

Barranquilla D.E.I. y P,

Doctor

ESTEFANO GONZALEZ DIAZGRANADOS

Presidente

ASAMBLEA DEPARTAMENTAL DEL ATLÁNTICO

Ciudad.-

ASUNTO: Proyecto de Ordenanza *“POR LA CUAL SE ADOPTA EL PLAN DE ORDENAMIENTO DEPARTAMENTAL DEL ATLÁNTICO —POD ATLÁNTICO 2050— Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”*.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Honorables Diputados,

Para su estudio, decisión y aprobación, presento a esta Honorable Corporación el Proyecto de Ordenanza *“POR LA CUAL SE ADOPTA EL PLAN DE ORDENAMIENTO DEPARTAMENTAL DEL ATLÁNTICO —POD ATLÁNTICO 2050— Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”*, con fundamento en las consideraciones que se exponen a continuación.

1. Objeto del proyecto de ordenanza

El proyecto adopta el Plan de Ordenamiento Departamental del Atlántico, en adelante el POD, como instrumento de planificación de escala intermedia para la totalidad del territorio departamental. El Plan define la visión del departamento al año 2050, el modelo de ordenamiento territorial, las directrices y orientaciones de alcance supramunicipal, la cartera de programas y proyectos estratégicos, el modelo de gobernanza y el sistema de seguimiento y evaluación.

El Plan se ordena alrededor de un principio que le da nombre y sentido, el ordenamiento regenerativo para seguir creciendo de manera sostenible. El departamento ha crecido y ha prosperado, y se ha consolidado como el centro logístico y productivo del Caribe colombiano. La apuesta al año 2050 orienta ese crecimiento para que recupere la base natural de la que depende, cierre las brechas entre las subregiones que lo conforma y prepare al territorio frente al cambio climático y a las transformaciones tecnológicas y sociales.

El articulado consta de cincuenta y ocho (58) artículos distribuidos en nueve (9) capítulos. Hacen parte integral de la ordenanza el Documento Técnico de Soporte con sus volúmenes de diagnóstico, prospectiva y formulación, el Anexo Cartográfico Oficial, la matriz normativa, la matriz de articulación con los instrumentos municipales, la cartera de programas y proyectos, el esquema de gobernanza y el sistema de seguimiento y evaluación¹.

¹ Proyecto de Ordenanza, artículo 2.

2. Marco jurídico y competencia de la Asamblea Departamental

El proyecto se apoya en un marco normativo que se ordena en cuatro niveles. El primero corresponde a las normas constitucionales y orgánicas que definen la estructura del Estado territorial y la distribución de competencias. El segundo, a las normas legales que habilitan el régimen departamental e institucionalizan el POD. El tercero, a las normas determinantes que condicionan el modelo territorial. El cuarto, a los lineamientos técnicos y metodológicos que fijan condiciones de gobernabilidad del instrumento. A continuación, se desarrolla cada uno con transcripción de las disposiciones aplicables.

2.1. Fundamento constitucional

El artículo 1 de la Constitución Política define a Colombia como un *“Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales”*². En concordancia, el artículo 287 dispone que *“las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley”*³. Ambos preceptos fijan el marco dentro del cual el departamento ejerce sus competencias de planificación.

El artículo 288 remite a la ley orgánica la distribución de competencias, al establecer que *“la ley orgánica de ordenamiento territorial establecerá la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales”*, y añade que *“las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en los términos que establezca la ley”*⁴. Esos tres principios son los que gobiernan la relación entre el POD y los instrumentos municipales.

El artículo 298 señala que *“los departamentos tienen autonomía para la administración de los asuntos seccionales y la planificación y promoción del desarrollo económico y social dentro de su territorio en los términos establecidos por la Constitución”*⁵. Por su parte, el numeral 2 del artículo 300 atribuye a las asambleas departamentales, por medio de ordenanzas, la función de *“expedir las disposiciones relacionadas con la planeación, el desarrollo económico y social, el apoyo financiero y crediticio a los municipios, el turismo, el transporte, el ambiente, las obras públicas, las vías de comunicación y el desarrollo de sus zonas de frontera”*⁶. En esa atribución reside la competencia de esta Corporación para adoptar el instrumento que se somete a su consideración.

La Constitución reserva al municipio, como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado, la función de *“ordenar el desarrollo de su territorio”*⁷, y a los concejos municipales la de *“reglamentar los usos del suelo y, dentro de los límites que fije la ley, vigilar y controlar las actividades relacionadas con la construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda”*⁸. Esta reserva constituye el límite del POD y explica la redacción que como directriz el proyecto adopta de manera consistente.

2.2. La Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial

² Constitución Política de Colombia, artículo 1.

³ Constitución Política de Colombia, artículo 287.

⁴ Constitución Política de Colombia, artículo 288.

⁵ Constitución Política de Colombia, artículo 298.

⁶ Constitución Política de Colombia, artículo 300, numeral 2.

⁷ Constitución Política de Colombia, artículo 311.

⁸ Constitución Política de Colombia, artículo 313, numeral 7.

La Ley 1454 de 2011 define su objeto en términos orgánicos e institucionales. Su artículo 1 dispone que *“la presente ley tiene por objeto dictar las normas orgánicas para la organización político administrativa del territorio colombiano [...] establecer los principios rectores del ordenamiento; definir el marco institucional e instrumentos para el desarrollo territorial; definir competencias en materia de ordenamiento territorial entre la Nación [y] las entidades territoriales [...] y establecer las normas generales para la organización territorial”*⁹.

El artículo 2 define el ordenamiento territorial como *“un instrumento de planificación y de gestión de las entidades territoriales y un proceso de construcción colectiva de país”,* orientado a *“lograr una adecuada organización político-administrativa del Estado en el territorio”*¹⁰. La definición vincula el ordenamiento con el diseño institucional del Estado y no exclusivamente con la regulación del uso del suelo, lo que explica que coexistan instrumentos diferenciados según la escala.

El artículo 3 consagra los principios rectores del proceso, entre ellos el de descentralización, conforme al cual *“la distribución de competencias [...] se realizará trasladando el correspondiente poder de decisión [...] hacia el nivel territorial pertinente”*¹¹. El artículo 21 reconoce, entre los objetivos de la política legislativa en la materia, el *“[...] fortalecimiento del departamento como nivel intermedio de gobierno [...]”*¹².

El artículo 27 define el principio de concurrencia, según el cual *“la Nación y las entidades territoriales desarrollarán oportunamente acciones conjuntas en busca de un objeto común, cuando así esté establecido, con respeto de su autonomía”*¹³. Este principio soporta las reglas de concurrencia y cofinanciación del Capítulo V del proyecto.

El fundamento legal directo del POD se encuentra en el numeral 2 del artículo 29. Su literal a) atribuye a los departamentos la competencia de *“establecer directrices y orientaciones para el ordenamiento de la totalidad o porciones específicas de su territorio, especialmente en áreas de conurbación con el fin de determinar los escenarios de uso y ocupación del espacio, de acuerdo con el potencial óptimo del ambiente y en función de los objetivos de desarrollo, potencialidades y limitantes biofísicos, económicos y culturales”*¹⁴.

El literal f) del mismo numeral habilita de manera expresa el instrumento, al disponer que *“en desarrollo de sus competencias, los departamentos podrán articular sus políticas, directrices y estrategias de ordenamiento físico-territorial con los planes, programas, proyectos y actuaciones sobre el territorio, mediante la adopción de planes de ordenamiento para la totalidad o porciones específicas de su territorio”*¹⁵. El POD del Atlántico es el ejercicio de esa habilitación.

El mismo numeral 2 del artículo 29 precisa que la competencia para establecer las directrices y orientaciones específicas para el ordenamiento del territorio en los municipios

⁹ Ley 1454 de 2011, “por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones”, artículo 1.

¹⁰ Ley 1454 de 2011, artículo 2.

¹¹ Ley 1454 de 2011, artículo 3.

¹² Ley 1454 de 2011, artículo 21.

¹³ Ley 1454 de 2011, artículo 27. Texto cotejado con el Gestor Normativo de la Función Pública y con la base de datos del Senado de la República.

¹⁴ Ley 1454 de 2011, artículo 29, numeral 2, literal a).

¹⁵ Ley 1454 de 2011, artículo 29, numeral 2, literal f).

que hacen parte de un área metropolitana corresponde a estas¹⁶. Por ello el proyecto articula con el Área Metropolitana de Barranquilla sin sustituir sus competencias sobre los hechos metropolitanos.

2.3. La Ley 2200 de 2022 y el carácter obligatorio del instrumento

La Ley 2200 de 2022 elevó la formulación del POD de recomendación técnica a obligación legal. Su artículo 15 dispone que *“en desarrollo del artículo 29 numeral 2 de la Ley 1454 de 2011 o la norma que la modifique, adicione o sustituya, los departamentos expedirán planes de ordenamiento departamental a través de los cuales se definirá la visión a largo plazo del departamento, el modelo de ordenamiento territorial, las directrices, políticas, estrategias, planes, programas y proyectos de impacto territorial que superen la división político administrativa municipal, definiendo las herramientas que articulen y armonicen el marco del plan de ordenamiento departamental”*¹⁷.

La norma remite expresamente al artículo 29, numeral 2, de la Ley 1454 de 2011, de modo que la obligación legal se apoya en la competencia que esa ley orgánica asigna al departamento, sin que quede duda sobre quién debe adoptar el instrumento. El mismo artículo añade que a través de estos instrumentos *“se determinarán los escenarios de uso y ocupación del territorio, de acuerdo con el potencial óptimo del ambiente, en función de los objetivos de desarrollo, potencialidades y limitantes biofísicos, económicos y culturales”*¹⁸, y establece su adopción mediante ordenanza de la Asamblea Departamental.

El contenido del proyecto corresponde con exactitud a los elementos que la norma exige. La visión a largo plazo se adopta en el artículo 13; el modelo de ordenamiento territorial, en el artículo 14; las directrices, políticas y estrategias, en el Capítulo IV; y los planes, programas y proyectos de impacto supramunicipal, en el Capítulo V¹⁹.

2.4. Los lineamientos de la Comisión de Ordenamiento Territorial

La Comisión de Ordenamiento Territorial expidió los lineamientos y criterios para la reglamentación de los planes de ordenamiento departamental y definió el instrumento como *“un instrumento para el ordenamiento del territorio departamental, que comprende un conjunto de herramientas articuladas y armonizadas, tales como modelos, directrices, políticas, estrategias, planes, programas y proyectos de impacto territorial supramunicipal con una perspectiva de largo plazo”*²⁰.

El mismo acuerdo precisa que el POD *“es vinculante para los departamentos y municipios ubicados en sus respectivas jurisdicciones, en el marco de las competencias establecidas en la Ley para los departamentos”*²¹. La frase final delimita el alcance de esa fuerza vinculante, que opera dentro de las competencias departamentales y no sobre las municipales.

¹⁶ Ley 1454 de 2011, artículo 29, numeral 2.

¹⁷ Ley 2200 de 2022, “por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los departamentos”, artículo 15. Texto cotejado con el Gestor Normativo de la Función Pública y con SUIN Juriscol.

¹⁸ Ley 2200 de 2022, artículo 15.

¹⁹ Proyecto de Ordenanza, artículos 13 y 14 y Capítulos IV y V.

²⁰ Acuerdo COT 010 de 2016, “por el cual se expiden y recomiendan lineamientos y criterios para la reglamentación de los Planes de Ordenamiento Departamental”, artículo 1, literal h).

²¹ Acuerdo COT 010 de 2016, artículo 1, literal h).

A ello se suma la metodología del programa POT/POD Modernos del Departamento Nacional de Planeación, que exige que el instrumento sea gobernable, ejecutable y verificable, mediante un lenguaje directriz, mecanismos de seguimiento y criterios de implementación. El proyecto atiende esas condiciones.

2.5. La delimitación jurisprudencial

La Corte Constitucional advirtió que *“resulta necesario diferenciar dos contenidos diferentes del ordenamiento territorial”*²². El primero comprende los contenidos *“relativos a la organización territorial del Estado o la ‘división político-administrativa del Estado’*, que determinan la organización administrativa del poder público por niveles. El segundo comprende *“aquellos contenidos [...] relativos a la ordenación del territorio de cada entidad territorial en concreto, como mecanismo local de planeación del desarrollo, a partir de componentes físicos; urbanos y rurales”*.

La Corte precisó que *“es este segundo aspecto el que, en estricto sentido, corresponde al concepto de ordenamiento territorial u ordenación del territorio”*, y concluyó que *“la expresión constitucional de Ley de ordenamiento territorial se refiere, de manera más precisa, a una ley de organización territorial del Estado”*²³. El POD se inscribe en el primer plano; los planes de ordenamiento territorial municipales, en el segundo.

Sobre el alcance de las directrices departamentales, la Corte señaló que estas *“no reglamentan los usos del suelo”*, sino que *“determinan escenarios de ocupación y usos del suelo que cumplen la labor de guiar a los concejos para el ejercicio de su función propia”*, atribución que *“desarrolla la función constitucional de los departamentos para realizar la coordinación de la actividad municipal, sin que los instrumentos en cuestión, desconozcan su autonomía para la gestión de sus propios intereses”*²⁴. Con ello descartó que los planes de ordenamiento departamental sometan jerárquicamente a los municipios o constituyan mecanismos de tutela administrativa.

El proyecto recoge esa delimitación de manera expresa. Los artículos 3 y 4 establecen que el POD produce efectos vinculantes sobre la acción pública departamental y efectos orientadores y de armonización frente a los municipios, y que en ningún caso se entenderá como regulación urbanística municipal ni como reglamentación de usos del suelo²⁵. La misma cautela se repite en el párrafo del artículo 16 sobre las zonas de vocación territorial, en el párrafo del artículo 20 sobre los mandatos de reserva y contención, en el párrafo del artículo 21 sobre el alcance de las directrices y en el artículo 15 sobre los instrumentos técnicos del Plan.

2.6. Las determinantes de superior jerarquía

El artículo 32 de la Ley 2294 de 2023 modificó el artículo 10 de la Ley 388 de 1997 y dispuso que las determinantes del ordenamiento territorial *“constituyen normas de superior jerarquía en sus propios ámbitos de competencia, de acuerdo con la Constitución y las leyes”*²⁶. La norma sitúa en el primer nivel de prevalencia *“las determinantes relacionadas con la conservación, la protección del ambiente y los ecosistemas, el ciclo del agua, los recursos*

²² Corte Constitucional, Sentencia C-138 de 2020.

