otras disposiciones.

República de Colombia. Ministerio de desarrollo económico. *Decreto 1504 de 4 de agosto de 1998*, por la cual se reglamentan el manejo del espacio público en los planes de ordenamiento territorial.

República de Colombia. Ministerio del Ambiente. *Decreto Ley 1729 de 6 de agosto de 2002*, por la cual se reglamenta la Parte XIII, Título 2, Capítulo III del Decreto-ley 2811 de 1974 sobre cuencas hidrográficas, parcialmente el numeral 12 del artículo 5° de la Ley 99 de 1993 y se dictan otras disposiciones.

República de Colombia. Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. *Decreto nacional 4002 de 2004*, por el cual se reglamenta la revisión y ajuste de los Planes de Ordenamiento Territorial.

