

LINEAMIENTOS DE

# ORDENAMIENTO TERRITORIAL

SECTOR MINERO ENERGÉTICO



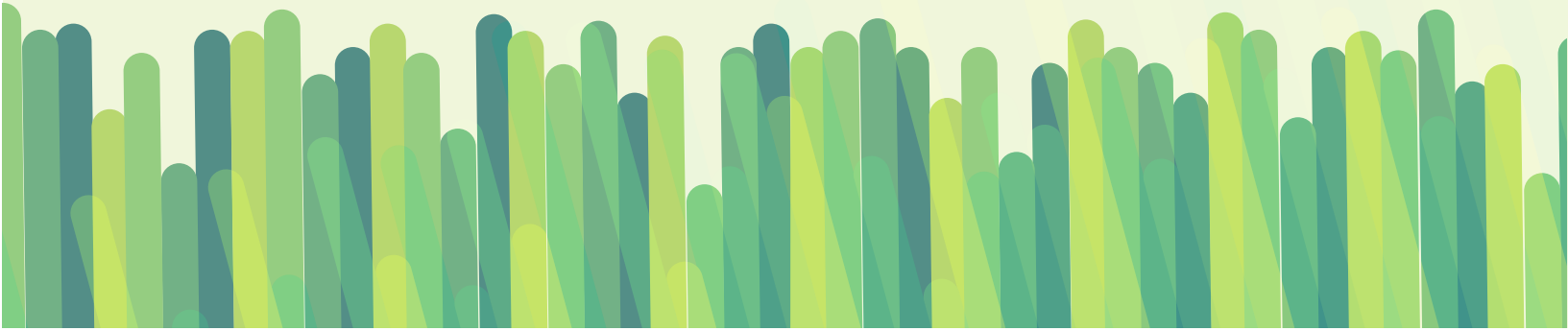
## ENFOQUE

**E**l Ordenamiento Territorial constituye el instrumento más importante de planificación y gestión del país que permite avanzar hacia una construcción colectiva del desarrollo, que de forma progresiva, gradual, flexible y con responsabilidad fiscal permita una adecuada organización político administrativa del Estado en el territorio. Como así lo indica la Ley 1454 de 2011 la finalidad de este proceso es promover el aumento de la capacidad de descentralización, planeación, gestión y administración de sus propios intereses por parte de las entidades e instancias de integración territorial, fomentando su poder de decisión, hacia la búsqueda de un desarrollo económicamente competitivo, socialmente justo, ambiental y fiscalmente sostenible, regionalmente armónico, culturalmente pertinente, y atendiendo a la diversidad cultural y físico-geográfica de Colombia

De igual forma, el ordenamiento territorial debe propiciar las condiciones para concertar políticas públicas entre la Nación y las entidades territoriales, con reconocimiento de la diversidad geográfica, histórica, económica, ambiental, étnica y cultural e identidad regional y nacional. Así las cosas, las decisiones en materia de administración y manejo se fundan en elementos de construcción colectiva, progresividad y gradualidad que le permitan al Estado, a través de las distintas instituciones y sus competencias lograr una “adecuada organización” que concilie el crecimiento económico, la sostenibilidad fiscal, la equidad social y la sostenibilidad ambiental y propenda por unas adecuadas condiciones de vida para la población.

Sin embargo, aunque el alcance de la política es claro, el vehículo que lleva a este fin no está totalmente descrito, más aún cuando en cada uno de los niveles de gestión la implementación de estas líneas requiere de una articulación diferente y el uso de diversos enfoques. En forma coherente con este fin, el Ministerio de Minas y Energía diseñó la “Estrategia de Relacionamiento Territorial del Sector Minero Energético”, la cual parte de la premisa que un mejor relacionamiento con el territorio le permite al sector minero-energético realizar sus actividades de manera sostenible y obtener el reconocimiento de la sociedad como un verdadero impulsor del desarrollo territorial, en los aspectos tanto sociales como económicos.

La Estrategia de Relacionamiento Territorial del Sector Minero Energético es a su vez una herramienta de articulación y coordinación interinstitucional, que da lugar a una construcción conjunta y colaborativa entre los diferentes niveles y cumple el propósito de reafirmar el canal comunicante entre el gobierno nacional, departamental y municipal bajo la visión sectorial y de desarrollo territorial. Es así como los propósitos de la estrategia de relacionamiento territorial se convierten en un dinamizador y facilitador del proceso de inclusión del sector minero energético en el ordenamiento territorial, propiciando la creación de un ambiente abierto, informado y claro que redunde en una construcción colectiva de la planificación y que a su vez permita fortalecer la articulación entre las consideraciones ambientales y el desarrollo sectorial, hacia un crecimiento económico sostenible e inclusivo.