²³ Corte Constitucional, Sentencia C-138 de 2020.

²⁴ Corte Constitucional, Sentencia C-138 de 2020.

²⁵ Proyecto de Ordenanza, artículos 3 y 4.

²⁶ Ley 2294 de 2023, “por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 ‘Colombia Potencia Mundial de la Vida’”, artículo 32, que modifica el artículo 10 de la Ley 388 de 1997.

naturales, la prevención de amenazas y riesgos de desastres, la gestión del cambio climático y la soberanía alimentaria”.

De allí se deriva el ordenamiento alrededor del agua que estructura el modelo territorial del Plan, en coherencia con el reconocimiento del río como sujeto de derechos y con la prioridad del recurso hídrico en la planificación²⁷. El artículo 22 del proyecto dispone en consecuencia que el modelo se estructure a partir de la oferta hídrica, las cuencas y el ciclo del agua.

El modelo territorial atiende, además, el régimen de los planes de ordenación y manejo de cuencas y del Sistema Nacional de Áreas Protegidas²⁸, la política nacional de gestión del riesgo de desastres²⁹, el régimen de incorporación del riesgo y del suelo rural³⁰, la gestión del cambio climático³¹ y la protección del patrimonio cultural³².

Los principios de la política ambiental colombiana, en particular la armonía regional, la gradación normativa y el rigor subsidiario, orientan la coordinación entre el departamento y las autoridades ambientales en la aplicación de estas determinantes³³.

2.7. El régimen procedimental aplicable

El POD no está sujeto al procedimiento de concertación ambiental previsto en el artículo 24 de la Ley 388 de 1997. Tres razones sustentan esta conclusión.

La primera es que la concertación ambiental está prevista para los instrumentos que adoptan decisiones con efecto normativo directo sobre el territorio, tales como la clasificación del suelo, la asignación de usos o la definición de áreas de protección. La norma reglamentaria la circunscribe de manera expresa al “*proyecto de Plan de Ordenamiento Territorial – POT o de su revisión o modificación*”³⁴. El POD formula directrices y orientaciones que, en los términos de la Sentencia C-138 de 2020, carecen del grado de detalle regulatorio propio de los instrumentos que reglamentan usos del suelo.

La segunda es que la propia Corte Constitucional reconoció que el régimen procedimental del instrumento corresponde al legislador, al señalar que “el desarrollo legal posterior de la figura de los PDOT deberá determinar, entre otros aspectos, la relación entre los PDOT y los POT y la manera de articularlos”³⁵. Mientras no se defina un procedimiento propio, la

²⁷ Corte Constitucional, Sentencia T-622 de 2016; Ley 2294 de 2023.

²⁸ Decreto Único Reglamentario 1076 de 2015, “por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible”, que compila, entre otros, los Decretos 1640 de 2012 y 2372 de 2010.

²⁹ Ley 1523 de 2012, “por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones”.

³⁰ Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015, “por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio”, modificado por el Decreto 1232 de 2020.

³¹ Ley 1931 de 2018, “por la cual se establecen directrices para la gestión del cambio climático”, y Ley 2169 de 2021, “por medio de la cual se impulsa el desarrollo bajo en carbono del país mediante el establecimiento de metas y medidas mínimas en materia de carbono neutralidad y resiliencia climática y se dictan otras disposiciones”.

³² Ley 397 de 1997, “por la cual se desarrollan los artículos 70, 71 y 72 y demás artículos concordantes de la Constitución Política y se dictan normas sobre patrimonio cultural, fomentos y estímulos a la cultura, se crea el Ministerio de la Cultura y se trasladan algunas dependencias”; Ley 1185 de 2008 y Decreto 2358 de 2019.

³³ Ley 99 de 1993, “por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones”, artículo 1.

³⁴ Ley 388 de 1997, artículo 24; Decreto 1232 de 2020, compilado en el Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015.

³⁵ Corte Constitucional, Sentencia C-138 de 2020.

extensión por analogía de trámites previstos para otros instrumentos carece de fundamento normativo expreso.

La tercera es que la protección ambiental permanece garantizada por la vía de las determinantes. Cada municipio que desarrolle las directrices del POD en su instrumento local deberá surtir la concertación ambiental correspondiente e incorporar las determinantes vigentes en su jurisdicción. El sistema asegura así la dimensión ambiental en la instancia donde se adoptan las decisiones con efecto normativo directo.

Sin perjuicio de lo anterior, y como estándar de gobernanza, el artículo 33 del proyecto incorpora la coordinación técnica con la Corporación Autónoma Regional del Atlántico y con las demás autoridades ambientales con jurisdicción en el departamento, documentada mediante actas y conceptos técnicos que harán parte del expediente del Plan³⁶.

2.8. Asociatividad territorial, coordinación metropolitana y regional

El régimen de esquemas asociativos habilita al departamento para gestionar de manera conjunta los hechos territoriales supramunicipales, mediante asociaciones de departamentos y de municipios, provincias administrativas y de planificación y convenios o contratos plan³⁷. El artículo 32 del proyecto promueve estos esquemas como mecanismos de ejecución concurrente de la cartera.

La articulación con el Área Metropolitana de Barranquilla se adelanta con pleno respeto de las competencias que le asigna su régimen propio sobre los hechos metropolitanos³⁸, y la articulación regional se apoya en el régimen de las regiones administrativas y de planificación³⁹.

El departamento cuenta, además, con la habilitación como gestor catastral en el marco del catastro multipropósito, soporte técnico de la espacialización de las determinantes y del seguimiento del modelo⁴⁰, y con el régimen de convenios solidarios con los organismos de acción comunal como vehículo de ejecución comunitaria⁴¹.

2.9. Participación, transparencia y publicidad

La formulación y la implementación del Plan se sujetan al régimen general de acceso a la información pública y de participación democrática⁴². El artículo 49 del proyecto garantiza el acceso público a la información, los mecanismos de participación ciudadana, la socialización en las cinco subregiones y la publicación periódica de los informes de seguimiento, y el artículo 57 prevé un repositorio oficial de consulta pública con el texto vigente, los anexos y el historial de versiones.

³⁶ Proyecto de Ordenanza, artículo 33. Esta forma de articulación es consistente con lo recomendado por el Acuerdo COT 010 de 2016 en materia de coordinación interinstitucional.

³⁷ Ley 1454 de 2011, artículos 10 a 19.

³⁸ Ley 1625 de 2013, “por la cual se deroga la Ley Orgánica 128 de 1994 y se expide el Régimen para las Áreas Metropolitanas”.

³⁹ Ley 1962 de 2019, “por la cual se dictan normas orgánicas para el fortalecimiento de la región administrativa de planificación, se establecen las condiciones para su conversión en región entidad territorial y se dictan otras disposiciones, en desarrollo de los artículos 306 y 307 de la C. P.”; Constitución Política, artículos 306 y 307.

⁴⁰ Ley 1955 de 2019, “por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 ‘Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad’”, y sus normas reglamentarias.

⁴¹ Ley 2166 de 2021.

⁴² Ley 1712 de 2014 y Ley 1757 de 2015.

2.10. Síntesis del marco aplicable

El marco normativo del POD debe leerse como un sistema jerárquico e integrado de fuentes, que va desde la Constitución hasta los lineamientos técnicos, interpretado a la luz de la jurisprudencia constitucional que delimita el alcance del instrumento. La Constitución y la ley orgánica definen la competencia; la Ley 2200 de 2022 la convierte en obligación; las normas determinantes condicionan el contenido; y los lineamientos técnicos fijan las condiciones de gobernabilidad.

De ese sistema se desprende la fórmula que resume el alcance del instrumento. El POD ordena sin regular, coordina sin sustituir y articula sin jerarquizar. Esa es la línea que el articulado mantiene de principio a fin.

3. Antecedentes y proceso de formulación

3.1. Los antecedentes de planificación

La formulación del POD retoma el ejercicio de ordenamiento territorial departamental adelantado entre 2018 y 2019, los planes de desarrollo vigentes en los tres niveles de gobierno, los planes de ordenamiento territorial de los veintitrés municipios, los instrumentos del Área Metropolitana de Barranquilla y las determinantes ambientales de la autoridad ambiental competente. Sobre esa base se estructuró el sistema de información geográfica que soporta el Plan.

La metodología complementa el enfoque inductivo con un componente deductivo. En lugar de partir únicamente del inventario de problemas, el proceso formula hipótesis territoriales que orientan la discusión hacia las soluciones, y las somete a validación con los actores del territorio⁴³.

3.2. Las instancias de coordinación

La Comisión Regional de Ordenamiento Territorial del Atlántico fue activada para este proceso mediante sesión de instalación celebrada el 24 de febrero de 2026⁴⁴. La Comisión está integrada por nueve miembros con voz y voto, entre ellos dos expertos de reconocida experiencia designados por esta Asamblea, y cumple funciones de orientación, articulación y seguimiento en las distintas fases de formulación.

La formulación se adelantó en el marco del Laboratorio de Inteligencia Territorial del Atlántico, concebido como el espacio de encuentro de los actores del departamento y de soporte técnico al proceso.

3.3. La construcción con la ciudadanía

El proceso participativo se desarrolló en dos fases. En la primera, adelantada en marzo de 2026, se realizaron cinco talleres ciudadanos, uno por subregión, en los que participaron 380 personas de los veintitrés municipios, y se priorizaron cuarenta y cinco proyectos. De

⁴³ Documento Técnico de Soporte del POD Atlántico 2050.

⁴⁴ Comisión Regional de Ordenamiento Territorial del Atlántico, creada mediante la Ordenanza 000152 de 2012 y reglamentada por la Ordenanza 0130 de 2011. Verificar la referencia exacta de creación y reglamentación antes de la radicación.

manera complementaria se desarrollaron dieciocho mesas sectoriales con gremios, academia, operadores de servicios y dependencias de la Gobernación.

En la segunda fase, adelantada en junio de 2026, se realizaron cinco talleres subregionales de formulación con la participación de 464 personas, y se aplicó una encuesta de cierre respondida por 237 participantes. El 73 % de quienes respondieron manifestó estar de acuerdo con que la metodología permitió recoger de manera efectiva los aportes ciudadanos, y el 65 % expresó un nivel de confianza alto o muy alto en la implementación articulada de los acuerdos⁴⁵. La participación fue equilibrada por sexo y contó con presencia significativa de población joven.

Siete temas cruzaron la mayoría de las mesas sectoriales y coincidieron con la voz ciudadana de los talleres. El agua apareció como el principal cuello de botella, seguida de la educación y la formación técnica, el cambio climático y la resiliencia, el empleo y la economía formal, el sistema portuario y multimodal, la modernización agroindustrial y la descentralización del progreso metropolitano.

De ese proceso surgió la visión que el artículo 13 del proyecto adopta como referente estratégico, y las prioridades que ordenan los siete ejes temáticos del Plan. El artículo 7 incorpora el fundamento participativo y prevé la continuidad de la participación durante la implementación⁴⁶.

4. La apuesta del Plan

4.1. La visión al año 2050

El artículo 13 del proyecto adopta como referente estratégico la visión construida en el proceso participativo. Conforme a ella, al año 2050 el Atlántico será un departamento articulador del desarrollo del Caribe colombiano, reconocido por su liderazgo en sostenibilidad, competitividad e innovación territorial⁴⁷. Contará con un territorio integrado por infraestructura, conectividad y servicios de calidad, y con un modelo de desarrollo resiliente, regenerativo e inclusivo.

La visión no se agota en lo ambiental. A partir de un modelo de ocupación policéntrico y equilibrado, el Plan busca fortalecer las complementariedades y compensaciones entre las subregiones, y con ellas la productividad, la equidad territorial, la cohesión social y el bienestar de los habitantes.

4.2. El enfoque regenerativo y sus principios

El ordenamiento regenerativo orienta el desarrollo del territorio para que las actividades humanas recuperen la base natural de la que dependen, y no solo reduzcan el daño que causan. Conservar busca mantener lo que existe; mitigar busca disminuir el impacto de una acción; regenerar busca devolver a los sistemas naturales su capacidad de renovarse.

⁴⁵ Informe de talleres subregionales POD Atlántico, Fase II, Laboratorio de Inteligencia Territorial del Atlántico, junio de 2026.

⁴⁶ Proyecto de Ordenanza, artículos 7 y 13. Ver también las Leyes 1712 de 2014 y 1757 de 2015, sobre acceso a la información pública y promoción y protección del derecho a la participación democrática.

⁴⁷ Proyecto de Ordenanza, artículo 13; Documento Técnico de Soporte del POD Atlántico 2050.

El artículo 9 del proyecto adopta cinco principios que orientan las decisiones del Plan. El primero es la resiliencia como proceso. El segundo es la incertidumbre como posibilidad de cambio, que trabaja con escenarios de futuro. El tercero es el pensamiento sistémico y participativo. El cuarto es la inteligencia territorial con mirada cualitativa. El quinto es una nueva prosperidad dentro de los límites del territorio, que vincula la conservación con la generación de ingresos⁴⁸.

El enfoque parte de una lectura del territorio como un sistema de capitales interdependientes. La restauración de humedales y bosque seco recupera la regulación hídrica y reduce el riesgo de inundación. El abastecimiento y el tratamiento del agua dependen de energía, y la generación y los procesos industriales demandan agua. El despliegue de energías renovables se ordena para evitar conflictos con los ecosistemas estratégicos. De allí que las soluciones del Plan se conciben para resolver varios balances a la vez.

4.3. El ser atlanticense como base social del modelo

El artículo 10 del proyecto reconoce el ser atlanticense como fundamento social y cultural del modelo de ocupación, entendido como la capacidad de los ciudadanos, los gremios y las instituciones de adaptarse, transformar y mejorar de manera continua las condiciones del territorio⁴⁹. El Plan busca fortalecer esa identidad a partir de cinco dimensiones, la identidad Caribe, el sentido de pertenencia, la cultura del cuidado, la innovación para el desarrollo y la corresponsabilidad intergeneracional.

De esa identidad se deriva la regla de equidad que da nombre al sistema de compensaciones del Plan. El departamento reconoce que la apuesta colectiva por el futuro solo se cumple si mejoran las condiciones de todas las subregiones, y dirige por ello las compensaciones hacia las zonas con mayores niveles de pobreza y menor capacidad institucional.

5. Justificación del proyecto

5.1. El territorio y su población

El Atlántico tiene una extensión aproximada de 3.388 km² y está conformado por veintitrés municipios que se organizan en cinco subregiones funcionales, Metropolitana, Centro, Oriental, Sur y Costera. Es uno de los departamentos de menor extensión y mayor densidad del país.

