

**PLAN DE ORDENACION Y MANEJO DE LA
CUENCA HIDROGRAFICA DEL CANAL DEL DIQUE**

ESTUDIO PARA LA CONFORMACIÓN DE LA COMISION CONJUNTA



Cartagena, julio de 2.005

PLAN DE ORDENACION Y MANEJO DE LA CUENCA HIDROGRAFICA DEL CANAL DEL DIQUE

ESTUDIO PARA LA CONFORMACIÓN DE LA COMISION CONJUNTA¹

INTRODUCCION²

El marco jurídico y político que a continuación se señala permitirá conocer los parámetros dentro de los cuales es posible emprender el plan de ordenación de la cuenca, así como los instrumentos que institucionalmente facilitarán su ejecución.

No es posible proyectar ningún tipo de actividad con trascendencia local, regional y nacional si no se reconocen y razonan las normas que con sus bondades o fallas la regulan. Adicionalmente, ajustarse a lo que jurídica y políticamente se ha instituido estructura los cimientos que garantizan la sostenibilidad en el tiempo de un plan de ordenación y manejo concordante con nuestro espectro ambiental nacional y su correlación internacional.

Finalmente, conocer el marco jurídico y político proporciona una herramienta en la que los usuarios finales del plan advierten el origen y la naturaleza de las decisiones que en él se tomen, precisando con claridad los derechos y limitaciones de dichas intervenciones, junto a las recomendaciones que se formulen. Asegura, además, una clara identificación de las circunstancias y responsabilidades de la situación actual de la cuenca, tratándose de la acción u omisión de quienes tienen a su cargo su desarrollo, o de los vacíos y falencias existentes en el marco.

ANTECEDENTES

La **Cuenca Hidrográfica** es concebida como el área de aguas superficiales o subterráneas que vierten a una red hidrográfica natural con uno o varios cauces naturales, de caudal continuo o intermitente, que confluyen en un curso mayor que, a su vez, puede desembocar en un río principal, en un depósito natural de aguas, en un pantano o directamente en el mar. Su delimitación está dada por la línea de divorcio de aguas (Decretos 2811 de 1974 y 1729 de 2002).

Por su parte, la **Ordenación de Cuenca** es definida como la planeación del uso y manejo sostenible de los recursos naturales renovables que en ella se encuentran, en pro



¹ Documento desarrollado por el Ing. Alvaro Viloria Romero, contrato No.001/05, para la formulación del Plan de Ordenamiento y Manejo Integrado y para la declaratoria del Distrito de Manejo Integrado en la ecorregión y humedal del Canal del Dique. Julio de 2.005.

² Se incluyen en este informe los estudios y conceptos realizados por los consultores de Conservación Internacional Colombia para los POM de la Ciénaga de la Virgen en Cartagena y Ciénaga de Mallorquín en Barranquilla financiados por CARDIQUE y CRA en el 2.004 y 2.005.

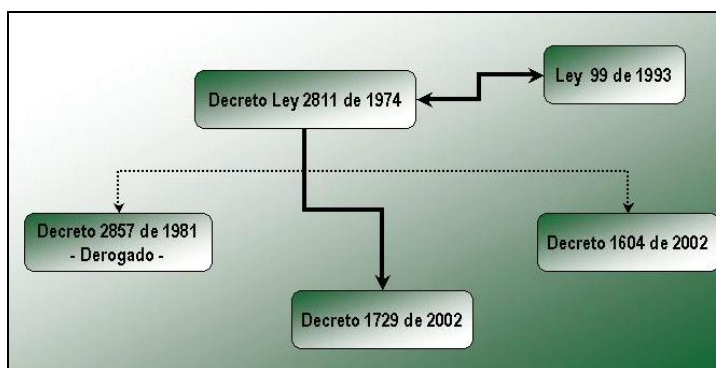
de mantener o restablecer un adecuado equilibrio entre el aprovechamiento económico de estos y la conservación de su estructura físico-biótica, especialmente los recursos hídricos, mediante la ejecución de programas y proyectos específicos dirigidos a conservar, preservar, proteger o prevenir el deterioro y/o restaurar (Decreto 1729 de 2002).

