

**CONFLICTO TERRITORIAL POR USOS DEL  
SUELO EN EL DISTRITO DE BUENAVENTURA:  
TERRITORIO EN MUTACIÓN<sup>1</sup>**

***Territorial conflict over land use in the  
district of Buenaventura: a mutating territory***

*Arley Sinisterra Micolta<sup>2</sup>*

---

1 El presente artículo es producto de cumplimiento para la obtención del título de Magíster en Arquitectura y Urbanismo en la Universidad Católica de Pereira.

2 Arquitecto de la Universidad del Pacífico. Aspirante a Magíster en Arquitectura y Urbanismo, de la Universidad Católica de Pereira. Trabajador independiente y asesor de la Secretaría de Infraestructura Vial del Distrito de Buenaventura. Correo: arleysin\_84@hotmail.com.

## **RESUMEN**

El presente artículo muestra el conflicto territorial generado por el uso portuario y el uso urbano en el distrito de Buenaventura, fenómeno que evidencia mutación urbana y que ha producido procesos de transformación no planificados en el territorio. Para tratarlo, se hace un recuento de las condiciones portuarias de la ciudad y su comportamiento en la económica nacional; luego, un breve repaso de la evolución urbana en el tiempo, seguido de las tendencias actuales que motivan las transformaciones del territorio; por último, se describen algunas consideraciones como conclusión a las situaciones planteadas.

**Palabras clave:** Mutación; conflicto territorial; uso residencial; uso portuario; puerto.

## **ABSTRACT**

This article shows the territorial conflict generated by port use and urban use in the District of Buenaventura. This phenomenon shows an urban mutation that has produced unplanned transformation processes in the territory. To deal with it, a recount of the port conditions of the city and its behavior in the national economy is made, then a brief review of urban evolution over time is presented, followed by the current trends that motivate the transformations of the territory. Finally, some considerations are raised as a conclusion to the situations discussed.

**Keywords:** Mutation; territorial conflict; residential use; port use; port.

*Primera versión recibida el 9 de junio de 2022*  
*Versión final aprobada el 4 de agosto de 2022*

*Para citar este artículo: Sinisterra, A. (2022). “Conflicto territorial por usos del suelo en el Distrito de Buenaventura, territorio en mutación”. En: *Grafas Disciplinarias de la UCP, No. 46 (Enero - Junio 2021)*., pp.47-58.*

## INTRODUCCIÓN

El presente escrito procura dar a conocer algunas situaciones que reflejan procesos de transformación en la ciudad de Buenaventura, condiciones ligadas al modelo urbano y a la planificación en la ocupación del territorio.

El distrito de Buenaventura se encuentra localizado en el departamento del Valle del Cauca; es oficialmente, y como lo emana la Ley 1617 de 2013, un Distrito Especial, Industrial, Portuario, Biodiverso y Ecoturístico. Es el principal puerto marítimo de Colombia y uno de los 10 puertos más importantes de América Latina; mueve más del 53 % del comercio internacional del país. Posee una población de 311.827 habitantes, de acuerdo con el censo realizado en 2018 por el DANE. Así pues, es la segunda ciudad más poblada del departamento del Valle, después de Cali, y dista de esta a 114 km por carretera y a 528 km de Bogotá.

Para abordar la temática de conflicto territorial, se adopta el concepto de mutación definido como una alteración genética de un ser vivo, a partir de la cual sus características originales presentan cambios. Esta definición

es retomada en el campo del urbanismo, dentro del cual se define a la *ciudad* como un ente vivo que, a partir de una serie de eventos tanto externos como internos, generan procesos de transformación urbana.

