

#PlanetaEnCrisis

# Entre el Estado unitario y la autonomía territorial

Implementación de los principios de coordinación y concurrencia por parte del sector petrolero en el piedemonte amazónico.

Autora

Karla Díaz Parra



ASOCIACIÓN  
AMBIENTE Y SOCIEDAD

# Contenido

1. Coordinación y concurrencia: un mecanismo para la toma de decisiones de Estado	4
2. Implementación del procedimiento de coordinación y concurrencia en el piedemonte amazónico	5
3. Análisis de la implementación del procedimiento de coordinación y concurrencia a la luz de la SU 095 de 2018.	8
3.1. Enfoque regional	11
3.2. Participación real y efectiva	12
3.3. Restricción al ejercicio de las competencias territoriales	14
3.4. La representación legítima en los procesos de toma de decisiones	15
3.5. Proceso de coordinación y concurrencia como fase circunstancial	17
4. Referencias bibliográficas	18

# Entre el Estado unitario y la autonomía territorial

## Implementación de los principios de coordinación y concurrencia por parte del sector petrolero en el piedemonte amazónico.

*Asociación Ambiente y Sociedad*

La sentencia de la Corte Constitucional SU095 de 2018 definió que la consulta popular no es el mecanismo adecuado para dirimir las diferencias por el uso del subsuelo entre el Gobierno nacional, los municipios y sus habitantes. Con ello, se abrió un gran debate sobre los mecanismos idóneos de participación ciudadana y de coordinación y concurrencia para la toma de decisiones en materia de hidrocarburos y minería.

Según la Corte Constitucional, la coordinación se entiende como

la existencia de competencias concurrentes entre distintas autoridades del Estado, lo cual impone que su ejercicio se haga de manera armónica, de modo que la acción de los distintos órganos resulte complementaria y conducente al logro de los fines de la acción estatal. Esa coordinación debe darse desde el momento mismo de la asignación de competencias y tiene su manifestación más clara en la fase de ejecución de las mismas (...) [Por su parte, la concurrencia] parte de la consideración de que existen una serie de fines del Estado cuya realización requiere de la participación tanto de las autoridades del Estado a nivel nacional, como de las entidades del nivel territorial. Para garantizar el principio de colaboración, en determinadas materias, la actividad del Estado debe cumplirse con la participación de los distintos niveles de la Administración (SU 095 de 2018).

Este documento analiza la implementación de los procedimientos de coordinación y concurrencia por parte del sector petrolero, como mecanismos para tomar decisiones de Estado, frente a la administración de los Recursos Naturales No Renovables (RNNR) en el piedemonte amazónico.

La hipótesis que se sostiene es que el mecanismo administrativo diseñado por la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH) no tiene por objetivo hacer partícipes a los municipios en la toma de decisiones sobre la oferta de bloques, sino incluir la variable minero-energética en los planes de ordenamiento territorial (POT), por medio de un mecanismo jerárquico, vertical y unilateral en el que los municipios no tienen posibilidades de incidir.

Una de las conclusiones del análisis es que el procedimiento diseñado por la ANH no cumple con los principios contenidos en la SU 095 del 2018 pues específicamente, no contempla un enfoque regional, no garantiza la participación efectiva, plantea restricciones al ejercicio de las competencias de las entidades territoriales y desconoce tres aspectos: la participación de las autoridades legítimas, el principio de participación en los POT y el carácter permanente del proceso de coordinación y concurrencia.

Este análisis busca contribuir a la toma de decisiones informada por parte de los entes territoriales e incentivar la participación de las comunidades en estos procedimientos, pues, solo de esta manera se brindarán garantías para el ejercicio de la autonomía territorial. Las principales fuentes de información son las respuestas de la ANH a derechos de petición, entre las que se relacionan las actas de reunión con los departamentos y municipios, las respuestas de estas entidades al proceso de coordinación y concurrencia, las fichas socioambientales de los bloques petroleros<sup>1</sup> y las comunicaciones entre la ANH y los municipios.

---

<sup>1</sup> La ficha socioambiental es un documento estructurado por la ANH que recoge las siguientes características de las áreas de hidrocarburos: su extensión en hectárea, los traslapes con áreas ambientales y con los territorios de comunidades étnicas. También se relacionan los títulos mineros solicitados, las licencias ambientales vigentes, los indicadores ambientales y socioeconómicos de interés, los principales lineamientos de ordenamiento territorial y las conclusiones de las reuniones adelantadas con los entes territoriales en el proceso de coordinación y concurrencia.

## 1

## Coordinación y concurrencia: un mecanismo para la toma de decisiones de Estado

El 11 de octubre de 2018, La Corte Constitucional de Colombia profirió la sentencia SU095. En ella recordó que, según el artículo 332 de la Constitución Política, el Estado colombiano es el propietario de los RNNR y planteó que, por esa razón, ni las entidades territoriales, ni el Gobierno nacional pueden tomar decisiones unilaterales sobre su administración.

Una consecuencia de estas precisiones es la negación de la potestad al municipio de Cumaral para impedir la operación de la empresa Mansarovar Energy Colombia Ltda, la cual ya contaba con un contrato de Exploración y Producción (E&P) otorgado por la ANH. Pero, a la vez, en esa misma sentencia, la Corte expresó que el Gobierno nacional venía incurriendo en una falta al no hacer partícipes a los municipios en la toma de decisiones sobre el sector extractivo.

Ante esas dos observaciones, la misma Corte determinó que la toma de decisiones sobre los RNNR debe tramitarse por medio de procesos de coordinación y concurrencia, de manera que se dé cumplimiento al artículo 288 de la Constitución Política sobre la distribución de competencias para el ordenamiento territorial.