Frente a esta última definición, conviene resaltar el hecho de que dentro de la cuenca convergen elementos biofísicos y se desarrollan procesos ecológicos que le son inherentes a su estructura y que enmarcan por ello su carácter de “**Área de Manejo Especial**”, cuyo proceso no responde a las demarcaciones político administrativas (entidades en el nivel nacional, regional y local) instituidas como espacios de gestión social, económica e institucional. Lo que se reconoce es el hecho de que los ecosistemas naturales no tienen directa correspondencia con los límites administrativos con los cuales se organiza un territorio, requiriendo de manera puntual, de unidades de gestión en las que se permita integrar las áreas ambientales con los límites que no reconoce la administración pública.

LEGISLACION PARA EL MANEJO DE CUENCAS³

El Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente (Decreto 2811 de 1974), CRNR, se constituye en el estatuto normativo básico en materia ambiental a partir del cual se originan una serie de normas y reglamentos.

Las cuencas hidrográficas se enmarcan en el código dentro de las denominadas “Áreas de Manejo Especial”, junto a los Distritos de Manejo Integrado, las Áreas de Recreación, los Distritos de Conservación de Suelos y el Sistema de Parques Nacionales Naturales. Las normas que las han reglamentado han sido: Decreto 2857 de 1981, Ley 99 de 1993, Ley 50 de 1993, Decreto 1604 de 2002 y Decreto 1729 de 2002. Siendo este último su eje jurídico⁴.



Legislación de cuencas, Fuente: Conservación Internacional, 2004

Desde la expedición del CRNR las entidades u organismos administradores de los recursos naturales renovables, ya tenían a su cargo una serie de tareas relacionadas con las cuencas hidrográficas, que buscaban garantizar su rol de espacio planificador (CRNR, art._314).

³ Plan de Ordenamiento y Manejo de la Cuenca Hidrográfica de la Ciénaga de la Virgen, CARDIQUE-CI, 2004.

⁴ Plan de Ordenamiento y Manejo de la Cuenca Hidrográfica de la Ciénaga de la Virgen, CARDIQUE-CI, 2004.

LA COMISIÓN CONJUNTA

Como enfoque ecosistémico, la propuesta en el manejo de las cuencas está direccionada a la constitución de un nivel de descentralización mucho más realista y aterrizado que el administrativo existente, reconociendo que su manejo solo es posible si se presenta desde un ángulo integral, con la participación directa y activa de quienes tienen a su cargo el mantenimiento y la conservación de los procesos ecológicos que la componen.

Surge entonces la Comisión Conjunta, con el propósito de conciliar las delimitaciones geográficas de las cuencas hidrográficas con los límites municipales, pudiendo de esta manera analizar bajo un todo los procesos relacionados con la disponibilidad natural de sus recursos, su extracción y su uso, y con ello aportar los elementos necesarios que permitan diseñar las políticas que orienten su planeación territorial.

De acuerdo con lo anterior, la cuenca en ordenación considerada como un Área de Manejo Especial, en la que se encuentra un recurso estratégico como lo es el agua, debe contar con el marco institucional y financiero que permita su gestión.



NORMAS APLICABLES PARA LA CONFORMACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LA COMISION CONJUNTA

✓ Ley 99 de 1993

En el párrafo 3 del artículo 33 de la Ley 99 de 1993, relativo a la creación y transformación de las corporaciones autónomas regionales, se hace referencia al mecanismo de la Comisión Conjunta así:

“En los casos en que dos o más corporaciones autónomas regionales tengan jurisdicción sobre un ecosistema o sobre una cuenca hidrográfica comunes, constituirán de conformidad con la reglamentación que expida el gobierno nacional, una comisión conjunta encargada de concertar, armonizar y definir políticas para el manejo ambiental correspondiente.

El gobierno nacional reglamentará los procedimientos de concertación para el adecuado y armónico manejo de áreas de confluencia de jurisdicciones entre las corporaciones autónomas regionales y el Sistema de Parques Nacionales o Reservas.

Quando dos o mas corporaciones autónomas regionales tengan a su cargo la gestión de ecosistemas comunes, su administración deberá efectuarse mediante convenios, conforme a los lineamientos trazados por el Ministerio de Medio Ambiente.”

Es claro y concreto que en el artículo anterior se hace un reconocimiento normativo al desbordamiento de los límites administrativos de las cuencas hidrográficas y la consecuente necesidad de conformar una instancia administrativa con la que se permita su gestión integral, partiendo de la individualidad jurisdiccional y construyendo la integridad técnico - política.