Las mutaciones urbanas son cambios o transformaciones que se dan de una manera espontánea o planificada que generalmente son provocados por algún acontecimiento o algún factor que tiene como resultado una modificación estructural parcial o total de la ciudad, ya sea en términos morfo-tipológicos o de funcionalidad. (Muños, 2017, p. 24)

Las condiciones de mutación de una ciudad como Buenaventura recogen una sumatoria de variables, lo que hace complejo el desarrollo del tema. Por ello, el objetivo de este artículo es precisar dos de los agentes que han promovido la mutación de una parte de este territorio, los usos portuarios y logísticos característicos de una ciudad marítima, y los usos residenciales y mixtos. De este modo, se pretende hacer un recuento del desarrollo de los puertos, cómo se han localizado en el territorio y el conflicto que han generado con los usos urbanos residenciales.

El método consistió en hacer diagnóstico y análisis al distrito de Buenaventura, con el propósito de evidenciar sus principales dificultades y oportunidades. Este proceso permitió entender la ciudad desde su composición ambiental, urbano-funcional, social, económica y cultural. Se revisó la cartografía y documentos del POT del distrito y se comparó con la realidad de crecimiento urbano y descontextualizado por el cual atraviesa el municipio. Además, por la particularidad de ser una ciudad puerto, tomé referencia de algunos autores que han estudiado este tipo de ciudades; específicamente, en lo que tiene que ver con la ruptura que la ciudad y el puerto presentan cuando la actividad portuaria se expande.

## DISERTACIÓN

Sobre los bordes hídricos y de manglar el territorio urbano del distrito de Buenaventura se ha conformado por los usos portuario, residencial y el comercial generado por la venta de madera en aserríos; la comercialización del marisco en las pesqueras; el traslado de pasajeros y cargas a partir de los muelles de cabotaje, y las bodegas como centros de acopio. Para el caso de este artículo, se tendrá en cuenta el uso portuario y el residencial, dado que son los que actualmente se confrontan.

**El uso portuario:** En 1540 Buenaventura fue declarado puerto fluvial a la orilla del río Anchicayá, en 1827, y por decreto del presidente Francisco de Paula Santander se declara puerto marítimo en la isla Cascajal. El primer terminal marítimo conocido como el muelle Rengifo entra en funcionamiento

en 1921, con servicio de almacenamiento en bodegas que no dieron abasto por el incremento de las importaciones. En 1929 se amplió el terminal portuario, y entre 1953 y 1961 el puerto se incluye en la sección de navegación del entonces Ministerio de Obras Públicas. En 1958 el puerto de Buenaventura fue reconocido como el principal puerto del país.

El 21 de diciembre de 1993, a partir de la Ley 1ª de enero 10 de 1991, o ley de privatización, se constituyó la Sociedad Portuaria Regional de Buenaventura S. A., que antes era una entidad del Estado denominada Puertos de Colombia. Desde aquí nace una nueva etapa de la actividad portuaria en el distrito y para el país, ya que la actividad pasó de ser pública a ser privada. Esto generó cambios no positivos en la forma de generación de empleo que brindaba la actividad portuaria a la población bonaverense. Hoy la “SPRBun” tiene una extensión construida de aproximadamente 65 ha, que ocupa la mayor parte del espacio de la isla Cascajal, sector insular del municipio. Dentro de esta área también se encuentra la empresa Compas y el muelle 13 que desempeñan actividades de almacenamiento a granel.

En el año 2011 entra en funcionamiento el Terminal de Contenedores de Buenaventura (TCBuen), el cual se encuentra localizado dentro del perímetro urbano entre los barrios la Inmaculada y Santa Fe, cuenta con una extensión aproximada de 7,2 ha y se especializa en el almacenamiento de contenedores.

Con el Conpes 3342 del 2005 (Plan de expansión portuaria 2005-2006), el Gobierno Nacional contempló dentro de los proyectos prioritarios el desarrollo de la Zona de Actividad Logística (ZAL). Su objetivo era planificar parte del área de expansión nororiental de la ciudad, en función de afirmar las potencialidades de la ciudad, mejorando la oferta competitiva a niveles local, nacional e internacional. En el distrito este antepuerto se localiza en dirección suroriental sobre la vía alterna interna y con una extensión aproximada de 843 ha.