Las proyecciones elaboradas para el Plan estiman una población de 2.885.904 habitantes en 2026 y de 3.129.154 en 2050, con un crecimiento de 243.250 personas en el horizonte del Plan⁵⁰. La población es mayoritariamente urbana, con el 95 % en las cabeceras, y se concentra en la subregión Metropolitana, que reúne cerca del 79 % del total departamental. Esa participación desciende al 77 % hacia 2042, mientras las cabeceras subregionales ganan peso.

⁴⁸ Proyecto de Ordenanza, artículo 9.

⁴⁹ Proyecto de Ordenanza, artículo 10.

⁵⁰ Proyecciones de población del POD con base en el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE, Censo Nacional de Población y Vivienda 2018 y proyecciones vigentes.

La transformación más relevante no está en el tamaño de la población sino en su composición. Las personas mayores de sesenta años pasan del 14,2 % al 23,4 % del total entre 2026 y 2050. Un territorio que envejece exige equipamientos de salud y de cuidado distribuidos en las cinco subregiones, espacio público accesible, vivienda adecuada para hogares más pequeños y transporte que garantice la autonomía de las personas mayores. El artículo 11 del proyecto incorpora esta dinámica como criterio de ordenamiento.

5.2. Las tensiones que el Plan atiende

El diagnóstico documenta que el éxito del departamento coincidió con la presión sobre la base natural que lo sostiene. La cobertura de bosque natural se redujo a cerca del 1,4 % del territorio, unas 4.600 hectáreas en fragmentos aislados. El sistema de abastecimiento del área metropolitana depende casi por completo del río Magdalena y su autonomía de almacenamiento es inferior a veinticuatro horas. Entre el 95 % y el 97 % de la energía consumida proviene del Sistema Interconectado Nacional⁵¹.

En agua y saneamiento persisten brechas entre la cabecera y el área rural. La cobertura urbana de acueducto supera el 95 %, mientras la rural se sitúa alrededor del 68,9 %. El índice de riesgo de la calidad del agua se ubica entre 0,5 % y 2,6 % en los sistemas urbanos, frente a valores cercanos al 39,6 % en los sistemas rurales autoabastecidos. El reúso de agua residual tratada es nulo.

El territorio está expuesto. Cerca de 77.000 hectáreas, equivalentes al 23 % del área departamental, presentan alta susceptibilidad a inundación, y alrededor del 55 % de la línea de costa registra amenaza media o alta por erosión, con retrocesos de treinta a cincuenta y cinco metros de playa en algunos sectores. La ola invernal de 2010 y 2011 afectó entre 40.000 y 41.000 hectáreas.

La huella urbana pasó de 10.139 hectáreas en 1989 a 31.501 hectáreas en 2026, con un crecimiento en buena medida disperso sobre los corredores viales. A ello se suma la concentración de la actividad económica, pues cuatro municipios explican cerca del 87,9 % del valor agregado departamental, y una brecha de necesidades básicas insatisfechas entre cabecera y zona rural de 12,2 puntos porcentuales.

Estas condiciones no se corrigen con decisiones municipales aisladas. La seguridad hídrica, la restauración de los ecosistemas, la transición energética, el sistema de transporte regional y la plataforma logística exigen una escala supramunicipal de decisión. Esa es la razón de ser del instrumento que se somete a consideración.

6. Los siete ejes temáticos y sus apuestas al año 2050

El Plan aborda la regeneración del territorio desde siete ejes temáticos, que recogen los temas prioritarios surgidos del proceso participativo. Los tres primeros, gestión integral del agua, biodiversidad y adaptación, y transición energética, conforman la base regenerativa del territorio. Los cuatro restantes, red de ciudades sostenibles, ruralidad positiva, enclave regional y red de ciencia, tecnología e innovación, orientan el desarrollo productivo y urbano dentro de esa base⁵².

⁵¹ Diagnóstico POD Atlántico, volúmenes 1 a 4, versión 2.

⁵² Proyecto de Ordenanza, artículos 22 a 28; Documento Técnico de Soporte del POD Atlántico 2050.



EJE	APUESTA 2050	ALCANCE EN EL ORDENAMIENTO (ARTÍCULO)	SUSTENTO
6.1. Gestión integral del agua	Seguridad hídrica regional, con redundancia de fuentes y cobertura rural ampliada; saneamiento con reúso del agua tratada.	Protección de zonas de recarga, corredores para conducciones supramunicipales, usos condicionados en áreas vulnerables y restauración de humedales (art. 22).	El agua es el eje estructurante del modelo de ocupación. El Plan la concibe desde la regulación ecosistémica del recurso hasta el ciclo urbano y productivo completo, esto es, la captación, la potabilización, la distribución, el tratamiento, el reúso, la reducción de la demanda y la recarga de acuíferos. Tres de las cuatro subzonas hidrográficas del departamento se clasifican en alta o muy alta vulnerabilidad al desabastecimiento.
6.2. Biodiversidad y adaptación al cambio climático	Infraestructura ecológica recuperada, humedales que atenúan inundaciones y franja costera protegida.	Estructura ecológica principal como almacén del modelo, regla de evitar, minimizar, restaurar y compensar, y franja costera como área de manejo especial (art. 23).	El eje tiene un doble propósito. De una parte, conservar y regenerar los ecosistemas para crear condiciones de adaptación frente al cambio climático. De otra, recuperar la funcionalidad que permite a las comunidades beneficiarse de los servicios ecosistémicos, entre ellos la polinización, la conectividad entre el mar y el río y la participación en los mercados de carbono, biodiversidad y agua.
6.3. Transición energética	Matriz energética diversa, con generación distribuida y autogeneración en techos industriales y portuarios.	Zonas estratégicas para renovables, zonas de exclusión y de aptitud condicionada, suelo y servidumbres para líneas y subestaciones (art. 24).	La transición energética se aborda como estrategia de sostenibilidad y, a la vez, de reducción de costos y de productividad. El departamento tiene una irradiación solar promedio de 5,5 a 6,0 kWh/m ² por día y zonas costeras con velocidades de viento superiores a 6 m/s, frente a una capacidad solar instalada inferior a 150 MW y una capacidad eólica en operación nula.
6.4. Red de ciudades sostenibles	Crecimiento compacto y resiliente, equipamientos a treinta minutos entre subregiones y movilidad multimodal.	Crecimiento hacia nodos asociados al transporte sostenible con VIS y VIP, reserva de corredores de cercanías y protección del patrimonio (art. 28).	El eje busca reducir el impacto de la urbanización y estructurar el desarrollo urbano sobre una red de transporte público. El área metropolitana concentra los servicios especializados de mayor jerarquía, y las cabeceras subregionales, con Sabanalarga como centro de relevo, ofrecen servicios complementarios.
6.5. Ruralidad positiva	Producción rural regenerativa, con agricultura diversa y bioeconomía basada en la conservación.	Áreas prioritarias de restauración, zonas productivas por subregión, manejo de conflictos de uso y suelo para acopio y transformación (art. 25).	La ruralidad positiva organiza el uso productivo del campo y las condiciones de vida de la población rural, con un enfoque de regeneración y diversificación. El eje se ordena en tres líneas, la recuperación de los ecosistemas rurales degradados, el aumento de la productividad mediante la modernización de los distritos de riego y la tecnificación, y la mejora de las condiciones de permanencia en los asentamientos rurales.
6.6. Enclave regional	Consolidación como enclave regional apoyado en la infraestructura portuaria, aeroportuaria, férrea y vial.	Reserva del suelo logístico e industrial, jerarquía de corredores de carga, reserva de corredores férreos e intermodales y especialización del aeropuerto (art. 27).	El eje organiza el papel del departamento como plataforma de conexión con el país, el Gran Caribe y el mundo. El diagnóstico sitúa el punto de partida en 70 sobre 100 en el indicador de completitud multimodal, con puntaje pleno en puerto marítimo, red vial externa y plataforma aérea de carga, y un componente fluvial todavía incipiente.
6.7. Red de ciencia, tecnología e innovación	Capacidades de conocimiento desconcentradas, orientadas a bioeconomía, resiliencia climática y transición energética.	Red territorial de nodos con funciones diferenciadas, infraestructura digital habilitante y especialización funcional supramunicipal (art. 26).	La red busca generar las capacidades de conocimiento que requieren las transformaciones del Plan. El diagnóstico muestra que esas capacidades se concentran en la franja metropolitana, mientras el resto del territorio carece de masa crítica comparable.

7. El modelo regenerativo como instrumento de decisión

7.1. El Índice Regenerativo

El Plan incorpora un instrumento técnico desarrollado para el departamento, el Índice Regenerativo. El Índice calcula, sobre una malla de 33.416 hexágonos de aproximadamente diez hectáreas que cubre la totalidad del territorio, cuatro balances territoriales, hídrico, ecosistémico, energético y de carbono, y los sintetiza en un valor entre menos uno y más uno⁵³. Cada balance se compone de subindicadores con ponderaciones propias, contruidos con información oficial de fuentes nacionales.

La lectura de la línea base explica las prioridades del Plan. El balance hídrico se sitúa cerca de la neutralidad con tendencia negativa, el balance ecosistémico es crítico y el balance energético es el más rezagado, con menos del 5 % de aporte de generación local. Esos tres déficits son los que concentran la ejecución temprana.

7.2. Los escenarios modelados

La modelación permite comparar trayectorias. El territorio actual registra un valor promedio de +0,024, con el 52 % del área en condición positiva y el 34 % en condición crítica. La continuidad de la expansión dispersa, sin Plan, lleva ese promedio a -0,032 y eleva la condición crítica al 61 %.

El escenario de ordenamiento que el Plan adopta alcanza +0,228 y sitúa el 89 % del territorio en condición positiva. La diferencia entre no actuar y ordenar de manera regenerativa equivale a 0,26 puntos del Índice, esto es, la distancia entre un departamento con el 61 % de su territorio en condición crítica y uno con el 89 % en condición positiva.

Tres mecanismos explican ese resultado. El primero es la restauración del orden de 80.000 hectáreas de bosque seco tropical en pastizales degradados y cultivos de baja productividad, localizadas donde maximizan a la vez la regulación hídrica, la conectividad y la captura de carbono. El segundo es el despliegue del orden de 3.000 megavatios de capacidad solar en cerca de 10.040 hectáreas de aptitud alta, sin solaparse con las zonas de restauración. El tercero es el cierre del ciclo hídrico mediante el tratamiento y el reúso de las aguas residuales.

La modelación por grupos de proyectos deja una conclusión relevante para la gestión. Todos los grupos superan la línea base, de modo que cualquier subconjunto del Plan deja el territorio mejor de lo que está, y la ejecución puede programarse por fases sin perder dirección. Aplicado al conjunto de la cartera, el modelo alcanza +0,233 y el 90 % del territorio en condición positiva.

Leído por subregiones, el escenario del Plan mejora las cinco. La Costera alcanza +0,333, el Sur +0,271, el Centro +0,269 y la Oriental +0,177, mientras la Metropolitana asciende

⁵³ Documento Técnico del Índice Regenerativo del POD Atlántico, versión 4.

hasta $-0,031$, prácticamente la neutralidad, que es el salto más significativo si se considera que es la subregión más artificializada.

7.3. Los estándares de impacto

Al Índice se suma un catálogo de treinta y cuatro estándares que estiman la huella de cada actividad por unidad funcional en agua, energía y carbono, y la traducen a la superficie de bosque seco tropical necesaria para compensarla⁵⁴. Cada coeficiente se expresa en tres valores, mínimo, medio y máximo, y las fichas de proyecto utilizan el valor medio.

Con ambos instrumentos el departamento puede estimar el efecto de una decisión de ocupación antes de adoptarla y determinar la compensación que le corresponde. Un desarrollo de vivienda, un parque industrial o un corredor vial pueden describirse por su sector y su magnitud, y el modelo calcula la variación que producirían sobre los balances del territorio afectado.

El proyecto precisa el alcance de estas herramientas. El artículo 15 dispone que el Índice y los estándares tienen carácter técnico e indicativo, que no clasifican, zonifican ni asignan usos del suelo, que no constituyen norma urbanística ni determinante de ordenamiento territorial, y que sus coeficientes son valores de referencia que deberán precisarse con los estudios de detalle de cada proyecto⁵⁵.

7.4. El modelo de ordenamiento como índice móvil

De lo anterior se deriva una consecuencia para la gestión. El Modelo de Ordenamiento Territorial se entiende como un modelo dinámico, compuesto por la capa de proyectos espacializados y por la capa de resultado del Índice, y se actualiza en función del portafolio que se decida ejecutar⁵⁶. El seguimiento del Plan no compara el territorio con una imagen fija, sino que vuelve a calcular el modelo en cada ciclo.

El artículo 30 del proyecto añade que la coordinación en las tres escalas se apoya en la métrica común del modelo regenerativo, que opera así como lenguaje compartido. Un municipio que revise su plan de ordenamiento puede modelar su escenario de crecimiento y conocer su efecto antes de adoptarlo; el Área Metropolitana puede comparar configuraciones de los hechos metropolitanos; y la Región Administrativa y de Planificación del Caribe puede evaluar los proyectos compartidos con la misma métrica.

8. La estrategia de ocupación en red

El artículo 18 del proyecto adopta la estrategia regenerativa de ocupación en red, que orienta el crecimiento del departamento desde la dispersión hacia una estructura de corredores y nodos articulada por el sistema férreo⁵⁷. El estándar que gobierna la red es el umbral de accesibilidad de treinta minutos a la oferta intermedia de servicios.

⁵⁴ Catálogo de estándares del POD Atlántico. Veintiséis estándares se homologaron de tablas sectoriales reconocidas y ocho se construyeron para actividades sin equivalente.

⁵⁵ Proyecto de Ordenanza, artículo 15 y sus parágrafos 1 y 2.

⁵⁶ Proyecto de Ordenanza, artículo 14.

⁵⁷ Proyecto de Ordenanza, artículo 18; Documento Técnico de Soporte del POD Atlántico 2050.

La columna del modelo es una troncal estructurante que separa la carga de los pasajeros, con un anillo metropolitano de dos arcos y corredores costero, central, oriental y ribereño. Sobre esa columna el sistema organiza treinta y tres estaciones en dos fases, servidas por seis sistemas de transporte, y separa la carga de los pasajeros en los nodos de Galapa y Malambo.

