



Producto 6. Resumen Ejecutivo

Consultoría para desarrollar instrumentos para fortalecer las capacidades técnicas y la articulación sectorial en la incorporación de la dimensión minero-energética en el ordenamiento territorial y viceversa, así como adelantar estudios de caso al respecto en zonas priorizadas.

TABLA DE CONTENIDO

1.	Introducción	5
2.	Proceso Metodológico.....	7
3.	PRODUCTO 1. Propuesta de armonización de herramientas e instrumentos desarrollados por el SME 8	
4.	Subproducto B. Análisis del contexto normativo y jurisprudencial para la incorporación de la dimensión minero-energético en la planeación y el ordenamiento territorial.....	10
5.	Subproducto C. Análisis de experiencias exitosas del sector minero energético en la incorporación de la dimensión minero energético en el Ordenamiento Territorial.....	14
6.	Subproducto D. Documento con versión actualizada de la Guía para Incorporar la Dimensión Minero Energética en el Ordenamiento Territorial Municipal (UPME 2015)	17
7.	Producto 2. Documento guía para la incorporación de la dimensión minero-energética en el ordenamiento departamental y viceversa.....	19
8.	Producto 3. Documento con ayudas de memoria y listados de asistencia de al menos cinco (5) jornadas de actualización sectorial en temas de ordenamiento territorial	20
9.	Producto 4. Estudios de caso	22
10.	Producto 5. Análisis geoespacial para cada uno de los diez (10) estudios de caso	25
11.	Producto 5. Principales conclusiones y recomendaciones	27
12.	Anexos	30

Índice de figuras

Figura 1 Abordaje Metodológico de la Consultoría	8
Figura 2 Proceso metodológico para el análisis de instrumentos y herramientas desarrolladas por el SME para la incorporación en el ordenamiento territorial.....	9
Figura 3 Proceso metodológico para el análisis de instrumentos y herramientas desarrolladas por el SME para la incorporación en el ordenamiento territorial.....	14
Figura 4 El proceso de planificación del ordenamiento territorial departamental.....	19
Figura 5 Componentes del análisis geoespacial para los estudios de caso	26
Figura 6 Visión para recomendaciones de Estrategia de Relacionamiento Territorial.....	28

Índice de tablas

Tabla 1 Productos y subproductos de la consultoría	5
Tabla 2 . Principales instrumentos y Herramientas y Grado de incidencia en el OT	10
Tabla 3 Definición de estudios de caso	22
Tabla 4 Información cartográfica consultada.....	27

Índice de anexos

Anexo 1 Marco Legal y Regulatorio.....	30
--	----

ACRÓNIMOS

ACOLGEN:	Asociación Colombiana de Generadores de Energía Eléctrica
ACP:	Asociación Colombiana del Petróleo
ANDEG:	Asociación Nacional de Empresas Generadoras
ANDESCO:	Asociación Nacional de Empresas de Servicios Públicos y Comunicaciones
ANH:	Agencia Nacional de hidrocarburos
ANLA:	Autoridad Nacional de Licencias Ambientales
ANM:	Agencia Nacional Minera
CAR:	Corporación Autónoma Regional
CONPES:	Consejo Nacional de Política Económica y Social
CREG:	Comisión de Regulación de Energía y Gas
CROT:	Comisiones Regionales de Ordenamiento Territorial
CTP:	Consejo Territorial de Planeación
DAA:	Diagnóstico Ambiental de Alternativas
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
DNP:	Departamento Nacional de Planeación
EOT:	Esquema de Ordenamiento Territorial
FAZNI:	Fondo de Apoyo Financiero para la Energización de las Zonas No Interconectadas
IGAC:	Instituto Geográfico Agustín Codazzi
IPSE:	Instituto de Planificación y Promoción de Soluciones Energéticas para las Zonas no Interconectadas
LOOT:	Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial
MADS:	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible
MME:	Ministerio de Minas y Energía
OAT:	Ordenamiento Ambiental del Territorio
OT:	Ordenamiento Territorial
PCH:	Pequeñas Centrales Hidráulicas
PBOT:	Plan Básico de Ordenamiento Territorial
PDET:	Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial
PDM:	Plan de Desarrollo Municipal
PEN:	Plan Energético Nacional
PERS:	Planes de Energización Rural Sostenible
PIAGN:	Plan Indicativo de Abastecimiento de Gas Natural
PIEC:	Plan Indicativo de Expansión de Cobertura de Energía Eléctrica
PND:	Plan Nacional de Desarrollo
PNDM:	Plan Nacional de Desarrollo Minero
PNOM:	Plan Nacional de Ordenamiento Minero
POMCA:	Plan de manejo y Ordenamiento de Cuencas
POMIUACS:	Plan de Ordenación y Manejo Integrado de las Unidades Ambientales Costeras
POT:	Plan de Ordenamiento Territorial
PTO:	Plan de Trabajos y Obras
SDL:	Sistema de Distribución Local (de energía)
SGC	Servicio Geológico Colombiano
SGR:	Sistema General de Regalías
SIGOT:	Sistema de Información Geográfico para la Planeación y el Ordenamiento Territorial

Producto 6. Resumen Ejecutivo. Consultoría para incorporar actividades del SME en el OT

SME:	Sector Minero Energético
SPNN:	Sistema de Parques Nacionales Naturales
SSPD:	Superintendencia de Servicios Públicos
STN:	Sistema de Transmisión Nacional (de energía)
STR:	Sistema de Transmisión Regional (de energía)
UPM:	Unidades de Producción Minera
UPME:	Unidad de Planeación Minero Energética
UPRA:	Unidad de Planificación Rural Agropecuaria

1. INTRODUCCIÓN

El presente documento hace referencia al resumen ejecutivo del informe final de la consultoría cuyo objeto es “Desarrollar instrumentos para fortalecer las capacidades técnicas y la articulación sectorial en la incorporación de la dimensión minero-energética en el ordenamiento territorial y viceversa, así como adelantar estudios de caso al respecto en zonas priorizadas” celebrada mediante contrato 045 entre Ecosimple SAS y la Unidad de Planeación Minero Energética – UPME.

La siguiente tabla relaciona los distintos productos y subproductos objeto de la consultoría en mención. así como una síntesis de su estado de avance a la fecha. En los sucesivos apartes del presente informe se presenta una descripción general de los avances de cada producto, y cada documento anexo desarrolla el detalle de los avances de cada producto

Tabla 1 Productos y subproductos de la consultoría

	Producto	Observación
PRODUCTO 1 Propuesta de armonización de las herramientas e instrumentos desarrollados por el Sector Minero - Energético con miras a incorporar la dimensión sectorial en la formulación y/o seguimiento de Planes de Ordenamiento Territorial Municipal (POT/EOT/PBOT) y viceversa	SUBP-A Inventario y análisis de herramientas e instrumentos desarrollados por el Sector Minero Energético con miras a incorporar la dimensión sectorial en la formulación y/o seguimiento de Planes de Ordenamiento Territorial Municipal (POT/EOT/PBOT) y viceversa.	Documento final de análisis de Instrumentos y Herramientas sector minero, hidrocarburos y energía.
	SUBP-B Análisis del contexto normativo y jurisprudencial para la incorporación de la dimensión minero-energético en la planeación y el ordenamiento territorial, haciendo especial énfasis en las implicaciones para el sector minero-energético de las sentencias de las altas cortes emanadas desde el año 2014.	Informe final de Marco Legal y Regulatorio y análisis de jurisprudencia referida a SME y Territorios.
	SUBP-C Identificación y análisis de experiencias exitosas desarrolladas por el sector minero-energético a nivel regional y/o local para incorporar la dimensión minero energética en la planeación y/o el ordenamiento territorial y viceversa, identificando actores involucrados, flujo de procesos empleado, canales de comunicación establecidos, mecanismos de intercambio de información, principales logros y lecciones aprendidas por el sector en cada proceso.	Documento final de análisis de experiencias exitosas por subsectores de hidrocarburos, minería y energía.
	SUBP-D Documento con versión actualizada de la Guía para Incorporar la Dimensión Minero Energética	Actualización de Guía para Incorporar la Dimensión Minero Energética en el

Producto 6. Resumen Ejecutivo. Consultoría para incorporar actividades del SME en el OT

Producto	Observación
<p>en el Ordenamiento Territorial Municipal (UPME 2015) complementada con el inventario de instrumentos, herramientas, sistemas de información y sentencias de altas cortes, señalados en los puntos anteriores, con el propósito de articular una visión unificada de la actuación sectorial en relación con el ordenamiento territorial municipal. Dicha guía deberá profundizar en los elementos centrales requeridos para implementación de la hoja de ruta de relacionamiento y articulación en temas de ordenamiento territorial definida por el Sector Minero Energético.</p>	<p>Ordenamiento Territorial Municipal (UPME 2015). Inclusión Sector Eléctrico Actualización legal y regulatoria Sistemas de Información y Portales Información y aspectos básicos de OT Suplemento versión simplificada de la Guía</p>
<p>PRODUCTO 2: Documento guía para la incorporación de la dimensión minero-energético en el ordenamiento departamental y viceversa, elaborado de manera participativa con las entidades del sector y representantes de los gremios; el producto final deberá estar articulado con los documentos y lineamientos básicos sobre ordenamiento departamental elaborados por el Comité especial Interinstitucional - CEI como brazo técnico de la Comisión de Ordenamiento Territorial – COT. Así mismo se deberán observar en los elementos centrales requeridos para implementación de la hoja de ruta de relacionamiento y articulación en temas de ordenamiento territorial definida por el Sector Minero Energético.</p>	<p>Enfoque Conceptual para abordar inclusión del SME en el OT Departamental Guía para la incorporación de la dimensión minero-energético en el Ordenamiento Territorial Departamental</p>
<p>PRODUCTO 3: Documento con ayudas de memoria y listados de asistencia de al menos cinco (5) jornadas de actualización sectorial en temas de ordenamiento territorial, las cuales estarán orientadas a la difusión y apropiación sectorial de los diferentes instrumentos y experiencias desarrolladas para la incorporación de la dimensión minero-energética en el ordenamiento territorial y viceversa. Dichas jornadas se desarrollarán en las ciudades de Medellín, Cali, Bucaramanga, Santa Marta y Bogotá, cada una en horario de 8:00 a.m. a 5:00 p.m. y estarán dirigidas tanto a los funcionarios y contratistas de las entidades del sector minero energético como a representantes de las agremiaciones sectoriales interesadas en participar.</p>	<p>Memorias de Taller de Capacitación realizado en Departamento de Guajira y ciudades de Villavicencio, Sogamoso , Medellín y Bogotá</p>
<p>PRODUCTO 4: Al menos diez (10) estudios de caso acompañados en virtud del presente contrato en departamentos y/o municipios seleccionados de común acuerdo con la UPME, localizados preferiblemente en zonas objeto de PDET, en los que evidencie la aplicación de una estrategia de actuación articulada de las entidades sectoriales para incorporar la dimensión minero-energética en la formulación y/o actualización del Plan de Ordenamiento Departamental y/o del Plan de Ordenamiento Territorial Municipal. Dichos estudios de caso buscarán validar las herramientas propuestas en virtud del</p>	<p>Elaboración documento análisis de estudio de caso realizados en Departamento del Choco y municipios de Quibdó y Tadó; Departamento de la Guajira y municipio de Uribia, Departamento del Meta y</p>