En resumen, lo que se persigue mediante este proceso de diálogo es un adecuado relacionamiento en términos del ordenamiento territorial, que signifique beneficios tanto para las entidades territoriales como para el sector minero energético en su conjunto. Este proceso permite entonces:



Para las entidades territoriales contar con información sectorial completa que permita robustecer sus documentos de planificación y garantizar que esta se incorpore adecuadamente en los diferentes componentes de los planes de ordenamiento territorial, hacia un uso integral del suelo rural y en procura de un mayor bienestar para la población bajo condiciones de sostenibilidad.

Para el sector minero energético el poder asegurar una adecuada incorporación de la variable minero energética en el ordenamiento territorial, que redunde en un desarrollo armónico de la actividad, minimice los conflictos, y contribuya a la generación de un balance positivo en las regiones tanto en términos sociales como ambientales.



Un beneficio adicional de este proceso es garantizar la articulación para el ejercicio complementario de las competencias definidas desde la Constitución en cuanto a la extracción de recursos del subsuelo y al uso del suelo (Sentencias C-123 de 2014, C-035 de 2015, C-273 de 2016, C-389 de 2016), bajo el entendido que “... las decisiones ambientales de importancia, como aquellas relacionadas con el uso, explotación y aprovechamiento del subsuelo no pueden adoptarse de forma centralizada, sino que exigen la participación de los entes territoriales, en desarrollo de los principios de concurrencia, subsidiariedad y coordinación, que definen el contenido de la autonomía territorial y su relación con el principio de unidad nacional” (Sentencia C-389 de 2016).

Los lineamientos de Ordenamiento Territorial del Sector Minero Energético constituyen en esa medida una apuesta institucional donde se recogen las experiencias desarrolladas por la Unidad de Planeación Minero Energética (UPME) en el diseño e implementación de la Caja de Herramientas para la incorporación de la dimensión minero – energética en los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) municipal y los Planes de Ordenación y Manejo de Cuencas Hidrográficas (POMCA). De igual forma, tiene en consideración las lecciones aprendidas por la Agencia Nacional de Minería (ANM), la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH), y la Oficina de Asuntos Ambientales y Sociales del Ministerio de Minas y Energía (OAAS) en el marco de los ingentes esfuerzos para promover la incorporación del sector minero energético en el ordenamiento territorial.

## OBJETIVOS

Para el Ministerio de Minas y Energía la aplicación de los lineamientos de Ordenamiento Territorial tiene los siguientes propósitos principales:

- ✓ Asegurar que en la planificación sectorial se continúen incorporando todas las políticas, normas y consideraciones ambientales del país, hacia un uso racional del suelo y un desarrollo sostenible.
- ✓ Garantizar que exista una armonización entre las potestades del Estado, en su calidad de propietario del subsuelo y los recursos naturales no renovables, y las facultades constitucionales de las Entidades Territoriales de ordenar el uso del suelo, en ejercicio de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad que rigen el ordenamiento territorial en Colombia.
- TEXT 1 ✓ Contribuir a que las actividades que el sector minero energético implementa en las regiones se realicen en armonía con el entorno y la vocación del suelo, con un balance positivo desde lo social y lo ambiental, en búsqueda del desarrollo sostenible y el crecimiento económico de los territorios y del país en su conjunto.
- TEXT 3 TEXT 4 ✓ Garantizar que las Entidades Territoriales cuenten con los elementos sectoriales necesarios para la planificación de su desarrollo, donde el sector minero energético es uno más de los sectores productivos que deben ser considerados para este propósito.

## L I N E A M I E N T O S

El proceso de incorporación de la variable minero energética en el Ordenamiento Territorial trae consigo una serie de retos que implican no solamente una forma diferente de acercamiento a los territorios, sino también una mejora de los canales de comunicación de las entidades que lo conforman en aras de construir una visión territorial común y armónica desde lo sectorial pero que también este articulada con la visión existente desde lo territorial.

Esta tarea implica por consiguiente un gran esfuerzo institucional por parte del Ministerio de Minas y Energía y sus entidades adscritas y vinculadas, que requiere de una organización y gestión común, y cuya implementación, aunque ya dio inicio, se espera que continúe en el mediano y largo plazo, bajo el reconocimiento de la gran diversidad geográfica, histórica, económica, ambiental, étnica y cultural e identidad regional y nacional y del gran número de Entidades Territoriales que existen en el país.