En el año 2017 se inauguró la Sociedad Puerto Industrial Aguadulce, primer puerto cuya infraestructura no se encuentra dentro del perímetro urbano del distrito. Su forma de almacenamiento es de tipo contenedor, posee un área de funcionamiento de 148 ha, y hasta la fecha cuenta con las mejores tecnologías frente a funcionamiento portuario y seguridad en sus instalaciones. A este puerto se llega por vía marítima o por una carretera particular para su instalación, lo que ha convenido, dado que los vehículos que llevan y sacan la carga no atraviesan las vías internas del municipio, como sucede con el resto de las empresas portuarias.

La Superintendencia General de Puertos y la Dirección General Marítima (DIMAR), que es la competencia para la regulación, dirección, coordinación y control de las actividades portuarias y marítimas, ya expidió licencias ambientales para la construcción de la Sociedad Portuaria Delta del Río Dagua localizado en el suroccidente de la ciudad a las afuera del perímetro

urbano y la Sociedad Portuaria Energética Multipropósito y Contenedores Puerto Solo Buenaventura S. A., especializado en hidrocarburos, que estará ubicado en la bahía de Buenaventura, próximo al barrio la Inmaculada; es decir, dentro del perímetro urbano. Estos proyectos son las próximas infraestructuras portuarias por construirse en el distrito, cada una con una actividad específica diferente; pero en la generalidad se piensa mover carga que va a atravesar el territorio.

La actividad portuaria generada por las infraestructuras construidas ha originado que por la ciudad se mueva más del 50 % de carga internacional, principalmente de importación. Esto genera una estructura y dinámica en este sector como actividad económica principal.

De manera general, las zonas portuarias y logísticas describen unas condiciones de planificación y orden en su ocupación interna, con características positivas en su infraestructura, incluida una red expresa de acueducto que permita el abastecimiento de agua las 24 horas día. Es una situación muy disímil a las áreas de uso residencial que se encuentran en los entornos o perímetros de las instalaciones portuarias, reflejo de pobreza, vulnerabilidad y con características no formales en su implantación y configuración espacial, carentes de atributos urbanísticos y, sobre todo, de un Gobierno que haga inversión social a sus comunidades.

