

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	MEMORIA JUSTIFICATIVA	 Sistema Integrado de Gestión
	Proceso: Gestión jurídica	
Versión: 4	Vigencia: 25/11/2022	Código: F-A-GJR-07

	MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE – MINISTERIO DE MINAS Y ENERGIA
	Indique la fecha en que se presenta a Secretaría Jurídica de Presidencia
	“Por medio de la cual se declara reservada un área de carácter temporal como zona de protección y desarrollo de los recursos naturales renovables y del medio ambiente, en áreas de los municipios de Becerril, El Paso y La Jagua de Ibirico Departamento del Cesar.”



Formato tomado del Departamento Administrativo de la Función Pública a partir de lo reglamentado por medio del Decreto 1273 de 2020 y la Resolución 371 de 2020.

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	MEMORIA JUSTIFICATIVA	 Sistema Integrado de Gestión
	Proceso: Gestión jurídica	
Versión: 4	Vigencia: 25/11/2022	Código: F-A-GJR-07

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

(Por favor explique de manera amplia y detallada: la necesidad de regulación, alcance, fin que se pretende y sus implicaciones con otras disposiciones, por favor no transcriba con considerandos)

Metas de reducción de emisiones de GEI y adaptación al cambio climático

En materia de Cambio climático, Colombia ratificó el Acuerdo de París del 2015 a través de la ley 1844 del 14 julio de 2017. El Acuerdo de París es el hito más grande y reciente de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC) y su ratificación tiene efectos vinculantes sobre las acciones que el Estado colombiano decida implementar para gestionar el Cambio Climático. En particular, el Estado colombiano ha comprometido ante el Acuerdo el logro de un conjunto de metas muy específicas en materia de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) y adaptación a los efectos del Cambio Climático. El conjunto de estas acciones y metas se denomina, en el argot de la CMNUCC, Contribución Nacionalmente Determinada (NDC por sus siglas en inglés).

Para alcanzar las metas y compromisos climáticos, Colombia en el año 2020, presentó ante la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) la actualización de su NDC, en la cual se comprometió con la reducción de sus emisiones de GEI en un 51% al año 2030 frente al escenario de referencia. Para lograrlo, ha identificado un portafolio de medidas cuya implementación soportará el cumplimiento de su meta de mitigación. Este portafolio se compone de un listado de 32 medidas de carácter nacional (lideradas por carteras ministeriales), 89 medidas de carácter subnacional (lideradas por entidades territoriales), 24 medidas lideradas por empresas y 3 medidas específicas para reducción de carbono negro, para un total de 148 medidas.

Por otro lado, mediante la Ley 2169 de 2021, "Por medio de la cual se impulsa el desarrollo bajo en carbono del país mediante el establecimiento de metas y medidas mínimas en materia de carbono neutralidad y resiliencia climática y se dictan otras disposiciones", Colombia estableció metas y medidas complementarias a la NDC para aumentar la acción climática, alcanzar la carbono neutralidad, la resiliencia climática y el desarrollo bajo en carbono en el país en el corto, mediano y largo plazo, en el marco de los compromisos internacionales asumidos por la República de Colombia sobre la materia. De acuerdo con el Artículo 8 del Título III de la mencionada ley, se establecieron como medidas de mitigación del Sector Minas y Energía las siguientes:

"1. Acciones de eficiencia energética en la cadena de la energía eléctrica, hidrocarburos y minería, con metas y estrategias para la mejora energética, reducción de emisiones y cuantificación de los co-beneficios asociados.

"2. Actividades que favorezcan la adecuada gestión de las emisiones fugitivas en la cadena de hidrocarburos, centrándose en la reducción de fugas, la recuperación de gas asociado, la implementación de medidas de eficacia de quema y la mejora de la información sobre la generación de emisiones fugitivas y medidas para su captura, recuperación y/o aprovechamiento con el fin de monitorear, controlar y reducir dichas emisiones.

"3. Acciones para reducir la diferencia de consumo de energía eléctrica entre horas pico y valle, buscando un aplanamiento de la curva de demanda y la disminución de las emisiones del Sistema Interconectado Nacional (SIN), a través de la gestión de la generación con fuentes menos contaminantes.