### **A. PROPENDER POR UNA CONSTRUCCIÓN PARTICIPATIVA DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL**

Corresponde a la búsqueda de un trabajo conjunto, articulado y coordinado para garantizar la armonización de los instrumentos de planificación y ordenamiento territorial, a través de:

- ✓ Promoción del diálogo mediante los canales formales de participación establecidos en la normatividad vigente (Ley 388 de 1997), incluyendo el Consejo Territorial de Planeación, las convocatorias públicas para la discusión del plan y el Concejo Municipal.
- ✓ Promoción del diálogo mediante el desarrollo de otros espacios de construcción colectiva, que permitan identificar necesidades, problemas y propuestas en torno al desarrollo del territorio y hacia la búsqueda de la armonización entre el ordenamiento territorial y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales no renovables y las fuentes energéticas del país.



## **B. ARTICULARSE EN TÉRMINOS MINERO ENERGÉTICO Y NO SUB-SECTORIALES**

Para el sector de minas y energía el abordaje en términos de Ordenamiento Territorial debe darse en forma conjunta en lo que tiene que ver con los recursos mineros, energéticos e hidrocarburíferos, considerado una mirada integral frente a las actividades relacionadas con el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales no renovables y la totalidad de las fuentes energéticas del país. El llegar a territorio con una visión común, bajo el reconocimiento de las diferencias que caracterizan a cada uno los tres subsectores (energía, hidrocarburos y minería), sin lugar a dudas permite tanto un mejor acercamiento en las regiones como un mayor entendimiento por parte de las comunidades y demás actores clave del alcance de las actividades del sector en su conjunto.

## **C. DISPONER DE ANÁLISIS SECTORIALES INTEGRALES**

En el proceso de armonización de las actividades del sector minero energético con el ordenamiento ambiental y territorial es necesario que las Entidades Territoriales dispongan de información completa y actualizada sobre las actividades del sector minero energético, así como con las proyecciones del mismo para cada uno de los tres subsectores que lo conforman (energía, hidrocarburos y minería). Facilitar el acceso a la información cartográfica y documental de las actividades que realiza el sector minero energético es clave en este proceso, así como el análisis de la misma en términos de aporte económico y social, consideraciones ambientales, posibles conflictos y potencialidades, etc., hacia la construcción y definición de divergencias y puntos de encuentro.

De igual forma, el avanzar en la construcción de esta visión sectorial integral es el punto de partida para direccionar de una forma más eficiente las inversiones ambientales que el sector minero energético realiza en las regiones, obtener el reconocimiento por parte de las comunidades locales y demás actores clave del rol del sector como un verdadero impulsor del desarrollo territorial, y garantizar la armonización de las actividades con el ordenamiento territorial.



## O B J E T I V O S

En esa medida, este análisis sectorial integral por parte del Ministerio de Minas y Energía y sus entidades adscritas y vinculadas tiene tres propósitos principales:

- ✓ Suministrar a las Entidades Territoriales información completa y analizada de utilidad en los procesos de planificación.
- ✓ Facilitar la incorporación de la variable minero energética en el ordenamiento territorial.
- ✓ Minimizar las posibilidades de conflictos territoriales.

### D. FORTALECER LAS CAPACIDADES

Este lineamiento está asociado a la necesidad del sector de aportar al desarrollo territorial integral, a través de la generación de capacidades en Ordenamiento Territorial dirigidas a:

- ✓ PEI fortalecimiento de las capacidades al interior del Sector Minero Energético en lo que tiene que ver con la visión compartida de futuro en los territorios (visión integral de desarrollo) y el procedimiento para avanzar hacia la armonización entre las actividades del sector, los procesos de ordenamiento y planificación, y los deseos e intereses de las comunidades.
- ✓ El fortalecimiento de las capacidades en las Entidades Territoriales y las comunidades en lo que atañe a la inclusión de la variable minero energética en el Ordenamiento Territorial, donde el sector minero energético debe ser visto como uno más de los sectores productivos que existen en el territorio y cuyas actividades cohabitan en forma armónica con las demás actividades y usos del suelo a nivel municipal y departamental.