Producto	Observación
<p>presente contrato y poner en práctica la hoja de ruta de relacionamiento y articulación en temas de ordenamiento territorial definida por el Sector Minero Energético.</p>	<p>municipios de La Macarena y Mesetas; Municipio de Puerto Libertador en Córdoba y Municipio de Tarazá en Antioquia</p> <p>Memorias de reuniones y talleres realizados en</p>
<p>PRODUCTO 5: Documento con análisis geoespacial para cada uno de los diez (10) estudios de caso acompañados, que incorpore el cruce y análisis de información sobre potencialidades, restricciones y condiciones habilitantes, tanto ambientales como sociales y culturales, para el desarrollo de las actividades minero energéticas, como insumo para la formulación y/o actualización de los instrumentos de ordenamiento territorial de los municipios y/o departamentos acompañados. El análisis que se realice deberá incorporar los análisis de implicaciones sociales y ambientales de los planes de expansión y estudios a cargo de la UPME, utilizando las herramientas desarrolladas por la entidad y la información ambiental y social disponible en el SIMCO.</p>	<p>Entrega de información de actividades productivas por subsector para cada uno de los municipios y departamentos.</p> <p>Contexto de los impactos y sensibilidad ambiental de acuerdo al modelo de Econometría adoptado por la UPME en diciembre 2016.</p>
<p>PRODUCTO 6: Resumen ejecutivo que contenga los aspectos sustanciales de cada uno de los productos desarrollados en virtud del contrato. Igualmente se deberá realizar una presentación final ante las entidades del sector minero energético del nivel nacional y demás actores definidos de común acuerdo con la UPME. Se deberán entregar al menos mil (1.000) copias digitales de las herramientas desarrolladas en virtud del contrato y demás documentos acordados con la UPME, grabadas en memorias USB, bajo las especificaciones de imagen corporativa señaladas por la UPME</p>	<p>Entrega de Resumen Ejecutivo</p>

2. PROCESO METODOLÓGICO

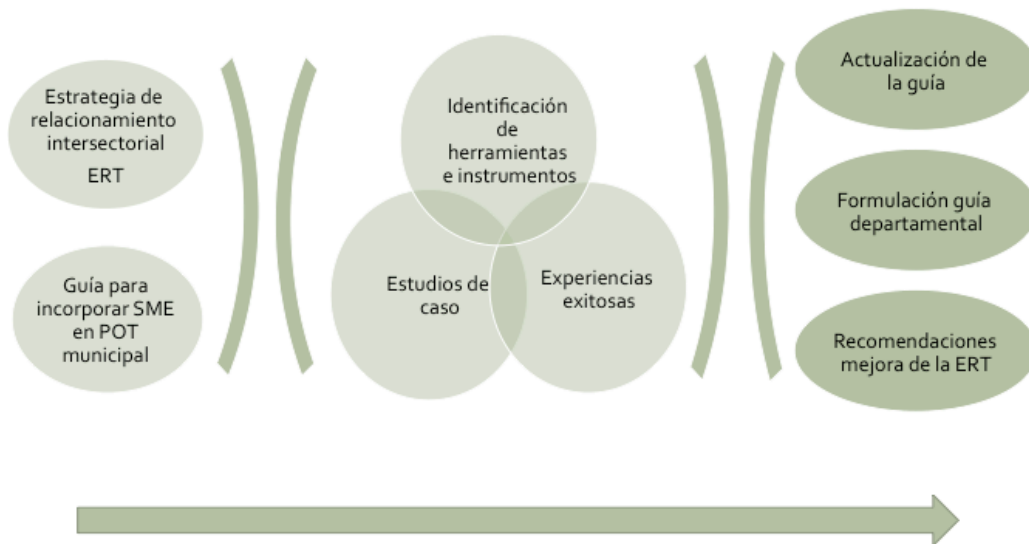
El abordaje metodológico de la consultoría partió del análisis de la Estrategia de Relacionamiento – ERT y los estudios y consultorías básicas¹ asociadas al relacionamiento territorial realizadas por las instituciones

¹ **Estrategia de Relacionamiento Territorial ERT. MME 2015, Caja de Herramientas.** Guía para incorporar la dimensión minero energética en los planes de ordenamiento territorial municipal. UPME. MINMINAS. 2015, **Lineamientos de ordenamiento territorial.** Hoja de Ruta. Sector Minero Energético. .MME - OASS 2016
Estrategia consensuada interinstitucional de relacionamiento con los territorios. UPME Consultoría Jaime Arteaga 2016, **Estrategia consensuada interinstitucional de relacionamiento con los territorios.** Consultoría Jaime Arteaga – UPME 2016, **Lineamientos Estratégicos, Técnicos y Metodológicos** para el relacionamiento entre el sector minero – energético y los diferentes actores presentes en las áreas en las cuales se desarrollan actividades del sector. MME Eointegral – Ecosimple 2017, Laboratorio Territorial. UPME . Universidad Nacional 2017, **Diseño e implementación de estrategias de gobernanza, desarrollo integral y participativo para el sector minero energético.** MME – BID –PORTEX 2018, **Estrategia Territorial de Hidrocarburos.** ANH, Programa de relacionamiento en territorio: ANM, **Guía Metodológica 2 Incorporación de la Actividad Minera en Procesos de Ordenamiento Territorial.** MAVDT. 2005

que conforman el sector minero – energético –SME. Así mismo se partió de la revisión de la Guía para incorporar la dimensión minero energética en los planes de ordenamiento territorial municipal, realizada en el año 2015, la cual sirvió de base para la construcción de los productos principales de esta consultoría, a saber: la actualización del Guía Municipal, proyectar la Formulación de la Guía Departamental y considerar las principales recomendaciones para la Estrategia de relacionamiento Territorial.

Para retroalimentar estos productos principales se realizó un análisis del Marco Legislativo y Regulatorio con el fin de armonizar las competencias entre la nación y los entes territoriales, la identificación y análisis de los instrumentos y herramientas con mayor incidencia en el ordenamiento territorial, la revisión de las experiencias exitosas de relacionamiento territorial , así como las lecciones aprendidas en el desarrollo de los estudios de caso priorizados en la presente consultoría. En la figura 1 se describe de forma general el abordaje metodológico de la consultoría.

Figura 1 Abordaje Metodológico de la Consultoría



Fuente: Elaboración propia consultoría.

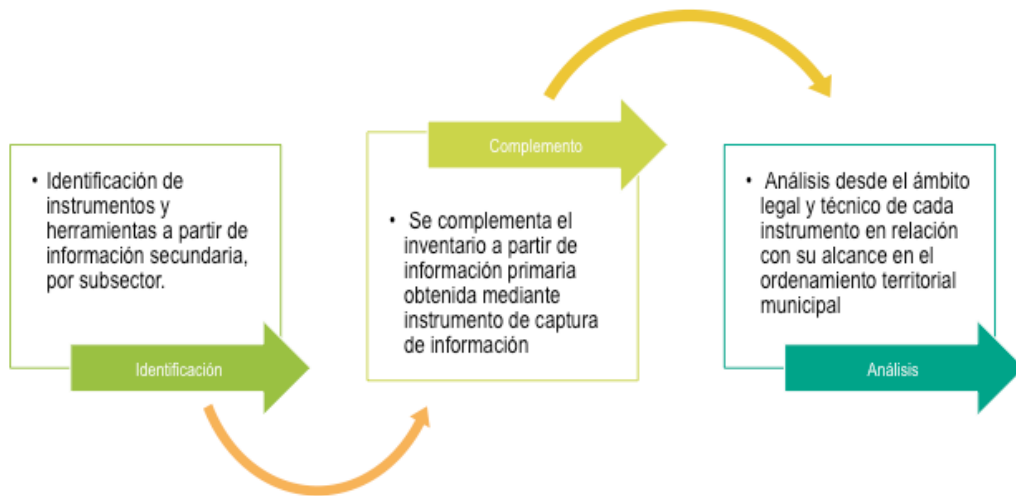
3. PRODUCTO 1. PROPUESTA DE ARMONIZACIÓN DE HERRAMIENTAS E INSTRUMENTOS DESARROLLADOS POR EL SME

A continuación, se presenta una síntesis de los documentos finales asociados al producto No. 1 “Propuesta de armonización de las herramientas e instrumentos desarrollados por el Sector Minero-Energético con miras a incorporar la dimensión sectorial en la formulación y/o seguimiento de Planes de Ordenamiento Territorial Municipal (POT/EOT/PBOT) y viceversa, propendiendo por el fortalecimiento de capacidades para la implementación de la hoja de ruta de relacionamiento y articulación definida por el sector”, cuyo desarrollo contempla la ejecución de cuatro subproductos, expuestos a continuación.