✓ **Decreto 1604 del 31 de julio de 2002**

El Gobierno Nacional mediante el Decreto 1604 de 2002 reglamentó el parágrafo 3 del artículo 33 de la Ley 99 de 1993, relacionado con la conformación de comisión conjunta en el evento exclusivo en el que una cuenca hidrográfica tengan jurisdicción compartida entre dos o más corporaciones autónomas regionales, estableciendo lo siguiente:

Objeto de la comisión: Su objeto es concertar, armonizar y definir políticas para el ordenamiento y manejo de la cuenca hidrográfica común, fundamentada en los principios constitucionales y legales, las políticas nacionales y regionales, la normatividad ambiental y lo establecido en este Decreto (art. 1).

Conformación: En concordancia con el artículo 2 de dicho decreto la comisión conjunta, estará integrada por:

1. Los directores de las corporaciones autónomas regionales, de desarrollo sostenible, de la unidad ambiental de los grandes centros urbanos, o sus delegados, con jurisdicción en la cuenca hidrográfica compartida.
2. El director territorial de la Unidad administrativa del Sistema de Parques Nacionales Naturales, o su delegado, cuando a ello hubiere lugar.
3. El director de CORMAGDALENA o su delegado, cuando a ello hubiere lugar.



En todos los casos se faculta la constitución de comisiones técnicas, que apoyen en el ejercicio de las funciones y la posibilidad de invitar a personas naturales y/o jurídicas, que permitan una mayor ilustración en los temas sobre los cuales se requiere la toma de alguna decisión.

De igual manera, la Comisión podrá contar con el apoyo de los institutos técnicos y científicos, adscritos o vinculados al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

Funciones: Las labores consignadas en el artículo tercero del Decreto se enmarcan en el plano administrativo, de la siguiente manera:

1. Coordinar la formulación del plan de ordenación y manejo de la cuenca hidrográfica.

2. Aprobar el plan de Ordenación y los respectivos ajustes a los que hubiere lugar.
3. Coordinar los mecanismos para implementar el plan de ordenación.
4. Coordinar el programa de implementación de los instrumentos económicos.
5. Adoptar las medidas necesarias para el cumplimiento de sus objetivos y funciones.
6. Elaborar su propio reglamento.

Es dentro de este contexto normativo, dónde debe desarrollarse el mecanismo de la Comisión Conjunta, acatando estrictamente sus directrices, motivaciones de creación y competencias de desarrollo.

✓ **Decreto 1729 del 6 de agosto de 2002**

Por su parte, el Decreto 1729 de 2002 reglamentario del Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de la Ley 99 de 1993, en lo atinente a cuencas hidrográficas, hace expresa referencia a la Comisión Conjunta, señalando su intervención en el proceso de ordenamiento de una Cuenca, de la siguiente manera:

Medidas de Protección: una vez aprobado un plan de ordenación de cuenca, le corresponde a la autoridad ambiental competente o a la comisión conjunta, según sea el caso, adoptar las medidas de conservación y protección de los recursos naturales renovables, previstas en el respectivo plan, para lo cual está facultada para restringir o modificar las prácticas de su aprovechamiento y establecer controles o límites a las actividades que se realicen dentro de ella (art. 5).

Competencia para declarar en ordenación una cuenca: La autoridad ambiental competente o la respectiva comisión conjunta, según sea el caso, tienen competencia para declarar en ordenación una cuenca hidrográfica, lo cual deberá producirse dentro de los doce meses siguientes a la publicación del decreto (art. 7).



Al respecto, en el evento en que la declaratoria se profiera por la autoridad ambiental no competente, deberá, por tratarse de un acto administrativo de contenido general, toda vez que no crea en cabeza de alguna persona un derecho o situación particular concreta, ser objeto de revocatoria directa, es decir, ser revocado por la misma autoridad que lo profirió, en aras de corregir o subsanar de manera oficiosa la irregularidad presentada, dada su abierta oposición con la legislación vigente.

Al tenor de lo establecido en el art. 69 del Código Contencioso Administrativo, los actos administrativos deberán ser revocados por los mismos funcionarios que los hayan expedido o por sus inmediatos superiores, de oficio o a solicitud de parte, en cualquiera de los siguientes casos:

1. Cuando sea manifiesta su oposición a la Constitución Política o a la Ley.
2. Cuando no estén conformes con el interés público o social, o atenten contra él.
3. Cuando con ellos se cause agravio injustificado a una persona.

