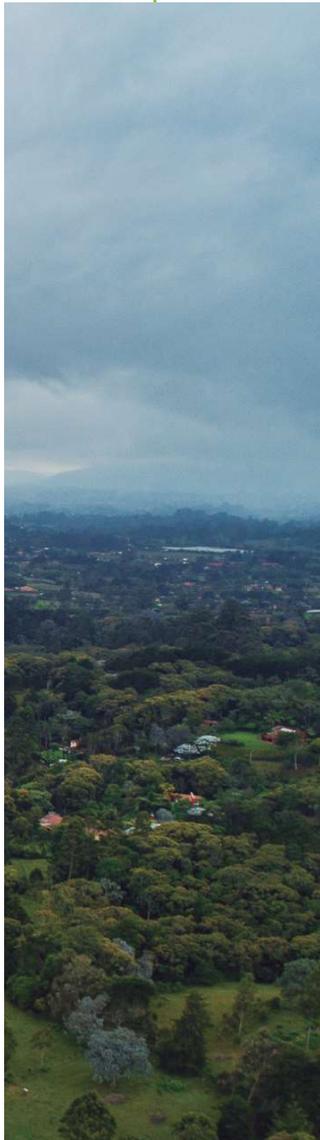


## Planificando el territorio

Hay cierta fascinación en mirar fotografías, en especial de pueblos. Las hay con planos generales, donde se ven los parques llenos de gente rumbo a alguna ceremonia religiosa, algo tan común en nuestra idiosincrasia paisa. Hay otras donde los planos van alargándose... se van alargando un poco y alcanzan a verse algunas esquinas muy definidas en sus líneas y en sus cruces con otras paralelas. O, a veces, la tecnología permitía tomas aéreas desde alguna aeronave que sobrevolaba el pueblo y quedaba una postal para el recuerdo... y para el análisis. Las fotos de los pueblos de Antioquia, en los últimos 50 años, desde arriba, parecen el cuerpo de un arácnido. Hay un volumen central más o menos definido y unas patas delgadas no siempre uniformes. En el centro está la plaza y dos o tres cuadras a la redonda, más o menos regulares, y lo que se alarga como patas son las calles que, sobre el filo de una colina —la cuchillita que llaman— o al borde de una quebrada, se van yendo hacia algún lugar. Son las nuevas geometrías urbanas.

Los pueblos, al principio, ni pueblos eran; solamente eran espacios que fueron conformándose siguiendo un poco los caprichos de la naturaleza. También hubo una espada y una cruz que se clavaron para dar el santo y seña donde arrancarían una fundación, dicen. Y comenzó el poblamiento de la zona. Se dispusieron algunos espacios: en el centro estaría el poder religioso y político y se dejaban algunos lotes para atender otros requerimientos; para los enfermos del cuerpo, un hospital, y para los enfermos sociales, un cepo, una cárcel. Un poco alejado de allí quedó el lugar para enterrar cuerpos inertes.

También estuvo el damero cuando se promovieron ordenanzas de la Corona borbónica. La provincia estaba muy descuadrada. Silvestre y Juan Antonio Mon y Velarde promovieron y decretaron un orden: había que construir siguiendo algunas normas y teniendo la geometría como guía. Y entonces las calles se alargaron y se encontraron en cruces muy determinados y alineados con las carreras. Seguramente las calles irían de norte a sur y las carreras del saliente al poniente, o viceversa. Y hay quienes quieren creer —y tienen por qué hacerlo— que el damero era algo más que un capricho de la estética, que había un proyecto económico y político detrás, en las nacientes poblaciones.



“Desde el principio se utilizó el damero, heredado de las Leyes de Indias del siglo XVII, retomado en las ordenanzas de los gobernantes borbónicos locales –Silvestre y Mon y Velarde– en el último cuarto del siglo XVIII”, comienza a explicar el historiador y profesor universitario Luis Fernando González, para quien el damero, entendido como una forma estética, no es importante. En tal sentido, el damero importa por lo que significa:

*Estos pueblos no son forma sino la institucionalidad que los define. Corresponde a una realidad política, social. Hay un dispositivo de control que definen las élites que están en el cabildo y eso fue reforzado en las administraciones borbónicas del siglo XVIII. En la provincia de Antioquia que establecieron Silvestre y Juan Antonio Mon y Velarde. Mire la planta (imagen desde arriba) de Sonsón y Abejorral, en cuadrícula. En la plaza hay una iglesia y está el Cabildo y el solar del fundador. Y el dueño de lote en la plaza tiene que ser dueño de finca para poner a producir leños, porque eso dinamiza la economía.*

A partir de lo dicho por este historiador, podría hablarse de una “geometría del control”, donde las élites económicas y políticas definían los trazados. De hecho, este historiador recuerda que Sonsón solo comenzó a fundarse cuando desde Rionegro (élite o centralidad) se garantizó el control del poblamiento, a partir del nombramiento del juez poblador que salió de sus entrañas, quien definió el trazado con el control en la repartición.