Subproducto A. Inventario y análisis de herramientas e instrumentos desarrollados por el Sector Minero Energético

A partir de los instrumentos y herramientas identificados en la información secundaria y conocimiento de los expertos, se aplicaron encuestas semi estructuradas a funcionarios de las distintas instituciones del Sector Minero-Energético y se realizaron entrevistas dirigidas a identificar instrumentos y herramientas adicionales, validar los que actualmente se encuentran identificados y realizar un análisis de su incidencia en el Ordenamiento Territorial, con el fin de ser tenidos en cuenta para la actualización de la Guía para incorporar la dimensión minero-energética en los Planes de Ordenamiento Territorial Municipal y Departamental (Ver Figura 2).

Figura 2 Proceso metodológico para el análisis de instrumentos y herramientas desarrolladas por el SME para la incorporación en el ordenamiento territorial



Fuente elaboración propia grupo consultor

Para los sub sectores Minería, Hidrocarburos, Eléctrico del SME se identificó el instrumento, el autor responsable, los objetivos perseguidos, las entidades y competencias relacionadas, así como el alcance y grado de incidencia del instrumento en el ordenamiento territorial. En la tabla 2 se presentan los instrumentos y herramientas analizados y su grado de incidencia en el OT. Tabla 2

Tabla 2 . Principales instrumentos y Herramientas y Grado de incidencia en el OT

Principales Instrumentos y Herramientas y Grado de Incidencia en el OT					
Subsector Minero		Subsector Hidrocarburos		Subsector Eléctrico	
Plan Nacional de Desarrollo (L.1753/15)	Media Alta	Plan Nacional de Desarrollo (L.1753/15)	Media Alta	Plan Nacional de Desarrollo (L. 1753/15)	Media Alta
Plan Nacional de Desarrollo Minero.	Media alta	Código de Petróleos Decreto 1056/53	Media Alta	Ley 142 de 1994 (Ley de servicios públicos)	Alta
Plan Nacional de Ordenamiento Minero (PNOM)	Media	Información Geológica prospectiva de hidrocarburos	Alta	Ley 143 de 1994 Actividades Energía	Alta
Política Minera Minera.	Media	Mapa de tierras	Alta	Ley 1715 de 2014 Fomento no convencionales	Alta
Código de Minas.				Plan Energético Nacional	Medio
Sentencias.	Alta	Sentencias	Alta	Sentencias	Alta
Consulta previa.	Baja Media	Consultas Previas	Baja Media	Consultas Previas	Baja Media
Título Minero.	Alta	-	-	Subastas para la asignación de obligaciones de energía firme	Alta
Solicitudes Mineras.	Baja	-	-	Convocatorias UPME para la expansión del Sistema de Transmisión Nacional	Alta
Áreas de reserva especiales.	Media alta	-	-	Plan Indicativo de Expansión de Cobertura	Alta
Zonas restringidas de la minería.	Alta	-	-	Plan de expansión de Referencia de Generación y Transmisión	Media
Guía para incorporar la DME en el OT.	Baja	Guía para incorporar la DME en el OT.	Baja	-	-
SIMCO.	Media	SIPG	Alta	Sistema de Información Eléctrico Colombiano SIEL	Medio
Catastro Minero Nacional.	Alta	-	-	-	-

Fuente elaboración propia grupo consultor

4. SUBPRODUCTO B. ANÁLISIS DEL CONTEXTO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL PARA LA INCORPORACIÓN DE LA DIMENSIÓN MINERO-ENERGÉTICO EN LA PLANEACIÓN Y EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL

El documento final de análisis normativo y jurisprudencial presenta una síntesis del marco legal y regulatorio, así como un análisis de la jurisprudencia sobre la inclusión de la dimensión minero – energética en el OT y la estructura de referentes internacionales relacionados con la inclusión del SME en el OT.

El Estado Colombiano es un Estado Social de Derecho, organizado en forma de una República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entes territoriales, democrática, participativa y pluralista fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.

La interpretación y puesta en práctica de los pilares en que se soporta nuestro Estado Social de Derecho da lugar a lo que la Corte Constitucional ha denominado la tensión entre los principios de Estado unitario y autonomía de los entes territoriales. Esa tensión exige que el desarrollo de las competencias asignadas a las diferentes entidades del Estado, respondan a los fines de la función administrativa y que la sostenibilidad fiscal oriente a las ramas y órganos del Poder Público, dentro de sus competencias, en un marco de colaboración armónica.

Para la resolución de la tensión entre los principios unitario y de autonomía territorial, la Corte Constitucional en sentencias C-123/2014, C-35/2016 y C-273/16 ha reiterado que: “aun cuando la regulación de la explotación de recursos mineros le corresponde al Congreso, y aun cuando es perfectamente posible desde el punto de vista constitucional que una entidad del orden nacional regule la explotación de recursos del subsuelo, en la práctica no es factible extraer recursos mineros sin afectar la superficie .

En ejercicio de esa medida, es imposible definir la vocación minera de un área sin afectar el ejercicio de competencias sobre el uso del suelo que le corresponden a las autoridades del orden territorial (...) En tales casos están de por medio, por un lado, la autonomía de las entidades territoriales para desempeñar sus funciones de planeación y ordenamiento territorial, competencias que constituyen elementos fundamentales de su autonomía y por el otro la necesidad de garantizar que la explotación de los recursos del subsuelo beneficie a todas las entidades territoriales, incluyendo aquellas que no poseen dichos recursos”²

En virtud de ese sistema de limitaciones recíprocas, corresponde hacer una lectura sistemática e integral de la Constitución con el fin de evitar vaciar el contenido de uno u otro principio, con el fin de encontrar la armonía que permita la concreción de los fines del Estado. Es por ello, que la Corte Constitucional resalta que en materia de recursos naturales no renovables se parte del concepto de la propiedad del Estado, conforme lo consagrado por el artículo 332 de la Carta Política que establece que el Estado es propietario del subsuelo y de los recursos no renovables. Al hablar de Estado como propietario hace referencia al conjunto de todas las autoridades públicas, a todos los colombianos y a todas las entidades territoriales.

De acuerdo con la organización político administrativa del Estado, corresponde al sector minero energético, en cabeza del Ministerio de Minas y Energía, bajo la dirección del presidente de la República, formular las políticas atinentes a su despacho, dirigir la actividad administrativa y ejecutar la ley. En ese orden de ideas el MME es quien, a través de instrumentos a largo plazo, define las orientaciones y las metas de los diferentes asuntos del Estado, los cuales deben ser ajustados a través del Plan Nacional de Desarrollo, que el Gobierno debe presentar a aprobación del Congreso de la República.

El Congreso de la República es quien tiene la facultad para establecer los motivos de utilidad pública e interés social y definir los medios que puede utilizar la administración para lograr los objetivos de utilidad pública e interés social, por lo tanto, en desarrollo de esas facultades la legislación minera, hidrocarburífera y energética es la encargada de determinar los motivos de utilidad pública e interés social para el desarrollo del sector. Son esos los que dan lugar a que el Estado intervenga en la explotación de recursos naturales manteniendo la prevalencia del interés general, conforme lo consagran los artículos 334 y 1º de la Constitución. Hoy en día el concepto de interés general está siendo objeto de una moderación,

² Colombia, Corte Constitucional C-35/2016 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

propia del desarrollo del diálogo donde entran a discutirse conceptos como el de justicia ambiental, derecho al desarrollo y aplicación del principio de precaución.

Si bien el Gobierno Nacional y el Congreso de la República tienen asignadas una serie de competencias encaminadas a desarrollar el principio unitario para el logro de los fines del Estado, en los términos que se ha venido explicando, es necesario armonizar las competencias asignadas a las diferentes entidades que lo componen a nivel nacional, regional y local, para lo cual debe tenerse en cuenta que el ejercicio de competencias de los entes territoriales debe hacerse bajo los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, de que trata el artículo 288 de la Constitución Política y desarrollados por la Ley 1454 de 2011, Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial-LOOT-, que es el “parámetro legal para afianzar la descentralización con un modelo de gobierno local que facilite el cumplimiento de los fines esenciales del Estado”³

Reconociendo la necesidad de aplicar el sistema de límites recíprocos para encontrar la armonía entre el principio unitario y de autonomía territorial, es necesario atender a la concreción del derecho a la participación ciudadana como uno de los fines esenciales del Estado Social de Derecho.

Al respecto cabe destacar que la Corte Constitucional en sentencia C 389/2016 al declarar la constitucional condicionada de los artículos 16, 53, 270 y 271 de la Ley 685 de 2001 consideró que: “la existencia de una instancia de participación real, representativa, libre, informada y efectiva, previa la concesión de un título minero es necesaria, debido a que esta decisión no es inocua, sino que genera una expectativa en torno al destino del predio, el entorno y el territorio.”⁴

Adicionalmente, el Acuerdo Final de Paz, identifica como uno de sus puntos principales el que se denomina: “Participación política: apertura democrática para construir la paz”, donde reconoce que: “la construcción y consolidación de la paz, en el marco del fin del conflicto, requiere de una ampliación democrática que permita que surjan nuevas fuerzas en el escenario político para enriquecer el debate y la deliberación alrededor de los grandes problemas nacionales y, de esa manera, fortalecer el pluralismo y por tanto la representación de las diferentes visiones e intereses de la sociedad, con debidas garantías para la participación y la inclusión política.”⁵

Para hacer realidad esta aspiración, el Acuerdo señala que el Gobierno Nacional se comprometió a revisar las funciones y conformación de los Consejos Territoriales de Planeación, en especial para garantizar la participación en la elaboración, discusión, seguimiento y ejecución de los planes de desarrollo, prestar asistencia técnica a las autoridades municipales y departamentales que lo requieran, para la formulación participativa de distintas herramientas de planeación, hacer una revisión integral y participativa del sistema de participación en los procesos de planeación, haciendo énfasis en la articulación de las instancias territoriales y nacionales de planeación y fortalecer los diseños institucionales y la metodología con el fin de facilitar la participación ciudadana y asegurar su efectividad en la formulación de políticas públicas. Para lo cual el Gobierno Nacional revisará, con la participación de los sectores interesados, las instancias y procesos de participación sectorial y dará las instrucciones respectivas para que se ajuste su normatividad, organización y funcionamiento.