"4. La diversificación de la matriz energética nacional y la transformación de las Zonas No Interconectadas (ZNI), mediante la dinamización de la generación eléctrica y autogeneración a través de Fuentes No Convencionales de Energías Renovables (FNCER), así como el aumento de la cobertura para la prestación del servicio de energía eléctrica, por medio del uso de tecnologías confiables con un menor factor de emisión o su integración al Sistema Interconectado Nacional. (Subraya propia)

"5. Para estimular la conversión de carbón a energías más limpias, los agentes de las cadenas de energía eléctrica y gas combustible podrán viabilizar nuevos proyectos o ampliaciones que impliquen el aumento de la demanda."

Las medidas 4 y 5 anteriormente mencionadas están relacionadas con la Generación de electricidad y el estimular el sector energético para la conversión del carbón a energías más limpias. Esta línea estratégica tiene como objetivo la diversificación de la matriz

Formato tomado del Departamento Administrativo de la Función Pública a partir de lo reglamentado por medio del Decreto 1273 de 2020 y la Resolución 371 de 2020.

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	MEMORIA JUSTIFICATIVA	
	Proceso: Gestión jurídica	
Versión: 4	Vigencia: 25/11/2022	Código: F-A-GJR-07

energética colombiana, la promoción de la autogeneración de energía mediante fuentes alternativas y la transformación de la generación energética en las Zonas No Interconectadas. El potencial modelado en la NDC de la medida aporta a la Meta de mitigación del sector minero energético en 4,74MtCO₂eq.

Para llevar al país a ser carbono neutral y resiliente al clima, se formuló la Estrategia Climática de Largo Plazo de Colombia (E2050), lanzada en el marco de la COP26 desarrollada en 2021 en Glasgow. La E2050, contempla 9 apuestas y 48 opciones de transformación que identifican, orientan y comunican los cambios y transformaciones profundas, a nivel sectorial y territorial, que Colombia deberá seguir para construir una resiliencia climática socio-ecológica y lograr la descarbonización a 2050.

De las 9 apuestas formuladas, una le apunta a la incorporación de energías renovables. La apuesta No. 7 relacionada con la diversificación de la matriz energética y el uso de tecnologías más eficientes en los diferentes sectores productivos.

También, es importante resaltar que El Balance Mundial o Global Stocktake (GST) es un mecanismo adoptado a través del Artículo 14 del Acuerdo de París, que busca evaluar el progreso colectivo en el cumplimiento de la finalidad del Acuerdo y sus objetivos de largo plazo.

El GST es crucial para aumentar la ambición colectiva, fortalecer las acciones de cambio climático y materializar el apoyo necesario para alcanzar los objetivos a largo plazo del Acuerdo de París.

Para ello, considera el seguimiento a los avances, la identificación de brechas y oportunidades en materia de mitigación, adaptación, medios de implementación (financiamiento, construcción de capacidades, desarrollo y transferencia tecnológica), cooperación internacional, así como el estado de las pérdidas y daños atribuibles al cambio climático, el impacto tanto positivo como negativo de las medidas de respuesta. Todo esto basado en la equidad y la mejor ciencia disponible.

El GST tiene en cuenta el avance de los países en sus compromisos climáticos, como las NDCs. Sin embargo, el GST también debe generar resultados o Outcome que puedan ser considerados por las partes en el marco del proceso de actualización de sus NDC.

Resultados Primer Balance Mundial (GST1) y Vinculo con los temas del sector energía

El primer Balance Mundial o Global Stocktake (GST1) presentado en 2023 reconoce que las emisiones de GEI a nivel mundial siguen en aumento y que las medidas que las Partes (países que acogieron el Acuerdo de París) han tomado no son suficientes para alcanzar el objetivo de limitar el incremento de temperatura al 1,5°C. Que cualquier incremento de temperatura por encima de estos niveles pone en riesgo la capacidad de adaptación mundial e incrementa las pérdidas y los daños.