Con el paso de los años vino el desorden. La gente construía sobre el filo de las colinas, sobre palafitos terrestres, incluso; pueblos que de frente tienen un piso pero que desde atrás se ven dos, tres, hasta cuatro plantas, pues tenían uno, dos, tres sótanos; o construían tan al borde de la quebrada, que los pilotes pronto se hacían agua, y en épocas de invierno las inundaciones, y en las montañas los deslizamientos, los derrumbes...

En las veredas también se veían, aunque menos, casas en llanuras de inundación o sembradíos que cada vez le robaban más espacio al bosque, y en las montañas altas echaban a moler monte a las vacas, para que fueran pisando el terreno, y detrás iban con el alambre de púas y la azada.

### **La planificación ambiental en la región Cornare**

En 1993, gracias a la Ley 99 de 1993, la Corporación Autónoma Regional Rionegro Nare cambiará su objeto principal de “promover y encauzar el desarrollo económico y social de la región comprendida bajo su jurisdicción,





mediante la plena utilización de los recursos humanos, naturales y económicos a fin de obtener el máximo nivel de vida de la población” y se convierte en autoridad ambiental.

Esta Ley creó el Sistema Nacional Ambiental (SINA) del Ministerio del Medio Ambiente, le dio la responsabilidad a las 18 corporaciones autónomas que existían en el país de ser autoridades ambientales y se crearon otras 15 corporaciones.

La creación de Cornare como autoridad ambiental podría tener antecedentes en la Ley 3 de 1961 y sus posteriores modificaciones, en especial el Decreto 627 de 1974, con el cual las corporaciones pasaban del Ministerio de Agricultura a depender del Departamento Nacional de Planeación (DNP). Pero no; la normatividad ambiental tiene importancia en Colombia a partir de los años 90, en especial con la puesta en marcha de la Constitución de 1991, que privilegiaba la participación y que en más de 40 artículos hace alusión al cuidado del medio ambiente.

Así, a partir de la Ley 99, la planificación del desarrollo se reorientó hacia la ambiental del territorio y el manejo de los recursos naturales y del medio ambiente.

## **Herramientas para la planificación ambiental del territorio**

### *Planes Integrales de Desarrollo Municipal*

Cuando Cornare pasó de ser una entidad promotora del desarrollo regional a asumir el manejo como autoridad ambiental, el cambio no fue traumático ni arrancaba de cero, como pudo ocurrir con algunas de sus pares.

Su responsabilidad inicial sería planificar, ya no el desarrollo, sino el medio ambiente y los recursos naturales en su jurisdicción, para lo cual dispuso de nuevas herramientas y de una experiencia ya recogida durante 10 años.

Un primer momento de planificación condujo a la asesoría y acompañamiento de los Planes de Desarrollo Municipal, que, en cumplimiento de la Ley 9 de 1989, debían formular los entes territoriales y que estaban orientados al componente urbano. El papel de Cornare fue garantizar que se incluyeran, además, los componentes social, económico y ambiental. Este acompañamiento se realizó durante el período comprendido entre 1990 y 1995.



Cabe recordar que el país había iniciado el proceso de elección popular de alcaldes, lo cual conducía a que los mandatarios conocieran más el territorio y tuvieran la obligación de inscribir un programa de gobierno y, una vez electos, formular y presentar al Concejo Municipal un Plan de Desarrollo para su aprobación, el cual se convertía en la brújula que orientaba sus acciones durante todo su período de gobierno. Así que, de la mano de Cornare –que ya tenía alguna experiencia planeando conjuntamente el desarrollo de la región– ahora lideraban la elaboración de un Plan Integral de Desarrollo que contuviera aspectos económicos, sociales, políticos y culturales y la relación directa de los recursos naturales con la planeación física, urbana y territorial de cada municipio.