³ Colombia, Ministerio del Interior y de Justicia, Cartilla de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial. http://www.mininterior.gov.co/sites/default/files/noticias/cartilla_ley_organica_de_ordenamiento_territorial.pdf

⁴ Colombia, Corte Constitucional C- 389 de 2016 M.P. María Victoria Calle Correa.

⁵ Colombia. Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una Paz Estable y Duradera. 24-08-2016 de Paz. Página 5

El Acuerdo de Paz, pone de presente que el fortalecimiento de la participación política y social conlleva una necesaria transformación de la cultura política existente en país, que para ampliar y robustecer la democracia y así consolidar la paz, es necesario promover una cultura política participativa, que se fundamente en los valores y principios democráticos, la aceptación de contradicciones y conflictos propios de una democracia pluralista.

La construcción de esa cultura política participativa exige que los mecanismos de participación ciudadana e instrumentos de coordinación y concurrencia Nación – territorio, se robustezcan con el fin de hacer realidad los postulados constitucionales, esto permitirá a las comunidades ejercer sus derechos a través de mecanismos idóneos y la generación de un diálogo constructivo que permita de manera oportuna prever situaciones de conflicto y superar la aparente situación de estancamiento que exige una repuesta consensuada fundamentada en el respecto a los derechos humanos para permitir el acceso de los recursos naturales y con ello la concreción de los objetivos de desarrollo sostenible.

La interpretación y puesta en práctica de los pilares de Estado Unitario, Autonomía, Descentralización, Participación Ciudadana y Pluriculturalidad, en que se soporta nuestro Estado Social de Derecho da lugar a lo que la Corte Constitucional ha denominado la tensión entre los principios de Estado unitario y autonomía de los entes territoriales.

En este contexto se realiza un análisis de las principales sentencias de la Corte Constitucional relacionadas con el relacionamiento del SME con el desarrollo y ordenamiento territorial, a saber:

- C-123 de 2014 y 389 de 2016 “implementación vigorosa y efectiva de los principios de la democracia participativa y desarrollo de los principios de coordinación y concurrencia Nación – Territorio. “
- Sentencia C-273 de 2016 Corte Constitucional: Tensión entre el Estado como propietario del subsuelo y de los recursos naturales no renovables y los municipios y concejos municipales como encargados de la reglamentación de los usos del suelo.
- Auto 0053 del 15 de febrero de 2017. Confirma la sentencia T-445 de 2016 en la cual se precisa que “...los entes territoriales poseen la competencia para regular el uso del suelo y garantizar la protección del medio ambiente, incluso si al ejercer dicha prerrogativa termina prohibiendo la actividad minera....”
- T- 622 de 2017 Eficacia simbólica del Derecho.
- T – 733 DE 2017 La licencia ambiental no debe ser entendida sólo como una acto administrativo de autorización para la explotación de recursos naturales, sino que debe comprenderse como un instrumentos de prevención y control de eventuales daños.
- Sentencia Corte Constitucional SU-095/18. Congreso de la República, en el menor tiempo posible defina mecanismos de:
 - Participación ciudadana; y
 - Coordinación y concurrencia nación-territorio.
- Órdenes Corte Constitucional a ANH
 - Procedimiento de coordinación y concurrencia con las entidades territoriales
 - Programas y proyectos para fortalecer el diálogo, la comunicación y la información
 - Estrategias y cláusulas contractuales de participación ciudadana, información, y coordinación de acciones e inversiones sociales

Una vez explicado el contexto normativo dentro del cual se desarrolla la inclusión de la dimensión minero energética en el ordenamiento territorial, a continuación, se presenta el marco legislativo y regulatorio que se ha desarrollado con el fin de armonizar las competencias entre la Nación y los entes territoriales que permiten fortalecer las capacidades técnicas y la articulación sectorial en la incorporación de la dimensión minero-energética en el ordenamiento territorial y viceversa. Ver Anexo B1

5. SUBPRODUCTO C. ANÁLISIS DE EXPERIENCIAS EXITOSAS DEL SECTOR MINERO ENERGÉTICO EN LA INCORPORACIÓN DE LA DIMENSIÓN MINERO ENERGÉTICO EN EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL

A partir de la revisión de información secundaria y el conocimiento de los expertos, se aplicaron encuestas semi estructuradas a funcionarios de las distintas instituciones del Sector Minero-Energético y se realizaron entrevistas dirigidas a identificar experiencias exitosas de relacionamiento territorial así como casos exitosos de incorporación de las actividades minero energéticas en el OT, con el fin de ser tenidos en cuenta para la actualización y formulación de las Guías para incorporar la dimensión minero-energética en los Planes de Ordenamiento Territorial Municipal y Departamental Figura 3 Proceso metodológico para el análisis de instrumentos y herramientas desarrolladas por el SME para la incorporación en el ordenamiento territorial (Ver Figura 3).

Figura 3 Proceso metodológico para el análisis de instrumentos y herramientas desarrolladas por el SME para la incorporación en el ordenamiento territorial



Fuente elaboración propia grupo consultor

A este respecto, y en aplicación de la metodología expuesta se identificaron las siguientes experiencias exitosas de relacionamiento territorial de los subsectores minero, hidrocarburos y energético:

- Relacionamiento con las empresas privadas se da fundamentalmente a través de las representaciones gremiales a nivel nacional
- Trabajo conjunto de UPME, ANH, ANM, MME, para participar en la elaboración del POMCA CARARE – MINERO

Producto 6. Resumen Ejecutivo. Consultoría para incorporar actividades del SME en el OT

- ANM, ANH y UPME vienen trabajando en el relacionamiento con los municipios de Puerto Libertador y Tarazá para la actualización de sus planes de ordenamiento territorial.
- Entre ANH, ANM, MME, UPME, SGC para la zonificación ambiental de 16 subregiones del postconflicto en proceso con MADS
- El SGC, ha tenido experiencias de relacionamiento en los territorios en términos de amenaza natural y alrededor de los volcanes, como el Ruiz y Galeras;
- Las empresas reclaman mayor presencia del sector minero energético para acompañar la llegada de sus proyectos al territorio.
- La ANM, realiza un proceso de relacionamiento en el que se concerta con los alcaldes la inclusión del uso minero en los POT
- La ANH contemplan que el ejercicio por empresa privada genera mucho ruido, por eso se considera que sea desde la ANH el procedimiento idóneo y que ha sido liderado desde lo institucional del gobierno central a través de la ANH con el gobierno local
- ANH prevé que este proceso sea financiado por las empresas donde haya producción, no exploración, como modelo de gasto compartido. Buscando que el área incluida dentro del uso del suelo sea compatible o restringida, más no excluida.

Desde el punto de vista de casos exitosos se identificaron las siguientes experiencias:

Subsector Minería:

- La propuesta de categorías mineras para el ordenamiento territorial, elaborado por Plan - In para la UPME
- Guía de planeación municipal sobre alertas y respuestas de impactos integrales de la minería con enfoque en derechos y su aplicación al municipio de Zaragoza.
- Ficha especializada sectorial Kit de Ordenamiento territorial sector minero energético, elaborada de manera conjunta entre DNP, MME y UPME.
- Trabajo de ANM orientado a promover la incorporación del componente minero en los municipios de Tausa y Cucunuba
- Resultados del Piloto de incorporación de la dimensión minera en el municipio de Sogamoso aplicando la Guía
- Caja de herramientas para incorporar la dimensión minero energética en el ordenamiento territorial elaborada por la UPME
- Laboratorio territorial que habilite y fortalezca las capacidades locales en la atención a los impactos positivos y/o negativos generados por las actividades minero-energéticas de la UPME y Universidad Nacional
- Como proceso se tiene concertado con 165 municipios, la inclusión del uso minero en los POT, algunos les aplica consulta previa por presencia de comunidades negras o indígenas y se han entregado 80 documentos técnicos. El más avanzado es el de Tarazá primer POT actualizado con inclusión minera en sus usos;
- La participación en el POMCA de la cuenca Carare – Minero y la Zonificación ambiental de 16 zonas PDET.

Subsector Hidrocarburos:

- Desde lo de hidrocarburos se ha participado en 25 POT con municipios, 5 POD con departamentos. Ninguno se ha culminado.