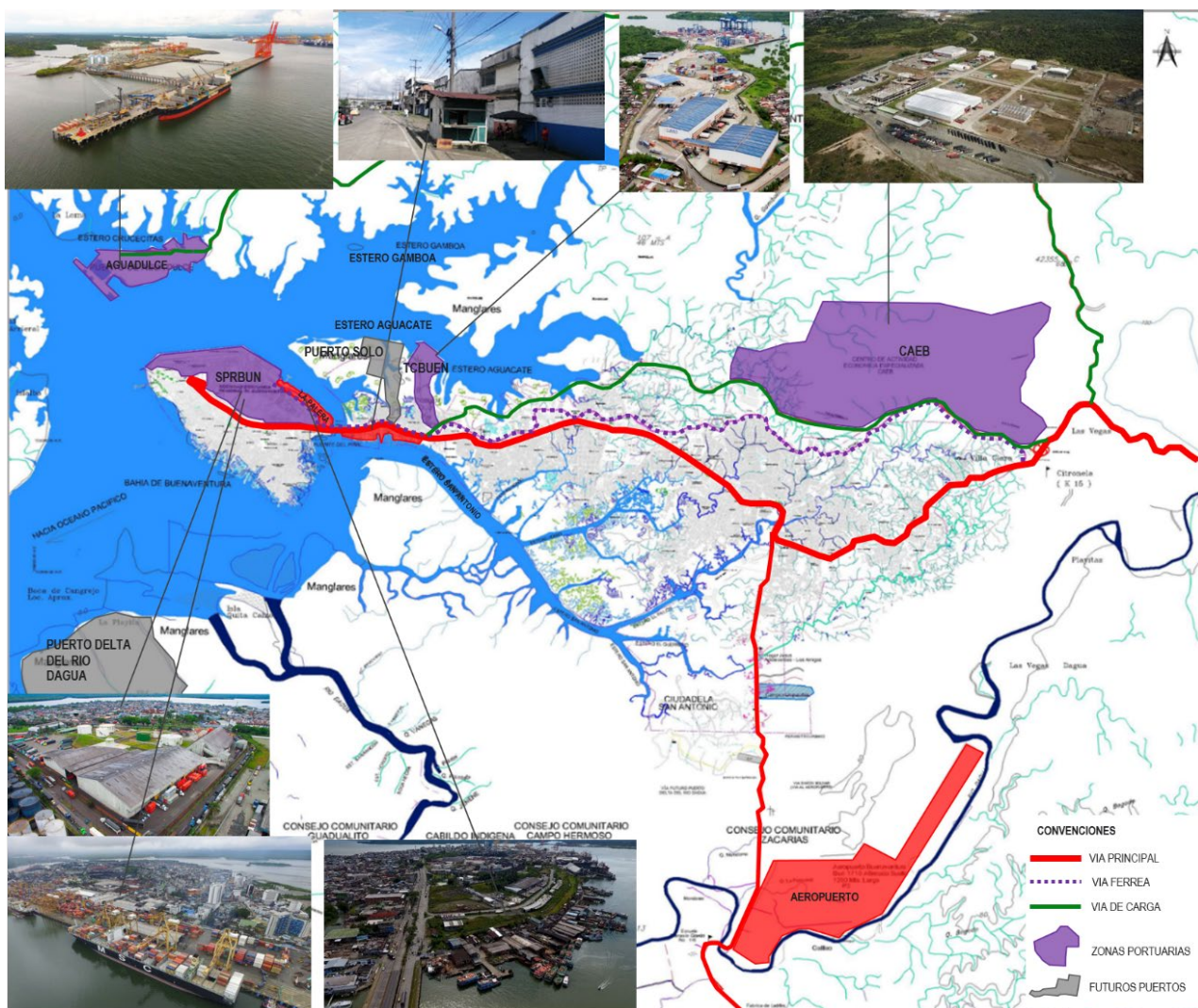
El crecimiento de los puertos obedece al auge del comercio, ya que este ha impuesto nuevos estándares y requerimientos a los

métodos de carga y transporte; por eso se requiere más capacidad de almacenamiento, mayor tecnología en el despacho de la mercancía, lo que genera mayor extensión de las instalaciones. (Brutomesso, 2019)

La Ley 388 de 97, específicamente el numeral 1 del artículo 7.º, estipula que al Estado colombiano le compete la política general de ordenamiento del territorio en los asuntos de interés nacional. Esta capacidad

jurídica de orden nacional le quita autoridad al municipio que, aun siendo distrito, no tenga decisión para escoger las áreas donde se implantaran los proyectos portuarios. Pese a los procesos de concertación y consultas con las comunidades, es el Estado quien termina definiendo estos lugares “idóneos”, sin importar las afectaciones negativas sociales y ambientales que generan las implantaciones de estas infraestructuras dentro del territorio de Buenaventura.

Figura 1. Mapa de localización de la infraestructura portuaria del distrito de Buenaventura.