Como parte de este ejercicio, también se propuso estudiar y evaluar el estado de las obras y servicios públicos, hacer recomendaciones pertinentes para su mejoramiento y ampliación, definir los usos actuales y potenciales del suelo urbano y rural, valorar el proceso de descentralización en los aspectos administrativos, financieros y de participación comunitaria, y proponer alternativas para su manejo y tratamiento, entre otros.

Dichos planes contienen una síntesis del diagnóstico municipal, el banco municipal de proyectos de inversión y el plan general de inversiones. También se incluyó un diagnóstico integral del municipio en sus aspectos demográficos, organización social, política, económica, de servicios públicos y vivienda, administración municipal y consideraciones forestales o hídricas, entre otros.

Para este reto de planeación con los municipios, Cornare conformó un grupo de trabajo con Planeación Departamental, Secretaría de Gobierno Departamental, IDEA y Planeación Municipal (en aquellos municipios donde existía, ya que, en la gran mayoría, era un funcionario para planeación, obras y servicios públicos), con el fin de asesorar y acompañar a los municipios de la región en la formulación de sus Planes Integrales de Desarrollo.

Cabe destacar que en municipios como Alejandría y Argelia, cuyos presupuestos no alcanzaban para una oficina de Planeación, durante el tiempo que duró la formulación del plan Cornare financió el montaje y puesta en funcionamiento de dicha oficina y, finalizando la década, todos los municipios contaban con esta dependencia, la cual posibilitó el fortalecimiento de la gestión municipal ambiental.





De esta manera, para mediados de la década de 1990, al cabo de unos 10 o 15 años de labores en la jurisdicción, Cornare podía decir que ayudó a planificar la región con una mirada desde lo local y, al tiempo, lo local mirado desde lo regional y lo departamental, y tenía los insumos necesarios para empezar o continuar procesos de desarrollo en el Oriente antioqueño. Ahora vendría el fortalecimiento de la planeación enfocada en lo ambiental.

### ***Los Planes de Gestión Ambiental Regional***

Con la expedición del Decreto 1865 de 1994 (que reglamentó la Ley 99) se estableció la necesidad de formular el Plan de Gestión Ambiental Regional (PGAR).

Sobre aquella experiencia en la corporación, Javier Parra recuerda que “fue difícil”.

Cornare inició, entonces, la formulación del primer PGAR. Su horizonte era 1998–2006. Desde que se expidió aquel decreto, se dio a la tarea de formular dicho plan, por medio de un grupo de profesionales de la entidad y con la participación de la comunidad regional, que hacía sus aportes en los talleres programados para tal fin. El Ministerio aún no tenía una metodología, debido, entre otras razones, a que el nivel de información con que contaba cada corporación era diferente; incluso, algunas apenas se crearon con la Ley 99, como es el caso de Corantioquia; de ahí que Cornare debiera recurrir a aquellos estudios que había realizado para la región, como es el caso de *Síntesis de la problemática regional y estrategias de desarrollo* y el *Protocolo*, y con ellos se elaboró el diagnóstico regional para el primer PGAR.

Conscientes de los grandes cambios a nivel político, socioeconómico y ambiental que había sufrido el país en los últimos años y, muy especialmente, la región del Oriente antioqueño, y buscando articular las políticas y procesos de planificación de orden regional y departamental (PLANEA, Visión Antioquia Siglo XXI y los planes de gestión de las otras corporaciones), Cornare emprendió un trabajo de evaluación, seguimiento, actualización y proyección de su plan, acción que se vio favorecida con la expedición, por parte del Ministerio del Medio Ambiente, del Decreto 048 de 2001, el cual establece los aspectos que deben tener en cuenta las Corporaciones Autónomas Regionales para efectos de la planificación ambiental regional.