Los resultados del GST1, plasmados en la Decisión 1/CMA.5 (Conferencia de las Partes en calidad de reunión de las Partes del Acuerdo de París, CMA por sus siglas en inglés) manifiestan la necesidad de incrementar la ambición y “corregir el curso” de la acción climática en esta década, en línea con los esfuerzos requeridos para limitar el incremento de temperatura al 1,5 °C. Para ello, entre otras cosas, las Partes deberán integrar los resultados del GST1 en los procesos de actualización de sus Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional (NDC) y la formulación o mejora de las Estrategias de Largo Plazo (LTS). Entre los resultados del GST1, se incluye un llamado a las Partes para incluir en la próxima ronda de compromisos climáticos, es decir es sus NDCs, acciones enfocadas en el abandono de los combustibles fósiles, triplicar las energías renovables, duplicar la eficiencia energética, proteger la biodiversidad, promover los estilos de vida y modos de producción sostenibles, detener la degradación y deforestación.

El GST1, manifiesta la necesidad de ampliar movilización de recursos (humanos, financieros y tecnológicos), resalta que los flujos financieros deben ser consistentes con las medidas requeridas para limitar el incremento de temperatura a los 1,5°C, incrementar la

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	MEMORIA JUSTIFICATIVA	 Sistema Integrado de Gestión
	Proceso: Gestión jurídica	
Versión: 4	Vigencia: 25/11/2022	Código: F-A-GJR-07

capacidad de adaptación y reducir las pérdidas y los daños, así mismo indica que estos deben ser concesionales, por lo que se deben explorar mejoras e introducir mecanismos financieros innovadores.

En la Decisión 1/CMA.5, el párrafo "28. Reconoce además la necesidad de reducciones profundas, rápidas y sostenidas de las emisiones de gases de efecto invernadero en consonancia con las trayectorias de 1,5 °C y pide a las Partes que contribuyan a los siguientes esfuerzos mundiales, de manera determinada a nivel nacional, teniendo en cuenta el Acuerdo de París y sus diferentes circunstancias, trayectorias y enfoques nacionales:

- (a) Triplicar la capacidad mundial de energía renovable y duplicar la tasa media anual mundial de mejora de la eficiencia energética para 2030;
- (b) Acelerar los esfuerzos hacia la eliminación progresiva de la energía de carbón sin disminuir;
- (c) Acelerar los esfuerzos a nivel mundial hacia sistemas energéticos de emisión neta cero, utilizando combustibles de baja o nula emisión de carbono, mucho antes o alrededor de mediados de siglo;
- (d) Abandonar los combustibles fósiles en los sistemas energéticos, de manera justa, ordenada y equitativa, acelerando la acción en esta década crítica, con el fin de alcanzar la emisión neta cero para 2050, de acuerdo con la ciencia;
- (e) Acelerar las tecnologías de cero emisiones y bajas emisiones, incluidas, entre otras, las energías renovables, la energía nuclear, las tecnologías de reducción y eliminación, como la captura y utilización y el almacenamiento de carbono, en particular en los sectores difíciles de reducir, y la producción de hidrógeno con bajas emisiones de carbono;
- (f) Acelerar la reducción sustancial de las emisiones de gases distintos del dióxido de carbono a nivel mundial, en particular las emisiones de metano, para 2030;
- (g) Acelerar la reducción de las emisiones del transporte por carretera en una serie de vías, entre otras cosas mediante el desarrollo de infraestructuras y el rápido despliegue de vehículos con cero o bajas emisiones;
- h) Eliminar gradualmente las subvenciones ineficientes a los combustibles fósiles que no abordan la pobreza energética o las transiciones justas, tan pronto como sea posible.

Así mismo, es importante contemplar los mensajes del párrafo 29 y 30 de la Decisión 1/CMA.5:

- 29. Reconoce que los combustibles de transición pueden contribuir a facilitar la transición energética, garantizando al mismo tiempo la seguridad energética;
- 30. Acoge con satisfacción que en la última década las tecnologías de mitigación estén cada vez más disponibles, y que los costes unitarios de varias tecnologías de bajas emisiones hayan disminuido continuamente, en particular la energía eólica y la energía solar y el almacenamiento, gracias a los avances tecnológicos, las economías de escala, el aumento de la eficiencia y la racionalización de los procesos de fabricación, al tiempo que reconoce la necesidad de aumentar la asequibilidad y la accesibilidad de dichas tecnologías.

1. AMBITO DE APLICACIÓN Y SUJETOS A QUIENES VA DIRIGIDO

(Por favor indique el ámbito de aplicación o sujetos obligados de la norma)

La presente iniciativa normativa tendrá aplicación sobre las áreas declaradas como reservas de recursos naturales renovables.