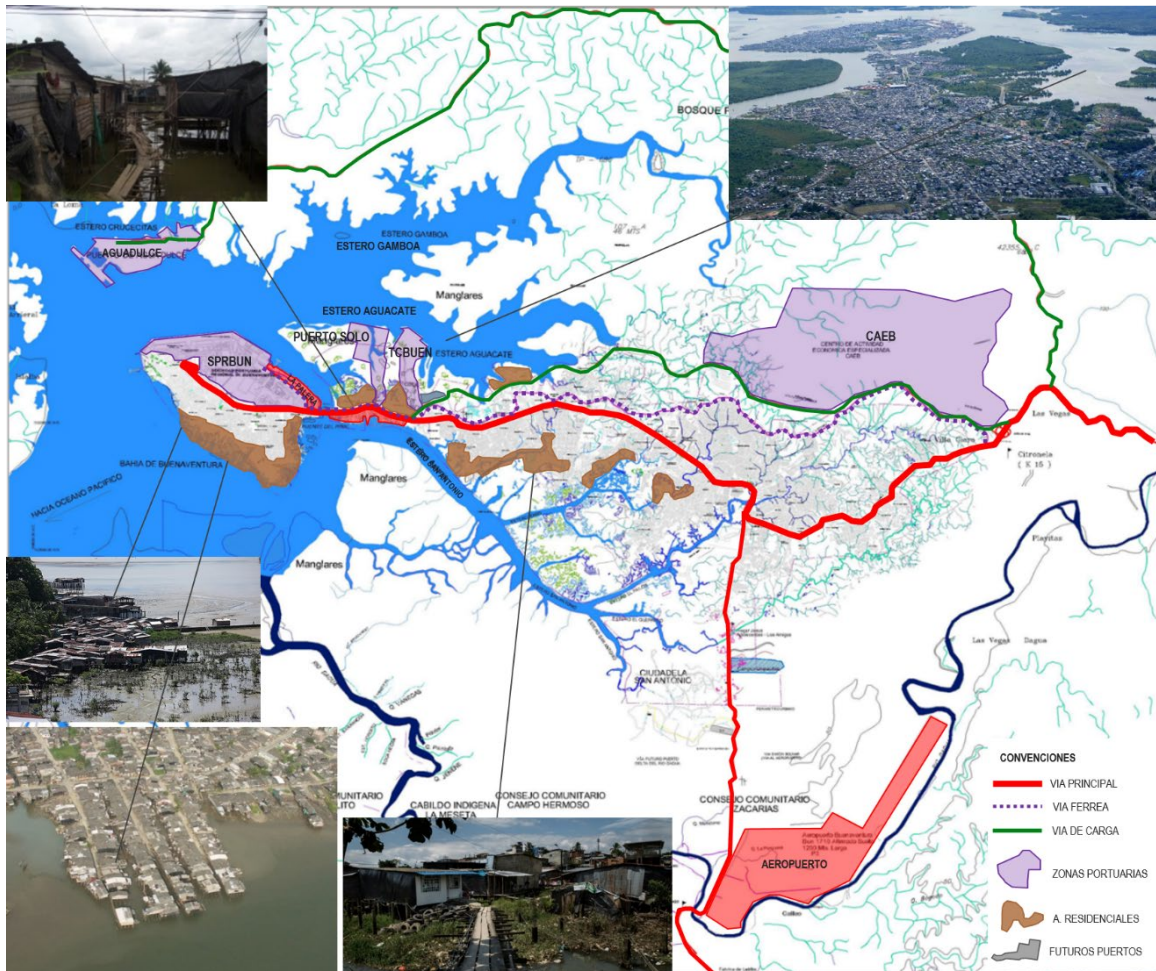




**Usos residenciales y mixtos:** las áreas destinadas a la vivienda y actividades complementarias necesarias en la cotidianidad del habitar. Ellas ocupan la mayor parte del territorio bajo pobres características en su desarrollo urbano; casi en su totalidad describe una morfología irregular propia de crecimientos espontáneos no planificados, con carencia de atributos urbanos tales como equipamientos, espacio público y servicios de acueducto y alcantarillado, además de las condiciones de pobreza que viven más del 80 % de sus habitantes.

La configuración espacial de la ciudad, a través del tiempo, se ha dado a partir de un solo eje principal (avenida Simón Bolívar), conectando espacios altamente productivos (sectores portuarios y logísticos) con las áreas residenciales, conformando una ciudad lineal que en principio ocupó el área insular con una clara particularidad del sector norte para el uso portuario y logístico, y hacia el sur, las áreas residenciales y de uso mixto.