El mencionado decreto definió una metodología que permitió unificar los criterios de la formulación de los PGAR; específicamente, se introdujo la planificación por escenarios, es decir, la prospectiva, algo que en la corporación ya se sabía hacer desde el *Protocolo*, y eso dio, además de tranquilidad, un cierto orgullo, como lo resalta Consuelo Parra:

*Partiendo de un diagnóstico ambiental de la región, se define un horizonte, que, para este caso, el decreto lo estableció en 10 años; se definen los escenarios, se fijan líneas estratégicas y los mecanismos de evaluación y seguimiento. Y así había que explicar a las comunidades: ¿ustedes cómo sueñan que sea el recurso hídrico en 10 años?, ¿cómo aspiramos a que sea el manejo del bosque en 10 años?, ¿cómo haremos la gestión ambiental para lograrlo?, ¿cómo obtendremos los recursos económicos para alcanzarlo?, ¿cuáles los mecanismos de articulación con los diferentes sectores económicos, sociales y ambientales?*

El resultado obtenido a través de la aplicación del Decreto 048 fue el PGAR 2003-2020, el cual superó el horizonte establecido de 10 años y contempló los aspectos metodológicos ya definidos.

*Podemos decir, entonces, que fue mucho más completo, con metodología de escenarios de futuro y con algo muy importante: indicadores de gestión.*

Posteriormente, a partir del año 2012, se inició un proceso de actualización del PGAR como instrumento de planificación estratégica de largo plazo para el área de jurisdicción Cornare, que permitió orientar la gestión ambiental regional para el período 2014-2032 y responder a los retos, prioridades y problemáticas ambientales, definiendo temas programáticos priorizados de alto impacto, insumo para la formulación o ajustes de políticas, planes y programas de gobierno y determinante ambiental por excelencia, para los procesos de planificación y ordenamiento local y regional presentes y futuros.

Dicho PGAR fue formulado de acuerdo con los lineamientos establecidos por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, enmarcados en la Ley 99 de 1993, los Decretos 1768 y 1865 de 1994 y 1200 de 2004 y en la Resolución 964 de 2007, siendo el primero en el país, y respondió, además, a los objetivos mundiales en materia de sostenibilidad ambiental, a los retos que tiene el país y la región a mediano y largo plazo y a la concertación con los actores sociales comunitarios, públicos y privados, con miras al mejoramiento de las condiciones de vida y del ambiente en la jurisdicción.





El documento está conformado por 12 capítulos, a saber:

1. Actualización del Plan de Gestión Ambiental Regional PGAR 2014-2032
2. Generalidades de la región
3. Diagnóstico socioeconómico
4. La educación ambiental en el Oriente antioqueño
5. Diagnóstico ambiental regional
6. Planificación, ordenamiento ambiental del territorio y gestión del riesgo
7. Producción, comercialización y consumo sostenibles
8. Fase de prospectiva
9. Visión para el desarrollo sostenible
10. Marco estratégico
11. Proyecciones financieras 2014-2032
12. Mecanismos de seguimiento y evaluación del PGAR.<sup>10</sup>

El PGAR es el principal instrumento de planificación en la jurisdicción y está articulado con los Planes de Desarrollo nacional, departamental y municipal. Para lograr dicha articulación, se participa con otras corporaciones en la formulación del componente ambiental, para tratar de garantizar o, al menos, incidir en que proyectos regionales queden en estas decisiones. Y en cuanto a los municipales, el Decreto 1865 de 1994 estableció que estos deben presentar el proyecto de plan de desarrollo para que la corporación avale el componente ambiental.

#### ***Planes de Gestión Ambiental Municipal***

Cuando Cornare formuló su PGAR 2003-2020, surgió la idea de apoyar a las administraciones municipales a través de las Unidades de Gestión Ambiental Municipal (UGAM) para que cada uno de los municipios tuviera su propio Plan de Gestión Ambiental, el cual, a partir de un diagnóstico y con la metodología de escenarios de futuro, definiera estrategias, programas, proyectos y escenarios financieros para su ejecución.



<sup>10</sup> CORNARE. Plan de Gestión Ambiental Regional 2014-2032 "Servicios ecosistémicos y adaptación al cambio climático, un Pacto por la sostenibilidad del oriente Antioqueño". 2014.

*Para el año 2004 tuvimos los 26 municipios de la jurisdicción con su Plan de Gestión Ambiental Municipal. Fuimos los únicos en Colombia –coinciden, con satisfacción y algo de nostalgia, Consuelo y Javier Parra.*



*Los profesionales de las UGAM escuchaban las directrices de la corporación y lo llevaban a los municipios. Fue muy importante para los PGAM, porque se hizo todo sincronizado. En ellos también participaban otras dependencias, como las de Servicios Públicos, Umatas, Planeación, y vale la pena resaltar el papel de las comunidades, quienes no solo plantean las problemáticas que los aquejan en sus veredas, sino las posibles soluciones a dichas problemáticas.*

Valga decir que Cornare se adelantó muchos años a las actuales propuestas del Gobierno nacional en políticas medioambientales.