Literalmente, la Corte resolvió lo siguiente:

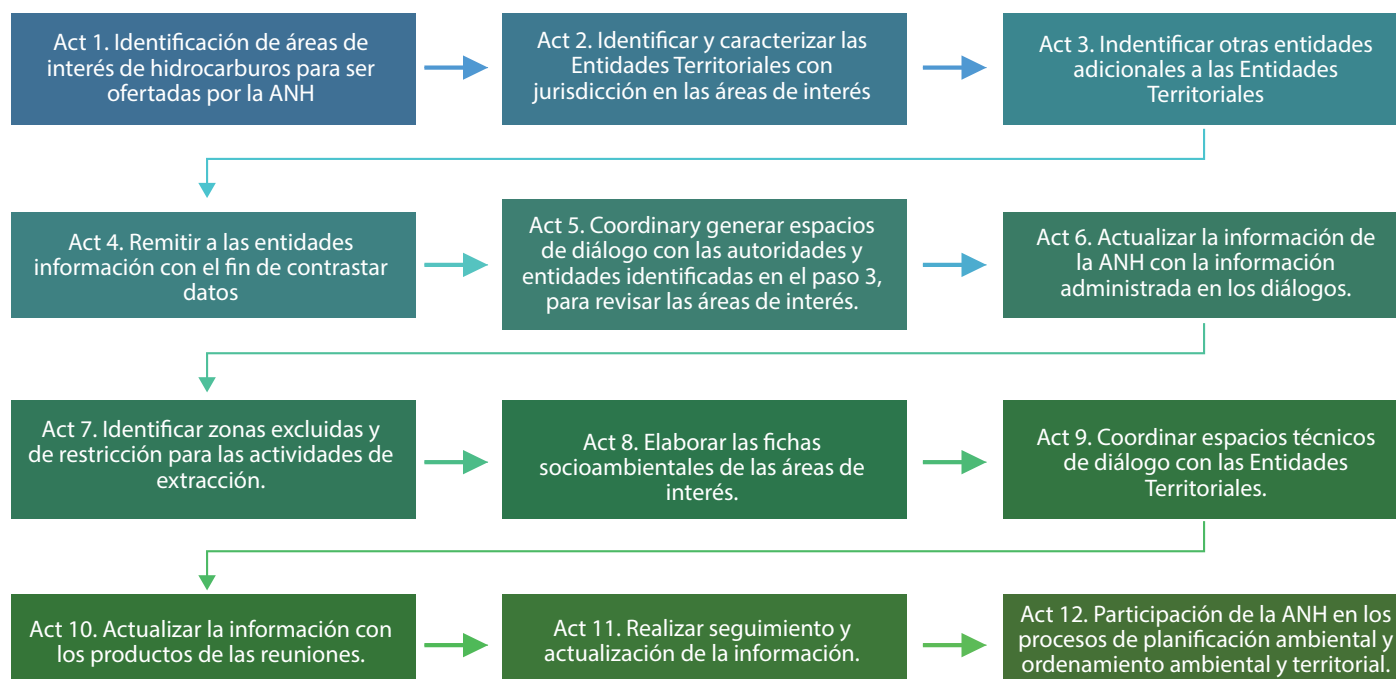
[CUARTA] EXHORTAR al Congreso de la República para que en el menor tiempo posible defina uno o varios mecanismos de participación ciudadana y uno o varios instrumentos de coordinación y concurrencia nación-territorio, con fundamento en la parte motiva de esta providencia.

[QUINTA] ORDENAR a la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH) poner en práctica un procedimiento que permita la coordinación y concurrencia con las entidades territoriales para la definición y determinación de áreas para la exploración y explotación de hidrocarburos.

[SEXTA] ORDENAR al Ministerio de Minas y Energía, a la Agencia Nacional de Hidrocarburos y a la Agencia Nacional de Minería mantengan y fortalezcan, de acuerdo con los criterios de esta providencia, programas y proyectos que fortalezcan el diálogo, la comunicación y la información con las entidades territoriales y sus autoridades locales con el fin de aplicar principios de coordinación y concurrencia e información suficiente (SU095 de 2018).

Hoy, el Congreso de la República no ha dado cumplimiento a la exhortación realizada en la cuarta orden. En relación con el resuelve quinto, el 15 de julio de 2020, la ANH creó el "Procedimiento para la coordinación y concurrencia con entidades territoriales en la definición y determinación de áreas de interés de hidrocarburos" (ANH, 2019), en el que se definen 12 pasos. Estos pasos se muestran en el diagrama 1.

Diagrama 1. Procedimiento para la coordinación y concurrencia con entidades territoriales en la definición y determinación de áreas de interés de hidrocarburos



Fuente: ANH, 2019

## 2

### Implementación del procedimiento de coordinación y concurrencia en el piedemonte amazónico

En 2019, se dio inicio en el país al Proceso Permanente de Asignación de Áreas (PPAA), el cual tiene dos características que merecen destacarse: i) añade a las áreas que oferta de ordinario la ANH, las áreas solicitadas por las empresas y ii) establece que cada año habrá dos rondas de oferta. En consecuencia, se ha elevado, significativamente, el número de bloques ofertados y de adjudicaciones anuales.

Muestra de esos aumentos es que, en 2019 se adjudicaron 30 bloques petroleros en todo el país, en contraste con los 15 del lapso 2015-2018. En el piedemonte amazónico, se ofertaron en 2019 8 bloques, específicamente, en los departamentos de Caquetá y Putumayo (tabla 1).