De igual forma el pleno entendimiento por parte de las Entidades Territoriales de como el sector minero energético se incorpora en la planificación, permite sin lugar a dudas avanzar hacia una reducción de los conflictos socio ambientales y en general hacia una construcción colectiva del desarrollo.

## HOJA DE RUTA

Teniendo como marco general los lineamientos antes presentados y la normatividad que regula el Ordenamiento Territorial en el país, el Ministerio de Minas y Energía ha propuesto unos pasos secuenciales para materializar la articulación para el ejercicio complementario de las competencias en cuanto a la extracción de recursos del subsuelo y el uso del suelo. La hoja de ruta que a continuación se presenta tiene como propósito avanzar hacia dicha incorporación de la variable minero energética en el Ordenamiento Territorial, teniendo en consideración lo establecido en la Ley 388 de 1997 y en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (Ley 1454 de 2011).

1

### **DISEÑO DE PLAN DE TRABAJO INTERSECTORIAL**

Corresponde a la conformación del equipo de apoyo a la implementación de la hoja de ruta y a la definición concertada del plan de trabajo correspondiente. En este punto también se realizará la presentación de la hoja de ruta a las Entidades Territoriales. En un primero momento se socializará la misma con el Gobernador del departamento y luego de ello con los municipios correspondientes, con el propósito de generar legitimidad frente al desarrollo del proceso. Aunque este se prevé como un primer momento de presentación de la ruta de trabajo y de concertación de las actividades respectivas, esto no obsta que este ejercicio de presentación se realice en forma reiterativa durante los demás pasos de este ejercicio.

TEXT 1

2

### **INFORMACIÓN DEL TERRITORIO**

Este paso está estrechamente ligado a las herramientas de recopilación de información definidas en la estrategia de relacionamiento territorial. Para su desarrollo se sugiere el uso de la metodología de caracterización y mapeo de actores, mediante el empleo de formatos previamente diseñados que permita recolectar información sobre las características de la Entidad Territorial priorizada, y a su vez tenerla disponible para todas las instituciones del Sector Minero Energético.



## OBJETIVOS

3

### DETERMINANTES AMBIENTALES

Este paso consiste en realizar un análisis de las consideraciones ambientales que limitan, restringen o condicionan el desarrollo de las actividades del sector minero energético en el territorio evaluado, considerando que las mismas no necesariamente son iguales para cada subsector (minería, hidrocarburos, energía). A continuación se presenta una relación de algunas de estas determinantes ambientales y su nivel de vinculación en el ordenamiento territorial.

Determinante Ambiental	Vinculación en el Ordenamiento Territorial	Administración
Sistema de Parques Nacionales Naturales	Prohíbe	Parques Nacionales Naturales - PNN
Reservas Forestales Protectoras Nacionales	Prohíbe	Ministerio de Ambiente
Reservas Forestales de Ley 2 de 1959	Condiciona	Ministerio de Ambiente
Parques Nacionales Regionales	Condiciona	Corporaciones Autónomas Responsables
Distritos de Manejo Integrado	Condiciona (Zonificación interna)	Parques Nacionales Naturales PNN / Corporaciones Autónomas Responsables
Distritos de Conservación de Suelos	Condiciona	Corporaciones Autónomas Responsables
Áreas Protegidas Privadas: Reservas Naturales de la Sociedad Civil	Condiciona (Zonificación interna)	Propietario
Ecosistemas de páramos delimitados	Prohíbe	Parques Nacionales Naturales PNN / Corporaciones Autónomas Responsables
Reservas de Recursos Naturales Temporales	Prohíbe ó Condiciona (Según categoría definitiva)	Parques Nacionales Naturales PNN / Corporaciones Autónomas Responsables

## OBJETIVOS

4

### ANÁLISIS DE INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN

Los instrumentos de planificación y uso del territorio limitan o condicionan el desarrollo de las actividades productivas, teniendo en consideración que algunos de ellos también son considerados determinantes ambientales, como sucede en el caso de los POMCAS. Aunque su deber ser es la integralidad, las diferencias en los momentos de formulación hacen que no siempre se respete este principio, siendo importante identificar tanto los conflictos entre instrumentos como los puntos de encuentro correspondientes.