En la expedición de la declaratoria, por quien no tiene competencia para ello, estaríamos ante una ilegalidad relativa a la calidad del autor del acto, por cuanto el acto administrativo ha emanado de quien no tiene la competencia o en otras palabras, no está facultado legalmente para hacerlo, es decir, se trata del ejercicio de una competencia por quien no es su titular, lo cual a la postre, haría que el acto sea anulable.

Aprobación del plan: Los planes de ordenación y manejo de una cuenca hidrográfica serán aprobados mediante acto administrativo por la respectiva autoridad ambiental o la comisión conjunta (art. 8).

Participación: Una vez se declara una cuenca en ordenación, la comisión conjunta o la respectiva autoridad ambiental, según el caso, deberán poner en conocimiento de los usuarios de la cuenca, el documento sobre los diferentes escenarios de ordenación de la misma, mediante los mecanismos señalados en el decreto y con la posibilidad de adoptar otros mecanismos de consulta y participación dentro del proceso (art. 18).



Responsabilidad: La elaboración del plan de ordenación de una cuenca será responsabilidad de la respectiva autoridad ambiental competente o de la comisión conjunta, según el caso, así como, será responsabilidad de las autoridades ambientales que integran la comisión, la coordinación y ejecución de éste y, en los demás casos, de la respectiva autoridad ambiental competente.

Adicionalmente, será la comisión conjunta o la respectiva autoridad ambiental competente, según el caso, la que establecerá el término dentro del cual se elaborará el plan de ordenación y manejo de la cuenca (art. 19).

Priorización regional: La Comisión Conjunta, o la respectiva autoridad ambiental, según el caso, evaluará y priorizará regionalmente las cuencas hidrográficas de su jurisdicción, con el objeto de establecer el orden de preferencia para declarar la ordenación, los plazos y metas a cumplir de acuerdo a la disponibilidad de recursos técnicos, humanos y financieros. Debiendo quedar incluida esta priorización en el Plan de Gestión Ambiental Regional y el Plan de Acción Trienal (art. 20).

Seguimiento y evaluación: La respectiva autoridad ambiental competente o la comisión conjunta, según el caso, establecerá un programa de seguimiento y evaluación de la ejecución del Plan de Ordenación de la Cuenca Hidrográfica y, en el caso en que se requieran ajustes al plan, deberá procederse a su adopción e implementación (art. 21).

Facultad de intervención: Como una medida preventiva, en la elaboración o ejecución de un plan de ordenación, la respectiva autoridad ambiental competente o a la comisión conjunta, según el caso, podrán adoptar las medidas de protección y conservación necesarias para evitar o detener el deterioro de los recursos naturales renovables de una cuenca (art. 22).

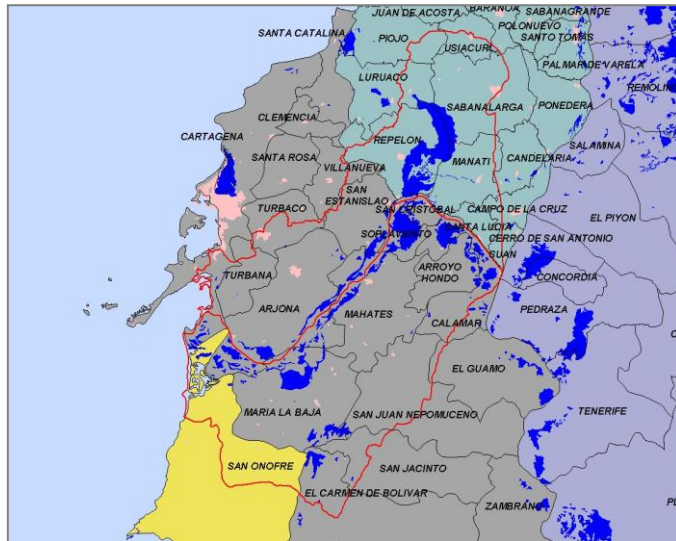
Como se desprende de la revisión del articulado de este Decreto, a la comisión conjunta instituida como cuerpo colegiado en el que confluyen la representación de las autoridades ambientales que tienen jurisdicción en la cuenca en ordenación, se le asigna el rol y las funciones de autoridad ambiental única en la cuenca, en lo que al proceso de prospección, planeación y ejecución de las políticas en la cuenca interesa. Esto es, unir en bloque el esfuerzo individual y el conocimiento individual de la porción jurisdiccional fraccionada de la cuenca y conformar un solo ente con toda la capacidad administrativa y técnica.