- En particular el relacionamiento en el POD de Antioquia y Bolívar en los que quedó incluido el sector de hidrocarburos en el diagnóstico y se busca que en la formulación también quede incluido los lineamientos estratégicos del sector
- En relación a la generación de conocimiento por parte del SGC se tiene específicamente en información sobre minerales la aplicabilidad de geoquímica en temas de salud como por ejemplo:
- Con la CARDER en aguas de acueducto de Pereira;
- Con Gensa sobre mercurio en hornos y chimeneas; en cooperativas mineras en lo de huella de oro para su trazabilidad (procedencia del oro legal, huella de mercurio se realizó amalgamación)

Subsector Energía:

- Dentro de los casos que pueden configurarse como exitosos, se puede identificar la participación y el apoyo prestado a entidades privadas (que presentan proyectos de generación) para optar por la línea de crédito de tasa compensada de FINDETER, siempre procurando por el desarrollo sostenible de las regiones.
- Otro ejemplo de caso exitoso de relación entre el sector eléctrico, con el territorio y su papel en el ordenamiento territorial es la facilitación de la toma del agua para el acueducto de Cúcuta y en el futuro para el acueducto metropolitano evitando grandes inversiones por parte de la región, con la inversión del 1% del proyecto de Termotasajero dos se montó la estación hidrométrica Termotasajero en el río Zulia con el apoyo técnico del IDEAM con el fin de permitir realizar alertas tempranas ante eventuales inundaciones a las comunidades aguas abajo.
- En general los proyectos hidroeléctricos y térmicos a carbón, para el adecuado funcionamiento de su operación, deben procurar la conservación del entorno natural, como es el caso de Termotasajero que adquirió alrededor de 5000 hectáreas en el páramo de Santurbán para conservación del bosque natural con el fin de garantizar el aporte hídrico aguas abajo en el río Zulia que será fuente del acueducto metropolitano y del acueducto de Cúcuta.
- Un ejemplo de incorporación de la dimensión minero-energética en el territorio, en el que se articula el sector eléctrico es el fomento por parte de Termotasajero para que la minería del carbón se haga con cumplimiento de las normas de seguridad más estrictas y disminuyendo el uso de los explosivos al extraer el carbón por medios neumáticos.
- El sector eléctrico es fuertemente regulado y además vigilado por las autoridades energéticas (Ministerio de Minas y Energía, CREG, Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios), ambientales y sociales (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, ANLA, Ministerio del Interior - fundamental en las audiencias y mesas de diálogo con las comunidades -), adicionalmente es un sector en el que el usuario final tiene un poder relativo para la prestación del servicio en condiciones de calidad, en consecuencia es un sector que propende por el cumplimiento de la normatividad vigente.
- Los procesos de concertación con las comunidades y con las autoridades territoriales inciden de manera positiva en el desarrollo de relaciones de respeto y cooperación, que conducen al beneficio de las regiones, por lo que deben fortalecerse este tipo de instrumentos.
- Otra actividad de gran importancia en la cadena del sector eléctrico es la distribución y comercialización de energía, por ser las actividades que se relacionan directamente con los usuarios finales (residenciales, comerciales o industriales). La actividad de distribución se desarrolla fundamentalmente en la jurisdicción municipal. Es preciso recordar que la Ley 142 de 1994 confiere a los municipios la función de asegurar que sus habitantes reciban los servicios públicos (que incluye energía eléctrica) de manera eficiente a través de empresas públicas, privadas, mixtas o por el propio municipio o departamento. En este orden de ideas, es de vital importancia el adecuado

relacionamiento entre las empresas distribuidoras (Operadores de Red), las comunidades y las autoridades territoriales.

- Al ser la prestación del servicio bajo condiciones de calidad y la expansión en la cobertura, dos objetivos fundamentales para las autoridades municipales, es conveniente que exista un pleno conocimiento de la normatividad, de la regulación y de las herramientas disponibles que faciliten dichos objetivos. En particular la UPME elabora el Plan Indicativo de Expansión de Cobertura, que es una herramienta útil para las autoridades con el fin de conocer los instrumentos que coadyuvan el desarrollo de proyectos para llevar el servicio de energía eléctrica a usuarios que aun carecen de él.
- En particular existen diversos fondos que administra el Ministerio de Minas y Energía, para mejorar y / o ampliar el servicio de energía eléctrica, como son el Fondo de Apoyo Financiero para la Energización de las Zonas Rurales Interconectadas -FAER-, establecido en la Ley 788 de 2002, que tiene por objeto la expansión de redes en las zonas rurales localizadas en el área de influencia de el Sistema Interconectado Nacional el Programa de Normalización de Redes Eléctricas - PRONE - creado mediante la Ley 1117 de 2006, que tiene el propósito de normalizar y legalizar las redes eléctricas en barrios subnormales y el Fondo de Apoyo Financiero para la Energización de las Zonas no Interconectadas - FAZNI -, que tiene por objeto cofinanciar el desarrollo de proyectos de generación y distribución en las zonas no interconectadas del País.

6. SUBPRODUCTO D. DOCUMENTO CON VERSIÓN ACTUALIZADA DE LA GUÍA PARA INCORPORAR LA DIMENSIÓN MINERO ENERGÉTICA EN EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL MUNICIPAL (UPME 2015)

La propuesta de actualización de la Guía para incorporar la Dimensión Minero Energética en el Ordenamiento Territorial Municipal (UPME 2015), abarcó, además de su revisión técnica desde la perspectiva del OT, la actualización de normatividad aplicable y vigente a noviembre de 2018 para su inclusión y la actualización de referentes de información y portales oficiales desarrollados por el SME que facilitan la incorporación de las actividades productivas de hidrocarburos, minería y energía en la actualización y/o formulación de planes municipales o departamentales de ordenamiento territorial.

En el año 2015 la UPME publicó la “Guía para incorporar la dimensión minero-energética en los Planes de Ordenamiento Territorial Municipal”, sobre la cual se puede señalar que:

- Hace parte un conjunto de herramientas con que cuenta el sector minero energético para fomentar el diálogo entre las entidades del sector.
- Es el resultado de un proceso de trabajo participativo, consultado con diversos actores en el nivel nacional y local.
- Es la 2ª guía del tema en relación con POT y la primera que promueve el sector.
- Es un instrumento muy valioso para el sector y un gran aporte para el OT.
- En el proceso de **estudios de caso no se evidenció** que la guía fuera un instrumento de consulta por parte de los municipios.
- Fue **concebida para la intervención del sector ME en los procesos de planeación y ordenamiento territorial**, pero no para la incorporación de la actividad ME en los POT.
- Es un documento extenso, en el que predomina el lenguaje del sector ME de **difícil comprensión para autoridades y expertos locales** en ordenamiento territorial ya que aborda detalles que no son propios de la mayoría de los POT.

Así, se entrega un Documento con **versión actualizada** de la Guía para Incorporar la Dimensión Minero-Energética en el Ordenamiento Territorial Municipal (UPME 2015) **complementada con:**

- **El inventario de instrumentos y herramientas**
- **Los portales y sistemas de información. (SIPG – SIMCO – SIEL)**
- **Actualización normativa y de jurisprudencia y sentencias de altas cortes**, con el propósito de articular una visión unificada de la actuación sectorial en relación con el ordenamiento territorial municipal.
- **Desarrollo del sector eléctrico** en los contenidos de la Guía 2015.
- Referencia a necesidad de revisión de los Planes de Vida y Planes de Consejos de Comunidades Afrocolombianas. Enfoque de etnodesarrollo
- Se entrega la ficha de análisis de la guía para la incorporación de la dimensión minero-energética en el Ordenamiento Territorial Municipal
- Se entrega la tabla de resumen de modificaciones realizadas para la actualización de la guía para la incorporación de la dimensión minero-energética en el Ordenamiento Territorial Municipal

Como resultado del análisis se entrega **la Versión simplificada de la guía para la incorporación de la dimensión minero energética en el Ordenamiento Territorial**, como complemento de la Guía original.

El contenido de la versión simplificada queda estructurado de acuerdo a los siguientes componentes:

Presentación. Contexto, antecedentes y objetivos de la guía.

Las actividades minero-energéticas y el ordenamiento territorial:

- Marco legal de las actividades minero-energéticas y el OT.
- Estructura del sector minero energético.
- Dimensión territorial de las actividades minero energéticas

Conceptos básicos de los planes de ordenamiento territorial

- 3.1 Introducción al ordenamiento territorial
- 3.2 Forma y contenido de los POT.
- 3.3 La revisión y ajuste del POT.
- 3.4 El sector minero energético y su relación con el territorio.

Orientaciones para incorporar las actividades ME en la revisión y ajuste del POT

- 4.1 Incorporación de lineamientos del sector ME en cada una de las etapas del POT
- 4.2 Documentos que constituyen la revisión del plan de ordenamiento
- 4.3 Trámites y procedimientos para la revisión y ajuste del POT.

Fuentes de información disponible como aportes de entidades del sector

7. PRODUCTO 2. DOCUMENTO GUÍA PARA LA INCORPORACIÓN DE LA DIMENSIÓN MINERO-ENERGÉTICA EN EL ORDENAMIENTO DEPARTAMENTAL Y VICEVERSA

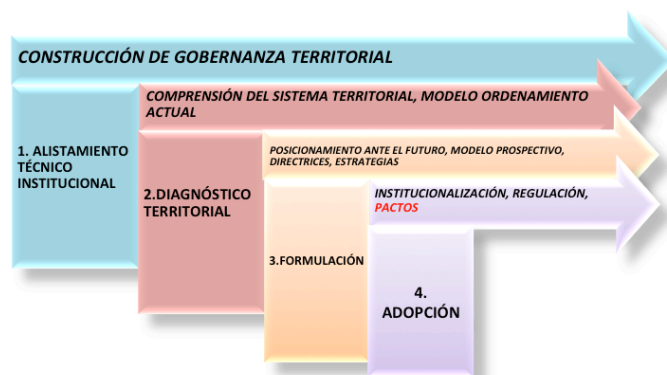
Se contribuye con un enfoque conceptual para abordar la articulación del SME y el Ordenamiento y Desarrollo Territorial en el que se destaca la oportunidad estratégica del nivel territorial del Ordenamiento Territorial Departamental para la articulación Nación – Territorio. Se subraya que de acuerdo a la capacidad institucional del SME, es difícil llegar municipio a municipio, además que muchas actividades tienen características supramunicipales. Por el contrario, desde el punto de vista macro, el departamento permite encontrar sinergias entre políticas nacionales con las locales, alrededor de elementos departamentales.

En este sentido el Departamento se constituye en el Articulador de dinámicas nación - territorio (Estado empresas – intereses departamentales y municipales), en el marco de políticas y planes nacionales, alrededor de elementos estructuradores supramunicipales del desarrollo y ordenamiento territorial departamental.

En cuanto al enfoque conceptual se destaca que “Es necesario **implementar de manera práctica el enfoque territorial del desarrollo** que exige tener en cuenta en los procesos de planificación y gestión del territorio las situaciones características, necesidades, y especificidades sociales, culturales, económicas, ambientales y regionales de los territorios y comunidades, propendiendo por su sostenibilidad ambiental, económica y social, y el fortalecimiento de los entes territoriales.”⁶

Se propende por lo tanto hacia una Planificación estratégica territorial de segunda generación: para la gobernanza territorial que tiene como objetivos el uso proactivo de la información, la construcción de gobernanza y el ejercicio de escenarios de **reconocimiento de la territorialidad**. Ver gráfico 4.