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	MEMORIA JUSTIFICATIVA	
	Proceso: Gestión jurídica	
Versión: 4	Vigencia: 25/11/2022	Código: F-A-GJR-07

2. VIABILIDAD JURÍDICA

(Por favor desarrolle cada uno de los siguientes puntos)

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

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE

De acuerdo con lo establecido en los artículos 79 y 80 de la Constitución Política, son deberes constitucionales del Estado, entre otros, proteger la diversidad e integridad del ambiente; conservar las áreas de especial importancia ecológica; planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para garantizar su conservación y restauración, prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones y exigir la reparación de los daños causados.

El artículo 1° del Decreto Ley 2811 de 1974 (CNRNR), por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente (CNRNR), dispone que el Ambiente es patrimonio común, por lo que el Estado y los particulares deben participar en su preservación y manejo, que son de utilidad pública e interés social. Adicionalmente, el artículo 47 del prevé la facultad de declarar reservada una porción determinada o la totalidad de recursos naturales de una región o zona para adelantar programas de conservación o preservación de estos recursos y del ambiente, en los siguientes términos:

“Sin perjuicio de derechos legítimamente adquiridos por terceros o de las normas especiales de este Código, podrá declararse reservada una porción determinada o la totalidad de recursos naturales renovables de una región o zona cuando sea necesario para organizar o facilitar la prestación de un servicio público, adelantar programas de restauración, conservación o preservación de esos recursos y del ambiente, o cuando el Estado resuelva explotarlos.

“Mientras la reserva esté vigente, los bienes afectados quedarán excluidos de concesión o autorización de uso a particulares”.

El mismo Código, en su artículo 3, señala como uno de sus objetivos regular el manejo el manejo de los recursos naturales renovables que procede a enlistar, dentro de los que se encuentran la tierra, el suelo y el subsuelo (núm. 3) y las fuentes primarias de energía no agotables (núm. 6).

La titularidad de los recursos naturales pertenece al Estado, sin perjuicio de los derechos adquiridos con arreglo a las leyes por particulares, con fundamento en la Constitución Política; en particular en el artículo 8, según el cual es “obligación del Estado y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación”; el artículo 63, que determina que los bienes de uso público, los parques naturales, las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardo, el patrimonio arqueológico de la Nación y los demás bienes que determine la ley, son inalienables, imprescriptibles e inembargables; el artículo 79, que consagra el derecho colectivo “a gozar de un ambiente sano” y le asigna al Estado el deber de proteger la diversidad e integridad del ambiente y conservar áreas de especial importancia ecológica; el artículo 80, en concordancia con el artículo 339, según el cual el Estado “planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución” y “deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental”; y el artículo 102, que dispone que el territorio, con los bienes públicos que de él forman parte, pertenecen a la Nación.

Con fundamento en dicha titularidad, en Sentencia C-649 de 1997 la Corte Constitucional predicó que el Estado puede “hacer reservas para el manejo, conservación, y restauración de los recursos naturales renovables, o de baldíos, con el fin de destinarlos a satisfacer diferentes necesidades de interés público y social” (Subraya propia).

En sentencia C-649 de 1997, la Corte precisó la naturaleza de las Reservas de Recursos Naturales desde una perspectiva amplia, señalando que “la institución de las reservas no obedece a un criterio unívoco, pues pueden existir reservas relativas a ciertos recursos naturales vgr. reservas en flora, fauna, agua, etc. o en relación con determinadas áreas del territorio nacional que están destinadas a algunos grupos étnicos o asegurar el manejo integral y la preservación de recursos naturales, mediante la constitución de parques

Formato tomado del Departamento Administrativo de la Función Pública a partir de lo reglamentado por medio del Decreto 1273 de 2020 y la Resolución 371 de 2020.

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	MEMORIA JUSTIFICATIVA	 Sistema Integrado de Gestión
	Proceso: Gestión jurídica	
Versión: 4	Vigencia: 25/11/2022	Código: F-A-GJR-07

naturales u otras modalidades con idéntico propósito, o a la consecución de una finalidad de interés público o social. Por lo tanto, cabe aseverar que la noción de reserva abarca un género dentro del cual caben múltiples especies”.