Tabla 1. Área total y por municipio de los bloques ofertados en Caquetá y Putumayo en 2019

Bloque (o área)	Área total ofertada (hectáreas)	Departamento	Municipio	Porcentaje del área ofertada en el municipio
CAG 7	215592,61	Caquetá	El Doncello	15,5 %
			Montañita	4,8 %
			El Paujil	16,6 %
			Puerto Rico	32,8 %
			San Vicente del Caguán	30,2 %
CAG 8	178274,45	Caquetá	Cartagena del Chairá	22,5 %
			El Doncello	14,3 %
			El Paujil	15,6 %
			Montañita	0,4 %
			Puerto Rico	32,7 %
			San Vicente del Caguán	11,5 %
PUT 20	11911,53	Putumayo	Puerto Guzmán	32,5 %
PUT 35	23646,98	Caquetá	Curillo	2,0 %
			San José del Fragua	87,5 %
PUT 37	33327,34	Putumayo	Orito	24,5 %
			San Miguel	2,9 %
			Valle del Guamuez	54,8 %
PUT 21	31071,35	Putumayo	Mocoa	20,5 %
			Puerto Caicedo	24,3 %
			Puerto Guzmán	15,3 %
			Villa Garzón	38,3 %
PUT 33	5525,2	Putumayo	Puerto Asís	98,9 %
			Puerto Caicedo	1,1 %
PUT 36	59902,14	Putumayo	Puerto Guzmán	97,4 %

Fuente: ANH, 2020

Estas 599.233,75 hectáreas que ocupan las áreas ofertadas por el sector de hidrocarburos se traslapan con importantes categorías de manejo ambiental. Según la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonia (Corpoamazonia), los ocho bloques (o áreas) objeto de interés se yuxtaponen con 572.335,15 áreas de importancia ecológica, como se indica en la tabla 2.

Tabla 2. Áreas ambientales traslapadas con bloques a ofertar en el PPA 2019

Determinante ambiental	Área intersecada (hectáreas)
Área de importancia estratégica	53205,96
Área forestal protectora	81938,26
Áreas forestales de la Amazonia	113629,24
Áreas forestales de la Amazonia Distrito de Conservación de suelos	83187,52
Áreas forestales de la Amazonia Piedemonte, Páramos, Bosque de niebla	81938,26
Áreas de restauración (pastos limpios, pastos enmalezados, bosque fragmentado con pastos)	81938,26
Humedales (IGAC) escala 1:100.000	4430,90
Humedales Instituto Alexander Von Humbolt a escala 1:100.000	118123,21
Reserva Forestal Ley 2da de la Amazonia	74483,46

Fuente: Corpoamazonia, 2019

Según la ANH, para adelantar la oferta de los bloques mencionados y cumplir con los requerimientos de la Corte Constitucional, se hicieron 19 reuniones con las entidades territoriales de los departamentos de Caquetá y Putumayo traslapadas con los bloques (respuesta a derecho de petición). En términos generales, las reuniones tuvieron una duración de entre 30 y 45 minutos. Durante ese tiempo, primero, la ANH definió el objetivo de la reunión, el marco estratégico de la Agencia y las implicaciones de la sentencia SU095 de 2018; posteriormente, los municipios plantearon algunas consideraciones con respecto a los bloques a ofertar y, finalmente, se establecieron acuerdos entre las partes.

La ANH buscó que los municipios asumieran el compromiso de incluir la variable minero-energética en sus instrumentos de ordenamiento territorial. Sin embargo, según el análisis de este estudio sobre las actas de reunión, en ningún caso se llegó a un acuerdo entre los municipios y la ANH en lo referente a la adjudicación de los bloques. Por el contrario, los municipios de Cartagena del Chairá y Puerto Guzmán presentaron objeciones expresas a la oferta de los bloques que se traslapan con su jurisdicción.

En dichas reuniones y en cartas enviadas posteriormente a la ANH, los representantes de las alcaldías de los municipios caqueteños de Paujil, la Montañita, San José del Fragua y Cartagena del Chairá y de los putumayenses Puerto Guzmán y Valle del Guamuez manifestaron la fuerte resistencia de la población a la actividad petrolera en sus territorios por los impactos que esta ocasionó en el pasado. Ejemplo de ello es la carta enviada a la ANH por el secretario de Planeación e Infraestructura del municipio de Cartagena del Chairá, del 3 de septiembre de 2019:

Es importante aclarar que la percepción de la comunidad campesina y [de la población], en general, frente a la ANH y a Ecopetrol S. A. es deficiente (sic) porque la referencia de los procesos previos dejó incertidumbres, dejando (sic) suspendidos dos contratos, [en] los cuales el municipio hacía parte, como lo son SAMICHAY A y SAMICHAY B, los cuales el operador en sus 100% es ECOPETROL S.A., a causa de dificultades de orden público por no dar a conocer a los campesinos qué es lo que se va a hacer en sus territorios, temiendo que en sus parcelas acaben con el agua y por ende con su sustento y la comunidad, en general, teme que la explotación petrolera que se viene a la fuerza, acabe con el mayor tesoro que se tiene en la región, que es la rica biodiversidad que caracteriza a la entrada de la Amazonia colombiana (Alcaldía Cartagena del Chairá, 2019).



Ahora, al analizar las fichas socioambientales de los bloques. En todas ellas se dice que los municipios concertaron la adjudicación de los bloques. Es decir, no hay ninguna de las consideraciones planteadas por los entes territoriales, ni se menciona que, a la fecha, no existe acuerdo entre la ANH y las entidades territoriales sobre la oferta de estas áreas.

Al finalizar el procedimiento, en el 2019 se suscribieron los contratos para exploración y producción de los bloques PUT-21 y PUT-33 con la empresa Gran Tierra Energy Colombia LLC y del bloque PUT 36, con la empresa Amerisur Exploración Colombia Limitada. Como parte del procedimiento definido por la ANH, se allegaron cartas informando a los municipios de Puerto Guzmán, Puerto Asís, Puerto Caicedo, Mocoa y Villagarzón sobre la adjudicación de los bloques petroleros.

## 3

### Análisis de la implementación del procedimiento de coordinación y concurrencia a la luz de la SU 095 de 2018

A continuación, se presentan algunas reflexiones sobre la implementación del procedimiento de coordinación y concurrencia implementado por la ANH. En este ejercicio, se toman como marco de referencia las discusiones de la Corte Constitucional en la sentencia SU 095 de 2018, en donde se rescatan 5 aspectos: el enfoque regional, la participación real y efectiva, la restricción al ejercicio de las competencias territoriales, la representación legítima en los procesos de toma de decisiones y el procedimiento de coordinación y concurrencia como fase circunstancial.