Entre estos instrumentos se destacan los siguientes:

- ✓ Nivel nacional: Planes estratégicos de Macrocuencas, Modelo de Ordenamiento Regional.
- ✓ Nivel regional: POMCAS, POMIUAC, POD, PORH, PMAM, etc.
- ✓ Nivel local: Planes de ordenamiento territorial (Acuerdos) <sup>2</sup>

TEXT 1

TEXT 3

TEXT 4

El análisis que se realice a estos instrumentos de planificación deberá responder entre otros a los siguientes interrogantes: ¿El instrumento está vigente?, ¿Qué instrumento relaciona la actividad minero energética y de qué modo?, ¿Existen conflictos entre instrumentos de planificación? Si el análisis arroja una total armonía entre las herramientas regional y nacional, entonces el enfoque vinculante solo será a nivel del Plan de Ordenamiento Territorial (POT), de lo contrario se deberán identificar y documentar las inconsistencias y establecer una ruta de trabajo para su abordaje, guardando proporciones y escalas.

---

<sup>2</sup> POMCAS: Planes de Ordenamiento y Manejo de Cuencas Hidrográficas. POMIUAC: Planes de Ordenamiento y Manejo Integral de las Unidades Ambientales Costeras. POD: Planes de Ordenamiento Departamental. PORH: Planes de Ordenamiento del Recurso Hídrico. PMAM: Plan de Manejo Ambiental de Microcuencas

## OBJETIVOS

5

### DIAGNÓSTICO INTERSECTORIAL (INTEGRAL)

En esta fase se debe acopiar la información cartográfica y documental donde se ilustre el estado actual y las proyecciones del sector minero energético en el territorio. Para tal fin se elaborará un documento de análisis con información del sector, incluyendo los siguientes aspectos (conforme a su pertinencia):

- ✓ **Energía:** Áreas de generación eléctrica en aspectos como embalses, pequeñas centrales hidroeléctricas, campos eólicos, campos solares, generación termoeléctrica y geotérmica; sistemas de transmisión y distribución eléctrica en aspectos como líneas, equipos de compensación y subestaciones; áreas de expansión para la generación o la transmisión, áreas con potencial hídrico, solar, eólico y/o biomasa, Proyectos de Interés Nacional (PIN) en curso y proyectados, derechos adquiridos por terceros a través de licencias, permisos, concesiones, áreas de servicio exclusivo –ASE, servidumbres.
- ✓ **Minería:** Áreas con potencial minero (conforme a los mapas minero geológicos disponibles en el geoportal del SGC), Proyectos de Interés Nacional en curso y proyectados, áreas de Reserva Especial, Zonas Mineras de Comunidades Étnicas, títulos mineros incluyendo su etapa contractual (exploración, construcción y montaje o explotación), solicitudes mineras por modalidad y/o por tipo de mineral, solicitudes de legalización, unidades productivas mineras con procesos de formalización y/o regularización, minas en estado de abandono o en proceso de cierre y uso futuro del terreno, autorizaciones temporales, solicitudes de autorizaciones temporales, licencias, permisos, servidumbres, infraestructura minera asociada (patios de almacenamiento, transformación y beneficio, accesos viales).
- ✓ **Hidrocarburos:** Áreas con potencial de aprovechamiento, bloques identificados, proyectos de interés nacional en curso y proyectados, derechos adquiridos por terceros a través de: licencias, permisos, concesiones, servidumbres; oleoductos, gasoductos, poliductos, corredores de transporte puertos de cargue y descargue.