En Cornare quedaron muy satisfechos con aquel resultado, pues, además, les dejaban “el pastelito” a futuros candidatos, quienes, si no tenían conocimiento –como ocurría por esos primeros años del siglo–, se metían al PGAM y sacaban de ahí propuestas para sus posibles electores, y quienes resultaban electos ya tenían los programas y proyectos que, en materia ambiental, deberían concretar para lograr la sostenibilidad de su municipio.

### **Pensarnos como “Pueblos”**

Los PGAR, entonces, han sido instrumentos de planificación ambiental, pero ha habido otros. Si bien la Ley 99 dice que hay que hacer planificación ambiental, en 1994 se inició en la corporación un proceso paralelo: los planes subregionales. Comenzaron con el del Valle de San Nicolás, donde estaba y está concentrada la mayor masa de habitantes de la jurisdicción, y lo llamaron, precisamente, Pueblos, un trabajo importante que –recordando la metodología con base en la participación del *Protocolo para el desarrollo regional* del 91– le dio a Cornare la posibilidad de formular lineamientos prioritarios para los nueve municipios del Altiplano<sup>11</sup>.

Diana Henao, subdirectora de Planeación y quien para entonces recién llegaba a la corporación, recuerda así aquella experiencia:

*Protocolo fue el primer ejercicio de planificación subregional y evoluciona hacia Pueblos y se hace de la mano de la Gobernación y de Masora (Municipios Asociados del Oriente Antioqueño). Fue un ejercicio interesante, donde está la mayor densidad de población, pero*

<sup>11</sup> El proyecto Pueblos es reseñado por las consideraciones previas a la expedición de la Ley 388 de 1997 como el primer ejercicio de ordenamiento territorial de carácter supramunicipal.





*pensado entonces hacia lo ambiental. ¿Qué condiciones ambientales y conflictos tenemos? ¿Qué tenemos para solucionar? Y entonces se hace propuesta de ordenamiento territorial ambiental.*

Lo pensado conjuntamente en Pueblos –gente solidaria, tierra y paisaje– quedó contenido en el Acuerdo 016 de 1998, “por el cual se adoptan los lineamientos y se trazan las directrices ambientales para efectos de la ordenación del territorio de los valles de San Nicolás”.

Para entender los alcances de este acuerdo, hay que tener en cuenta que recién se había expedido la Ley 388 de 1997, que establecía las reglas para que los municipios expidieran sus Planes de Ordenamiento Territorial, en especial el artículo 10, que decía que los Planes de Ordenamiento Territorial –norma municipal– debían respetar las que expedían las autoridades ambientales, que se constituían en normas de superior jerarquía.

“A esas se les denominó determinantes ambientales”, explica Oladier Ramírez Gómez, secretario general de la corporación.

El Acuerdo 016 de 1998 realizó una clasificación del suelo desde imágenes satelitales disponibles para la época. A partir de la interpretación de esas imágenes y de otros métodos utilizados por los geógrafos y cartógrafos, se hizo una clasificación del suelo de los municipios que conforman el Altiplano: El Carmen de Viboral, El Retiro, Rionegro, La Ceja, Guarne, Marinilla, La Unión, El Santuario y San Vicente.

El acuerdo establece algunas delimitaciones en cuanto al uso potencial y zonas agroecológicas. Además, determinó y delimitó zonas del territorio en suelo de protección, es decir que los municipios no pueden permitir que sobre ellos se construya ni se desarrolle ninguna actividad. La siguiente fue la clasificación de zonas de protección dada en el acuerdo (Art. 2):

1. Pendiente superior al 75%
2. Alto riesgo de desastre
3. Cobertura en bosque natural primario (Muchas de estas zonas se llevarían después a acuerdos que declaran áreas protegidas.)
4. Áreas de retiro de los cauces de la red hídrica (Luego, el Acuerdo 250 de 2011 establecería un método matemático para definir cuál era el retiro real que debía respetarse.)
5. Relieve escarpado con condiciones de susceptibilidad alta al deterioro.



En esta zona se estableció, de manera preventiva, una regla asociada a la densidad de vivienda (solo podría permitirse el desarrollo de una por hectárea de forma temporal) y hasta tanto no se desarrollaran otros estudios, aquellas se convertirían posteriormente en áreas protegidas, zonas abastecedoras de acueductos (POMCA) y otros ecosistemas estratégicos.