AUTORIDADES AMBIENTALES PRESENTES EN LA JURISDICCION DEL CANAL DEL DIQUE

✓ Jurisdicción Canal del Dique

La cuenca del Canal del Dique, presenta una superficie aproximada de 4.550 km². El área total de esta dividida en dos mitades mas o menos similares, una al norte del canal que contribuye con 46% de la superficie y otra al sur con el 54% restante.

El Canal del Dique es un uno de los **Complejos de Humedal Continental, mas importantes del país**. Se extiende al Norte de la Serranía de los Montes de María y desemboca al mar en las Bahías de Cartagena y Barbacoas. Corre a lo largo de la depresión que se encuentra en el límite sur de los Departamentos de Bolívar y Atlántico y atraviesa tres departamentos, varios municipios y una infinidad de ecosistemas naturales y antrópicos.



Como se puede apreciar, el Canal del Dique se encuentra localizado en jurisdicción de los Departamentos de Bolívar, Sucre y Atlántico asumiendo un amplio porcentaje de su jurisdicción CARDIQUE en razón al porcentaje de la extensión bajo su jurisdicción como autoridades ambientales con jurisdicción en ellos.

✓ **Autoridades ambientales presentes en la cuenca**

Corporación Autónoma Regional del Atlántico – CRA, creada mediante la ley 99 de 1993, con sede principal en la ciudad de Barranquilla; se constituye en la máxima autoridad ambiental en el Departamento del Atlántico.

Corporación Autónoma Regional del Canal del Dique - CARDIQUE, creada mediante la ley 99 de 1993, con sede principal en la ciudad de Cartagena; se constituye en la máxima autoridad ambiental en el Departamento de Bolívar.

Corporación Autónoma Regional de Sucre – CARSUCRE, creada mediante la ley 99 de 1993, con sede principal en la ciudad de Sincelejo; se constituye en la máxima autoridad ambiental en el Departamento de Sucre.

Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena – CORMAGDALENA, mediante el artículo 331 de la Constitución Política se creó la Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena, encargada de la recuperación de la navegación, de la actividad portuaria, la adecuación y la conservación de tierras, la generación y distribución de energía y el aprovechamiento y preservación del ambiente, los recursos ictiológicos y demás recursos naturales renovables.



Mediante la Ley 161 de 1994 se organiza esta Corporación, integrando su jurisdicción el territorio de todos aquellos municipios ribereños del Río Magdalena, desde su nacimiento en el Macizo Colombiano, en la colindancia de los departamentos de Huila y Cauca, jurisdicción de los Municipios de San Agustín y San Sebastián respectivamente, hasta su desembocadura en Barranquilla y Cartagena. Así mismo, su jurisdicción incluye los municipios ribereños del Canal del Dique y comprende además los municipios de Victoria, en el Departamento de Caldas, Majagual, Guaranda y Sucre en el departamento de Sucre, y Achí, en el Departamento de Bolívar.

En cuanto al ordenamiento de cuencas, la Ley en cita determina que CORMAGDALENA estará investida de las facultades necesarias para la coordinación y supervisión del ordenamiento hidrológico y manejo integral del Río Magdalena y coordinará, con sujeción a las normas superiores y a la política nacional sobre medio ambiente, las actividades de las demás corporaciones autónomas regionales encargadas por la ley de la gestión medio ambiental en la cuenca hidrográfica del Río Magdalena y sus afluentes, en relación con los aspectos que inciden en el comportamiento de la corriente del río, en especial, la reforestación, la contaminación de las aguas y las restricciones artificiales de caudales.

CORMAGDALENA al tenor de estipulado en la Ley 161, debe participar en el proceso de planificación y armonización de políticas y normas regulatorias que se dicten por las distintas autoridades competentes, para un manejo adecuado y coordinado de la Cuenca Hidrográfica del Río Magdalena.

De otra parte, el parágrafo segundo del artículo 33 de la Ley 99 de 1993, determina la obligatoria coordinación que deberá existir entre las corporaciones autónomas regionales en cuya jurisdicción se encuentren municipios ribereños del río Magdalena y CORMAGDALENA. Así mismo, les atribuye a estas corporaciones la calidad de delegatarias para garantizar el adecuado aprovechamiento y preservación del medio ambiente, los recursos ictiológicos y demás recursos naturales de la cuenca fluvial.