La figura de protección del artículo 47 del CNRN ha sido la base para que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en colaboración armónica con las autoridades ambientales y mineras, declare áreas de reserva de los recursos naturales, de carácter temporal o definitivas, cuando se identifique la necesidad, conforme a los objetivos que señala la norma, especialmente para adelantar programas de conservación o preservación de los recursos naturales y del ambiente. En esta oportunidad, se encuentra la necesidad de reservar los recursos naturales renovables del suelo y las fuentes primarias de energía no agotables (CNRNR, art. 3°), a efectos de organizar o facilitar la prestación del servicio público de energía, en el marco de la transición energética justa, la gestión del cambio climático y el desarrollo bajo en carbono.

Igualmente, la Corte Constitucional ha considerado que el medio ambiente tiene un carácter de servicio público que se constituye en un objetivo social cuya realización material se fundamenta en el fin esencial de propender por el mejoramiento de la calidad de vida de la población del país. Igualmente, ha resaltado que el medio ambiente es una prioridad dentro de los fines del Estado, considerando los deberes de prevención y control de los factores de deterioro ambiental y la adopción de medidas de protección a cargo del Estado (Sentencias C-632 de 2011, C-449 de 2015, T-325 de 2017).

MINISTERIO DE MINAS Y ENERGIA

Ahora bien, los numerales 3, 4 y 5 del Decreto 381 del 2013, establecen como funciones del Ministerio de Minas y Energía formular, adoptar, dirigir y coordinar las políticas en materia de: i) generación, transmisión, distribución y comercialización de energía eléctrica; ii) desarrollo de fuentes alternas de energía; iii) aprovechamiento integral de los recursos naturales y de la totalidad de las fuentes energéticas del país, entre otras.

También, el artículo 5 de la Ley 143 de 1994 *“Por la cual se establece el régimen para la generación, interconexión, transmisión, distribución y comercialización de electricidad en el territorio nacional, se conceden unas autorizaciones y se dictan otras disposiciones en materia energética”*, señaló que la generación, interconexión, transmisión, distribución y comercialización de electricidad están destinadas a satisfacer necesidades colectivas primordiales en forma permanente; por esta razón, son consideradas servicios públicos de carácter esencial, obligatorio y solidario, y de utilidad pública.

La Ley 1715 del 2014 *“Por medio de la cual se regula la integración de las energías renovables no convencionales al Sistema Energético Nacional”* declaró en su artículo 4, como de utilidad pública e interés social, la *“promoción, estímulo e incentivo al desarrollo de las actividades de producción, utilización, almacenamiento, administración, operación y mantenimiento de las fuentes no convencionales de energía principalmente aquellas de carácter renovable así como el uso eficiente de la energía”*.

El artículo 6 de la mencionada norma estableció, entre otras, la obligación para el Ministerio de Minas y Energía de *“propender por un desarrollo bajo en carbono del sector energético a partir del fomento y desarrollo de las fuentes no convencionales de energía y la eficiencia energética”* (numeral 1, literal e) y para el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible *“Apoyar al Ministerio de Minas y Energía para velar por un desarrollo bajo en carbono del sector energético, a partir del fomento y desarrollo de las fuentes no convencionales de energía y la eficiencia energética”* (numeral 5, literal e).

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	MEMORIA JUSTIFICATIVA	 Sistema Integrado de Gestión
	Proceso: Gestión jurídica	
Versión: 4	Vigencia: 25/11/2022	Código: F-A-GJR-07

A la fecha se han expedido dos (2) Políticas Públicas – CONPES orientadas a la transición hacia el uso de FNCER y fortalecer la matriz energética del país, así: i) CONPES 3934 del 2018, *Política de Crecimiento Verde* y ii) CONPES 4075 del 2022, *Política de Transición Energética*; las cuales plantean, entre otros objetivos, los siguientes.