**Figura 2.** Mapa de localización de áreas residenciales sobre bordes hídricos y linderos de infraestructura portuaria.



De acuerdo con el censo realizado por la oficina de atención y prevención al desastre del distrito, en el año 2020 existía un aproximado de 5.000 viviendas localizadas sobre cuerpos hídricos con problemas de riesgo por inundación, cantidad que ha aumentado debido a la necesidad de hábitat, y por los desplazamientos que ocurren desde

la zona rural a las zonas urbanas a causa del conflicto armado. En este sentido, los bordes de estero y de manglar han sido afectados por el crecimiento espontáneo de viviendas que sin ninguna condición de sostenibilidad se han asentado sobre estos elementos ambientales, lo que les ha generado pérdidas en su ecosistema.

**Tabla 1.** Barrios colindantes con infraestructura portuaria.

NOMBRE	AREA (Ha)	PRINCIPALES PROBLEMAS
Barrio Santa Fe	23,9	82 viviendas precarias asentadas sobre estero, entorno con actividad portuaria, carencia de servicios públicos. Barrio sujeto a desplazamiento por la ampliación de la actividad portuaria, dado que ya se compraron varias viviendas.
Barrio la Inmaculada	45,0	126 viviendas precarias asentadas sobre estero, entorno con actividad portuaria, carencia de servicios públicos y equipamiento y afectación por la implantación del nuevo terminal portuario Puerto Solo.
Barrio Santa Cruz y Punta del Este	21,86	57 Viviendas precarias asentadas sobre estero, entorno con actividad portuaria, carencia de servicios públicos. Barrio sujeto a desplazamiento por la implantación del nuevo terminal portuario Puerto Solo.

Fuente: Elaboración propia, con base en información tomada de mapa satelital.

## LA MUTACIÓN URBANA, PUERTO Y CIUDAD RESIDENCIAL

El problema de relación de puerto y la ciudad fue profundamente estudiado a partir de los años ochenta del siglo pasado, con base en el desarrollo de las ciudades a

partir de la recuperación de instalaciones portuarias abandonadas; es decir, convertir estas infraestructuras sin uso en espacios urbanos. Fue Hoyle (1989, pp. 429-436) quien resumió un modelo de evolución en el tiempo de la relación espacial entre el puerto y la ciudad (Hoyle como se cita en Domínguez y Fedele, 2015).



**Figura 3.** Contraste entre el entorno residencial y el borde portuario.



Las zonas tanto aledañas al puerto como en los bordes de los ejes viales estructurantes del municipio (avenida Simón Bolívar y vía Alternativa Interna) han venido generando un cambio en el uso y ocupación del suelo, la localización de actividades ligadas al manejo de carga general, graneles, hidrocarburos y carbón, como también áreas para el parqueo de camiones han desplazado la actividad residencial, e incluso áreas ocupadas por el sector pesquero, que a la fecha presenta indicadores negativos de crecimiento, de acuerdo a la Asociación de Pescadores Artesanales del Pacífico, que ratificó la caída de la actividad, debido a las afectaciones generadas por los dragados que realizan las infraestructuras portuarias para el acceso de sus embarcaciones. Estas intervenciones urbanas están siendo procesos de intervención descontextualizada, desconociendo que las áreas urbanizadas hacen parte de un escenario mucho más integral, lo que ha generado un

fraccionamiento espacial, ambiental, social y económico entre la ciudad y el puerto.

La evolución del desarrollo de suelo para uso portuario o complementario se ha dado en todo el territorio de forma descontrolada. En el sector insular el conflicto se presentó cuando se amplió la primera zona portuaria del municipio, lo que antes eran antiguos puertos de Colombia. Con la expansión de esta infraestructura en el año 1939 desaparecieron los barrios Cristo Rey, Sacapeñas y Balboa, localizados a orilla del estero el Pailón y la vía Simón Bolívar.

Con la construcción y el funcionamiento del terminal portuario TCBuen, que afectó los barrios la Inmaculada y Santa Fe, ambos de la comuna 5, la infraestructura del puerto desplazó alrededor de 25 viviendas del barrio, y lo cercó con grandes muros que solo brindan seguridad a sus instalaciones.