Este acuerdo establece reglas generales que deberían contener los Planes de Ordenamiento Territorial que empezarían a expedirse posteriormente, reglas asociadas a la incorporación de saneamiento, incorporación de llanuras de inundación y transformación en parques lineales, recuperación del paisaje, delimitación de zonas de alto riesgo, desarrollo urbanístico, zonas con restricciones de ruido y de generación de olores molestos y lineamientos para corredores suburbanos (más tarde se convertiría en el Acuerdo 392); también se establecían una zonas de manejo especial que más tarde se convertirían en áreas protegidas o ecosistemas estratégicos.

También considera otras reglas muy importantes para el territorio, como limitaciones y condiciones al interior del área protegida denominada Reserva Forestal Protectora Nare, densidad de vivienda, unidad mínima de subdivisión predial, tratamiento ambiental en zonas urbanizables, desarrollo de planes parciales para transformar el suelo rural en urbano y, muy importante, establece limitaciones a la ocupación del suelo rural a través de la definición de densidades de vivienda en estas zonas, lo cual permite que no haya una división tan severa de los predios rurales. La subdivisión de predios es una facultad del municipio, pero debe respetar la norma ambiental, que es de mayor jerarquía, así que no puede permitir subdivisiones en un área inferior a la definida por Cornare.

Un ejercicio similar y adicional a Pueblos fue el proyecto Aguas, realizado en 1997, que tenía como fin garantizar el manejo y planificar los recursos naturales en la zona de embalses.

Posterior al Acuerdo 016, vendría el 250, que actualiza los determinantes ambientales para efectos de la ordenación del territorio en la subregión de Valles de San Nicolás.

Habían transcurrido 13 años desde la expedición del Acuerdo 016 y se hizo necesario renovarlo. La tecnología había mejorado, se contaba con mejores imágenes satelitales, se tenía mayor capacidad institucional, más conocimiento del territorio, y se habían presentado algunas dificultades con el acuerdo. Según explica Oladier Ramírez:

*El 016 fue la base de la expedición de otros como el 052, que reglamenta llanuras de inundación, luego renovado con el Acuerdo 251, el 093 (protección de la ceniza volcánica, luego renovado por el Acuerdo 265), el 106 (aguas subterráneas, pendiente por renovar), el 192 (declaró área protegida Distrito Regional de Manejo Integrado La Selva, en Rionegro), entre otros.*

*Además, se expidieron por el Gobierno nacional los Decreto 097 de 2006, 3600 de 2007 y 4066 de 2008. Y en 2010 se había declarado un área protegida por el Ministerio de Ambiente, la Resolución 1510, Reserva Forestal Protectora del Nare, que también tuvo antecedente e historia compleja, porque era un área protegida que había declarado el Inderena antes de que existiera Cornare y el exdirector, Leonardo Muñoz, impulsó una acción popular para declararla y así sucedió. Casi que el aeropuerto José María Córdova y muchos de los predios cercanos estaban en su interior; fue un gran momento en el ordenamiento del territorio.*

Posteriormente, desde la corporación se emitiría el Acuerdo 392 de 2019, con el objeto de delimitar la densidad de vivienda en corredores suburbanos, cerros, montañas, parcelaciones para vivienda campestre y centros poblados rurales. Este acuerdo se expide a causa de la rápida y desordenada ocupación del territorio y para ser un poco más flexibles en algunas zonas del mismo, pues permite un número mayor de vivienda en suelo rural (más viviendas por hectárea), especialmente en aquellas zonas denominadas corredores viales y centros poblados rurales. Busca regular y establecer límites en algunas zonas propensas a ser ocupadas de una forma desmedida, sin control y sin servicios del Estado; por ejemplo, el suelo rural entre los municipios de Guarne, Rionegro, Marinilla, El Santuario, Cocorná y San Luis, por todo el corredor de la autopista. Estas zonas, al igual que corredores viales principales que conectan los municipios entre sí, suelen tener una mayor ocupación informal (ilegal), lo cual está desbordando la capacidad institucional de los municipios para proveerlas de servicios básicos.