- Para el 2023, impulsar el aumento de la productividad y la competitividad económica del país, asegurando el uso sostenible del capital natural de manera compatible con el clima.
- Específicamente para el sector energético, se definieron acciones orientadas a dinamizar y fortalecer eficiencia energética.
- *“Consolidar el proceso de transición energética del país a través de la formulación e implementación de acciones y estrategias intersectoriales que fomenten el crecimiento económico, energético, tecnológico, ambiental y social del país con el fin de avanzar hacia su transformación energética”.*
- *Establecer y desarrollar estrategias y acciones para mejorar el conocimiento y la innovación asociados a la transición energética aplicada en los sectores de tal forma que se promueva el despliegue de nuevas tecnologías más eficientes y limpias.*
- *Definir y llevar a cabo acciones, lineamientos, e instrumentos, orientados al desarrollo y crecimiento económico a partir de las oportunidades que ofrece la transición energética para diversificar las actividades económicas del sector energético y generar nuevos ingresos, modelos de negocio, y bienestar*
- *Desarrollar un sistema energético que contribuya a disminuir las emisiones de GEI para reducir los impactos al medio ambiente y cumplir con los compromisos internacionales de reducción de emisiones”.*

Adicionalmente, el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, *“Colombia Potencia Mundial de la Vida”*, busca *“acelerar la generación de energías renovables e impulsar tecnologías que permitan el desarrollo del potencial de energía eólica, solar, geotérmica, biomasa y otras no convencionales como estrategia para democratizar la generación de la energía e incentivar la reducción de tarifas de energía a través del aprovechamiento de las energías verdes. El país acelerará la penetración de energías renovables en la matriz y el sistema energético contará con infraestructura y tecnología avanzada que atienda la demanda, a la vez que cumple los compromisos sociales, ambientales y garantiza la seguridad, confiabilidad, asequibilidad y eficiencia del servicio de energía”*, y el artículo 3, numeral 4 de la Ley 2294 de 2023 que adopta dicho Plan, en el eje *“4. Transformación productiva, internacionalización y acción climática”*, apunta a la diversificación de las actividades productivas que aprovechen el capital natural y profundicen en el uso de energías limpias, que sean intensivas en conocimiento e innovación, que respeten y garanticen los derechos humanos, y que aporten a la construcción de la resiliencia ante los choques climáticos. Con ello, se espera una productividad que propicie el desarrollo sostenible y la competitividad del país, aumentando la riqueza al tiempo que es incluyente, dejando atrás de manera progresiva la dependencia de actividades extractivas y dando paso a una economía reindustrializada con nuevos sectores soportados en las potencialidades territoriales en armonía con la naturaleza.

2.2 Vigencia de la ley o norma reglamentada o desarrollada

La Reserva que declara el proyecto de Resolución se fundamenta en el artículo 47 del Decreto Ley 2811 de 1974 *“Por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente”* (CNRNR), que se encuentra plenamente vigente.

2.3. Disposiciones derogadas, subrogadas, modificadas, adicionadas o sustituidas

Formato tomado del Departamento Administrativo de la Función Pública a partir de lo reglamentado por medio del Decreto 1273 de 2020 y la Resolución 371 de 2020.

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	MEMORIA JUSTIFICATIVA Proceso: Gestión jurídica	MADSIG Sistema Integrado de Gestión
Versión: 4	Vigencia: 25/11/2022	Código: F-A-GJR-07

No aplica.

2.4 Revisión y análisis de la jurisprudencia que tenga impacto o sea relevante para la expedición del proyecto normativo

En Sentencias C-339 de 2002 y C-433 de 2009, la Corte ha establecido que las zonas de exclusión previstas en el inciso segundo del artículo 34 de la Ley 685 de 2001 son meramente enunciativas, de manera que *“pueden existir otras declaradas con anterioridad o que se declaren en el futuro por la autoridad ambiental”*. En Sentencia C-339 la Corte señaló:

“El inciso segundo señala que las zonas de exclusión se encuentran integradas por las siguientes áreas: a) el sistema de parques nacionales naturales, b) los parques naturales de carácter regional y, c) las zonas de reserva forestal. Con lo anterior se pretende la protección de la biodiversidad, de acuerdo con la gran importancia de Colombia a nivel mundial como lo reconoció la Corte cuando analizó el tema. La Corte precisa que además de las zonas de exclusión previstas en esta Ley, pueden existir otras, ya declaradas con anterioridad o que se declaren en el futuro por la autoridad ambiental”. (Subraya propia)

En este mismo pronunciamiento, la Corte definió los alcances del artículo 34 del Código de Minas, ampliando las categorías de territorios protegidos conforme a lo reglado por la normatividad ambiental, haciendo una cita referencial a pie de página sobre los ecosistemas protegidos, incluyendo, entre otros, los instrumentos contemplados en el Decreto Ley 2811 de 1974¹: *“entre otros, la ley 2 de 1959 sobre economía forestal de la nación y conservación de los recursos naturales renovables; el decreto-ley 2811 de 1974 (Código de recursos naturales), el decreto 1681 de 1978 que reglamenta el tema de los recursos hidrológicos del Código de Recursos naturales, la ley 99 de 1993 y la ley 165 de 1994 (Convenio sobre la diversidad biológica)”* (Pie de página No. 22).

