

Entidad originadora:	MINISTERIO DE MINAS Y ENERGIA
Fecha (dd/mm/aa):	22/09/2023
Proyecto de Resolución:	<i>"Por el cual se reglamenta el artículo 231 de la Ley 2294 de 2023 del 19 de mayo de 2023 y se adiciona el Capítulo 12, al Título V, de la Parte 2, del Libro 2 del Decreto 1073 de 2015, en relación con la delimitación, identificación e implementación de los Distritos Mineros Especiales para la Diversificación Productiva"</i>

1. ANTECEDENTES Y RAZONES DE OPORTUNIDAD Y CONVENIENCIA QUE JUSTIFICAN SU EXPEDICIÓN.

El artículo 25 de la Constitución Política, el trabajo es un derecho y una obligación social y goza, en todas sus modalidades, de la especial protección del Estado. Toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas.

El artículo 79 de la Constitución Política, indica que todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo. Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines.

El artículo 80 de la Constitución Política de Colombia, establece que el Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución.

El artículo 113 de la Constitución Política señala que "los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas, pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines"

El artículo 209 de la Constitución Política considera que "las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado".

El artículo 332 de la Constitución Política, determina que el Estado es propietario del subsuelo y de los recursos naturales no renovables, sin perjuicio de los derechos adquiridos y perfeccionados con arreglo a las leyes preexistentes.

El artículo 5 de la ley 489 de 1998 señala que "los organismos y entidades administrativos deberán ejercer con exclusividad las potestades y atribuciones inherentes, de manera directa e inmediata, respecto de los asuntos que les hayan sido asignados expresamente por la ley, la ordenanza, el acuerdo o el reglamento ejecutivo".

El artículo 6 de la ley 489 de 1998 indica que "en virtud del principio de coordinación y colaboración, las autoridades administrativas deben garantizar la armonía en el ejercicio de sus respectivas funciones con el fin de lograr los fines y cometidos estatales".

El artículo 7 de la Ley 388 de 1997 establece claramente las competencias que en materia de ordenamiento del territorio tienen la nación, los departamentos, las áreas metropolitanas, los distritos y los municipios, las cuales se realizan "de acuerdo con los principios y normas constitucionales y legales".

Conforme lo anterior, la Nación, el nivel departamental, el nivel municipal, el nivel metropolitano disponen de programas, proyectos y actuaciones sobre el territorio, los cuales deben responder a los principios de planificación, gestión integral, coordinación y articulación de competencias entre ellos.

Por medio de la Ley 2294 del 19 de mayo de 2023 se expidió el plan nacional de desarrollo 2022- 2026 “Colombia Potencia Mundial de la Vida, cuyo objetivo es “sentar las bases para que el país se convierta en un líder de la protección de la vida a partir de la construcción de un nuevo contrato social que propicie la superación de injusticias y exclusiones históricas, la no repetición del conflicto, el cambio de nuestro relacionamiento con el ambiente y una transformación productiva sustentada en el conocimiento y en armonía con la naturaleza”.

Al interior de los ejes transformadores contenidos en las bases del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, se encuentra la productividad orientada al desarrollo sostenible y la competitividad del país, al fortalecimiento de las actividades agropecuarias, y así reducir la dependencia de la importación de alimentos; la lucha contra la deforestación, la extracción ilícita de minerales, para lo cual es necesario superar las actividades extractivas e impulsar nuevas actividades económicas que aprovechan las vocaciones y potencialidades de los territorios.

En ese sentido el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, entre otros aspectos, se orienta a. 1. Frenar la deforestación y la transformación de los ecosistemas con intervenciones de conservación y restauración ecológica, recuperación y rehabilitación de ecosistemas degradados; 2. Transitar hacia una economía productiva basada en el respeto a la naturaleza con especial énfasis en la transición energética justa; 3. Diversificación de la economía mediante la reindustrialización, el uso sostenible de la biodiversidad, actividades de economía circular e innovación. 4. Mecanismos habilitantes para lograr una economía productiva; y, 5. Realizar la transformación energética de manera progresiva.

El Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, menciona la relevancia de estructurar un ordenamiento del territorio alrededor del agua mediante el fortalecimiento de la justicia ambiental e inclusiva; la definición de los determinantes del ordenamiento territorial; la actualización y armonización de los instrumentos de planificación teniendo en cuenta el recurso hídrico junto a la participación vinculante de la población, en especial, mediante el mejoramiento de las capacidades técnicas e institucionales de las entidades, el avance del catastro multipropósito y la aplicación de las disposiciones sobre la tenencia, uso, vocación y restitución de la tierra.

El ambiente sano constituye una garantía de vida para las actuales y futuras generaciones de colombianos, y por ello, el cuidado de la naturaleza representa una de las mayores herramientas para combatir la crisis climática.

Adicional a lo anterior, el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 convoca a los actores diferenciales para el cambio en todas sus diversidades “basadas en género, étnico-racial, generacionales, capacidades físicas, de identidad y orientación sexual, donde la diversidad será fuente de desarrollo sostenible y no de exclusión”, para cerrar todas las brechas, incluyendo a las “mujeres, la comunidad LGBTIQ+, las víctimas, las niñas y los niños, las comunidades étnicas, los jóvenes, las personas con discapacidad y la comunidad campesina”.

El artículo 359 de la Ley 2294 de 2023 prevé el reconocimiento, apoyo y fortalecimiento de las territorialidades campesinas y la “formalización de otras territorialidades campesinas, entre ellas los Territorios Campesinos Agroalimentarios y los Ecosistemas Acuáticos Agroalimentarios”.

Además el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, prevé acciones de apoyo a “los pequeños mineros en cualquier modalidad de formalización de sus títulos y aquellos que se encuentren realizando el trámite de licencias ambientales temporales o globales”, organizados bajo las figuras asociativas.

En sentencia proferida por el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, el 4 de agosto de 2022, dentro de la Acción Popular No. 25000234100020130245901, decisión aclarada y adicionada mediante auto del 29 de septiembre de 2022, se ordenaron acciones para proteger los derechos colectivos al goce de un ambiente sano, a la existencia del equilibrio ecológico, al manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales, a la conservación de las especies animales y vegetales, a la protección de áreas de especial importancia ecológica y a la defensa del patrimonio público. Allí se convoca a generar un ordenamiento territorial en el desarrollo de las actividades productivas, además un ordenamiento del “sector minero planeado y concertado con las autoridades territoriales, con el fin de que los nuevos proyectos se desarrollen de manera armónica con los demás sectores y generen desarrollo en sus poblaciones de impacto” con la posibilidad de generar nuevas alternativas productivas en las regiones.

Que en algunos territorios del país se desarrollan actividades mineras sin la debida planificación socioambiental, lo cual ha permitido la proliferación de estas prácticas de manera descontrolada en detrimento del ambiente sano y los derechos de las comunidades que las realizan, así como de las poblaciones circundantes, generando escenarios de gran conflictividad.

En los últimos años se han dispuesto instrumentos normativos y de política pública para propiciar la implementación de programas de reconversión de actividades productivas en zonas que cuentan con restricciones de carácter ambiental, entre ellos la Resolución 40279 de 2022 del Ministerio de Minas y Energía, y la Resolución 249 de 2022 del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

También con anterioridad, conforme el artículo 248 de la ley 685 de 2001, cuando las características geológico-mineras y la problemática económica, social y ambiental no permitan llevar a cabo el aprovechamiento del recurso minero, en las áreas de reserva especial, los proyectos mineros se podrán orientar a la reconversión laboral de los mineros y a la readecuación ambiental y social de las áreas de influencia de las explotaciones, para lo cual se considerarán capacitaciones en “nuevas actividades económicas, o complementarias a la actividad minera, a su financiación y al manejo social”.