#### Consideraciones iniciales

La naturaleza estatal de los RNNR, definida, como se mencionó, en la Constitución Política de Colombia (artículo 332), concierne tanto a la nación, como a los municipios, los departamentos, los distritos y los territorios indígenas. Lo anterior significa un reto para el Gobierno nacional, pues, mientras él busca expandir la exploración y producción de hidrocarburos, los municipios no ven en ese sector económico una alternativa real de desarrollo. Esta situación pone en tensión, de un lado, los principios de Estado unitario, en los que se define la importancia del sector de hidrocarburos para el desarrollo económico y social, y de otro, el principio de autonomía de las entidades territoriales, que lo rechazan por los impactos que genera.

La Corte Constitucional ha señalado que, "a pesar de la importancia de los dos principios (unitario y de autonomía), ninguno se puede aplicar en forma absoluta en perjuicio del otro". Encuentra en la distribución de competencias en materia de ordenamiento territorial el mecanismo para concertar dicha tensión. El artículo 288 de la Constitución Política determina lo siguiente:



(...) la Ley orgánica de ordenamiento territorial [LOOT] establecerá la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales. Las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad.

La LOOT 1454 de 2011 es la encargada de determinar la distribución de competencias. En el artículo 29, define las siguientes competencias:

Nación:

- i) Establecer la política general de ordenamiento del territorio en los asuntos de interés nacional: áreas de parques nacionales y áreas protegidas.
- ii) Localizar grandes proyectos de infraestructura.
- iii) Determinar áreas limitadas en uso por seguridad y defensa.
- iv) Trazar los lineamientos del proceso de urbanización y el sistema de ciudades.
- v) Trazar los lineamientos y criterios para garantizar la equitativa distribución de los servicios públicos y la infraestructura social.
- vi) Conservar y proteger áreas de importancia histórica y cultural.
- vii) Definir los principios de economía y buen gobierno mínimos que deberán cumplir las ET.

Municipios:

- i) Formular y adoptar los planes de ordenamiento del territorio.
- ii) Reglamentar de manera específica los usos del suelo en las áreas urbanas, en las de expansión y en las rurales, de acuerdo con las leyes.
- iii) Optimizar los usos de las tierras disponibles y coordinar los planes sectoriales, en armonía con las políticas nacionales y los planes departamentales y metropolitanos.

Con dicha distribución de competencias y sin disposiciones específicas sobre el subsuelo, es natural que las competencias sobre el uso del suelo se afecten con las actividades de exploración y producción de hidrocarburos. Por ello existe una relación directa entre estas actividades y las determinaciones de los POT, competencia de los municipios.

Al respecto, es válido recordar que la descentralización de la planeación se dio, precisamente, para romper con la tradición centralista que primó hasta la promulgación en 1991 de la Constitución Política. Con la Carta, se buscó profundizar la democracia al llevar las discusiones sobre el ordenamiento territorial al plano municipal; así lo plantearon los constituyentes Juan Carlos Esguerra y Jaime Arias López (1991), quienes consideraron lo siguiente:

el futuro, para nosotros, es una participación pluralista de los ciudadanos a todo nivel: económico, político, social. El futuro es rescatar la capacidad popular para la toma de decisiones; el futuro es una planeación participativa desarrollada desde abajo: de la base municipal, para llegar, pasando por lo departamental, al campo nacional.

Ahora bien, en palabras de sentencia C-035 de 2016, para que “la acción de los distintos órganos resulte complementaria y conducente al logro de los fines del Estado (...) debe estar encaminada a lograr una serie de objetivos comunes, complementarios, o que al menos no resulten incompatibles”.

Para garantizar dicha complementariedad y coherencia, el principio de coordinación busca armonizar los instrumentos por medio de los cuales se expresan las competencias en el ordenamiento territorial. De otra

parte, “para preservar la eficacia del principio de coordinación, es necesario que la ley garantice que el ejercicio de las facultades legales otorgadas a unas autoridades no termine por impedir el ejercicio de las facultades y competencias constitucionales de la otra” (SU 095 de 2018. *Cursivas agregadas*).

Específicamente, con respecto a la administración de RNNR, la Corte determina unos principios para la toma de decisiones sobre los mecanismos de coordinación y concurrencia que deben crearse. Entre estos principios, interesa destacar los siguientes: el principio de coordinación y concurrencia, el de diferencialidad y gradualidad, el de enfoque territorial y el de legitimidad y representatividad:

**Coordinación y concurrencia nación territorio.** Garantizar un grado de participación razonable y efectivo de los municipios y distritos en el proceso de decisión respecto a las actividades de exploración o de explotación del subsuelo y los RNNR. Las posiciones y opiniones de las entidades territoriales deben ser expresadas a través de los órganos legítimos de representación, tener una influencia apreciable en la toma de decisiones, sobre todo en aspectos centrales a la vida del municipio en materia ambiental y social, sin perjuicio de las competencias del nivel nacional.  
(...)

**Diferencialidad / Gradualidad.** Los Mecanismos de participación ciudadana e instrumentos de coordinación y concurrencia nación territorio deben ser diferenciales, con relación a: (i) La existencia de etapas o fases para la exploración y explotación del subsuelo o de RNNR. La participación ciudadana y la coordinación y concurrencia nación territorio deberán respetarse, protegerse y garantizarse durante todas las fases de realización de acciones o actividades de hidrocarburos o de minería. Así, teniendo en cuenta la etapa o la fase para la determinación o definición de áreas donde se encuentren yacimientos de RNNR o de concesión de estos, deberán diseñarse mecanismos o instrumentos que correspondan a los efectos de cada fase en forma proporcional a la dimensión de los impactos. Así, los mecanismos de participación ciudadana y los instrumentos de coordinación y concurrencia nación territorio deben ser permanentes en las fases de planeación, ejecución y seguimiento, en donde pueden establecerse mecanismos informativos (por ejemplo, en la definición de las áreas a concesionar) y otros de participación de las comunidades (por ejemplo, para la evaluación específica de impactos por la operación de los proyectos), para así mantener seguimiento ex ante y ex post de los proyectos. (...)