En la Sentencia C-433 de 2009, la Corte Constitucional señaló que el carácter abierto de las zonas de exclusión minera hace parte de la *ratio decidendi* de la declaratoria de exequibilidad del inciso segundo del artículo 34, *“y si bien no fue introducida como un condicionamiento en la parte resolutive tiene un carácter vinculante, pues fija el alcance actual de esta disposición”*.

Por su parte, la Sección Primera del Consejo de Estado, en fallo del 4 de agosto de 2022 (AP. Rad. 2013-0245901), sintetizó las siete reglas constitucionales que guían la aplicación de los artículos 34 y 36 del Código de Minas (pár. 940), indicando en sexto lugar que *“La legislación ambiental es la llamada a regular las categorías, los procedimientos y las instrucciones de delimitación y zonificación que guían la labor de conservación in situ de las autoridades ambientales. El Tribunal Constitucional enlistó como instrumentos aplicables todos los creados en las leyes 99 de 1993, 165 de 1994, 2ª de 1959 y en el Código de Recursos Naturales, sin distinción alguna”* (Subraya fuera del original).

En este mismo fallo, el Consejo de Estado señaló que *“Las áreas de exclusión minera recaen sobre territorios delimitados y declarados por la autoridad ambiental como de protección y desarrollo de los recursos naturales renovables y del ambiente que no incluyan a la minería entre sus usos permitidos”*. En ese sentido, el proyecto de Resolución declara una Reserva de Recursos Naturales, considerada como zona de protección y desarrollo de los recursos naturales renovables o del ambiente, con fundamento en el artículo 34 de la Ley 685 de 2001 y el artículo 47 del CNRR.

2.5 Circunstancias jurídicas adicionales

Verificando las condiciones del área susceptible de reservar, se encuentra que se están desarrollando dos procesos paralelos que forman parte de la realidad territorial y que no podrán ser desconocidos en el marco del presente proyecto normativo. I) la implementación del plan de cierre y cumplimiento de obligaciones ambientales por parte del Grupo PRODECO Y II) Los procesos de Post Consulta a la comunidad indígena YUKPA. Así:

¹ Corte Constitucional, Sentencia C-399 de 2002

Formato tomado del Departamento Administrativo de la Función Pública a partir de lo reglamentado por medio del Decreto 1273 de 2020 y la Resolución 371 de 2020.

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	MEMORIA JUSTIFICATIVA	
	Proceso: Gestión jurídica	
Versión: 4	Vigencia: 25/11/2022	Código: F-A-GJR-07

I). Las Áreas Estratégicas Mineras Bloque 19 y 20 (antes Calenturitas y La Jagua), de las cuales fueron titulares en su momento Carbones de La Jagua S.A., Consorcio Minero Unido S.A., Carbones El Tesoro S.A. y CI Prodeco S.A.), empresas que hacen parte del Grupo Prodeco, subsidiarias de Glencore, fueron proyectos de carbón térmico a gran escala, catalogados en ese entonces como Proyectos de Interés Nacional y Estratégicos para el país, los cuales fueron objeto de renuncia por parte de los titulares y se realizó su liquidación por parte de la Agencia Nacional de Minería.

Que con la renuncia a los títulos mineros por parte del Grupo PRODECO para los proyectos “Explotación Integrada del Flanco Occidental del Sinclinal Carbonífero de la Jagua de Ibirico” y “Exploración, construcción y montaje de carbonífera a cielo abierto denominado Proyecto Carbonífero Cal

III). La comunidad Yukpa ha promovido varias acciones judiciales en contra del Estado y las empresas que desarrollan proyectos mineros en áreas del departamento del Cesar que ellos consideran «territorio ancestral Yukpa», los cuales en su consideración, están en ejecución sin haber sido consultados con la comunidad indígena. Estas acciones se han referido, entre otras, a las minas de carbón a cielo abierto Calenturitas y La Jagua, operadas por Prodeco.