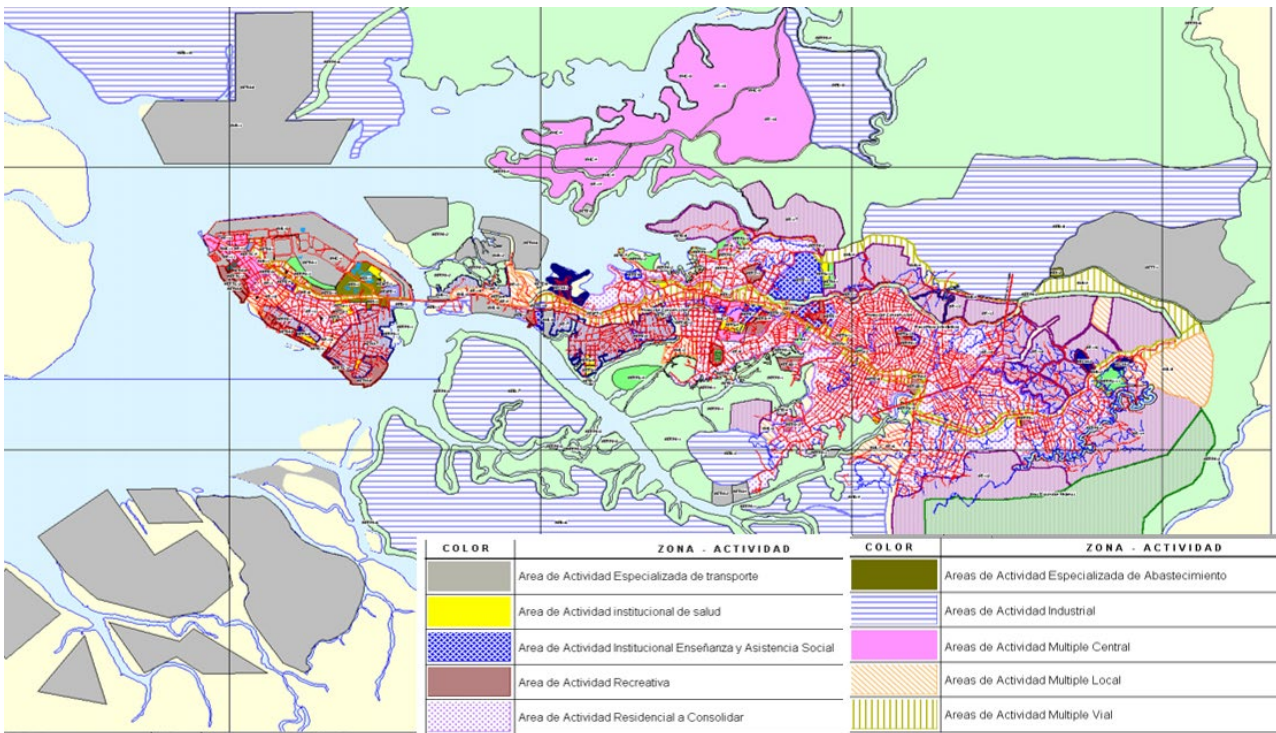
**Figura 4.** Reflejos del conflicto entre usos en el barrio Nayita, la Inmaculada y la Esperanza con bordes de instalaciones portuarias y logística.



Según Brutomesso (2004, p. 25), “los puertos hay que tenerlos cerca de las zonas urbanas, ya que estos son polos de atracción del desarrollo, lo que se vuelve una excusa para el fortalecimiento o potencialidad de los entornos inmediatos”. Para el distrito de Buenaventura, que tiene fallas y debilidades

en su gobernabilidad, y además por la falta de inversión social desde el Estado, no se hace recomendable que se sigan asentando infraestructuras portuarias en zonas residenciales, dado que internamente no hay referentes que reflejen la armonía entre estos dos usos.

**Figura 5.** Mapa de usos, PU – 07 POT del Distrito de Buenaventura.



Fuente. POT Distrito de Buenaventura.