**Enfoque territorial.** Deben considerarse las situaciones, características, necesidades, y especificidades ambientales, regionales, económicas, culturales y sociales de los territorios y las comunidades, propendiendo por su sostenibilidad ambiental, económica y social y el fortalecimiento de los entes territoriales.

**Legitimidad y Representatividad.** Debe tenerse en cuenta que las autoridades de las entidades territoriales, en el marco de la democracia participativa, representan a la ciudadanía y por tal razón en algunos casos la participación ciudadana puede realizarse a través de los representantes, en razón de la complejidad de las decisiones a tomar y de los procedimientos que se establezcan para ello (SU 095 de 2018).

Por tanto, el ejercicio autónomo de las competencias municipales en los escenarios de coordinación y concurrencia deberían tener, según los criterios planteados por la Corte, las siguientes características: i) enfoque regional en el diseño de los mecanismos de coordinación y concurrencia, ii) participación efectiva en los procesos de decisión con respecto a las actividades extractivas, iii) procesos de concertación que no restrinjan o condicionen de manera impositiva el ejercicio de las competencias municipales, iv) participación de las entidades territoriales mediante los órganos de representación legítima y v) concurrencia en todas las fases en las que haya actividades mineras o de hidrocarburos.

### 3.1 Enfoque regional

El procedimiento creado por la ANH aplica para todo el territorio nacional, por tanto, no se consideran las características territoriales de ninguna región; por supuesto, tampoco las de la región amazónica. La Amazonia es un territorio particularmente estratégico por sus características ecosistémicas. Existen tratados y acuerdos internacionales dispuestos para su protección y directrices de política internacional, nacional y locales que abogan por modelos de desarrollo de bajo impacto, medidas para el control de la deforestación, la protección de los territorios indígenas y el cierre de la frontera agropecuaria.

En el ordenamiento territorial de la Amazonia, existen dos referentes que van en contravía de la ampliación de actividades extractivas en la región. El primero es la propuesta de ordenamiento regional que hace el Modelo de Ordenamiento Territorial Regional de la Amazonía 2030 (Motra), que plantea una transición en la que las actividades extractivas no tienen lugar. El segundo es la sentencia 4360 de 2018 de la Corte Suprema de Justicia.

El Motra debe ser acogido por la Política General de Ordenamiento Territorial (PGOT) que está construyendo el Gobierno nacional. Ahora bien, en ausencia del PGOT, el PND 2018-2022 acogió el Motra como referente para la región, lo que lo convierte en un instrumento vinculante para los procesos de planeación territoriales.

De esta forma, en el Motra, se estaría dando cumplimiento a las competencias de planeación del orden central definidas en la LOOT 1454 de 2011, pues, se inscribe en la primera competencia: definir lineamientos de política para el ordenamiento territorial. Por esta razón, debe ser un referente para coordinar y armonizar con los instrumentos de planeación locales. Sin embargo, no se retoma en los procesos de acercamiento y coordinación con las autoridades locales.

Con respecto al segundo referente, la sentencia 4360 de 2018, la Corte Suprema de Justicia reconoce los impactos del cambio climático y el aumento de la deforestación como su principal causa en la región.

En ese mismo aspecto, la Estrategia Integral de Control a la Deforestación y Gestión de los Bosques (EICDGB, 2017) reconoce entre las causas subyacentes de deforestación, y en relación con el sector de hidrocarburos, la apertura de caminos, la construcción de infraestructura y el incentivo para formar nuevos asentamientos. Sumado a esto, el mismo sector genera emisiones de dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>), uno de los gases causantes del efecto invernadero y del cambio climático.

Los reportes emitidos por el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (Ideam) en el primer semestre del 2020, identifican ocho núcleos de deforestación persistente en el país. Tres de ellos cubren parte de la jurisdicción de Corpoamazonia, en los municipios de San Vicente del Caguán, Cartagena del Chairá, Florencia y Solano, departamento de Caquetá, y Leguízamo y Puerto Guzmán, en el departamento de Putumayo (Ideam, 2020).

Entre los factores asociados a la deforestación en estos núcleos, hay dos que se destacan: la ampliación de infraestructura vial, y la praderización y expansión de la frontera agrícola. En el primer caso, se trata, principalmente, de la infraestructura ligada a proyectos minero-energéticos y de interconexión regional y nacional; estos remueven la cobertura natural y facilitan el acceso a áreas antes aisladas. En cuanto al segundo factor, se orienta al establecimiento, bien de actividades productivas extensivas como la ganadería, o bien, de otras ilícitas como el cultivo de coca o el acaparamiento de tierras y lavado de activos. (Corpoamazonia, 2018).

Entre las medidas que impone la sentencia 4360 para frenar la dinámica de deforestación, ordena a las entidades territoriales actualizar los POT:

(...) realizar en un plazo de cinco (5) meses siguientes a la notificación del presente proveído, actualizar e implementar los Planes de Ordenamiento Territorial, en lo pertinente; deberán contener un plan de acción de reducción cero de la deforestación en su territorio, el cual abarcará estrategias medibles de tipo preventivo, obligatorio, correctivo y pedagógico, dirigidas a la adaptación del cambio climático (sentencia 4360 de 2018).

Así, los municipios tienen el deber de actualizar sus POT en la perspectiva de reducir la deforestación y teniendo en cuenta a todos los actores y las causas subyacentes. Esto lo manifestó el representante de la Alcaldía de San Vicente del Caguán en las reuniones con la ANH, cuando expresó que se actualizará el POT “con énfasis especial en los determinantes ambientales y el cambio climático” (ANH, 2019c, 23 de agosto). Sin embargo, esta aclaración no está en las fichas socioambientales del CAG-7 y CAG-8 que se encuentran en la jurisdicción del municipio.

En suma, la ANH no tuvo en cuenta el enfoque territorial en el diseño del procedimiento de coordinación y concurrencia, pues, no reconoció políticas internacionales y nacionales relacionadas con los compromisos climáticos; tampoco tuvo en cuenta los instrumentos de planeación regional, ni los referentes judiciales. Estas son las razones que explican por qué no se establecen mecanismos para armonizar las directrices nacionales en materia de ordenamiento con las obligaciones definidas por la Corte Constitucional en la SU095 de 2018.