La red asigna a cada municipio un rol funcional del que se deriva su estrategia de crecimiento. Barranquilla opera como metrópoli regional; Soledad, Malambo y Galapa como soporte industrial y logístico; Sabanalarga como centro de relevo con Baranoa de apoyo; Puerto Colombia como centralidad especializada en salud, educación y conocimiento; Campo de la Cruz y Suan como plataforma agroindustrial del sur; y Juan de Acosta como nodo de servicios turísticos de la Costera.

Cada entorno de estación se evaluó cruzando su función en la red de movilidad, su soporte urbano y su dinámica inmobiliaria. El resultado es elocuente. Dieciocho estaciones requieren consolidar el tejido existente, ocho requieren crear primero condiciones urbanas mínimas y solo siete admiten mayor intensidad de inmediato. Tres de cada cuatro entornos deben consolidarse antes de crecer, que es la traducción concreta de la decisión de no seguir urbanizando la periferia.

La misma red crea las condiciones de la productividad. La relocalización de cadenas productivas hacia ubicaciones próximas al mercado norteamericano encuentra en el departamento una combinación difícil de reproducir, esto es, posición caribeña con puerto, aeropuerto y río, energía renovable propia y agua segura, suelo servido junto a las estaciones y talento formado por la red de conocimiento.

9. La cartera de programas y proyectos

9.1. Los proyectos de ejecución temprana

El artículo 35 del proyecto identifica siete proyectos de ejecución temprana, uno por cada eje, con los que se inicia la implementación del Plan⁵⁸. Se eligieron por su prioridad en la jerarquización, por su efecto sobre los balances del territorio y porque, en conjunto, cubren los siete ejes y las cinco subregiones.

En agua, el Sistema Regional de Tratamiento, Saneamiento y Reúso de Aguas Residuales sustituye el esquema lineal de captación, uso y vertimiento por una lógica de economía circular, con una inversión estimada del orden de 0,9 billones de pesos y una meta de 280 kilómetros de redes por año.

En energía, la generación solar en la franja de aptitud alta del centro y el sur identifica cerca de 10.040 hectáreas en el eje Sabanalarga, Baranoa, Polonuevo y Ponedera, con una generación estimada de 875 gigavatios hora al año y 189.000 toneladas de dióxido de carbono evitadas cada año. La inversión es predominantemente privada y el Plan actúa como habilitador territorial.

En biodiversidad, la restauración y la conectividad del bosque seco tropical constituyen la intervención de mayor impacto por hectárea sobre la resiliencia del territorio, y son además la base de la bioeconomía rural y de los mercados ambientales.

⁵⁸ Proyecto de Ordenanza, artículo 35; Documento Técnico de Soporte del POD Atlántico 2050.

En ciudades, el Sistema Regional de Cercanías organiza el transporte regional de pasajeros en torno al anillo metropolitano y las líneas radiales. En enclave regional, el sistema férreo de carga y los nodos logísticos cierran el vacío férreo que el diagnóstico identifica como una de las principales fricciones logísticas. Ambos son proyectos de maduración larga cuya gestión y reserva de suelo deben iniciar en el corto plazo.

En ruralidad, la modernización de los distritos de riego de Repelón, Manatí y Candelaria, Santa Lucía y Ponedera prevé recuperar cerca de 27.000 hectáreas con riego modernizado, con una inversión estimada del orden de 0,65 billones de pesos, e integra la recuperación del embalse del Guájaro. En ciencia y tecnología, la red de centros de desarrollo tecnológico y laboratorios lleva capacidades a las subregiones que hoy carecen de masa crítica.

9.2. La ficha de proyecto y la priorización

La unidad mínima de planeación y ejecución es la ficha de proyecto, compatible con la Metodología General Ajustada del Departamento Nacional de Planeación, de modo que los proyectos puedan registrarse y gestionarse en los sistemas nacionales de inversión⁵⁹. Cada ficha reúne el ámbito espacializado, la caracterización de la población y de la pobreza, el problema y los objetivos, el producto del catálogo del Departamento Nacional de Planeación, los indicadores con línea base y meta, los costos, los estándares de huella, el portafolio de financiación y la gobernanza.

La cartera se prioriza combinando el impacto territorial y la maduración de cada proyecto. Todo proyecto asociado al agua, el saneamiento, la restauración, los humedales, la erosión o el riesgo se clasifica como de impacto alto, porque reduce la vulnerabilidad estructural del departamento. Aplicada al conjunto de 112 proyectos y subproyectos, la priorización clasifica 46 como estratégicos de ejecución temprana, 9 como estratégicos de maduración larga, 51 como complementarios de mediano plazo y 6 como habilitantes o dependientes⁶⁰.

La programación distingue el inicio de la gestión de la entrada en operación, y se despliega sobre seis periodos administrativos. Un proyecto puede iniciar su gestión en el corto plazo y operar en el largo, como ocurre con los grandes estructurantes. Esa lectura evita interpretar el Plan como una obra de un solo momento.

10. El sistema de compensaciones “Ser Atlanticense”

El proyecto reconoce un sistema de compensaciones que traduce en una regla concreta la relación de complementariedad entre las subregiones. El área metropolitana concentra la población y la actividad productiva, pero su funcionamiento depende de procesos que ocurren fuera de su huella urbana, entre ellos la regulación hídrica, la captura de carbono y el soporte a la biodiversidad.

El sistema opera como un circuito interno del propio Plan. La huella de los proyectos localizados en zonas de mayor resiliencia y menor pobreza, identificadas de manera indicativa con un índice de pobreza multidimensional inferior al 26 %, se reinvierte, expresada en hectáreas de restauración, en las zonas deficitarias del departamento⁶¹. La

⁵⁹ Proyecto de Ordenanza, artículo 36.

⁶⁰ Jerarquización y programación temporal del POD Atlántico. El número de proyectos debe verificarse frente a la matriz final antes de la radicación.

⁶¹ Proyecto de Ordenanza, artículo 19; Guía de gestión y seguimiento del POD Atlántico.

prioridad de recepción de cada municipio combina su pobreza multidimensional y su déficit ambiental, con una ponderación de 55 % y 45 % respectivamente.

En la aplicación al departamento, cinco municipios figuran con capacidad de aportar y los receptores prioritarios corresponden a los municipios del sur y del oriente con mayores niveles de pobreza. Leído por subregiones, el Sur encabeza la recepción y no registra municipios donantes, mientras el área metropolitana concentra la capacidad de aporte. El sistema no es una lista fija, pues se recalcula con los datos de cada proyecto y con cada corte del Índice.

El resultado cierra al mismo tiempo la brecha ambiental y la social, y convierte la compensación en un instrumento de mejoramiento social y no solo de retribución ambiental. El parágrafo del artículo 19 precisa que las compensaciones se articulan mediante acuerdos de voluntades, pagos por servicios ambientales y participación en mercados ambientales, sin imponer obligaciones a los municipios ni a los particulares.

11. Estructura del articulado

El articulado se organiza en nueve capítulos, según el siguiente resumen.

CAPÍTULO	ARTÍCULOS	CONTENIDO
I	1 a 7	Adopción del Plan, documentos y anexos que lo integran, naturaleza jurídica y regla general de interpretación, límites de la competencia departamental, definiciones, ámbito de aplicación y fundamento participativo.
II	8 a 12	Principios rectores, enfoque regenerativo y sus cinco principios, el ser atlanticense como base del modelo, dinámica demográfica como criterio de ordenamiento y objetivos general y específicos.
III	13 a 19	Componente estratégico. Visión al año 2050, Modelo de Ordenamiento Territorial y su cartografía, Índice Regenerativo y catálogo de estándares, zonas de vocación territorial, cinco subregiones funcionales, estrategia de ocupación en red y sistema de compensaciones.
IV	20 a 33	Directrices y orientaciones supramunicipales. Mandatos transversales de reservar y contener, alcance de las directrices, directrices de los siete ejes, patrimonio cultural, escalas de incorporación, integración de planes sectoriales, esquemas asociativos y coordinación ambiental.
V	34 a 41	Cartera de programas y proyectos, proyectos de ejecución temprana, ficha de proyecto, priorización y programación, armonización con los instrumentos de inversión, reglas de concurrencia y cofinanciación, instrumentos de financiación y ruta de implementación.
VI	42 a 49	Estructura de gobernanza, modelos aplicables a los proyectos, Secretaría Técnica, Laboratorio de Inteligencia Territorial del Atlántico, articulación con la Comisión Regional de Ordenamiento Territorial, mecanismos de articulación multinivel, protocolo de gestión de disensos y reglas de participación y publicidad.
VII	50 a 53	Sistema de seguimiento y evaluación, sistema de información geográfica y Observatorio Territorial, gestión catastral multipropósito y matriz de articulación con los instrumentos municipales.
VIII y IX	54 a 58	Causales y procedimiento de revisión, régimen de transición y armonización progresiva, repositorio oficial de consulta pública y vigencia.

12. Gobernanza, financiación y seguimiento

La gobernanza del Plan se define como el conjunto de arreglos institucionales, instrumentos de participación, mecanismos de coordinación y dispositivos de seguimiento que permiten construir, aplicar y ajustar el modelo de ordenamiento. El proyecto prevé un Comité

Directivo, un Comité Técnico y mesas de articulación subregionales y sectoriales, con la Secretaría de Planeación Departamental como Secretaría Técnica⁶².

El Plan reconoce que la gobernanza adecuada para un proyecto urbano metropolitano no es la misma que para una restauración rural comunitaria, y por ello adopta un catálogo de ocho modelos con un método para recomendar el más adecuado a cada proyecto según su número de municipios, su capacidad institucional, su grado de ruralidad y su naturaleza. En todos ellos las Juntas de Acción Comunal participan como ejecutoras y como veedoras⁶³.

La estrategia financiera parte de que ningún proyecto dependa de una sola fuente. El portafolio combina recursos propios, el Sistema General de Regalías, el Sistema General de Participaciones, la cofinanciación con la Nación, la banca de desarrollo y multilateral, las asociaciones público-privadas, los pagos por servicios ambientales y los mercados de carbono, y define su idoneidad por la afinidad con cada eje.

Merece mención una articulación de especial interés. Las obligaciones de compensación ambiental que generan los propios proyectos de infraestructura y de energía del Plan pueden dirigirse a las áreas de restauración previstas en el eje de biodiversidad, con lo cual una carga regulatoria se convierte en fuente de financiación de la regeneración.

El seguimiento opera en tres niveles, proyecto, eje y Plan. En cada ciclo se actualizan los indicadores, se vuelve a calcular el Índice sobre la malla de hexágonos y se genera de nuevo la cartografía del modelo, de modo que el Plan pueda corregir su rumbo sin perder su dirección. La Secretaría Técnica presentará un informe anual a esta Corporación y mantendrá un tablero público de seguimiento⁶⁴.

Debe precisarse que el POD define el modelo de gobernanza del ordenamiento territorial departamental, pero no constituye una reforma administrativa ni orgánica de la Gobernación. La creación o modificación de instancias y la asignación de funciones a las dependencias se formalizarán mediante los actos administrativos que correspondan, conforme a las competencias de esta Asamblea y del Despacho del Gobernador.

13. Impacto fiscal

En cumplimiento de lo previsto en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003⁶⁵, se precisa el alcance fiscal del proyecto.

El proyecto no ordena gasto ni concede beneficios tributarios. Los montos y las fuentes señalados en la cartera de programas y proyectos tienen carácter indicativo y no imponen obligaciones presupuestales a los municipios ni comprometen por sí mismos vigencias futuras, según lo dispone de manera expresa el articulado⁶⁶.

Las cifras de inversión asociadas a los proyectos son estimaciones de referencia de la fase de formulación, que deberán precisarse en la estructuración de cada intervención. Una

⁶² Proyecto de Ordenanza, artículos 42 a 44.

⁶³ Proyecto de Ordenanza, artículo 43. Ver también la Ley 2166 de 2021, sobre convenios solidarios con organismos de acción comunal.

⁶⁴ Proyecto de Ordenanza, artículo 50.

⁶⁵ Ley 819 de 2003, “por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones”, artículo 7.

⁶⁶ Proyecto de Ordenanza, artículos 38 y 40, párrafo.

parte relevante de la inversión prevista, en particular la de generación renovable, es de origen privado, y en ella el Plan actúa como habilitador territorial y no como ejecutor.

La ejecución de los proyectos se sujetará a la disponibilidad presupuestal de cada vigencia, a su incorporación en el Plan de Desarrollo Departamental y en el Marco Fiscal de Mediano Plazo, y a los actos propios de cada entidad competente. La adopción del Plan permite, además, ordenar la gestión de recursos de fuentes distintas a las del presupuesto departamental y evitar la duplicidad de inversiones entre niveles de gobierno.

14. Conclusión

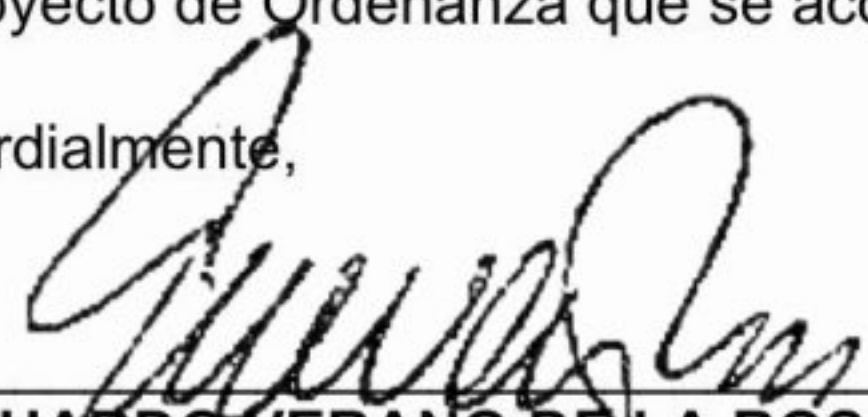
El proyecto de ordenanza que se somete a consideración cumple el mandato del artículo 15 de la Ley 2200 de 2022, se ejerce dentro de la competencia que el artículo 300 de la Constitución Política atribuye a esta Corporación, respeta los límites fijados por la Sentencia C-138 de 2020 y recoge un proceso de construcción con las comunidades, los gremios y las instituciones del departamento.

El Plan aporta, además, una capacidad que el departamento no tenía. Con el Índice Regenerativo y el catálogo de estándares, el Atlántico puede estimar de manera anticipada el efecto de cualquier decisión de ocupación del suelo, determinar la compensación que le corresponde y verificar, en cada ciclo, si el territorio mejora o se deteriora. Esa capacidad no caduca con la adopción del Plan.