Así que este acuerdo llega para regular y fomentar un mejor desarrollo en estas zonas, al igual que en algunos centros rurales en los que van concentrándose muchas viviendas que terminan convirtiéndose en centros poblados urbanos que deben ser atendidos con mayor detalle por los municipios para ofrecer servicios de salud, saneamiento, agua potable y demás.

## Cornare en tiempos de POT

Hay otras temáticas en cuanto a la planeación, además de los instrumentos que posibilitan los acuerdos.

En relación con los Planes de Ordenamiento Territorial (Ley 388 de 1997), la corporación, como se dijo, debe avalar y hacer seguimiento a su componente ambiental. Ha sido un proceso de capacitación, sensibilización, trabajo y participación dentro de estos planes, y uno de los elementos importantes son los lineamientos ambientales. Así que, desde la corporación, se determinaron estos mediante el documento *Lineamientos para la realización de PBOT*, donde se estableció cómo se manejan las áreas de manejo especial, las cuencas hidrográficas, el turismo, el ornato, los senderos ecológicos, la prevención y atención de desastres, (zonas de amenaza y riesgo), entre otras, así como los lineamientos para la *Gestión Municipal de los Residuos Sólidos*, entre otros lineamientos de los Planes Básicos de Ordenamiento Territorial (PBOT), a los que las administraciones municipales deben tener en cuenta a la hora de actualizar el PBOT y, desde la corporación, hacerles seguimiento.

## Planes de Ordenamiento y Manejo de Cuencas Hidrográficas

El Decreto 1729 de 2002 en su artículo 4, *Finalidades, principios y directrices de la ordenación*, establece que

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

Para dar cumplimiento a este decreto y en total concordancia con las Metas del Milenio y el Plan Nacional de Desarrollo, de disminuir la vulnerabilidad por el recurso hídrico, Cornare priorizó, para la formulación de planes de ordenamiento, las cuencas que abastecen los acueductos de las cabeceras urbanas de los corregimientos y algunos acueductos multiveredales de los municipios de su jurisdicción.

Esto se hizo muy de la mano con la comunidad, pero también con el acompañamiento de la Gobernación de Antioquia, que aportó recursos económicos, los municipios y hasta algunas asociaciones de acueductos. Así mismo, la formulación se hizo a través de la Universidad de Antioquia, la Universidad Nacional y la Universidad de Medellín. Cornare asesoró, apoyó





y realizó interventoría. Todo esto se hizo con recorridos de campo, para que la comunidad identificara problemas y propusiera alternativas de solución, pues en la corporación se sabe lo técnico, la norma, pero siempre se ha valorado que quienes conocen el terreno son las comunidades, que saben las problemáticas y proponen soluciones.

En resumen, como producto del Decreto 1729 de 2002, Cornare formuló 40 Planes de Ordenamiento y Manejo de Cuencas Hidrográficas (POMCA), articulando profesionales de la institución, la Secretaría del Medio Ambiental de la Gobernación de Antioquia, las universidades y la comunidad en general.

Luego, la expedición del Decreto 1640 de 2012 les dio mayor importancia a los POMCA de las grandes cuencas y estableció las cinco grandes macrocuencas del país y, luego, de las regiones. Valga decir que dos de ellas, la del Magdalena y la del Cauca, tienen influencia en la jurisdicción Cornare.

A partir de este decreto se inició un proceso más complejo, ya que se requería la articulación con el Fondo Adaptación, que aportó los recursos, con el Ministerio y con las corporaciones.

Cornare presentó las propuestas sobre las cuencas que era necesario ordenar en su jurisdicción y se les aprobó liderar el 84% de las que presentaron. Las restantes, 16% de ellas, fueron aprobadas para ser lideradas por otra autoridad ambiental, como es el caso de la cuenca del Aburrá, liderada por Corantioquia, y de La Miel y Arma, por Corpocaldas.

Cornare, entonces, estuvo al frente de la formulación de los POMCA de los ríos Negro, Nare, Samaná Norte, Cocorná y Samaná Sur; además, conformó los Consejos de Cuenca y formuló las propuestas. Al cabo de cinco años, presentó los planes con todas las características exigidas.