## 3.2 Participación real y efectiva

Hoy no existen en Colombia mecanismos de participación ciudadana y de coordinación y concurrencia que garanticen efectividad en esa participación y un ejercicio pleno de las competencias por parte de los entes territoriales. Reconocer esa carencia debe ser el punto de partida. Esto obedece, especialmente, a la falta de una ley que reglamente ambas materias. Dice la Corte Constitucional:

(...) en razón de la inexistencia de una regulación definida por el Legislador respecto a la regulación de mecanismos de participación ciudadana e instrumentos de coordinación y concurrencia entre la nación y las entidades territoriales específicos para la explotación del subsuelo y de RNNR, la Sala encuentra que existe en la materia un **déficit de protección constitucionalmente inadmisibles** (SU 095 de 2018)

De otra parte, con respecto al procedimiento diseñado por la ANH, varios de sus rasgos dan cuenta de un espacio de participación muy restringido. El primero de ellos es la falta de información y, en consecuencia, el escaso análisis previo con los que llegan las entidades territoriales; en las actas de las reuniones puede verse que sus representantes desconocen cuál es el área de los bloques y sus características. Tampoco saben cuál es el objetivo de ese espacio de encuentro y, en muchos casos, lo dispuesto por la Corte.

Así, las autoridades locales no están preparadas para ofrecer información sobre posibles traslapes en relación con las determinantes de ordenamiento territorial establecidas por el municipio. Tampoco pueden analizar la información ofrecida, ni tomar determinaciones sobre la base de sus competencias y del margen de autonomía que reconocen la Constitución y las leyes.

El segundo rasgo del procedimiento que muestra lo restringido de la participación es el tiempo que se destina a él. Es imposible abordar con suficiencia en 45 minutos lo que está en juego en los procesos de coordinación y concurrencia, sobre todo, si el 75 % del tiempo lo utilizan los delegados de la ANH para sus informes.

Otro elemento relacionado con la participación que se observa en el diagrama 1: en el diseño del mecanismo de la ANH hay una restricción intrínseca a la participación de las entidades territoriales, pues, en las 12 actividades definidas, las autoridades locales solo participan en la novena, que tiene por objetivo el siguiente:

Coordinar espacios técnicos de diálogo con las Entidades Territoriales identificadas en el punto 2, en relación con las áreas objeto de asignación y las fichas socioambientales de las áreas de interés de hidrocarburos. (...) Las Entidades Territoriales podrán señalar las condiciones territoriales en el marco de sus competencias para el desarrollo de las posibles actividades de exploración y explotación de hidrocarburos. Lo anterior sin perjuicio de que, de manera progresiva en las etapas subsiguientes, se generen espacios de socialización sobre las actividades a desarrollar en las áreas. Estas actividades podrán contemplar espacios de participación ciudadana (cursivas agragadas) (ANH,2020c, 23 de agosto).

Así pues, el carácter del escenario dispuesto por la ANH es de carácter técnico y no político, como debería ser aquel en donde se tomen determinaciones sobre la armonización de visiones de desarrollo y se tengan en cuenta principios políticos como el de autonomía territorial. De igual manera, es prácticamente imposible que las entidades territoriales señalen condiciones de sus territorios si no cuentan con información previa y suficiente sobre las zonas a ser exploradas, así esa sea la indicación entregada por la ANH.

Adicionalmente, si bien la descripción del paso nueve (véase diagrama 1) menciona la participación ciudadana, la situación que se describe enseguida muestra lo contrario. La Alcaldía de Cartagena del Chairá envió a la ANH una carta el 3 de septiembre del 2019 en la que pide lo siguiente:

(...) la Secretaría de Planeación y la Alcaldía municipal solicitan una comunicación, revisión conjunta y coordinación más cercana y particular con los campesinos y/o presidentes de las veredas de las áreas de interés, la explicación del proceso, el impacto, las consecuencias y los beneficios. Que de la mano de ellos y acompañados por supuesto por la Alcaldía Municipal se verifique y se gestione esta primera fase de la elección del área de interés.

A la fecha, no hay evidencia de una respuesta a esta carta.

### 3.3 Restricción al ejercicio de las competencias territoriales

El procedimiento establecido por la ANH señala con claridad que el objetivo de las reuniones con autoridades locales es:

presentar (sic) las nuevas áreas de interés de hidrocarburos a ofertar a nivel nacional referentes al Proceso Permanente de Asignación de Áreas PPAA – II 2019 e intercambiar información técnica que permita a la Agencia actualizar sus bases de datos para la identificación de condiciones sociales, culturales, económicas y biofísicas que contribuyan a la definición y determinación de áreas para la exploración y explotación de hidrocarburos (ANH, 2019)

El objetivo del procedimiento no es, entonces, propiamente, permitir la participación de las autoridades territoriales en la designación de áreas para ofertar, sino recopilar información técnica que alimente las fichas socioambientales, presentar las áreas a ofertar y buscar que las entidades territoriales ajusten sus POT a estos requerimientos.

En el paso número nueve de acercamiento con entidades territoriales (diagrama 1), la ANH manifiesta con respecto a la continuidad de los espacios de interlocución que, “en adelante, se podrán desarrollar espacios de socialización (Subrayado agregado)” un referente muy distinto a las prerrogativas establecidas para las entidades territoriales por la Corte Constitucional en materia de coordinación y concurrencia. En la socialización, estas entidades no tendrían participación decisoria en ningún sentido.

Sumado a lo anterior, la ANH no tuvo en cuenta a las entidades territoriales en la construcción de las fichas socioambientales, ni, como se dijo antes, en la determinación de áreas a ofertar. Esto pudo verse al contrastar las actas de reunión con las fichas socioambientales y encontrar que en estas últimas no se tuvieron en cuenta las objeciones de las entidades. Aún más grave es el desconocimiento del ejercicio de sus competencias en materia de ordenamiento territorial.