TEXT 1



6

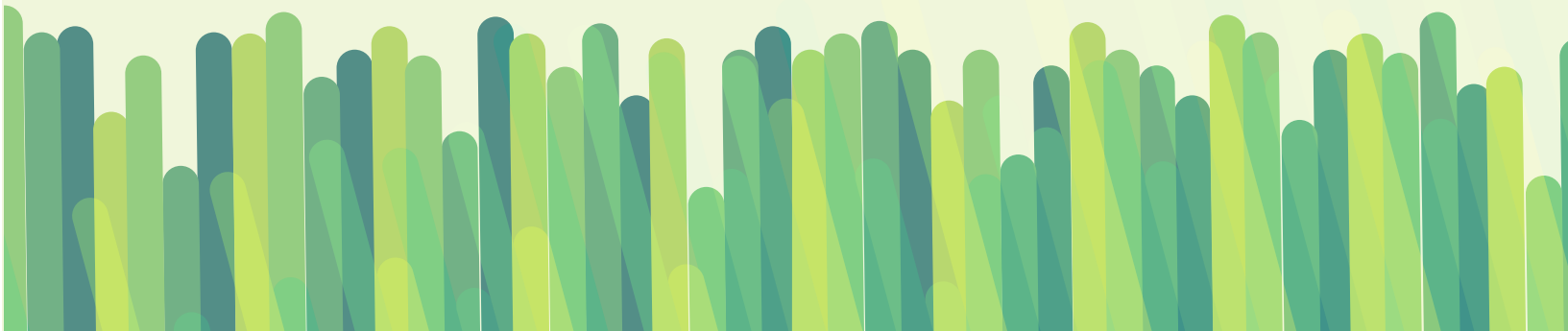
## CONSTRUCCIÓN DE VISIÓN SECTORIAL

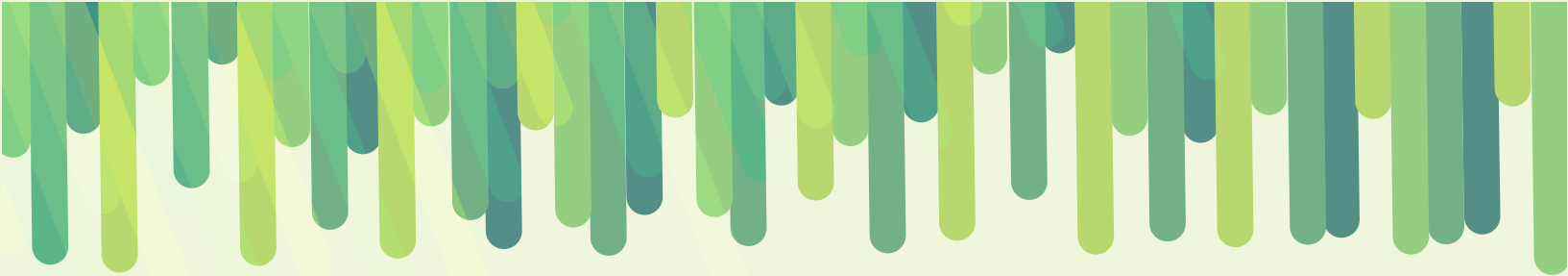
Esta actividad está referida a la elaboración de una propuesta de uso del territorio por parte del sector minero energético y al análisis de como ella se armoniza con las categorías del suelo vigentes y sus usos relacionados (principal, compatible, condicionado, permitido y prohibido). De igual forma, en este punto se deberán proponer los lineamientos a incluir en los Planes de Ordenamiento Departamental. Estas propuestas se deberán llevar a discusión de los dignatarios correspondientes, o quien ellos deleguen, con el propósito de llegar a acuerdos sobre su incorporación en el documento de Ordenamiento Territorial.

7

## DESARROLLO DE SESIONES TÉCNICAS

Este paso implica el desarrollo de diferentes sesiones técnicas hacia la inclusión de la variable minero energética en el documento de Ordenamiento Territorial.

- a.** Alcalde municipal, Secretaría de planeación, Empresa Consultora.
    - Objetivo: Presentación de la propuesta metodológica, resultados de la caracterización del territorio y de la visión de desarrollo sectorial.
    - Resultado: El documento presentado será objeto de ajuste con base en la discusión del escenario y tendrá un visto bueno para la presentación al Concejo Municipal.
  - b.** Consejo Territorial de Planeación y Concejo Municipal
    - Objetivo: Presentación de documento técnico de soporte y metodología adelantada para la inclusión de la variable minero energética en el ordenamiento.
    - Resultado: Retroalimentación para ajuste con base en la discusión del escenario y visto bueno de la propuesta.
  - c.** Autoridad Ambiental
    - Objetivo: Presentación por parte del municipio del documento técnico de soporte para la inclusión de la variable minero energética en el ordenamiento territorial con énfasis en el análisis de determinantes ambientales versus la actividad del sector minero energético.
    - Presentación del documento: Alcaldía Municipal.
    - Resultado: Documento ajustado con base en la discusión del escenario.
- 



La implementación de esta hoja de ruta constituye un avance del Ministerio de Minas y Energía para materializar la articulación del sector con los instrumentos de planificación territorial, en ejercicio de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad para la gestión del uso del suelo y la extracción de recursos del subsuelo. Sin lugar a dudas este ejercicio permitirá en el inmediato futuro que las actividades que el sector minero energético implementa en las regiones se realicen en armonía con el entorno y la vocación del suelo, generando un balance positivo en materia social y ambiental, y que contribuyan de manera significativa al desarrollo sostenible y el crecimiento económico de los territorios y del país en su conjunto en el marco de los lineamientos que sobre crecimiento verde orienta el Gobierno Nacional.

TEXT 1

TEXT 3

TEXT 4