Los fenómenos meteorológicos y los choques climáticos extremos, en aumento, exigen adoptar medidas para el fortalecimiento de las capacidades de las comunidades y los territorios, mediante el aprovechamiento de las oportunidades existentes en el territorio, por lo que corresponde promover el ahorro energético, la producción de energías alternativas, el secuestro de carbono en fuentes emisoras de gases de efecto invernadero, el desarrollo de acciones de reciclaje de los materiales resultantes de la explotación minera, estimular el uso de energías renovables en las diferentes actividades productivas, el desarrollo de modelos territoriales que a partir de tendencias de cambio, permitan formular escenarios futuros social y ecológicamente deseables, entre otras

La Ley 2169 de 2021 y el Decreto 172 de 2022, disponen metas y medidas mínimas intersectoriales a corto, mediano y largo plazo requeridas para alcanzar el carbono neutralidad, la resiliencia climática y el desarrollo bajo en carbono.

En ese sentido, la ley 2294 de 2023, en lo referente a la transición energética segura, confiable y eficiente para alcanzar carbono neutralidad y consolidar territorios resilientes al clima, en el artículo 229 indica que “El Ministerio de Minas y Energía junto con el Servicio Geológico Colombiano estructurarán el Plan Nacional de Conocimiento Geocientífico, con el objeto de proveer conocimiento e información geocientífica a escalas adecuadas para la planificación y uso del suelo y el subsuelo, el cuidado y la gestión del agua, la evaluación y monitoreo de amenazas de origen geológico, la investigación y prospección de los recursos minerales estratégicos para la transición energética, la industrialización, la seguridad alimentaria y la infraestructura pública”.

Conforme lo allí establecido, “la autoridad minera nacional podrá delimitar y otorgar a pequeños y medianos mineros organizados bajo las figuras asociativas previstas en la ley, áreas de reserva estratégica minera con alto potencial para minerales estratégicos necesarios para la transición energética, la industrialización, la seguridad alimentaria y la infraestructura pública, de conformidad con lo previsto en el artículo 20 de la Ley 1753 de 2015”.

El artículo 231 de la Ley 2294 de 2023, crea los Distritos Mineros Especiales para la Diversificación Productiva, como “un instrumento de planificación socioambiental, gestión y articulación institucional para alcanzar la sustentabilidad de las regiones donde se desarrollan operaciones y proyectos mineros, promover la asociatividad entre mineros y mineras de pequeña escala, así como la industrialización a partir de minerales estratégicos, el desarrollo de nuevas alternativas productivas, la reconversión laboral, de ser necesaria, la solución concertada de los conflictos ocasionados por la minería, y generar condiciones para garantizar la soberanía alimentaria de las poblaciones”.

El artículo 231 de la Ley 2294 de 2023, convoca al “despliegue integral de la oferta institucional” a nivel nacional y territorial mediante la articulación interinstitucional y comunitaria como herramienta de gestión del territorio.

En esos contextos se hace necesario coordinar la oferta institucional existente en busca de la consolidación de una matriz productiva orientada a la sustentabilidad y la garantía de la soberanía alimentaria, mitigando la dependencia económica del extractivismo mediante la diversificación de actividades productivas de acuerdo con las potencialidades del territorio y sus habitantes, promoviendo la asociatividad y la industrialización.

En aquellas zonas donde no es viable el desarrollo de actividades mineras en virtud de exclusiones, restricciones o se aplique el artículo 47 de la ley 2811 de 1974, el Estado debe propiciar la reconversión laboral de quienes han venido ejerciendo tradicionalmente actividades de extracción minera en el territorio nacional y han demostrado su vocación de formalidad. Además, impulsar la formalización de las actividades no regularizadas e informales de los mineros y las mineras interesadas en formalizar su actividad, en aquellas áreas en donde es viable y permitido realizar la actividad minera y conforme las herramientas de formalización dispuestas en la Ley.

Conforme lo anterior, al interior de los Distritos Mineros Especiales para la diversificación productiva, se debe considerar la revisión de la situación laboral, pues frente a los programas de sustitución, reubicación, y reconversión productiva es pertinente verificar la reorientación productiva y enmarcar en la estrategia de transición justa de la fuerza laboral.