Ejemplo de ese desconocimiento es lo ocurrido en relación con el Acuerdo 007 del 31 de mayo de 2019 del municipio de Puerto Guzmán, por medio del cual “se adoptan medidas para la protección de la salud, las fuentes hídricas, el ecosistema y la defensa del patrimonio arqueológico y cultural, del municipio (...) y se dictan otras disposiciones para la conservación del Medio Ambiente”. En este acuerdo, se encuentran las siguientes determinaciones frente al sector de hidrocarburos:

(...) SEGUNDO: Después de sancionado el presente Acuerdo, se prohíbe que se dé inicio a nuevas actividades de exploración y explotación de hidrocarburos, dentro de las áreas del EOT, están identificadas como áreas de protección, conservación, dentro de los territorios indígenas, concejos comunitarios y en las áreas donde se puedan generar daños graves e irreversibles a la salud humana, el ecosistema, la fauna y la flora.

TERCERO: Prohibir en la jurisdicción del Municipio de Puerto Guzmán la contaminación de los ríos, los brazuelos, las quebradas, los lagos, las lagunas, los humedales con aguas residuales provenientes de las actividades de exploración y explotación de hidrocarburos o sustancias tóxicas o irritantes cuya acción o contacto, ingestión o inhalación produzcan reacciones adversas sobre la salud humana y afecten los ecosistemas

(..) SEXTO, Parágrafo 1: El Alcalde deberá adoptar los planes y programas de desarrollo ambiental y de los recursos naturales renovables. Y no debe permitir que desarrollen ninguna clase de actividades en las zonas o áreas de reserva o de protección que estén priorizadas en el EOT.

Sobre este Acuerdo y acerca del ejercicio de competencias que el Concejo Municipal hace efectivo por medio de estos acuerdos, no hay comentarios en la ficha socioambiental. Por el contrario, en Puerto Guzmán se adjudicó el bloque PUT 36, durante la ronda de adjudicación II de 2019 (véase ANH, 2019b), lo que produjo una desarmonía entre los instrumentos de planeación del ordenamiento territorial y las determinaciones del Gobierno nacional. Al respecto, es importante tener presente lo manifestado por la Corte en la SU 095 de 2018 sobre la competencia de los municipios:

(...) la autonomía de las entidades territoriales implica un grado de independencia, ejercida por medio del autogobierno y de la administración de los asuntos que más conciernen a dichas entidades. Una de las formas en las que se materializa la autonomía territorial en los municipios es la facultad que estos tienen, a través de los Concejos Municipales, de reglamentar los usos del suelo y, dentro de los límites que fije la Ley, dictar las normas necesarias para el control, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural del municipio.

Los POT y las disposiciones locales son vistas por la ANH como un elemento pasivo que debe ser reformado y no como un criterio de ordenación vinculante en la toma de decisiones. De esta forma, la armonía entre los instrumentos y la concurrencia parecen ser consideraciones que solo van en una vía, desde la nación hacia las entidades territoriales.

### 3.4 La representación legítima en los procesos de toma de decisiones

Al revisar las actas de reunión de la ANH con las entidades municipales, se observa que solo participó un alcalde, el del municipio de San José del Fragua. A nombre de los municipios de Cartagena del Chairá, Mocoa, Villagarzón y Puerto Asís participaron personas con perfiles profesionales universitarios o contratistas sin ninguna capacidad de toma de decisiones. En ninguno de estos casos participaron delegados del Concejo Municipal.



Al respecto, la sentencia C-123 de 2014 de la Corte Constitucional indicó que la opinión de los municipios, expresada mediante sus órganos de representación, debía valorarse adecuadamente y tener una influencia apreciable en la toma de tal decisión. Este elemento lo retomó la sentencia SU095 de 2018 y, sin embargo, no sucedió así en la situación analizada.

Eso que no sucedió se agrega al hecho de que en la actividad número 9 del procedimiento de coordinación y concurrencia (véase diagrama 1) se dice que “en estos espacios de coordinación y concurrencia, los representantes legales de la Entidades Territoriales podrán hacer extensiva la invitación a quienes ellos consideren pertinente”. Y no es para menos, pues en ellas se toman decisiones sobre la planeación del ordenamiento territorial en la que, según la Ley 388 de 1997 y la LOOT 1454 de 2011, debe haber participación ciudadana. Veamos:

El artículo 4º de la Ley 388 de 1997 dice:

En ejercicio de las diferentes actividades que conforman la acción urbanística, las administraciones municipales, distritales y metropolitanas deberán fomentar la concertación entre los intereses sociales, económicos y urbanísticos, mediante la participación de los pobladores y sus organizaciones.

Y el artículo 22 de la misma ley plantea:

Para efectos de organizar la participación comunal en la definición del contenido urbano del plan de ordenamiento, las autoridades municipales o distritales podrán delimitar en el área comprendida dentro del perímetro urbano, los barrios o agrupamientos de barrios residenciales usualmente reconocidos por sus habitantes como referentes de su localización en la ciudad y que definen su pertenencia inmediata a un ámbito local o vecinal. Lo pertinente regirá para la participación comunitaria en la definición del contenido rural, caso en el cual la división territorial se referirá a veredas o agrupaciones de veredas.

Por su parte, el artículo 7 de la LOOT 1454 de 2011 acoge la participación ciudadana como un principio rector del ordenamiento territorial y la define así: “Participación. La política de ordenamiento territorial promoverá la participación, concertación y cooperación para que los ciudadanos tomen parte activa en las decisiones que inciden en la orientación y organización territorial”.

Al analizar las actas de reunión y las fichas socioambientales, no se encuentra evidencia de que se invitara a organizaciones sociales, ni siquiera a los Consejos Territoriales de Planeación. Por tanto, se modifican los POT, pero sin la participación de las autoridades legítimas y sin surtir el debido proceso de participación democrática.