El ordenamiento que aquí se propone parte de una idea sencilla. La base natural del territorio es la infraestructura que sostiene la vida y la producción, y recuperarla es la condición para seguir creciendo. Esa apuesta requiere una decisión de largo plazo que trascienda los periodos de gobierno, y esa decisión corresponde a esta Asamblea.

Por las razones expuestas, solicito a los Honorables Diputados dar trámite y aprobación al Proyecto de Ordenanza que se acompaña.

Cordialmente,



EDUARDO VERANO DE LA ROSA
Gobernador del Departamento del Atlántico

Proyectó y revisó: Secretaría de Planeación Departamental

Anexos: Proyecto de Ordenanza; Documento Técnico de Soporte; Anexo Cartográfico Oficial; matrices normativa y de articulación; cartera de programas y proyectos; anexo de gobernanza; sistema de seguimiento y evaluación.

REPÚBLICA DE COLOMBIA
DEPARTAMENTO DEL ATLÁNTICO
ASAMBLEA DEPARTAMENTAL

ORDENANZA No. _____ DE 2026

(_____ de _____ de 2026)

**POR LA CUAL SE ADOPTA EL PLAN DE ORDENAMIENTO DEPARTAMENTAL DEL
ATLÁNTICO —POD ATLÁNTICO 2050— Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES**

La Asamblea Departamental del Atlántico, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial las conferidas por el artículo 300 de la Constitución Política, el artículo 29 de la Ley 1454 de 2011 y los artículos 15 y 16 de la Ley 2200 de 2022, y

CONSIDERANDO:

Que la Constitución Política de Colombia, en sus artículos 1 y 287, define al Estado colombiano como un "Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales" y dispone que "las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley".

Que el artículo 288 de la Constitución Política dispone que "la ley orgánica de ordenamiento territorial establecerá la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales" y que "las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en los términos que establezca la ley".

Que los artículos 298 y 300 de la Constitución Política reconocen la autonomía de los departamentos para la administración de los asuntos seccionales y la planificación y promoción del desarrollo económico y social dentro de su territorio, y atribuyen a las asambleas departamentales la expedición, por medio de ordenanzas, de las disposiciones relacionadas con la planeación y el desarrollo económico y social del departamento. El artículo 298 señala que "los departamentos tienen autonomía para la administración de los asuntos seccionales y la planificación y promoción del desarrollo económico y social dentro de su territorio en los términos establecidos por la Constitución", y el numeral 2 del artículo 300 atribuye a las asambleas "expedir las disposiciones relacionadas con la planeación, el desarrollo económico y social, el apoyo financiero y crediticio a los municipios, el turismo, el transporte, el ambiente, las obras públicas, las vías de comunicación y el desarrollo de sus zonas de frontera".

Que los artículos 311 y 313 numeral 7 de la Constitución Política reservan al municipio, como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado, la función de "ordenar el desarrollo de su territorio", y a los concejos municipales la de "reglamentar los

usos del suelo y, dentro de los límites que fije la ley, vigilar y controlar las actividades relacionadas con la construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda".

Que la Ley 1454 de 2011, ley orgánica de ordenamiento territorial, "por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones", define en su artículo 2 el ordenamiento territorial como "un instrumento de planificación y de gestión de las entidades territoriales y un proceso de construcción colectiva de país", y consagra en su artículo 3 los principios rectores del proceso de ordenamiento territorial.

Que el numeral 2 del artículo 29 de la Ley 1454 de 2011 atribuye a los departamentos la competencia de "establecer directrices y orientaciones para el ordenamiento de la totalidad o porciones específicas de su territorio, especialmente en áreas de conurbación con el fin de determinar los escenarios de uso y ocupación del espacio, de acuerdo con el potencial óptimo del ambiente y en función de los objetivos de desarrollo, potencialidades y limitantes biofísicos, económicos y culturales", definir las políticas de asentamientos poblacionales y centros urbanos, orientar la localización de la infraestructura física y social e integrar y orientar la proyección espacial de los planes sectoriales departamentales, y en su literal f) dispone que "en desarrollo de sus competencias, los departamentos podrán articular sus políticas, directrices y estrategias de ordenamiento físico-territorial con los planes, programas, proyectos y actuaciones sobre el territorio, mediante la adopción de planes de ordenamiento para la totalidad o porciones específicas de su territorio".

Que la Ley 2200 de 2022, "por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los departamentos", en sus artículos 3, 12, 15 y 16, institucionaliza el Plan de Ordenamiento Departamental como competencia propia del nivel departamental, dispone en su artículo 15 que "los departamentos expedirán planes de ordenamiento departamental a través de los cuales se definirá la visión a largo plazo del departamento, el modelo de ordenamiento territorial, las directrices, políticas, estrategias, planes, programas y proyectos de impacto territorial que superen la división político administrativa municipal", instrumentos a través de los cuales "se determinarán los escenarios de uso y ocupación del territorio, de acuerdo con el potencial óptimo del ambiente, en función de los objetivos de desarrollo, potencialidades y limitantes biofísicos, económicos y culturales", y establece su adopción mediante ordenanza por parte de la Asamblea Departamental.

Que la Ley 1625 de 2013, "por la cual se deroga la Ley Orgánica 128 de 1994 y se expide el Régimen para las Áreas Metropolitanas", establece el régimen de estas entidades y que, conforme al numeral 2 del artículo 29 de la Ley 1454 de 2011, la competencia para establecer las directrices y orientaciones específicas para el ordenamiento del territorio en los municipios que hacen parte de un área metropolitana corresponde a estas, por lo cual el Plan de Ordenamiento Departamental se articula con el Área Metropolitana de Barranquilla sin sustituir sus competencias sobre los hechos metropolitanos.

Que la Comisión de Ordenamiento Territorial, mediante el Acuerdo COT 010 de 2016, expidió y recomendó lineamientos y criterios para la reglamentación de los Planes de Ordenamiento Departamental, y los definió en el literal h) de su artículo 1 como "un

instrumento para el ordenamiento del territorio departamental, que comprende un conjunto de herramientas articuladas y armonizadas, tales como modelos, directrices, políticas, estrategias, planes, programas y proyectos de impacto territorial supramunicipal con una perspectiva de largo plazo", que conforme al mismo acuerdo "es vinculante para los departamentos y municipios ubicados en sus respectivas jurisdicciones, en el marco de las competencias establecidas en la Ley para los departamentos".

Que la metodología del programa POT/POD Modernos del Departamento Nacional de Planeación exige que el Plan de Ordenamiento Departamental sea gobernable, ejecutable y verificable, mediante un lenguaje directriz, mecanismos de seguimiento y criterios de implementación.

Que la Corte Constitucional, en la Sentencia C-138 de 2020, diferenció la organización territorial del Estado de la ordenación física del territorio, precisó que las directrices departamentales "no reglamentan los usos del suelo" sino que "determinan escenarios de ocupación y usos del suelo que cumplen la labor de guiar a los concejos para el ejercicio de su función propia", atribución que "desarrolla la función constitucional de los departamentos para realizar la coordinación de la actividad municipal, sin que los instrumentos en cuestión, desconozcan su autonomía para la gestión de sus propios intereses", y concluyó que los planes de ordenamiento departamental no someten jerárquicamente a los municipios ni constituyen mecanismos de tutela administrativa.

Que la Ley 2294 de 2023, "por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 'Colombia Potencia Mundial de la Vida'", en su artículo 32 modificó el artículo 10 de la Ley 388 de 1997 y dispuso que las determinantes del ordenamiento territorial "constituyen normas de superior jerarquía en sus propios ámbitos de competencia, de acuerdo con la Constitución y las leyes", ubicando en el primer nivel "las determinantes relacionadas con la conservación, la protección del ambiente y los ecosistemas, el ciclo del agua, los recursos naturales, la prevención de amenazas y riesgos de desastres, la gestión del cambio climático y la soberanía alimentaria" e incorpora el ordenamiento territorial alrededor del agua y las áreas de protección para la producción de alimentos, condicionantes que el Plan de Ordenamiento Departamental debe incorporar y espacializar a escala supramunicipal.

Que el Decreto 0381 del 7 de abril de 2026, expedido por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, el Departamento Nacional de Planeación y el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, modificó la Sección 1 del Capítulo 1 del Título 2 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1077 de 2015 y reglamentó el procedimiento para la gestión de la información y la coordinación interinstitucional en la expedición de las determinantes de ordenamiento territorial de que trata el parágrafo 1 del artículo 10 de la Ley 388 de 1997, con alineación al modelo de datos LADM-COL y al Sistema de Administración del Territorio (SAT) previsto en el artículo 35 de la Ley 2294 de 2023; y que, por ser el Plan de Ordenamiento Departamental un instrumento de planificación supramunicipal, estratégico y directriz, y no una determinante de ordenamiento territorial en el sentido del citado decreto, sus disposiciones se aplican al POD de manera armónica, gradual y diferencial, en lo que

resulte pertinente conforme a su naturaleza jurídica, sin perjuicio de la progresiva interoperabilidad de la información geográfica del Plan con los estándares nacionales.

Que la Ley 99 de 1993, "por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones", consagra los principios generales de la política ambiental colombiana, entre ellos la armonía regional, la gradación normativa y el rigor subsidiario, que orientan la coordinación entre el departamento y las autoridades ambientales en la aplicación de las determinantes ambientales.

Que el Decreto Único Reglamentario 1076 de 2015, "por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible", compila el régimen de los planes de ordenación y manejo de cuencas hidrográficas y del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, determinantes ambientales que el Plan de Ordenamiento Departamental debe armonizar a escala supramunicipal conforme al principio de la norma ambiental más rigurosa.

Que la Ley 1523 de 2012, "por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones", incorpora la gestión del riesgo como determinante del ordenamiento territorial y habilita al departamento para adelantar estudios de amenaza de escala regional, y que el Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015, "por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio", modificado por el Decreto 1232 de 2020, compila el régimen de incorporación del riesgo y del suelo rural en el ordenamiento territorial.

Que la Ley 1931 de 2018, "por la cual se establecen directrices para la gestión del cambio climático", y la Ley 2169 de 2021, "por medio de la cual se impulsa el desarrollo bajo en carbono del país mediante el establecimiento de metas y medidas mínimas en materia de carbono neutralidad y resiliencia climática y se dictan otras disposiciones", ordenan integrar la mitigación y la adaptación al cambio climático en los instrumentos de ordenamiento territorial, en articulación con los planes integrales de gestión del cambio climático territoriales.

Que la Ley 397 de 1997, "por la cual se desarrollan los artículos 70, 71 y 72 y demás artículos concordantes de la Constitución Política y se dictan normas sobre patrimonio cultural, fomentos y estímulos a la cultura, se crea el Ministerio de la Cultura y se trasladan algunas dependencias", la Ley 1185 de 2008, "por la cual se modifica y adiciona la Ley 397 de 1997 –Ley General de Cultura– y se dictan otras disposiciones", y el Decreto 2358 de 2019, reglamentario del sector cultura en materia de patrimonio cultural material, establecen el régimen de protección del patrimonio cultural, cuyos bienes de interés cultural y planes especiales de manejo y protección constituyen determinantes que el Plan de Ordenamiento Departamental debe identificar y espacializar.

Que la Ley 1962 de 2019, "por la cual se dictan normas orgánicas para el fortalecimiento de la región administrativa de planificación, se establecen las condiciones para su

conversión en región entidad territorial y se dictan otras disposiciones, en desarrollo de los artículos 306 y 307 de la C. P.", regula los esquemas asociativos territoriales y las regiones administrativas y de planificación, y la Ley 1955 de 2019, "por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 'Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad'", habilita al departamento como gestor catastral en el marco del catastro multipropósito, soportes institucionales y técnicos de la articulación supramunicipal y de la espacialización de las determinantes.

Que el departamento del Atlántico adelantó la formulación del Plan de Ordenamiento Departamental con fundamento en un diagnóstico territorial integral y en la visión prospectiva Atlántico 2050, construida con las comunidades de las cinco subregiones, los gremios y las instituciones, la cual identifica hechos territoriales supramunicipales relativos a la seguridad hídrica, la regeneración de los ecosistemas estratégicos, la resiliencia climática, la diversificación de la matriz energética, la ruralidad, la conectividad regional y el sistema de ciudades.

Que la formulación del POD surtió las fases de alistamiento, diagnóstico, construcción de escenarios y formulación previstas en la metodología aplicable, con procesos participativos adelantados en las cinco subregiones del departamento junto con los gremios, la academia y las instituciones, cuya trazabilidad documental hace parte del expediente del instrumento.

Que el Plan de Ordenamiento Departamental que se adopta tiene carácter estratégico, directriz y coordinador, produce efectos vinculantes sobre la acción pública departamental y efectos orientadores y de armonización frente a los municipios, y no reglamenta los usos del suelo ni sustituye las competencias municipales previstas en la Ley 388 de 1997 y en el numeral 7 del artículo 313 de la Constitución Política.

ORDENA:

CAPÍTULO I

DISPOSICIONES GENERALES, NATURALEZA Y ALCANCE

Artículo 1. Adopción del POD. Adóptese el Plan de Ordenamiento Departamental del Atlántico — POD Atlántico 2050 como instrumento de planificación de escala intermedia para la totalidad del territorio departamental, en ejercicio de la competencia prevista en el literal f) del numeral 2 del artículo 29 de la Ley 1454 de 2011 y en los artículos 15 y 16 de la Ley 2200 de 2022.

Artículo 2. Documentos y anexos integrantes. Hacen parte integral de la presente ordenanza el Documento Técnico de Soporte (DTS) con sus volúmenes de diagnóstico, prospectiva y formulación, el Anexo Cartográfico Oficial, la Matriz normativa, la Matriz de articulación con instrumentos municipales, la Cartera de programas y proyectos estratégicos, el Esquema de gobernanza y el Sistema de seguimiento y evaluación.

Parágrafo 1. En caso de divergencia entre el texto de la ordenanza y la cartografía, prevalece la cartografía oficial en lo relativo a la representación espacial de las directrices, sin que ello implique la creación de normas de uso, ocupación o transformación del suelo.

Parágrafo 2. La Secretaría de Planeación Departamental administrará la trazabilidad y el control de versiones de la cartografía oficial a través del sistema de información geográfica del POD.

Artículo 3. Naturaleza jurídica y regla general de interpretación. El POD es un instrumento estratégico, directriz y coordinador del ordenamiento territorial departamental, inscrito en el plano de la organización territorial del Estado conforme a la Sentencia C-138 de 2020. Todas las determinaciones contenidas en la presente ordenanza se interpretan y aplican dentro del ámbito de la competencia departamental, producen efectos vinculantes sobre la acción pública del departamento y efectos orientadores y de armonización frente a los municipios, y en ningún caso se entenderán como regulación urbanística municipal ni como reglamentación de usos del suelo.