También se deben contemplar acciones que desde el sector minero deban ser desarrolladas, por ejemplo, la caracterización de los actores que intervienen en las actividades de exploración, montaje, construcción,

explotación, beneficio y transformación; la caracterización del estado de los títulos mineros concedidos y los procesos de fiscalización para determinar los procedimientos administrativos correspondientes; el impulso de la formalización de las actividades mineras en los casos en que sea permitido; el establecimiento de áreas para el desarrollo de actividades mineras tradicionales y de pequeña escala; las acciones correctivas necesarias para adecuar las actividades mineras a las disposiciones normativas vigentes; el impulso de promoción mejores prácticas mineras y de seguridad minera; el impulso de actividades mineras de minerales estratégicos; estrategias para la comercialización formal; las acciones para la sustitución, reconversión y reubicación de las actividades mineras que se realizan en áreas en las que la minería se encuentra excluida, junto a las demás que sean pertinentes.

Corresponde complementarlo con las acciones que deben ser desarrolladas desde el sector ambiental, por ejemplo, la declaración de zonas reservadas para la protección de los recursos naturales renovables; las acciones para el control, la compensación, la corrección y la mitigación de los impactos de la actividad minera; la revisión del estado de las licencias ambientales concedidas y los procesos de seguimiento ambiental para determinar los procedimientos administrativos correspondientes; la revisión de los impactos ambientales generados por la actividad minera con el fin de impulsar las acciones de restauración, rehabilitación, conservación o preservación de esos recursos; el impulso de buenas prácticas ambientales y las demás que sean pertinentes.

Que podrá ser pertinente integrar acciones para el fortalecimiento de la participación ciudadana y comunitaria; la prevención de actividades extracción y explotación de minerales de forma no autorizada; el fortalecimiento del liderazgo de las mujeres en los proyectos productivos; el fomento de la asociatividad entre los actores del territorio; el desarrollo de procesos de formación y capacitación del talento humano para la diversificación productiva; realizar la inversión en infraestructura, proyectos de mantenimiento y mejoramiento de vías rurales, espacios públicos y de vías de acceso al municipio; activar los espacios que permitan acudir a la aplicación de mecanismos alternativos de solución de conflictos y resolución de controversias; el reconocimiento de la diversidad étnica y cultural del distrito delimitado; el intercambio de saberes y conocimientos entre los actores territoriales; la regularización del derecho de propiedad y el acceso a la tierra y las demás que sean pertinentes.

Desde el punto de vista económico, es necesario incluir a todos los sectores productivos, no sólo al sector minero, mediante el desarrollo de encadenamientos alrededor de las actividades productivas conforme a los usos permitidos del suelo; la tecnificación y certificación de la cadena de valor de los minerales junto a encadenamientos de la industria minera en los territorios; la implementación de proyectos acorde con modelos de economía verde y apoyo a la construcción de paz territorial; el impulso de comunidades energéticas; el impulso de actividades para la industrialización de minerales estratégicos; el establecimiento de relaciones entre el mercado local, nacional e internacional; la creación de micro, pequeñas y medianas empresas; el reconocimiento y fomento de las economías populares y locales; la producción ecoeficiente en pro de la defensa de la vida, el usufructo equilibrado de los atributos bioculturales, garantizando el tránsito del extractivismo clásico de los recursos naturales hacia el desarrollo de modelos productivos competitivos y resilientes con el medio ambiente; la formación de mano de obra calificada; el impulso de la asociatividad y el trabajo colaborativo; el diseño de incentivos para la invención, producción y gestión del conocimiento; fortalecimiento a las comunidades en temas de competitividad, innovación y productividad; estrategias del control de combustibles y maquinaria pesada y las demás que sean pertinentes.

En igual sentido, se deben prever acciones para eliminar las economías ilegales y las condiciones de

inseguridad para los habitantes de los territorios; estrategias del control de combustibles, maquinaria pesada, insumos como el mercurio o el cianuro y explosivos en el desarrollo de las actividades económicas.