Figura 4 El proceso de planificación del ordenamiento territorial departamental



Fuente elaboración propia grupo consultor

⁶ Sentencia SU-095 de 2018

En este contexto se propone la Guía para incorporar las actividades del SME en el ordenamiento territorial Departamental siguiendo la estructura de la Guía Municipal y teniendo en cuenta el marco conceptual propuesto para el proceso de planificación del ordenamiento territorial departamental.

La Guía Departamental se dirige a plantear las orientaciones siguiendo la siguiente estructura.

Alistamiento técnico administrativo y político: Crear condiciones favorables, técnicas institucionales y políticas, para el proceso de planificación y gestión del ordenamiento territorial minero energético, con el fin de construir gobernanza territorial

Diagnóstico: Comprensión de la Dimensión Minero Energética y sus relaciones con el sistema territorial departamental. Modelo territorial actual, factores críticos.

Formulación: Factores de cambio, escenarios futuros, modelo territorial futuro, directrices, estrategias.

Adopción del POD: Sustento legal y jurídico, atribuciones institucionales, con carácter vinculante. Pactos ordenamiento territorial

Gestión, seguimiento, evaluación: Estrategia de gestión institucional, política, social y económica, para consolidar gobernanza y construir factibilidad de estructuración del modelo territorial futuro.

8. PRODUCTO 3. DOCUMENTO CON AYUDAS DE MEMORIA Y LISTADOS DE ASISTENCIA DE AL MENOS CINCO (5) JORNADAS DE ACTUALIZACIÓN SECTORIAL EN TEMAS DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

Se realizaron las jornadas de capacitación realizada en las ciudades de Riohacha, Sogamoso, Medellín, Villavicencio y Bogotá.

La ejecución consistió en la realización de cinco jornadas de actualización sectorial en temas de ordenamiento territorial, orientadas a la difusión y apropiación sectorial de los diferentes instrumentos, herramientas y experiencias desarrolladas para la incorporación de la dimensión minero-energética en el ordenamiento territorial y viceversa.

La programación de estas reuniones incluyó la participación de funcionarios y contratistas de las entidades del sector minero energético, así como de representantes de las agremiaciones sectoriales respectivas. Dicha programación se realizó de forma concertada con la UPME, promoviendo la participación representativa en estas jornadas. La convocatoria se realizó a través de la UPME, considerando las entidades y agremiaciones seleccionadas a participar de común acuerdo con la UPME.

Este tipo de espacios de socialización y promoción del dialogo al interior del sector permitirán la consolidación e integralidad de la posición sectorial y la réplica de esta desde los diferentes subsectores y áreas de acción territorial para avanzar en la meta trazada en el contexto del relacionamiento y articulación del sector.

Los temas generales que se desarrollaron en cada jornada, se relacionan con el ordenamiento territorial departamental y municipal y, estuvieron orientadas a la difusión y apropiación sectorial de los diferentes

instrumentos, herramientas y experiencias desarrolladas por los diferentes subsectores, giraran sobre las siguientes cuestiones:

- Bases para el ordenamiento territorial departamental y municipal
- Marco Legal y jurisprudencial sobre la articulación sectorial y territorial
- Ordenamiento Territorial para el fortalecimiento de las relaciones sector - territorio
- Determinantes ambientales para el ordenamiento territorial
- Estrategia de relacionamiento territorial - Hoja de ruta
- Herramientas sectoriales para incorporar la dimensión minero energética en el OT
- Experiencias de articulación ordenamiento territorial y sector minero energético
- Herramientas de información del Servicio Geológico Colombiano para el ordenamiento territorial
- Estructuración de Proyectos de Energía.

9. PRODUCTO 4. ESTUDIOS DE CASO

La identificación y definición de los 10 estudios de caso se concertó a través de diferentes reuniones realizadas con las distintas entidades del Sector Minero-Energético y la UPME, relacionadas en la siguiente tabla. Los criterios considerados para la definición de los estudios de caso correspondieron fundamentalmente a tres factores, interés y procesos en curso de las entidades del SME en los territorios, zonas PDET y el estado de actualización o formulación del Plan de Ordenamiento Territorial Municipal o Departamental, según el caso.

Tabla 3 Definición de estudios de caso

Estudio de caso	Propuesta por entidad	Zonas PDET	Estado de POT/POD
Chocó	UPME y MME	N/A	POD – Diagnóstico. Suspendido
Quibdó – Chocó	UPME	No	POT en actualización
Tadó – Chocó	UPME	No	EOT en actualización
Guajira	UPME	N/A	Sin avances
Uribía – Guajira	UPME	No	POT en actualización
Meta	UPME	N/A	POD - En Términos de Referencia
Mesetas – Meta	UPME	Si	POT en actualización
La Macarena – Meta	UPME	Si	POT en actualización
Puerto Liberador – Córdoba	UPME y ANH	Si	POT en actualización
Tarazá – Antioquia	UPME y ANH	Si	POT en revisión

Fuente: Elaboración propia

Se presenta un informe de caracterización de cada caso y la correspondiente ficha síntesis para cada uno de los estudios de caso departamentales y municipales, con base a la consulta de diferentes fuentes realizando una caracterización general de la información.

Asimismo, se presenta informe de las reuniones y talleres realizados en los procesos de acercamiento con los departamentos y municipios como parte del relacionamiento entre el sector y los territorios, documentados a partir de memorias y registros de asistencia. A partir del acercamiento, se registran observaciones que permiten obtener lecciones aprendidas y efectuar conclusiones para cada estudio de caso.

A manera de síntesis, producto del análisis aplicando la Hoja de Ruta de la Estrategia de Relacionamiento Territorial del Ministerio de Minas y Energía, se destacan los siguientes aspectos para cada uno de los estudios de caso, que permiten identificar la ruta a seguir con los mismos.

Departamento Choco Con avance en diagnóstico. Se detuvo la consultoría de formulación del POD. Se recomienda continuar con la mesa minera en la que se fortalezca el relacionamiento en tema minero, con inclusión del tema hidrocarburos y energético, cuando se considere pertinente. Aprendizaje con enfoque de etnodesarrollo afro e indígena. Ausencia de DME en su visión de desarrollo.

Quibdó. Avance en la etapa de Diagnóstico, prevén su culminación en diciembre de 2018. En la visión no hacen alusión al sector minero energético. Reconocen importancia socio económica de minería artesanal. Aprendizaje con enfoque de etnodesarrollo afro e indígena.

Tadó. En avance la etapa de Diagnóstico, prevén su culminación en diciembre de 2018. Argumentan continuidad a su tradición agrícola, minera, forestal y pecuaria de subsistencia. En la visión no hacen alusión al sector minero energético Importante esfuerzo de coordinación institucional y comunidades afro e indígenas. Relevante como iniciativa territorial sin consultoría. Aprendizaje con enfoque de etnodesarrollo afro e indígena

Departamento de La Guajira. No se ha iniciado proceso de formulación de POD. El Plan de Desarrollo Departamental no aborda de manera profunda la relación con el sector minero energético. Solicitud de Gobernación de acompañamiento con todo el SME. Amplia participación de actores. Alta expectativa con energías renovables. Tensión por corredores de transmisión. Falta de recursos económicos para determinantes ambientales y abordaje del POD.

Uribía. Corpoguajira regreso plan, requiere ajustes. El proyecto de POT que no alcanzó a ser aprobado, destacaba las ventajas del territorio de Uribía para el Desarrollo de proyectos eólicos y Solares, al igual que la importancia de la minería. Territorio base de energías renovables eólica y solar. Relación empresas, comunidad y territorio por energías renovables. Alta expectativa de empresas de energía renovable. Aprendizaje con enfoque de etnodesarrollo indígena. Población Poliresidente y dispersa. Emblemático para metas de Acuerdo de Paris.

Departamento Meta. La Gobernación está en la fase final del proceso de contratación de la elaboración del POD. Los términos de referencia contemplan análisis de escenario de posconflicto, explotación de minas e hidrocarburos. Gobernación es consciente de la importancia de promover fuentes energéticas alternativas y considera la articulación con la política ME nacional. Comunicación formal del Ministerio, a través de la UPME, para acordar la forma de acompañamiento técnico al proceso de planificación.

Macarena. Está en proceso de actualización, acompañado por Cordepaz – UE. La Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) le otorgó a la empresa Hupecol licencia para realizar la explotación de hidrocarburos en 150 pozos de la región. El municipio promovió una consulta con la siguiente pregunta. ¿Está usted de acuerdo con que se ejecuten actividades de exploración sísmica, perforación, explotación y producción de hidrocarburos y explotación minera dentro de la jurisdicción de La Macarena? La consulta no se realizó. Está latente. A través de los espacios de participación que ha diseñado y programado Cordepaz es importante conseguir la vinculación activa del SME.

Mesetas. EOT en actualización. La posición inicial del municipio frente al desarrollo de actividades minero energéticas de mayor escala en su territorio es de rechazo (Cordepaz). A través de los espacios de participación que ha diseñado y programado Cordepaz es importante conseguir la vinculación activa del SME.

Puerto Libertador. Visión de POT vigente es reorientar las tendencias de uso y manejo del suelo que garanticen el aprovechamiento racional de las potencialidades mineras e hídricas del municipio termina vigencia de largo plazo y podrá adelantar revisión general en el periodo 2019 – 2023. El municipio no está adelantando la revisión del POT. Dado el potencial minero y de hidrocarburos del municipio, este debe ser

el tema central. Dar continuidad a acompañamiento a trabajo realizado por ANH –ANM y UPME. No tiene capacidad técnica para hacer la revisión del Plan, y tampoco cuenta con los recursos económicos para ello. El municipio le ha solicitado al Ministerio de MME que apoye técnica y financieramente el proceso de revisión del Plan, y es posible que en conjunto las entidades del sector ME, en municipios como Puerto Libertador que tienen una vocación eminentemente minera puedan apalancar este tipo de proyectos y en especial liderar acompañamiento técnico.