Artículo 4. Límites competenciales y salvaguarda de autonomía municipal. El POD no sustituye ni modifica los planes de ordenamiento territorial municipales, no regula el uso, la ocupación ni la transformación del suelo, no establece tratamientos urbanísticos ni aprovechamientos y no impone obligaciones urbanísticas a los municipios.

Parágrafo. Los municipios incorporarán las directrices departamentales de manera progresiva y voluntaria, principalmente en el marco de la revisión de sus planes de ordenamiento territorial conforme a la Ley 388 de 1997, con el acompañamiento técnico del departamento.

Artículo 5. Definiciones y categorías operativas. Para la aplicación de la presente ordenanza se adoptan las definiciones de Modelo de Ordenamiento Territorial (MOT), directriz departamental, lineamiento técnico, eje temático, subregión funcional, zona de vocación territorial, sistema estructurante y gobernanza del POD contenidas en el DTS. La directriz departamental es una orientación supramunicipal de coordinación y armonización, distinta de la norma urbanística municipal, cuya adopción corresponde exclusivamente a los concejos municipales.

Artículo 6. Ámbito de aplicación. La presente ordenanza se aplica en la totalidad del territorio del departamento del Atlántico. Sus disposiciones orientan la acción pública departamental, la coordinación con los veintitrés municipios y la articulación con la Nación, las autoridades ambientales y los esquemas asociativos territoriales.

Artículo 7. Fundamento participativo del Plan. El POD se sustenta en un proceso de construcción colectiva adelantado en el marco del Laboratorio de Inteligencia Territorial del Atlántico (LITA), que comprendió una fase de diagnóstico y una fase de formulación con talleres en las cinco subregiones del departamento, con participación de las entidades públicas, las organizaciones comunitarias, el sector productivo, la academia y la ciudadanía. La visión, los principios y las prioridades que orientan el Plan recogen los resultados de ese proceso, cuya trazabilidad documental hace parte del expediente del instrumento.

Parágrafo. La Gobernación mantendrá la participación ciudadana durante la implementación, seguimiento y evaluación del Plan, con mecanismos de monitoreo y de devolución a los actores.

CAPÍTULO II

PRINCIPIOS, FUNDAMENTOS DEL MODELO Y OBJETIVOS

Artículo 8. Principios rectores. Son principios rectores del POD los previstos en el artículo 3 de la Ley 1454 de 2011, en especial la coordinación, la concurrencia, la subsidiariedad, la sostenibilidad ambiental, la equidad territorial, la integración regional, la participación, la responsabilidad y la transparencia, junto con la eficiencia del gasto público y la gestión basada en evidencia. Se adoptan igualmente, como principios propios de la apuesta territorial del POD, el enfoque regenerativo del territorio, la resiliencia climática, la equidad territorial mediante compensaciones entre subregiones y el reconocimiento del ser atlanticense, entendido como la capacidad de los ciudadanos, los gremios y las instituciones de transformar el territorio para conservarlo y de concretar el modelo de ocupación mediante la gobernanza.

Artículo 9. Enfoque regenerativo y principios del ordenamiento. El POD adopta el enfoque del ordenamiento regenerativo, entendido como la orientación del desarrollo territorial para que las actividades humanas restauren la base natural de la que dependen la vida y la producción —el agua, los ecosistemas y la energía— y no solo reduzcan sus impactos. Este enfoque se apoya en cinco principios que orientan las decisiones del Plan:

- 9.1. La resiliencia como proceso, mediante un ordenamiento transescalar y redundante que conecta proyectos con objetivos comunes;
- 9.2. La incertidumbre como posibilidad de cambio, que trabaja con escenarios de futuro y con gobernanza adaptativa multinivel;
- 9.3. El pensamiento sistémico y participativo, que reconoce el territorio como un sistema integrado en el que no es posible actuar de modo aislado;
- 9.4. La inteligencia territorial con mirada cualitativa, que adopta la ciencia de datos y la inteligencia artificial como herramientas para gestionar la complejidad del territorio; y
- 9.5. Una nueva prosperidad dentro de los límites del territorio, que vincula la conservación con la generación de ingresos y con la equidad territorial.

Parágrafo. El enfoque regenerativo es el criterio transversal que atraviesa los siete ejes temáticos y orienta la interpretación de las directrices del Plan.

Artículo 10. El ser atlanticense como base del modelo. El POD reconoce el ser atlanticense —la capacidad de los ciudadanos, los gremios y las instituciones de adaptarse, transformar y mejorar de manera continua las condiciones sociales y productivas del territorio— como el fundamento social y cultural del modelo de ocupación y como el sujeto de su gobernanza.

El Plan busca fortalecer esta identidad a partir de cinco dimensiones: la identidad Caribe, el sentido de pertenencia, la cultura del cuidado, la innovación para el desarrollo y la corresponsabilidad intergeneracional. De esta identidad se deriva la regla de equidad territorial que da nombre al sistema de compensaciones “Ser Atlanticense”.

Parágrafo. El reconocimiento del ser atlanticense tiene alcance orientador y de gobernanza y no genera, por sí mismo, obligaciones urbanísticas para los municipios ni para los particulares.

Artículo 11. Dinámica demográfica como criterio de ordenamiento. El ordenamiento departamental incorpora, como criterio orientador, las tendencias demográficas del departamento proyectadas al horizonte del Plan, en particular el envejecimiento de la población, la reducción relativa de la población joven, el carácter mayoritariamente urbano de la población y la redistribución del peso poblacional hacia las cabeceras subregionales.

En consecuencia, el Plan orienta la previsión de equipamientos de salud y de cuidado distribuidos en las cinco subregiones, el espacio público accesible, la vivienda adecuada para hogares de menor tamaño y mayor edad, los sistemas de transporte que garanticen la autonomía de las personas mayores y el relevo generacional en el campo, dentro del ámbito de la coordinación supramunicipal y sin sustituir las competencias municipales.

Artículo 12. Objetivo general y objetivos específicos. El objetivo general del POD consiste en orientar el ordenamiento territorial del Atlántico en su escala intermedia mediante directrices y orientaciones supramunicipales, en el marco de la visión Atlántico 2050.

Son objetivos específicos, estructurados a partir de los siete ejes temáticos del documento prospectivo y de la apuesta de equidad territorial:

- 12.1. Promover la seguridad hídrica regional mediante la gestión integral del agua (AGU);
- 12.2. Orientar la regeneración de los ecosistemas estratégicos y la adaptación al cambio climático (BIO);
- 12.3. Promover la diversificación de la matriz energética departamental mediante la transición energética (ENE);
- 12.4. Orientar la ruralidad positiva y la reconversión productiva regenerativa del campo (RUR);
- 12.5. Fortalecer la red departamental de ciencia, tecnología e innovación (CTI);
- 12.6. Consolidar el papel del departamento como plataforma logística y de conectividad de carga y pasajeros con Colombia, el Caribe y otros mercados internacionales (HUB);
- 12.7. Consolidar la red de ciudades sostenibles (CIU).
- 12.8. Reducir las brechas territoriales entre las subregiones y orientar los nuevos crecimientos hacia un sistema urbano más equilibrado.

Son igualmente objetivos específicos consolidar el MOT, fortalecer la gestión del riesgo, definir la cartera de programas y proyectos estratégicos e implementar el sistema de seguimiento y evaluación.

CAPÍTULO III

COMPONENTE ESTRATÉGICO: VISIÓN, MODELO DE OCUPACIÓN Y MODELO REGENERATIVO

Artículo 13. Visión territorial departamental. Adóptese como referente estratégico del POD la visión Atlántico 2050 definida en el DTS. Conforme a ella, al año 2050 el Atlántico será un departamento sostenible, climáticamente resiliente y con una matriz energética diversa y complementaria, que habrá recuperado el agua superficial y sus bosques, consolidado su papel como plataforma logística y productiva del Caribe y reducido las desigualdades entre sus subregiones mediante un modelo de desarrollo regenerativo construido con las comunidades, los gremios y las instituciones.

Parágrafo. La visión constituye un marco de referencia estratégico y no genera, por sí misma, obligaciones urbanísticas para los municipios.

Artículo 14. Adopción del MOT y cartografía oficial. Adóptese el Modelo de Ordenamiento Territorial (MOT) contenido en el DTS y representado en el Anexo Cartográfico Oficial, como síntesis espacial y funcional de las apuestas del POD. El MOT se interpreta como marco de coordinación supramunicipal y de referencia para la coherencia territorial, y no constituye zonificación ni clasificación del suelo municipal. El MOT se entiende como un modelo dinámico o índice móvil, cuya representación cartográfica se compone de la capa de proyectos espacializados y de la capa de resultado del Índice Regenerativo a que se refiere el artículo siguiente, y se actualiza en función del portafolio de proyectos que se decida ejecutar.

Artículo 15. Índice Regenerativo y catálogo de estándares de huella. Adóptese el Índice Regenerativo del POD, desarrollado específicamente para el departamento del Atlántico y contenido en el Documento Técnico de Soporte, como instrumento técnico de análisis, priorización y seguimiento del Modelo de Ordenamiento Territorial. El Índice sintetiza, sobre una malla de 33.416 hexágonos de aproximadamente diez hectáreas que cubre la totalidad del territorio departamental, cuatro balances territoriales —hídrico, ecosistémico, energético y de carbono— en un valor comprendido entre menos uno y más uno que expresa la resiliencia climática de cada unidad y el aporte de cada intervención a mejorarla. Adóptese, asimismo, el catálogo de estándares de huella del POD como instrumento técnico que estima el impacto de las actividades y los proyectos en agua, energía y carbono y lo traduce, para efectos del sistema de compensaciones, a la superficie de bosque seco tropical equivalente.

Parágrafo 1. El Índice Regenerativo y los estándares de huella tienen carácter técnico, indicativo y de soporte a la decisión y al seguimiento; no clasifican, zonifican ni asignan usos del suelo, no constituyen norma urbanística ni determinante de ordenamiento territorial, y sus resultados no producen, por sí mismos, efectos vinculantes sobre los municipios ni sobre los particulares.

Parágrafo 2. Los coeficientes del catálogo son valores de referencia expresados en rangos mínimo, medio y máximo, contruidos a partir de literatura técnica y tablas sectoriales, que deberán precisarse mediante los estudios de detalle propios de la estructuración de cada

proyecto. La Secretaría de Planeación Departamental, con el apoyo del LITA, mantendrá, versionará y hará público el modelo, sus supuestos y su documentación metodológica.

Artículo 16. Zonas de vocación territorial, subregiones funcionales y sistemas estructurantes. Reconózcase, como componentes del MOT, las cinco zonas de vocación territorial definidas en el DTS, a saber, el territorio sur de agua y bosques con vocación de bioeconomía y provisión de servicios ecosistémicos; el territorio central oriental con vocación energética, de agricultura regenerativa y de crecimiento industrial sobre el margen del río Magdalena; el territorio de lomeríos con función de conservación de bosques y regulación hídrica; el territorio costero con vocación de turismo sostenible y resiliencia climática; y el territorio metropolitano como centro productivo, logístico y de servicios especializados.

Artículo 17. Las cinco subregiones funcionales y sus vocaciones. Para efectos de coordinación y armonización, el POD reconoce cinco subregiones funcionales con las siguientes vocaciones territoriales, derivadas del proceso participativo y del diagnóstico:

17.1. La subregión Metropolitana (Barranquilla, Soledad, Malambo, Galapa y Puerto Colombia), como nodo articulador de servicios, innovación y logística;

17.2. La subregión Centro (Sabanalarga, Baranoa, Luruaco, Polonuevo y Usiacurí), con vocación de cultura, patrimonio, agricultura y economía creativa;

17.3. La subregión Oriental (Sabanagrande, Santo Tomás, Palmar de Varela y Ponedera), con vocación de bienestar, resiliencia y desarrollo biocultural sobre el margen del río Magdalena;

17.4. La subregión Sur (Repelón, Campo de la Cruz, Manatí, Santa Lucía, Candelaria y Suan), con vocación de producción agroalimentaria sostenible y de provisión de servicios ecosistémicos; y

17.5. La subregión Costera (Tubará, Juan de Acosta y Piojó), con vocación de biodiversidad, turismo sostenible y energías renovables.

Parágrafo. La delimitación y las vocaciones subregionales tienen finalidad de coordinación y no producen efectos de clasificación, zonificación ni asignación de usos del suelo.

Artículo 18. Estrategia regenerativa de ocupación en red. Adóptese, como componente del Modelo de Ordenamiento Territorial, la estrategia regenerativa de ocupación en red, que orienta el crecimiento del departamento desde la dispersión hacia una estructura de corredores y nodos articulada por el sistema férreo, en la que cada municipio cumple un rol funcional y el crecimiento se concentra en torno a las estaciones.

La estrategia se organiza sobre una troncal estructurante multipropósito que separa la carga de los pasajeros, un sistema regional de cercanías con sus estaciones, un umbral de accesibilidad de treinta minutos a la oferta intermedia de servicios y el desarrollo orientado al transporte sostenible (DOTS) en los entornos de estación.

Las condiciones de ocupación que la estrategia habilita constituyen, además, la base territorial de la productividad y del nearshoring, cuya renta contribuye a financiar la regeneración del territorio a través del sistema de compensaciones.

Parágrafo. La estrategia de ocupación en red tiene alcance de orientación supramunicipal e indicativo; la reserva de corredores y de entornos de estación se recomienda para su incorporación progresiva en los instrumentos municipales y no constituye reglamentación de usos del suelo.

Asimismo, se reconocen igualmente las subregiones funcionales y los sistemas estructurantes ambiental, de gestión del riesgo, de asentamientos, de movilidad y de equipamientos.

Parágrafo. La delimitación de zonas, subregiones y sistemas tiene finalidad de coordinación y armonización, y no produce efectos de clasificación, zonificación ni asignación de usos del suelo.

Artículo 19. Sistema de compensaciones territoriales “Ser Atlanticense”. Reconócese el sistema de compensaciones territoriales “Ser Atlanticense” como criterio de equidad territorial y de priorización de la inversión departamental, que traduce la identidad del ser atlanticense en una regla de solidaridad entre las subregiones que demandan recursos del territorio y las que proveen servicios ecosistémicos. El sistema opera como un circuito interno del propio POD, así la huella de los proyectos localizados en las zonas de mayor resiliencia y menor pobreza —identificadas de manera indicativa con un Índice de Pobreza Multidimensional del ámbito inferior al veintiséis por ciento (26%)— se reinvierte, expresada en hectáreas de restauración de bosque seco tropical, en las zonas deficitarias del departamento.