Por lo que, se deben contemplar acciones tendientes a armonizar los proyectos, planes, programas de los sectores minero, ambiental, agropecuario, social y económico; propiciar mecanismos de colaboración entre las instituciones públicas y empresas privadas; las acciones para promover un gobierno transparente y la participación ciudadana; garantizar las condiciones de seguridad para los habitantes y las demás que sean pertinentes.

Todas las acciones que se dispongan deben ser desarrolladas por las autoridades competentes conforme sus funciones, sin desconocer el Plan de Ordenamiento Territorial, el Plan Básico de Ordenamiento Territorial ni el Plan Esquema Básico de Ordenamiento Territorial, según corresponda; ni desconocer los Planes de Manejo Integrado, ni los Planes de Ordenación y Manejo de Cuencas Hidrográficas – POMCA, ni ningún otro instrumento de planeación y ordenamiento territorial.

Que, en aplicación del principio de coordinación y articulación, se contó con los comentarios de la Agencia Nacional de Minería - ANM, el Ministerio de Agricultura u Desarrollo Rural, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, la Unidad de Planificación Minero Energética – UMPE, encaminados a la construcción coordinada y participativa de la presente reglamentación.

2. ÁMBITO DE APLICACIÓN Y SUJETOS A QUIENES VA DIRIGIDO

El proyecto de acto administrativo está destinado a las autoridades administrativas y entidades públicas del nivel nacional y territorial, con competencia en la delimitación, diseño, implementación y seguimiento del plan estratégico de gestión de los distritos mineros especiales para la diversificación productiva.

3. VIABILIDAD JURÍDICA

3.1 Vigencia de las normas que otorgan la competencia para la expedición del proyecto normativo

El proyecto de Decreto se expide con base facultades constitucionales y legales, en especial las conferidas por el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política y en desarrollo del artículo 231 de la Ley 2294 del 19 de mayo de 2023. Así mismo, el Decreto 381 de 2012 (modificado por el Decreto 1617 de 2013) publicado en el Diario Oficial 48345. Del 16 de febrero de 2012, establece en el artículo 2 como parte de las funciones del Ministerio de Minas y Energía las siguientes: *“1. Articular la formulación, adopción e implementación de la política pública del sector administrativo de minas y energía.”*

3.2 Análisis de las normas que otorgan la competencia para la expedición del proyecto normativo

El acto administrativo se profiere en uso de sus facultades constitucionales y legales, en especial la facultad legal conferida por el 231 de la Ley 2294 del 19 de mayo de 2023, publicada en el Diario Oficial No, 52.400 del 19 de mayo de 2023.

El proyecto propuesto guarda coherencia con el ordenamiento jurídico vigente, observa la constitución y la ley, además de los principios que rigen la función administrativa, sin que se evidencie ningún problema de interpretación y aplicación de los preceptos normativos que se proyectan frente a las disposiciones legales vigentes.

Así mismo, no se encuentra circunstancia jurídica adicional relevante para la expedición de esta norma, de conformidad con lo previsto en el Decreto 1081 de 2015 y sus modificaciones.

3.3. Disposiciones derogadas, subrogadas, modificadas, adicionadas o sustituidas por el proyecto normativo.

Este proyecto normativo adiciona el Título V de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1073 de 2015 - Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Minas y Energía, en relación con los distritos mineros especiales para la diversificación productiva. Esta norma que se reglamenta ha sido expedida el pasado mayo de 2023, por tal razón no deroga ni modifica normas relacionadas con el tema.