En la figura 5 se evidencia cómo se proyecta el suelo urbano y de expansión a partir de la actividad portuaria, logística e industrial. Dentro de la normativa territorial no hay otra opción, la ciudad fue pensada para que su crecimiento fuera a partir de estas actividades. Un modelo urbano que no tuvo en cuenta el crecimiento del otro territorio que no es portuario, y que debido a las debilidades y la falta de control en la gobernanza local, se ha expandido de manera descontextualizada, lo que ha impedido una consolidación en el territorio urbano.

La ciudad no tiene otra opción más que adaptarse en su desarrollo a las pautas de los procesos económicos al margen de cualquier evento de planificación, provocando crecimientos con constantes desequilibrios que afectan en el mediano y largo plazo su capacidad competitiva.

Las ciudades puerto no solo son espacios de intercambio económico, sino también cultural y social. Por su naturaleza, estas ciudades son ricas en cultura y gastronomía y, por su continuo flujo de mercancías, son espacios que se encuentran en eterna transformación. (Calderón, 2016, p. 1)

Quizás el planteamiento urbano de la ciudad obedeció a políticas nacionales, pero también es el resultado de la ubicación geográfica y estratégica de Buenaventura que posee comunicación directa con el mar Pacífico y con otras partes del mundo.

En conclusión, en el distrito de Buenaventura el conflicto entre usos ocurre

cuando la infraestructura portuaria se implanta en áreas que tienen usos residenciales, bien sea en zonas consolidadas desde el asentamiento informal, y no desde una condición planificada. La transformación y el crecimiento de la ciudad no dependen solo de un buen planteamiento urbanístico, sino que se requiere de una verdadera voluntad política especialmente de orden nacional, además de las voluntades del privado dueño de las instalaciones.

De lo anterior Brutomesso (2004, p. 27) establece tres recomendaciones para potencializar y fortalecer los entornos inmediatos a los puertos: “Entablar un diálogo entre las autoridades portuarias y municipales; identificar oportunidades de reconciliación y acercamiento; lograr un conocimiento mutuo de los retos”.

Los estudios de algunas ciudades puerto en el mundo evidencian que ya aprendieron la lección y han reconstruido el camino en función de entender la necesidad de consolidar ciudad. En tales ciudades la actividad portuaria se ha transformado en uno de los escenarios más insinuantes del urbanismo contemporáneo. Los bordes portuarios se convierten en el espacio ideal para la localización de centros de empresas, comercio, hotelería, zonas culturales y áreas recreativas. Asimismo, se reconoce la importancia que esto trae consigo para las economías locales, derivado de los intercambios comerciales que genera toda actividad portuaria.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Bruttomesso, R. (2004). Complejidad en la relación puerto-ciudad. *Revista It*, 1(67), 22-31.
- Buenaventura, A. D. (2001). POT buenaventura, Acuerdo N.º 03 del 2001.  
<https://www.buenaventura.gov.co/articulos/plan-de-ordenamiento-territorial>
- Calderón, C. (2016). Ciudades Puerto: tres reflexiones sobre cómo potenciar ciudades de cara al agua. BID.  
<https://blogs.iadb.org/ciudades-sostenibles/es/7984/#comments>
- Díaz, A. (2015) Buenaventura: ciudad-puerto o puerto sin ciudad [tesis de maestría, Universidad Nacional de Colombia]. Repositorio UNAL.  
<https://repositorio.unal.edu.co/bitstream/handle/unal/57062/alvarohernandezvargas.2015.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Domínguez Roca, L. J. y Fedele, J. (2015). Puerto y ciudad. *Revista Transporte y Territorio*, (12), 1-15. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=333039205001>
- Muños, J. (2017). Mutaciones Urbanas. Estrategias de diseño para ciudades intermedias en proceso de metropolización [tesis de maestría, Universidad Nacional de Colombia]. Repositorio UNAL. <https://repositorio.unal.edu.co/handle/unal/59713>