La prioridad de recepción de cada municipio combina su pobreza multidimensional y su déficit ambiental, con una ponderación de cincuenta y cinco por ciento (55%) a la primera y cuarenta y cinco por ciento (45%) al segundo, de modo que las zonas con mayores niveles de pobreza y menor capacidad de gobernanza, en particular los territorios del sur y de los lomeríos, encabezan la recepción.

La compensación se entiende como instrumento de mejoramiento social y no solamente de retribución ambiental.

Parágrafo. Las compensaciones se materializan mediante acuerdos de voluntades, esquemas de pago por servicios ambientales, las compensaciones ambientales de los proyectos que las generen y la participación en los mercados de carbono, biodiversidad y agua, sin imponer obligaciones a los municipios ni a los particulares; los umbrales y la priorización son indicativos y se recalculan con los datos de cada proyecto y con cada corte del Índice Regenerativo.

CAPÍTULO IV

DIRECTRICES Y ORIENTACIONES SUPRAMUNICIPALES

Artículo 20. Mandatos transversales de las directrices: reservar y contener. Las directrices y orientaciones supramunicipales del POD se estructuran sobre dos mandatos transversales de carácter estratégico y coordinador.

El primero, reservar, orienta la delimitación y protección oportuna, en los instrumentos de las escalas competentes, del suelo que el modelo requiere para el horizonte 2050 —en particular los corredores del sistema férreo y de las conducciones regionales de agua, las zonas con aptitud para energías renovables, la estructura ecológica principal, el suelo logístico e industrial y los nodos de ciencia y tecnología—, con el fin de evitar su ocupación con usos incompatibles antes de su materialización.

El segundo, contener, orienta el crecimiento urbano hacia un modelo compacto y hacia los entornos de las estaciones del sistema de movilidad, y desestimula la urbanización dispersa que triplicó la huella urbana del departamento entre 1989 y 2026.

Parágrafo. Estos mandatos se expresan como orientaciones supramunicipales indicativas y no constituyen reglas de uso, ocupación o transformación del suelo, cuya reglamentación corresponde a los municipios conforme a la Ley 388 de 1997; la reserva de suelo se entiende como recomendación de coordinación para su incorporación progresiva en la revisión de los instrumentos municipales.

Artículo 21. Alcance de las directrices y orientaciones supramunicipales. Las directrices y orientaciones contenidas en el presente capítulo constituyen el marco supramunicipal de ordenamiento del territorio departamental, tienen el carácter estratégico, directriz y coordinador propio de la naturaleza del POD y se organizan a partir de los siete ejes temáticos del documento prospectivo, junto con las directrices transversales de patrimonio cultural y de articulación multinivel.

El desarrollo técnico de cada directriz, con sus criterios, parámetros e insumos cartográficos, corresponde al eje temático respectivo del DTS.

Parágrafo. Las directrices y orientaciones de este capítulo no modifican la clasificación ni los usos del suelo municipal, no constituyen regulación urbanística ni tratamientos o normas de aprovechamiento, no establecen reglas de uso, ocupación o transformación del suelo, cuya reglamentación corresponde a los municipios conforme a la Ley 388 de 1997 y al Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015, no sustituyen los estudios básicos y detallados de riesgo de competencia municipal ni las competencias de las autoridades ambientales, energéticas y del sector cultura, y se aplican conforme al principio de rigor subsidiario.

Artículo 22. Directrices de gestión integral del agua (AGU). El departamento promoverá, mediante orientaciones supramunicipales, la gestión integral del agua y la seguridad hídrica regional, con criterios de redundancia de las fuentes de abastecimiento, autonomía de almacenamiento en los nodos críticos, ampliación de la cobertura y la calidad del agua rural, saneamiento con reúso del agua tratada y protección de las zonas de recarga de acuíferos y de los ecosistemas reguladores. La apuesta a 2050 es la seguridad hídrica regional con redundancia de fuentes, autonomía de almacenamiento en los nodos críticos, cobertura

rural con calidad de agua segura y saneamiento con reúso bajo una lógica de economía circular.

Conforme al artículo 32 de la Ley 2294 de 2023, el MOT se estructura a partir de la oferta hídrica, las cuencas hidrográficas y el ciclo del agua, por lo cual el departamento orientará la localización de infraestructuras y la ocupación regional del territorio en función de la disponibilidad y la vulnerabilidad hídricas, promoverá la gobernanza de cuencas y articulará las directrices departamentales con los planes de ordenación y manejo de cuencas hidrográficas.

Artículo 23. Directrices de biodiversidad, adaptación al cambio climático y gestión del riesgo (BIO). El departamento orientará la protección y regeneración de los ecosistemas estratégicos y de la estructura ecológica principal como soporte del modelo territorial, la conectividad ecológica entre el mar y el río Magdalena, la articulación con las determinantes ambientales, la adaptación al cambio climático y el manejo de la erosión costera y del ascenso del nivel del mar mediante soluciones que combinen obras grises y verdes. Definirá igualmente criterios de coordinación intermunicipal para la gestión del riesgo, que comprenden la identificación de amenazas supramunicipales —en particular la inundación, la erosión costera y el desabastecimiento hídrico—, las medidas de reducción, los protocolos de coordinación interinstitucional y los criterios de priorización de inversiones, en armonía con la Ley 1523 de 2012 y con los planes integrales de gestión del cambio climático territoriales previstos en las Leyes 1931 de 2018 y 2169 de 2021. La apuesta a 2050 es una estructura ecológica principal restaurada y conectada, humedales y planicies que atenúan las inundaciones, manglares y bosque seco tropical en recuperación y una franja costera protegida, con la conservación como fuente de ingresos para las comunidades.

Artículo 24. Directrices de transición energética (ENE). El departamento promoverá la diversificación de la matriz energética departamental con aprovechamiento del potencial solar y eólico, la identificación indicativa de zonas con aptitud para energías renovables y de áreas cuya exclusión se recomienda por su valor ecosistémico —en particular el bosque seco tropical, los manglares y los sitios Ramsar—, la promoción de comunidades energéticas y de la autogeneración en techos industriales y portuarios, y la coordinación de la infraestructura de líneas y subestaciones de conexión. La apuesta a 2050 es una matriz energética diversa que aprovecha el potencial solar y eólico propio mediante zonas estratégicas ordenadas para evitar conflictos con los ecosistemas, con generación distribuida y autogeneración.

Artículo 25. Directrices de ruralidad positiva (RUR). El departamento orientará la ruralidad positiva y la reconversión productiva regenerativa del campo, la identificación indicativa de áreas prioritarias de restauración en el suelo rural, los modelos de ocupación rural regenerativa en las áreas aptas para el desarrollo agropecuario, la especialización productiva por subregión, la articulación urbano-rural, la conectividad física y digital de los asentamientos rurales, el turismo rural y el agroturismo como actividades complementarias y el cierre de brechas de calidad de vida entre el campo y las cabeceras municipales. La

apuesta a 2050 es una agricultura y una ganadería propositivas y regenerativas, con un suelo rural que produce alimentos y sostiene servicios ecosistémicos y con cierre de las brechas de infraestructura básica entre las cabeceras y la ruralidad.

Artículo 26. Directrices de la red de ciencia, tecnología e innovación (CTI). El departamento orientará la conformación de la red departamental de nodos de ciencia, tecnología e innovación con criterios de localización subregional y funciones diferenciadas, la desconcentración de capacidades fuera del área metropolitana, la infraestructura digital estratégica —centros de datos, conectividad y zonas de desarrollo tecnológico— y la especialización funcional supramunicipal de las cadenas productivas, dirigida a consolidar al departamento como plataforma exportadora de bienes y servicios sofisticados. La apuesta a 2050 es una red de ciencia, tecnología e innovación desconcentrada hacia todo el territorio y orientada a la bioeconomía, la resiliencia climática y la transición energética.

Artículo 27. Directrices de enclave regional y plataforma logística (HUB). El departamento orientará la movilidad regional multimodal, la logística y la consolidación del Atlántico como plataforma de conexión de carga y de pasajeros con Colombia, el Caribe y otros mercados internacionales, incluida la articulación de los sistemas portuario, fluvial, férreo y aeroportuario y de las plataformas logísticas, la jerarquización de los corredores de carga, la confiabilidad operativa del canal de acceso y de la navegabilidad, la reserva indicativa de corredores férreos e intermodales, la infraestructura de servicios públicos supramunicipales y los equipamientos departamentales. Estas orientaciones se aplican mediante instrumentos de coordinación y concurrencia con la Nación, los municipios y los prestadores de servicios. La apuesta a 2050 es la consolidación del Atlántico como enclave regional y hub del Caribe, apoyado en su infraestructura portuaria, aeroportuaria, férrea y vial, dentro de una visión productiva compatible con el ambiente.

Artículo 28. Directrices de la red de ciudades sostenibles (CIU). El departamento orientará la consolidación del sistema de asentamientos y de la red de ciudades sostenibles, el crecimiento urbano con criterio de compacidad, la complementariedad de los equipamientos regionales con criterio de acceso en un radio de treinta minutos, el desarrollo urbano orientado al transporte sostenible con vivienda asociada a los nodos de mayor accesibilidad y la articulación entre las cabeceras municipales y el área metropolitana. La apuesta a 2050 es una red de ciudades sostenibles con crecimiento compacto, complementariedad de equipamientos a treinta minutos entre subregiones y un sistema de movilidad multimodal departamental. En particular, el departamento promoverá la reserva indicativa de los corredores del Sistema Regional de Cercanías del Atlántico y de sus estaciones, y el desarrollo orientado al transporte sostenible (DOTS) en sus entornos, con vivienda de interés social y prioritario asociada.

Artículo 29. Directrices de patrimonio cultural. El departamento orientará la identificación, protección y salvaguarda del patrimonio cultural material e inmaterial del Atlántico como soporte de la identidad territorial, conforme a la Ley 397 de 1997, la Ley 1185 de 2008 y el Decreto Único Reglamentario 1080 de 2015, modificado por el Decreto Nacional 2358 de 2019. Los bienes de interés cultural y los planes especiales de manejo y

protección de escala nacional o departamental constituyen determinantes que el POD identifica y espacializa, y cuya incorporación corresponde a los municipios en sus instrumentos de ordenamiento.

Artículo 30. Escalas de incorporación de las directrices: municipios, Área Metropolitana y RAP Caribe. Las directrices y orientaciones del POD se incorporan en tres escalas, conforme a las competencias de cada una: los veintitrés municipios, en sus planes de ordenamiento territorial (POT, PBOT y EOT), principalmente en sus procesos de revisión; el Área Metropolitana de Barranquilla, a través del Plan Estratégico Metropolitano de Ordenamiento Territorial (PEMOT) y de los hechos metropolitanos —entre ellos el abastecimiento y el saneamiento metropolitano, los bordes ecológicos de la conurbación, el sistema de cercanías y sus entornos, el cinturón rural de contención, las válvulas de carga y el distrito de ciencia y tecnología—; y la Región Administrativa y de Planificación (RAP) Caribe, mediante los hechos regionales —la gestión del río Magdalena y del Canal del Dique, la resiliencia del litoral, la transición energética y la interconexión, la plataforma logística y la red férrea nacional y la red de conocimiento del Caribe—.

Parágrafo. En todas las escalas la coordinación se apoya en la métrica común del modelo regenerativo y respeta las competencias propias de cada entidad, en particular las del Área Metropolitana conforme a la Ley 1625 de 2013.

Artículo 31. Integración de planes sectoriales y articulación multinivel. La integración espacial de los planes sectoriales departamentales y su articulación multinivel se efectuarán mediante la matriz de articulación, mesas técnicas, acuerdos interadministrativos, criterios de priorización concertados e información interoperable, conforme al principio de concurrencia previsto en el artículo 27 de la Ley 1454 de 2011.

Artículo 32. Esquemas asociativos territoriales y coordinación metropolitana. El departamento promoverá los esquemas asociativos territoriales previstos en la Ley 1454 de 2011 —asociaciones de municipios y de departamentos, provincias administrativas y de planificación y regiones administrativas y de planificación conforme a la Ley 1962 de 2019— como mecanismos de gestión de los hechos territoriales supramunicipales y de ejecución concurrente de la cartera de programas y proyectos. La articulación con el Área Metropolitana de Barranquilla se adelantará con pleno respeto de las competencias que le asigna la Ley 1625 de 2013 respecto de los hechos metropolitanos, mediante agendas conjuntas, intercambio de información y acuerdos interadministrativos.

Artículo 33. Coordinación ambiental. Sin perjuicio de que el POD no está sujeto al procedimiento de concertación ambiental previsto en el artículo 24 de la Ley 388 de 1997, la Gobernación del Atlántico incorpora como estándar de gobernanza la coordinación técnica con la Corporación Autónoma Regional del Atlántico (CRA) y con las demás autoridades ambientales con jurisdicción en el departamento, documentada mediante actas y conceptos técnicos que harán parte del expediente del POD.

CAPÍTULO V

PROGRAMAS, PROYECTOS, PRIORIZACIÓN Y FINANCIACIÓN

Artículo 34. Cartera de programas y proyectos estratégicos. Adóptese la Cartera de programas y proyectos estratégicos contenida en los anexos de esta ordenanza, la cual hace parte integral de la presente ordenanza, organizada conforme a los siete ejes temáticos del documento prospectivo, a saber, la gestión integral del agua (AGU), la biodiversidad y adaptación al cambio climático (BIO), la transición energética (ENE), la ruralidad positiva (RUR), la red de ciencia, tecnología e innovación (CTI), el enclave regional (HUB) y la red de ciudades sostenibles (CIU).

Artículo 35. Proyectos de ejecución temprana. El POD identifica siete proyectos de ejecución temprana, uno por cada eje temático, con los que se inicia la implementación del Plan por su alto impacto sobre los balances del territorio y su cobertura de las cinco subregiones: el Sistema Regional de Tratamiento, Saneamiento y Reúso de Aguas Residuales; la generación solar fotovoltaica en la franja centro-sur de aptitud alta; la restauración y conectividad ecológica del bosque seco tropical; el Sistema Regional de Cercanías del Atlántico; el sistema férreo de carga e integración industrial-portuaria; la modernización de los distritos de riego con recuperación del Embalse del Guájaro; y la red de centros de desarrollo tecnológico y laboratorios de innovación.