Tarazá. El municipio cuenta con un EOT adoptado en el año 2000. Actualmente está adelantando la revisión del EOT, la cual se encuentra en concertación ambiental con Corantioquia desde octubre de 2017, sin que se haya logrado concertar. El proyecto de revisión incorpora las actividades mineras como usos condicionados y restringidos, sin embargo, no indica cuales son las condiciones o restricciones para su desarrollo. Se espera por parte del municipio poder concertar y adoptar el EOT antes de terminar la actual administración.

Las lecciones aprendidas en el acompañamiento que realizó la consultoría a las instituciones del SME en los estudios de caso teniendo en cuenta la Hoja de Ruta de la Estrategia de Relacionamento Territorial puede resumirse en los siguientes aspectos:

- Se debe considerar el **acompañamiento permanente a los estudios de caso.**
- Es recomendable que el SME participe activamente en la actualización y/o formulación de los EOT, POT y POD, **a través del Comité de Relacionamento, para acordar la forma de acompañamiento técnico al proceso de planificación.**
- Se sugiere que se puedan articular los especialistas de las entidades del sector que tienen experiencia en ordenamiento territorial y enfoques de etnodesarrollo, para que apoyen al municipio, o le den acompañamiento en el proceso de revisión y ajuste del POT. (apoyo y orientación técnica).
- **La estrategia de relacionamiento, para participar activamente en los procesos de planificación y gestión del desarrollo territorial debe ser concebida y desarrollada con perspectiva de corto, mediano y largo plazo, continua,** considerando tanto la planificación del EOT como su gestión, para la implementación y seguimiento. **El propósito final será conseguir la gobernanza Minero-energética en alianza nación – territorio y eso requiere un proceso de largo plazo.**
- En todos los caso se evidencia que no que **no tiene capacidad técnica para hacer la revisión de los EOT, POT y POD y que tampoco se cuenta con los recursos económicos para ello.**
- Creación de fondo independiente para la articulación de las actividades sectoriales en el ordenamiento y desarrollo territorial. Importancia de recursos de regalías para empresas minero energéticas. La opción está en **la articulación con instrumentos de ordenamiento y planificación del desarrollo territorial.**
- En todos los casos el SME avanzó en la presentación sobre contenido y alcances de la información del sector e indicaciones para facilitar el acceso y se ofreció la información y apoyo técnico del sector para incluir la dimensión ME.
- **La provisión de información del sector al territorio no se debe limitar a su presentación formal y facilitación de los vínculos para acceder a ella,** es necesario aprovechar ese insumo técnico con actividades de explicación, reflexión y debates sobre los mensajes de dicha

información con respecto a las oportunidades y posibles afectaciones en el desarrollo local, con el fin de que **genere proactividad local**, en el sentido de inducir una actitud positiva hacia el sector que impulse a desarrollar acciones minero energéticas asociando interés nacionales y territoriales, que promuevan su crecimiento del sector y favorezcan el desarrollo local sostenible.

Información proactiva.

- En relación con el tema etnocultural, es recomendable que se tome como referencia la cartografía sociocultural indígena y afrocolombiana para propiciar la incorporación del sector en los POT y el POD de acuerdo a los planes de vida y planes de consejos comunitarios.
- Se recomienda incluir en la hoja de ruta de la ERT los análisis inherentes a los componentes sociales de etnodesarrollo y arqueológicos presentes en los territorios
- Con relación a los planes de desarrollo, es recomendable que el Ministerio de Minas y Energía, por medio de la UPME, prepare y adelante **una estrategia para incorporar la dimensión ME en las orientaciones que el DNP lidera para la elaboración de los programas de gobierno y para la inducción a los nuevos gobernantes y la elaboración de los próximos planes de desarrollo.**

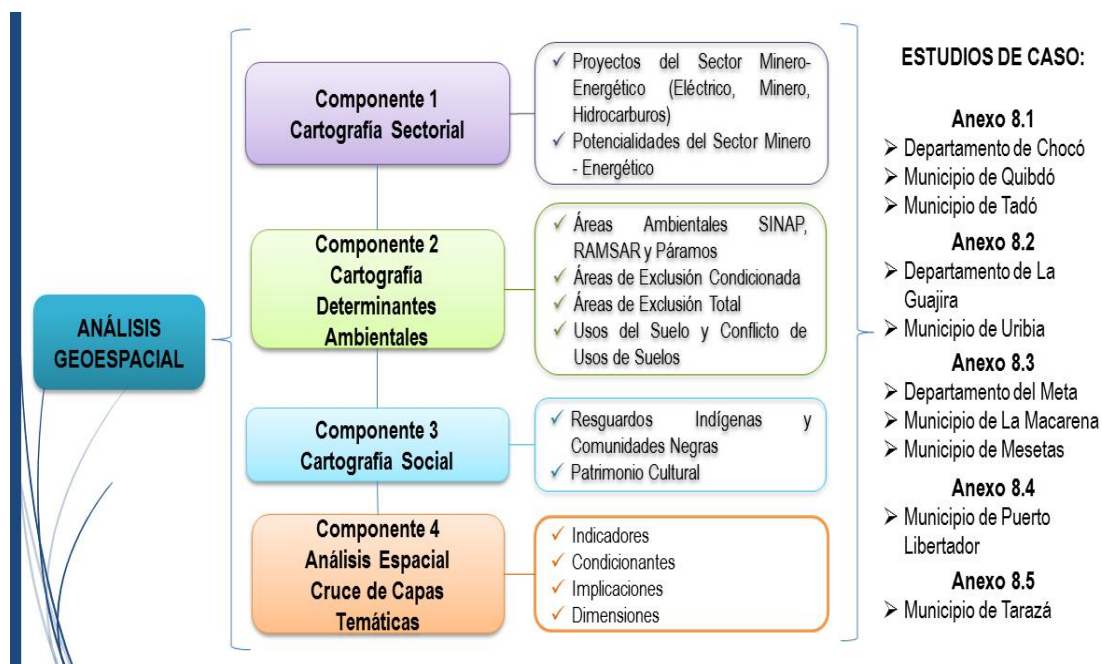
10. PRODUCTO 5. ANÁLISIS GEOESPACIAL PARA CADA UNO DE LOS DIEZ (10) ESTUDIOS DE CASO

El documento de análisis geoespacial para cada uno de los estudios de caso incluye:

- Generación cartográfica sectorial en escalas de trabajo concertadas con la UPME, para suministro de la misma a entes territoriales de las zonas priorizadas como estudios de caso, a fin de que se facilite su mirada e integración en la actualización o generación de los planes de ordenamiento territorial. Se considera organizar una diapositiva con links de navegación que direccionen a cada mapa temático sectorial para facilidad de consulta.
- Generación de bases cartográficas de interés para cada uno de los estudios de caso utilizando el cruce de diferentes variables temáticas a través del "Modelo de Econometría" desarrollado por la UPME, como herramienta de consulta para el Sector Minero-Energético que contribuya a facilitar la toma de decisiones.

El gráfico 5 muestra los componentes considerados en el análisis geoespacial de estudios de caso definidos, con enfoque desde el punto de vista sectorial (Componente 1), ambiental (Componente 2) y social (Componente 3) y finalmente, el cruce de capas de información de temáticas y variables de cada uno de ellos que permitan determinar el grado de sensibilidad de los departamentos y municipios para la incorporación de la dimensión minero-energética en la formulación y/o actualización de sus respectivos Planes de Ordenamiento Departamental - POD o Municipal – POT (Componente 4), de tal forma que pueda ofrecer información sobre las implicaciones ambientales y sociales de los escenarios de crecimiento minero energético en los mismos.

Figura 5 Componentes del análisis geoespacial para los estudios de caso



Fuente: Elaboración propia grupo consultor

Se presenta una breve descripción de cada uno de los componentes previstos dentro del análisis geoespacial para los estudios de caso.

Componente 1 – Cartografía Sectorial. Comprende las siguientes temáticas que se desarrollaron considerando la base cartográfica disponible (UPME-ANH):

- Proyectos del Sector Minero: en ejecución, reactivados o suspendidos según aplique en cada estudio de caso.
- Proyectos del Sector Eléctrico: En sus distintas fases (en diagnóstico de alternativas, en licenciamiento, en construcción, en operación)
- Proyectos del Sector Hidrocarburos: Área en exploración, área en producción
- Potencialidades del Sector Minero – Energético: potencialidades de explotación de materiales, minerales, de áreas disponibles para exploración según información de la ANH y proyectos del sector eléctrico en planeación.

Componente 2 – Cartografía de Determinantes Ambientales. Abarca las siguientes temáticas incluidas dentro del avance del presente informe:

- Áreas Ambientales SINAP, RAMSAR y Páramos: Según información cartográfica disponible, suministrada por la UPME
- Áreas de Exclusión Condicionada: compuestas por las áreas de importancia ambiental, pero con una menor restricción para su intervención.
- Áreas de Exclusión Total: compuestas áreas de importancia ambiental, que deben ser excluidas totalmente porque no permiten ningún tipo de intervención.
- Usos del Suelo y Conflicto de Usos de Suelos: usos del suelo actual y conflictos de uso de suelo según información disponible en los POT de los municipios seleccionados como estudio de caso.

Producto 6. Resumen Ejecutivo. Consultoría para incorporar actividades del SME en el OT

Es importante destacar que varios estos instrumentos se encuentran desactualizados dada su fecha de vigencia.

Componente 3 – Cartografía Social. Constituye las siguientes temáticas relevantes.

- Resguardos Indígenas
- Comunidades Negras
- Patrimonio Cultural
-

Componente 4 – Análisis Geoespacial, cruce de capas temáticas – Modelo de Econometría UPME

En la tabla 4 se relaciona las fuentes cartográficas consultadas para este propósito, escalas de trabajo de la información disponible y fecha de actualización de la misma.