### 3.5 Proceso de coordinación y concurrencia como fase circunstancial

En derechos de petición enviados a la ANH, se preguntó a esta entidad si existen expedientes u otro mecanismo de acumulación de los procesos de coordinación y concurrencia (ANH-GSA-PR-04). La entidad respondió que no y explicó que el proceso de coordinación y concurrencia está sujeto a las 12 actividades que se muestran en el diagrama 1, que no contemplan fases de concertación con las entidades territoriales luego de la asignación de los bloques.

Por tanto, la coordinación y concurrencia se entiende como un mecanismo circunstancial y no como un proceso que se debe dar mientras haya actividades de exploración y explotación de los RNNR.

En definitiva, se evidencia una limitación para la participación efectiva de las entidades territoriales, debido a las fallas en el diseño del mecanismo de coordinación y concurrencia, lo que conlleva una limitación en el ejercicio de las competencias determinados por la LOOT 1454 del 2011, la Constitución Política y de la SU 095 del 2018.

## 4

Referencias  
bibliográficas

Agencia Nacional de Hidrocarburos, ANH. (2020) Respuesta de Derecho de Petición Radicado ANH 20206410177822

ANH. (2019a), Proceso de coordinación y concurrencia, disponible en: <https://n9.cl/xy5wz>

ANH. (2019b, 17 de diciembre). Áreas adjudicadas en el Proceso Permanente de Asignación de Áreas - PPAA II 2019. Carta dirigida al alcalde de Puerto Guzmán. Consultado en <https://n9.cl/upmap>

ANH (2019c, 23 de agosto) Acta de Reunión, San Vicente del Caguán.

Alcaldía municipal de Cartagena del Chairá, Caquetá. (2019, 3 de septiembre). Respuesta a la Agencia Nacional de Hidrocarburos al compromiso de reunión del 20 de agosto de 2019 en el marco del Procedimiento y compromiso respecto al proceso permanente de asignación de Áreas (PPAA) II-2019-CAG 8. Consultado en <https://n9.cl/tchh>

Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonia, Corpoamazonia. (2019, 1º de agosto). Respuesta a la Agencia Nacional de Hidrocarburos al oficio 3247 del 17 de julio de 2019, referente a solicitud de información en el marco del procedimiento de coordinación y concurrencia para el proceso permanente de asignación de áreas (PPAA) II-2109 en jurisdicción de Corpoamazonia. Consultado en <https://n9.cl/5w3u>

Corpoamazonia (2018) Plan de Gestión Ambiental de la Región del Sur de la Amazonía Colombiana, disponible en: <https://acortar.link/oXP5I>

Esguerra, J. y Arias, J. (1991). Democracia participativa. Reforma y pedagogía de la Constitución, Ponencia Subcomisión tercera, Asamblea Nacional Constituyente. Consultado en <http://babel.banrepcultural.org/cdm/ref/collection/p17054coll28/id/249>

Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales, IDEAM (2020) Boletín de Detección Temprana de Deforestación (DT-D), 22, enero-marzo, consultado en: <http://documentacion.ideam.gov.co/openbiblio/bvirtual/023891/22/BOLETIN.pdf>

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, MADS (2019) Modelo de Ordenamiento Territorial Regional para la Amazonía Colombiana 2030, consultado en: <https://visionamazonia.minambiente.gov.co/content/uploads/2020/02/Libro-MotraVF-pq.pdf>

TERMINO  
DE  
DESEMPEÑO

MADS (2017) Estrategia Integral de Control a la Deforestación y Gestión de los Bosques. Disponible en: [https://redd.unfccc.int/files/eicdgb\\_bosques\\_territorios\\_de\\_vida\\_web.pdf](https://redd.unfccc.int/files/eicdgb_bosques_territorios_de_vida_web.pdf)

Municipio de Cartagena del Chairá- Departamento de Caquetá. (2019, 3 de septiembre). Respuesta [a la Agencia Nacional de Hidrocarburos] al compromiso de reunión del 20 de agosto de 2019 en el marco del Procedimiento y compromiso respecto al Proceso Permanente de Asignación de Áreas (PPAA). Consultado en <https://n9.cl/tchh>

## Leyes, sentencias y otras normas

Congreso de la República de Colombia (1997) Ley 388 de 1997, Bogotá: Imprenta Nacional

Congreso de la República de Colombia (2011) Ley1454 de 2011, Ley orgánica de ordenamiento territorial, (LOOT), Bogotá: Imprenta Nacional

Congreso de la República de Colombia (2018), Ley 1955 de 2019, Plan Nacional de Desarrollo 2018-2020, consultado en: <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/30036488>

Sentencia C-123 de 2014. (5 de marzo). CODIGO DE MINAS-Zonas reservadas, excluidas y restringidas/PROCESO DE AUTORIZACION DE ACTIVIDADES MINERAS-Acuuerdo con las autoridades territoriales de la zona sobre las medidas necesarias de protección ambiental/EXPLORACION Y EXPLOTACION MINERA-Acuuerdo con las entidades territoriales para la protección del medio ambiente sano, mediante la aplicación de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad previstos en el artículo 288 de la Constitución Política Corte Constitucional de Colombia. Magistrado ponente: Alberto Rojas Ríos. Consultado en <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2014/c-123-14.htm>

Sentencia C-035 de 2016. (8 de febrero). Normas sobre creación y ampliación de áreas de reservas estratégicas mineras. Corte Constitucional de Colombia. Magistrada ponente: Gloria Stella Ortiz Delgado. Consultado en <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/c-035-16.htm>

Sentencia SU 095 de 2018. (11 de octubre). Exploración y explotación de recursos naturales no renovables del subsuelo deben ser adoptadas por autoridades nacionales en coordinación y concurrencia de las autoridades territoriales. Corte Constitucional de Colombia. Magistrada ponente: Cristina Pardo Schlesinger. Consultado en <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2018/SU095-18.htm>

Sentencia 4360 de 2018. Amazonía como Sujeto de Derechos, Corte Suprema de Justicia. Consultado en: <https://observatoriop10.cepal.org/sites/default/files/documents/stc4360-2018.pdf>