3.4 Revisión y análisis de la jurisprudencia que tenga impacto o sea relevante para la expedición del proyecto normativo (órganos de cierre de cada jurisdicción)

De conformidad con la revisión llevada a cabo por el Grupo de Defensa Judicial y Extra Judicial de la Oficina Asesora Jurídica, comunicada mediante correo electrónico del 19 de septiembre de 2023, en la que remite informe solicitado para realizar la memoria justificativa para la reglamentación del artículo, 231 de la Ley 2294 del 2023, "POR EL CUAL SE EXPIDE EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2022- 2026 "COLOMBIA POTENCIA MUNDIAL DE LA VIDA". Para la elaboración de este se verificó la base de datos de los procesos judiciales que manejamos de la OAJ y otras fuentes de información oficial disponibles:

Artículo 231 de la ley 2294 del 20223. Una vez revisada la base de datos, se tiene que, contra las anteriores disposiciones normativas consultadas, no aparecen a la fecha demandas activas y/o notificaciones recientes efectuadas según información que reposa en los archivos. Así mismo se consultó la página de SUIN-JURISCOL y no se encontraron anotaciones de vigencia, por lo que se encuentra aparentemente "vigente".

Tampoco aparecen en la página de la Corte Constitucional demandas contra estas disposiciones normativas que se encuentren pendientes o con sentencia, de acuerdo con lo cual se entiende que están surtiendo plenos efectos.

3.5 Circunstancias jurídicas adicionales

3.5.1. En cumplimiento con lo dispuesto en el numeral 8 del artículo 8 de la Ley 1437 de 2011, en concordancia con las resoluciones 40310 y 41304 de 2017, el proyecto normativo se publica en la página web del Ministerio de Minas y Energía para comentarios de la ciudadanía.

Realizado el análisis correspondiente conforme lo dispone la Superintendencia de Industria y Comercio, a que hace referencia el Capítulo 30, Abogacía de la Competencia, del Decreto 1074 de 2015, reglamentario del artículo 7 de la Ley 1430 de 2009, modificado por el artículo 146 de la Ley 1955 de 2019, el Ministerio de Minas y Energía concluyó que el presente acto administrativo no tiene incidencia en la libre competencia económica.

4. IMPACTO ECONÓMICO

El proyecto de Decreto propuesto no implica la necesidad de proporcionar recursos adicionales a los que están siendo gestionados por parte de este Ministerio y demás entidades firmantes.

5. VIABILIDAD O DISPONIBILIDAD PRESUPUESTAL

No genera ningún costo para la Entidad.

6. IMPACTO MEDIOAMBIENTAL O SOBRE EL PATRIMONIO CULTURAL DE LA NACIÓN

El proyecto de Decreto propuesto no genera ningún tipo de impacto negativo ambiental ni tampoco sobre el patrimonio cultural de la Nación, toda vez que la presente reglamentación contribuye al desarrollo sustentable de la actividad minera que se desarrolla en territorios y se considera que es positivo el impacto en el medio ambiente.

7. ESTUDIOS TÉCNICOS QUE SUSTENTEN EL PROYECTO NORMATIVO (Si cuenta con ellos)

No aplica.

ANEXOS:

Certificación de cumplimiento de requisitos de consulta, publicidad y de incorporación en la agenda regulatoria	
Concepto(s) de Ministerio de Comercio, Industria y Turismo	N.A.
Informe de observaciones y respuestas	
Concepto de Abogacía de la Competencia de la Superintendencia de Industria y Comercio y/o Formulario de abogacía de la competencia.	N.A.
Concepto de aprobación nuevos trámites del Departamento Administrativo de la Función Pública	N.A.
Cuestionario de abogacía de la competencia	X

Aprobó:

TOMÁS RESTREPO RODRÍGUEZ
Jefe Oficina Asesora Jurídica
Ministerio de Minas y Energía

VIOLETA AGUILAR ABAUNZA
Directora de Formalización Minera
Ministerio de Minas y Energía

Elaboró:
Elsa Yadira Laitón Sotelo
Abogada
Dirección de Formalización Minera

S

Revisó:
Jorge David Sierra
Abogado
Oficina Asesora Jurídica
Isaac Bedoya Cárdenas
Dirección de Formalización Minera
Iván Montenegro
Abogado
Dirección de Formalización Minera

Aprobó:
Tomás Restrepo Rodríguez
Jefe
Oficina Asesora Jurídica
Violeta Aguilar Abaunza
Directora
Dirección de Formalización Minera