Tabla 4 Información cartográfica consultada

Sector / Item	Fuente de consulta	Escala	Fecha
Minero	Agencia Nacional Minera (ANM): Catastro Minero Colombiano (CMC). Geodatabase suministrada por la UPME	1:100.000	Julio de 2017
Eléctrico	UPME-SIEL www.siel.gov.co	1:100.000	2017
Hidrocarburos	http://www.anh.gov.co/Asignacion-de-areas/Paginas/Mapa-de-tierras.aspx	1:100.000	17/02/17
Ambiental	Sistema de Información Ambiental MADS (Ley 2ª - Reserva Forestal)	1:100.000	Ago/2018
Social	"Modelo de Econometría" UPME	1:100.000	2017

Fuente: Elaboración propia con base en la información cartográfica disponible

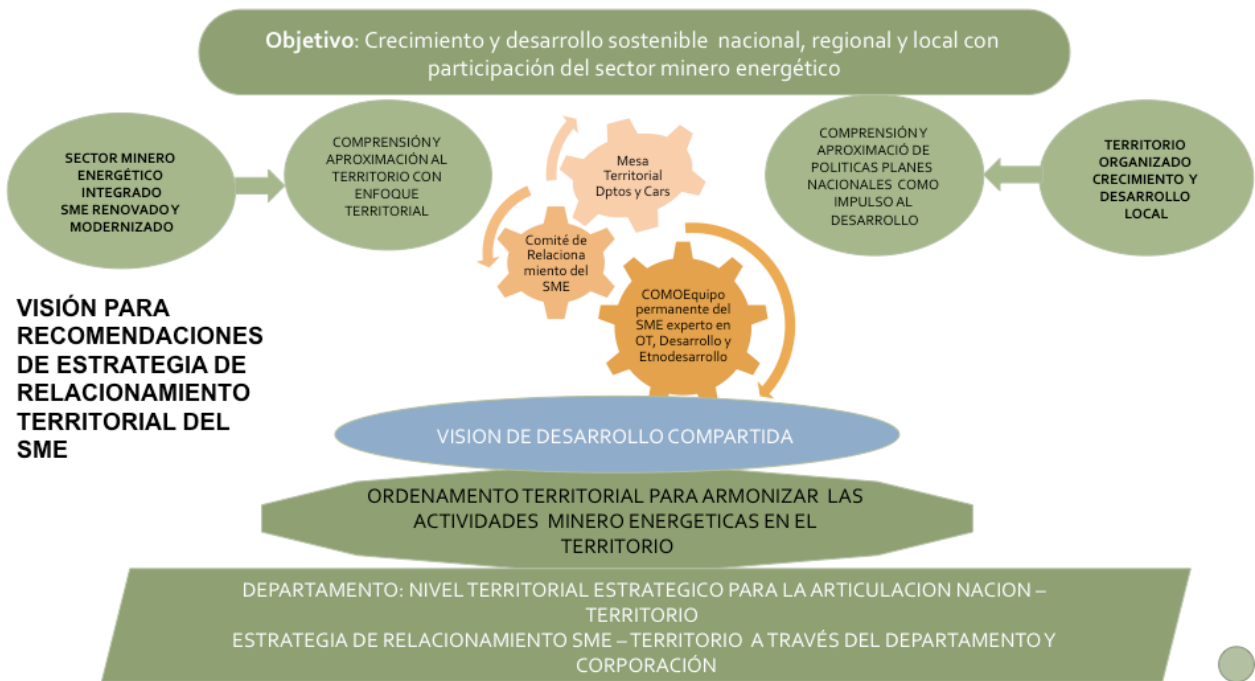
11. PRODUCTO 5. PRINCIPALES CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El SME tiene claro el Qué Hacer y con Quienes relacionarse para incorporar las actividades de los subsectores minero, hidrocarburos y energético en el ordenamiento territorial municipal. **Falta definir el Cómo hacerlo?**

Los pronunciamientos de la Corte Constitucional no son la causa del conflicto, **son una consecuencia del acomodamiento de los principios** y/o pilares en que se basa el Estado Social de Derecho: Estado Unitario, Autonomía, Descentralización, Participación Ciudadana y Pluriculturalidad.

Es evidente la necesidad de la **renovación y ajuste organizacional del SME** para adaptarse a nuevas realidades regulatorias y territoriales. En el gráfico 6 se ilustra la visión de la consultoría para sustentar las recomendaciones dirigidas a perfeccionar la Estrategia de Relacionamento Territorial y los ajustes organizacionales requeridos para adaptarse a las nuevas realidades jurídicas y territoriales.

Figura 6 Visión para recomendaciones de Estrategia de Relacionamento Territorial



Fuente elaboración propia grupo consultor

Se hace necesario integrar las orientaciones de consultorias de **Ajuste Organizacional realizadas por las diferentes instituciones que hacen parte del SME**, entre las que se destacan las siguientes:

- Creación de la Comisión Intersectorial Minero Energética
- Comité Nacional de Gestión de Relaciones con Territorios
- Comité interinstitucional
- Creación de la Oficina Territorial del MME
- Oficinas Locales de Acción Integral
- Estrategia de participación sectorial en instancias multinivel y multisector
- Definir equipos estables de la ERT
- Mesas Temáticas de Trabajo.
- Desarrollar espacios de trabajo en equipo al interior y entre las entidades
- Gestión de fondos para el desarrollo del plan de fortalecimiento de capacidades locales en regiones con AE
- Adaptación del Contrato Plan para AME
- De vital importancia acompañamiento permanente a los municipios
- Dar continuidad a procesos iniciados con comunidades o territorios

SME tiene Oportunidad estratégica en formulación de POD Departamentales

- **Departamento:** Articulador de dinámicas nación - territorio (Estado empresas – intereses departamentales y municipales), en el marco de políticas y planes nacionales, alrededor de elementos estructuradores supramunicipales del desarrollo y ordenamiento territorial departamental.
- **Desde el SME:** Desarrollar un trabajo coordinado al interior del Ministerio, y con otros ministerios, en temas críticos para el relacionamiento del sector con los territorios, y a través de la planificación para la ordenación del territorio, concebir intervenciones integrales basadas en los potenciales minero energéticos, que generen crecimiento sectorial y desarrollo local.
- **Desde el Territorio.** Comprender oportunidades y amenazas de las actividades ME, y con base en sus capitales territoriales endógenos, contribuir a acordar una ordenación del territorio que aproveche óptimamente sus recursos y vele por el desarrollo sostenible, fomentando a la vez el crecimiento del sector. Departamento: Articulador de dinámicas nación - territorio (Estado empresas – intereses departamentales y municipales), en el marco de políticas y planes nacionales, alrededor de elementos estructuradores supramunicipales del desarrollo y ordenamiento territorial departamental.
- **Desde la Gestión:** diseño e implementación de las estrategias y acciones técnicas y políticas institucionales para hacer realidad el modelo territorial seleccionado y consolidar la gobernanza territorial.
- Definición de mecanismos de participación e instrumentos de coordinación y concertación Nación Territorios explotación del subsuelo y RNN - SU 095 2018
- Creación y/o fortalecimiento institucional departamental ME: Mesa Minera, Gestores Desarrollo y OT ME
- **Creación de Unidades de gestión minero-energética para la implementación del POD y POT y las AME,** cuando sea pertinente, en la forma de un órgano gestor de carácter técnico, estratégico y operativo

Creación del Observatorio de desarrollo y ordenamiento territorial minero energético.

Creación de un Foro permanente de desarrollo y ordenamiento territorial

Creación de **Fondo** para acompañamiento a procesos de ordenamiento y desarrollo territorial en base a regalías administradas por empresarios.

Acompañamiento permanente a estudios de caso con procesos de capacitación tanto de la Estrategia de Relacionamiento Territorial como de las Guías para la incorporación de las actividades minero energéticas en el ordenamiento territorial municipal y departamental incluidas la información pertinente de las actividades existentes y proyectadas del SME.

El propósito final será conseguir la gobernanza Minero-energética en alianza nación – territorio y eso requiere un proceso de corto, mediano y largo plazo.

12. ANEXOS

Anexo 1 Marco Legal y Regulatorio

Marco Legislativo o Regulatorio	Año	ASUNTO
Acuerdo Final de Paz	2016	Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera.
CONPES 3762	2013	Lineamientos para el Desarrollo de Proyectos de Interés Nacional y Estratégicos -PINES-
Decreto 1056	1953	Código de Petróleos
Decreto 879	1998	Por el cual se reglamentan las disposiciones referentes al ordenamiento del territorio municipal y distrital y a los planes de ordenamiento territorial. Compilado Decreto 1077 de 2015
Decreto 2201	2003	Por el cual se reglamenta el artículo 10 de la Ley 388 de 1997.
Decreto 3600	2007	Por el cual se reglamentan las disposiciones de las Leyes 99 de 1993 y 388 de 1997 relativas a las determinantes de ordenamiento del suelo rural y al desarrollo de actuaciones urbanísticas de parcelación y edificación en este tipo de suelo y se adoptan otras parcelación y edificación en este tipo de suelo y se adoptan otras. Compilado en el Decreto 1077 de 2015.
Decreto 714	2012	Por el cual se establece la estructura de la Agencia Nacional de Hidrocarburos, ANH, y se dictan otras disposiciones.
Decreto 2691	2014	Por el cual se reglamenta el artículo 37 de la Ley 685 de 2001 y se definen los mecanismos para acordar con las autoridades territoriales las medidas necesarias para la protección del ambiente sano, y en especial, de sus cuencas hídricas, el desarrollo económico, social, cultural de sus comunidades y la salubridad de la población, en desarrollo del proceso de autorización de actividades de exploración y explotación minera.
Decreto 1076	2015	Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del sector ambiental.
Decreto 1081	2015	Por medio del cual se expide el Decreto Reglamentario Único del Sector Presidencia de la República.
Decreto 1372	2018	Por el cual se adiciona el Capítulo 4, al Título 1, de la Parte 5, del Libro 2 del Decreto 1066 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior, para regular el Espacio Nacional de Consulta Previa de las medidas legislativas y administrativas de carácter general, susceptibles de afectar directamente a las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, y se dictan otras disposiciones.