Parágrafo. Los proyectos de maduración larga inician su gestión y la reserva de suelo en el corto plazo, aunque su operación se materialice en el mediano o largo plazo.

Artículo 36. La ficha de proyecto como unidad de gestión. La unidad mínima de planeación y ejecución del Plan es la ficha de proyecto, que adopta el enfoque de cadena de valor de la inversión pública y es compatible con la Metodología General Ajustada (MGA) del Departamento Nacional de Planeación, de modo que los proyectos puedan registrarse y gestionarse en los sistemas nacionales de inversión. Cada ficha reúne la identificación y el ámbito espacializado del proyecto, la caracterización de la población y de la pobreza de su ámbito, el problema y los objetivos, el producto del Catálogo de Productos del DNP y su cadena de valor, los indicadores con línea base y meta, los costos y su programación, los estándares de huella ambiental, el portafolio de financiación, la articulación multinivel, el modelo de gobernanza y la salida cartográfica.

Artículo 37. Priorización y programación temporal. La cartera se prioriza combinando el impacto territorial y la maduración de cada proyecto, de lo que resultan cuatro categorías: estratégico de ejecución temprana; estratégico de maduración larga; complementario de mediano plazo; y habilitante o dependiente. Los proyectos asociados al agua, el saneamiento, la restauración, los humedales, la erosión y el riesgo se clasifican como de impacto alto por reducir la vulnerabilidad estructural del departamento. La programación distingue el inicio de la gestión de la materialización, ordena la asignación de recursos según las cadenas de prerequisites y se despliega sobre seis periodos administrativos a lo largo del horizonte del Plan.

Parágrafo. La priorización y la programación son indicativas y se actualizan en los ciclos de seguimiento del Plan.

Cada programa o proyecto identifica, como contenidos mínimos, el objetivo, el alcance territorial, la entidad líder, las concurrencias, las fuentes indicativas de financiación y los criterios de priorización.

La cartera incorpora los proyectos estructurantes definidos en el documento prospectivo, entre ellos el Sistema Regional de Abastecimiento y Almacenamiento de Agua, el Sistema Regional de Tratamiento, Saneamiento y Reúso de Aguas Residuales, la Restauración de la Estructura Ecológica Principal y Resiliencia Climática, las Zonas Estratégicas para Energías Renovables el Sistema Regional de Cercanías del Atlántico y el Sistema de Movilidad Multimodal Departamental.

Artículo 38. Armonización con instrumentos de planificación e inversión. La ejecución del POD se armoniza con el Plan de Desarrollo Departamental, los bancos de programas y proyectos y los mecanismos de concurrencia con la Nación y los municipios. Los montos y fuentes señalados en la cartera son indicativos y no imponen obligaciones presupuestales a los municipios ni comprometen por sí mismos vigencias futuras.

Artículo 39. Reglas de concurrencia y cofinanciación. La concurrencia y la cofinanciación de programas y proyectos se estructuran sobre la complementariedad de esfuerzos, la distribución voluntaria de cargas y beneficios, la transparencia y la trazabilidad. Se instrumentan mediante acuerdos interadministrativos y los actos propios de cada entidad competente, sin condicionamientos unilaterales del departamento hacia los municipios.

Artículo 40. Instrumentos de financiación. La ejecución de la cartera de programas y proyectos podrá apoyarse, de manera indicativa, en los recursos propios del departamento, el Sistema General de Regalías, los mecanismos de cofinanciación con la Nación y los municipios, la cooperación internacional, las asociaciones público-privadas, los esquemas de pago por servicios ambientales y la participación en mercados de carbono, biodiversidad y agua, conforme a la normativa vigente.

El portafolio de financiación reúne instrumentos públicos, privados, de banca multilateral y climática y mixtos, cuya idoneidad se define por su afinidad con cada eje.

El agua se apoya en el Plan Departamental de Aguas, el Sistema General de Participaciones, las asignaciones del Sistema General de Regalías y el Fondo de Agua del Atlántico; la biodiversidad, en la asignación ambiental, las compensaciones ambientales, los bancos de hábitat, la inversión forzosa de no menos del uno por ciento (1%) y los mercados de carbono; la energía, en la inversión privada, las comunidades energéticas y los fondos FENOGÉ, FAER y FAZNI; el enclave regional, en las asociaciones público-privadas y la banca multilateral; las ciudades, en la cofinanciación de transporte y la captura de valor del suelo; la ruralidad, en la banca agropecuaria y las compensaciones de bosque seco; y la ciencia y la tecnología, en la asignación de ciencia, tecnología e innovación y la cooperación internacional.

Las compensaciones ambientales derivadas de los proyectos del propio Plan pueden dirigirse a las áreas de restauración, articulando la carga regulatoria con la financiación de la regeneración.

Parágrafo. La referencia a estas fuentes no constituye compromiso presupuestal ni autorización de gasto, los cuales se sujetan a los instrumentos propios de cada entidad.

Artículo 41. Ruta de implementación. La puesta en marcha del Plan se ordena en una secuencia que la Secretaría de Planeación Departamental adapta a su calendario: consolidar la ficha de cada proyecto; confirmar su categoría de priorización y el inicio de su gestión y ordenar la programación de recursos por periodo; seleccionar la combinación de fuentes de financiación según su idoneidad por eje; adoptar el modelo de gobernanza recomendado y vincular a las Juntas de Acción Comunal como implementadoras y veedoras; aplicar el sistema de compensaciones a los proyectos donantes; y poner en marcha el tablero de seguimiento con la rutina de recálculo del Índice Regenerativo y de re-renderizado del Modelo de Ordenamiento al cierre de cada periodo.

CAPÍTULO VI

GOBERNANZA TERRITORIAL

Artículo 42. Estructura de gobernanza. Créase la estructura de gobernanza del POD, conformada por el Comité Directivo, como instancia estratégica; el Comité Técnico, como instancia operativa; y las Mesas de Articulación subregionales y sectoriales. Su composición, funciones y periodicidad se desarrollan en el Anexo de Gobernanza que hace parte integral de la presente ordenanza.

Artículo 43. Modelos de gobernanza de los proyectos. El Plan adopta un catálogo de modelos de gobernanza y un método para recomendar los más adecuados a cada proyecto según su número de municipios, su capacidad institucional, su grado de ruralidad, el número de Juntas de Acción Comunal y su naturaleza socioecológica. El catálogo comprende la gobernanza policéntrica con esquema asociativo, la gobernanza colaborativa de mesa única, la co-gestión comunitaria, la gestión delegada con fortalecimiento de capacidades, la gobernanza de impacto colectivo, la gobernanza adaptativa socioecológica, la gobernanza de misión y la gobernanza urbana colaborativa.

Parágrafo. En todos los modelos las Juntas de Acción Comunal ocupan un lugar protagónico como implementadoras y veedoras, y los convenios solidarios de la Ley 2166 de 2021 operan como vehículo de ejecución comunitaria aplicable a recursos de cualquier fuente.

Artículo 44. Secretaría Técnica. La Secretaría de Planeación Departamental ejercerá la Secretaría Técnica del POD, con funciones de custodia del expediente, administración de versiones, coordinación de las matrices normativa y de articulación, elaboración de los informes de seguimiento y convocatoria de las instancias de gobernanza.

Artículo 45. Laboratorio de Inteligencia Territorial del Atlántico (LITA). Créase el Laboratorio de Inteligencia Territorial del Atlántico (LITA) como instancia técnica consultiva

adscrita a la Secretaría de Planeación Departamental, con funciones de articulación interinstitucional, gestión de información territorial, incubación y maduración técnica de proyectos estratégicos, facilitación del encuentro entre actores y de los procesos participativos, y seguimiento a indicadores. Sus recomendaciones y productos tienen carácter consultivo y no producen efectos jurídicos vinculantes de manera autónoma. La Gobernación reglamentará su conformación, régimen de operación y fuentes de financiación. Como parte de sus funciones de gestión de información, el LITA operará el Cerebro Social del Atlántico, sistema de inteligencia social territorial que recopila y organiza la información de diagnóstico, formulación y participación al servicio de la gestión de los proyectos del POD, con carácter consultivo y con estricta observancia del régimen de protección de datos personales de la Ley 1581 de 2012.

Artículo 46. Articulación con la CROT. Reconózcase la Comisión Regional de Ordenamiento Territorial del Atlántico (CROT), creada mediante la Ordenanza 0130 de 2011 e instalada en el marco de la formulación del POD, como instancia de validación técnica del modelo territorial. La Gobernación garantizará su funcionamiento periódico y su participación en la validación, el seguimiento y la revisión del POD.

Artículo 47. Mecanismos de articulación multinivel. La articulación multinivel del POD se efectúa mediante mesas de armonización, acuerdos interadministrativos, protocolos de intercambio de información, agendas conjuntas de proyectos y coordinación con las autoridades ambientales y sectoriales.

Artículo 48. Protocolo de gestión de disensos. Las diferencias que surjan en la aplicación del POD se gestionarán de manera escalonada, desde las mesas técnicas hasta el Comité Directivo, con mediación de la CROT y participación del Departamento Nacional de Planeación como instancia técnica nacional en las controversias no resolubles en el nivel departamental. Todas las actuaciones quedarán documentadas en el expediente del POD.

Artículo 49. Participación, transparencia y publicidad. La implementación del POD garantizará el acceso público a la información, los mecanismos de participación ciudadana, la socialización territorial en las cinco subregiones y la publicación periódica de los informes de seguimiento.

CAPÍTULO VII

SEGUIMIENTO, EVALUACIÓN Y SISTEMAS DE INFORMACIÓN

Artículo 50. Sistema de seguimiento y evaluación. Adóptese el sistema de seguimiento y evaluación del POD, integrado por indicadores con línea base, metas, periodicidad, responsables y mecanismos de verificación. El sistema incorpora los indicadores de seguimiento por cada uno de los siete ejes temáticos (AGU, BIO, ENE, RUR, CTI, HUB y CIU) y los cuatro balances territoriales (hídrico, ecosistémico, energético y de carbono) del Índice Regenerativo definidos en el Documento Técnico de Soporte.

Entre los indicadores por eje se cuentan la cobertura rural de acueducto, la reducción del IRCA rural y las horas de autonomía de almacenamiento en los nodos críticos (AGU); la superficie de bosque natural y de humedales restaurados y la proporción de línea de costa

protegida (BIO); la capacidad renovable instalada y la participación de la generación local en el consumo (ENE); la superficie bajo sistemas regenerativos y silvopastoriles y la brecha de necesidades básicas entre las cabeceras y la zona rural (RUR); la completitud multimodal y la carga movilizadora por el sistema portuario (HUB); y el índice de complementariedad territorial y la accesibilidad de la vivienda a los centros de empleo (CIU). La línea base corresponde a los indicadores de partida del diagnóstico contenidos en el DTS.

El sistema opera en tres niveles complementarios. El de proyecto, sobre la ficha, el marco lógico y la meta física; el de eje, sobre los indicadores sectoriales de línea base frente a las metas; y el de Plan, sobre los cuatro balances del Índice Regenerativo y la proporción de territorio en condición positiva, neutra o crítica.

El seguimiento del Plan re-ejecuta el modelo regenerativo. En cada ciclo se actualizan los indicadores, se recalcula el Índice sobre la malla de hexágonos y se re-renderiza la cartografía del Modelo de Ordenamiento, de modo que el Plan pueda corregir su rumbo sin perder su dirección.

El control social por las Juntas de Acción Comunal, el Consejo Territorial de Planeación y la Comisión Regional de Ordenamiento Territorial forma parte del sistema.

La Secretaría Técnica presentará un informe anual a la Asamblea Departamental y mantendrá un tablero público de seguimiento.

Artículo 51. SIG y Observatorio Territorial. El sistema de información geográfica del POD y el Observatorio Territorial del Atlántico soportarán el seguimiento del MOT, con interoperabilidad con los sistemas de información municipales, trazabilidad cartográfica y estándares técnicos definidos por la Secretaría Técnica. El sistema de información geográfica del POD avanzará de manera gradual hacia la interoperabilidad con el modelo de datos LADM-COL y con el Sistema de Administración del Territorio (SAT), en lo que resulte pertinente a la naturaleza directriz del instrumento.

Artículo 52. Gestión catastral multipropósito. El departamento, en su condición de gestor catastral habilitado conforme a la Ley 1955 de 2019, articulará la información catastral multipropósito con el sistema de información geográfica del POD y el Observatorio Territorial, como soporte de la espacialización de las determinantes, del seguimiento del MOT y de la gestión de la información predial, en coordinación con los municipios y las autoridades competentes.

Artículo 53. Matriz de articulación con instrumentos municipales. Adóptese la matriz de articulación con los instrumentos municipales como herramienta metodológica de coordinación para la lectura cruzada entre las directrices departamentales y los contenidos de los POT, PBOT y EOT. La matriz no constituye imposición de contenido urbanístico municipal.

CAPÍTULO VIII

REVISIÓN, ACTUALIZACIÓN Y GESTIÓN DE CAMBIOS

Artículo 54. Causales de revisión. Son causales de revisión del POD los cambios en las determinantes del ordenamiento territorial, los hechos territoriales sobrevinientes, los resultados del sistema de seguimiento y evaluación, la actualización metodológica y las nuevas condiciones de riesgo o de cambio climático.

Artículo 55. Procedimiento de revisión. La revisión del POD se adelantará conforme a etapas de alistamiento, diagnóstico focalizado, propuesta técnica, articulación multinivel, socialización y adopción mediante ordenanza modificatoria.

Artículo 56. Régimen de transición y armonización progresiva. Las directrices del POD se incorporarán a los instrumentos municipales de manera progresiva, principalmente en los procesos de revisión de los POT, PBOT y EOT conforme a la Ley 388 de 1997 y al Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015. El departamento prestará acompañamiento técnico a los municipios sin sustituir su competencia.

CAPÍTULO IX DISPOSICIONES FINALES

Artículo 57. Repositorio oficial y consulta pública. La Gobernación mantendrá un repositorio oficial de consulta pública con el texto vigente de la ordenanza, el DTS, los anexos, la cartografía oficial, las matrices, los informes de seguimiento y el historial de versiones.

Artículo 58. Vigencia. La presente ordenanza rige a partir del día siguiente a su publicación, deroga las disposiciones departamentales que le sean contrarias. No deroga ni modifica los POT, PBOT y EOT ni las normas urbanísticas municipales, cuya vigencia y aplicación permanecen inalteradas.

PUBLÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE.

Dada en Barranquilla, Distrito Especial, Industrial y Portuario, a los _____ días del mes de _____ de dos mil veintiséis (2026)