A este contexto normativo, y fundamentado en la presencia en la cuenca de varios municipio ribereños que integran la jurisdicción de CORMAGDALENA, debe sumarse el análisis de las distintas circunstancias de índole técnico que rodean a la Cuenca y que requieren la presencia de CORMAGDALENA en el ordenamiento del Canal del Dique:

1. CORMAGDALENA en la gestión del Río Magdalena y sus afluentes cuenta con una restricción artificial a su caudal con incidencia en el Canal del Dique.
2. Las autoridades ambientales cuya jurisdicción incluye los municipios ribereños al Río Magdalena y, por lo tanto, al Canal del Dique, deben coordinar con CORMAGDALENA las acciones y actividades emprendidas en su jurisdicción y que incidan en ésta o viceversa.
3. El Canal del Dique es el resultado del drástico proceso de intervención del que fue objeto el complejo denominado delta del Río Magdalena, y como tal, técnicamente deben reconocerse los procesos ecológicos que se desarrollaban y, que hoy por hoy permanecen de manera silenciosa (verbigracia, migración de aves), a pesar de la intervención antrópica sobre éstas.
4. Dadas las condiciones técnicas que hacen que exista una dependencia entre éstas y que permiten la subsistencia de los ecosistemas estratégicos asociados al Canal del Dique, tales como los humedales, cualquier decisión drástica que afecte dichas condiciones sería el preámbulo a su extinción.
5. Las decisiones de índole técnico que se tomen en uno u otro ecosistema afectan de manera directa al otro y en consecuencia, a la subsistencia de la biota existente entorno a ellos.



Resulta entonces, como conclusión obligada luego del análisis elaborado, la imperativa presencia de CORMAGDALENA en la Comisión Conjunta.

Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales – UAESPNN, están dos áreas del Sistema de Parques Nacionales dentro del área de Influencia directa del canal del Dique: El PNN Corales del Rosario y San Bernardo, que es afectado permanentemente por la dinámica hídrica del Canal y el santuario de fauna y Flora del Corchal o Mono Hernandez, en la propia desembocadura del Canal (zona del delta).

De otra parte, es importante recordar de acuerdo con lo previsto en el artículo 10 de la Ley 388 de 1997, que el plan de ordenación y manejo de una cuenca hidrográfica se constituye en norma de superior jerarquía y determinante de los planes de ordenamiento territorial y si es necesario acudir a la instancia de revisión prevista en los mismos, en concordancia con lo establecido en el Decreto 932 de 2002 y su priorización debe estar incluida en el Plan de Gestión Ambiental Regional y en el Plan de Acción Trienal.

REGLAMENTO DE FUNCIONAMIENTO DE LA COMISIÓN CONJUNTA

Una vez conformada la Comisión Conjunta, le corresponde a ésta, como primera función, de conformidad al marco normativo que la regula, expedir su propio reglamento, esto es, el marco bajo el cual se adelantará su gestión y que entre otros aspectos deberá contener:

- Fundamento y naturaleza jurídica de la Comisión
- Funciones de la Comisión
- De los miembros de la comisión (conformación, derechos, deberes)
- Dirección y administración de la Comisión
- Funciones de los órganos de dirección y administración
- Reuniones y convocatoria
- Procedimientos
- Quórum deliberatorio y decisorio
- Actas y documentos emitidos por la comisión
- De las comisiones o grupos de trabajo
- Aprobación y vigencia



CONCLUSIONES

Conforme a lo manifestado se concluye:

1. La Cuenca Hidrográfica del Canal del Dique hace parte de la jurisdicción de la Corporación Autónoma Regional del Atlántico – CRA, de la Corporación Autónoma Regional del Canal del Dique - CARDIQUE, de la Corporación Autónoma Regional de Sucre – CARSUCRE, de la Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena – CORMAGDALENA, y de la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales - UAESPNN.
2. La autoridad ambiental competente para declarar en ordenación la Cuenca Hidrográfica del Canal del Dique es la Comisión Conjunta.

3. La Comisión Conjunta mencionada deberá estar integrada por:
- Director de la Corporación Autónoma Regional del Atlántico – CRA o su delegado.
 - Director de la Corporación Autónoma Regional del Canal del Dique - CARDIQUE, o su delegado.
 - Director de la Corporación Autónoma Regional de Sucre – CARSUCRE, o su delegado.
 - Director de la Corporación Autónoma Regional del Río Grande la Magdalena – CORMAGDALENA, o su delegado.
 - Director de la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales – UAESPNN, o su delegado.

Preparado por: Ing. Alvaro Viloria Romero.