*Llegamos a tener equipos de 70 personas para formularlos, porque son áreas muy grandes, y también se hizo concertado con todos los entes. Tenemos los acuerdos que los aprueban. Eso significa que son lineamientos para ordenar el territorio. Entonces hay que declarar los usos de ese suelo a nivel ambiental. Eso es clave: lograr esa zonificación ambiental de la cuenca, donde aquí tenemos cuencas donde el río, por ejemplo, viene atravesando una llanura, y entonces nos dice qué se puede hacer en los terrenos aledaños, como zonas de inundación, prevención de desastres, cuáles tienen más problemas de erosión, y de acuerdo a eso, se le dice qué se puede hacer.*



Uno de los elementos más importantes de los POMCA es la zonificación ambiental de la cuenca, en cuanto permite tener la información sobre la oferta y la demanda del recurso hídrico, con lo cual se puede otorgar o negar, por ejemplo, una concesión de aguas o una licencia para un gran proyecto hidroeléctrico.

### **Planificar es pensar en unidad**

Javier Parra, actual director y subdirector de Planeación durante muchos años, destaca los POMCA, pues mientras muchas corporaciones apenas empiezan, en Cornare se tienen ordenadas ocho de las 11 cuencas grandes de la jurisdicción.

*Hemos planeado y se hace seguimiento en asocio y pensando en lo nacional, pero también hemos planeado y regulado sobre lo específico.*

El reto más grande para planear, explica, ha sido hacer caer en cuenta de que la región hay que pensarla como unidad, pero dentro de las diferencias y la diversidad.

*Ha sido muy interesante identificar los conflictos ambientales y buscar alternativas, como también, en relación con la convicción de la aplicación de la norma, no es solo con autoridad sino con propuestas alternativas, que haya subsistencia pero también que haya conservación de los recursos naturales.*

Y como el Oriente antioqueño es una región en constante cambio, un gran reto de la planificación del territorio es estar en constante observación, pues los estudios pronto se desactualizan.

*Ahora estamos identificando nuestras necesidades de profundizar en temas específicos; por ejemplo, cómo articular el cambio climático en los POT y en la gestión municipal.*

Pero, en general, si en algo tiene fortalezas la corporación, ha sido en la planeación, coinciden algunos expertos.

“Primero que todo hay que reconocer que es Cornare pionera en ordenamiento del territorio”, dice Rolando Castaño, especialista en Derecho del Medio Ambiente de la Universidad Externado de Colombia, consultor de empresas privadas y públicas y asesor de la exministra del Medio Ambiente Sandra Suárez.

*Hoy apenas algunas están entrando en el manejo de cuencas, pero Cornare desde el proyecto Pueblos con el INER empezó a preocuparse por el tema. Por eso cuando sale la Ley 388 ya tiene un trabajo muy adelantado; es así como expidió el Acuerdo 016/98, que fue el elemento*



*fundamental que orientó la primera versión de POT en el Oriente antioqueño. En ese acuerdo se adoptaba un ordenamiento zonal del territorio; ya luego vienen avances. Además, Cornare adoptó antes del Gobierno nacional lo referente a rondas hídricas. En el 250 y 251, fue la primera que adoptó las densidades rurales en el Acuerdo 173/06. Entonces hay que reconocer ese ejercicio de avanzada, de ser pionero.*

Castaño Vergara recuerda que, durante su paso por el Ministerio del Medio Ambiente, ponían a Cornare como ejemplo.

*Y desde 2010 ha tenido un ejercicio muy valioso en la declaratoria de Áreas Protegidas, reconocimiento de Planes de Manejo Ambiental y, posteriormente, con recursos del Fondo de Adaptación y cambio climático, adoptar los Planes de Ordenamiento de Cuencas. Y casi todo el territorio está ordenado a través de este, que es la verdadera herramienta que hoy tienen las corporaciones para ordenar su territorio. Entonces hay que exaltar ese ejercicio.*

Por su parte, José Luis Duque, exalcalde de Marinilla, consultor en temas de ordenamiento y, en especial, de los PBOT municipales, exalta el trabajo realizado por la corporación desde el *Protocolo para el desarrollo regional*.

*Creo que Cornare ha sido juicioso y eso le ha permitido tener una conversación permanente sobre lo que es el desarrollo del Oriente antioqueño. Pero más importante: nos metió en cultura de planificación interesante y, además, nos ha comprometido con un desarrollo más integral, sostenible, con cargas y obligaciones urbanísticas, por ejemplo; no necesariamente con lo ambiental, porque, complementariamente, también por los suelos de expansión, con el espacio público.*

*En general, considero que Cornare es historia de evolución, de adaptación, de conocimiento, de relacionamiento para llegar a lo normativo.*