Así, la sentencia T-713 de 2017 ordenó a Ministerio del Interior, Agencia Nacional de Tierra (ANT) y otros, hacer una evaluación de la ubicación y funcionamiento del Espacio Territorial de Capacitación y Reincorporación para la paz, con base en las reclamaciones formuladas por el pueblo Yukpa. Así mismo, ordenó a la ANT adelantar la titulación del territorio en favor de los pueblos Yukpa.

Luego, en el marco de otra tutela con radicado 20001233300020190027501 promovida por el pueblo Yukpa, el Consejo de Estado confirmó la decisión del juez de primera instancia. En virtud de dicho fallo, actualmente se encuentran suspendidas las actividades mineras denominadas "disposición de material estéril (conformación de botadero estéril) y manejo de aguas de escorrentía (construcción de canales y piscinas de sedimentación) que permita el desarrollo del proyecto minero La Jagua" hasta tanto se delimite por parte de la Agencia Nacional de Tierras el territorio pretendido por los Yukpas. Igualmente se encuentran suspendidas las actuaciones administrativas de sustracción de áreas de reserva forestal para desarrollar actividades mineras, el otorgamiento de títulos mineros y de hidrocarburos, así como el licenciamiento ambiental que requieren los títulos otorgados sobre las áreas de reserva forestal que se traslapen con la expectativa de territorio de los Yukpas.

Todas las ordenes tienen una premisa mayor, “hasta tanto no se haya definido el territorio ancestral Yukpa”. La segunda premisa es que las actividades están suspendidas en las zonas de reserva forestal que comprendan expectativa del territorio ancestral Yukpa, las cuales deben ser entendidas como las áreas que estas comunidades (Yukpa) entregaron a Mininterior.

Por lo anterior están suspendidos los siguientes procedimientos en las zonas de reserva forestal que se superpongan con el área de expectativa del territorio ancestral:

2. La sustracción de áreas de reserva forestal para el desarrollo de actividades mineras.
3. El otorgamiento de títulos mineros.
4. Suscripción de contratos de explotación y explotación de hidrocarburos.
5. Licenciamiento ambiental para actividades mineras.

Posteriormente, en 2022, seis gobernadores del pueblo indígena Yukpa interpusieron acción de tutela por la presunta vulneración de su derecho a la consulta previa, el cual habría sido infringido debido a la ejecución de cinco proyectos mineros de carbón a cielo abierto en un área que los demandantes consideran territorio ancestral Yukpa.

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	MEMORIA JUSTIFICATIVA	 Sistema Integrado de Gestión
	Proceso: Gestión jurídica	
Versión: 4	Vigencia: 25/11/2022	Código: F-A-GJR-07

En dicho proceso, las empresas encargadas de los proyectos carboníferos y las autoridades ambientales argumentaron que la alegada violación del derecho a la consulta previa no habría ocurrido, pues los resguardos del pueblo Yukpa se encuentran alejados del área de influencia de las minas. En primera instancia, el Juzgado Cuarto Administrativo de Valledupar negó el amparo al considerar que no estaba probada la afectación directa que habrían causado los proyectos mineros a la comunidad accionante. En segunda instancia, el Tribunal Administrativo del Cesar confirmó la decisión y resaltó que las autoridades aún no han delimitado el área del territorio ancestral Yukpa, por lo que actualmente solo existe una pretensión de la comunidad indígena.

Sumado a lo anterior la comunidad indígena YUKPA, se encuentra en trámite de cumplimiento la Sentencia T-375 del 2023, proferida por la Corte Constitucional en sede de revisión, la cual tuvo en cuenta una serie de pronunciamientos judiciales anteriores sobre esa Comunidad y resolvió, entre otras cosas, las siguientes:

- i) Conceder la protección del derecho a consulta previa del pueblo indígena Yukpa en relación con los proyectos mineros Calenturitas, La Jagua, Pribbenow, el Descanso y el Corozo;
- ii) Ordenar a las empresas Drummond Ltda., Prodeco S.A., al Ministerio del Interior, a la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo “adelantar un proceso de consulta y posconsulta en relación con los proyectos mineros Calenturitas, La Jagua, Pribbenow, el Descanso y el Corozo”.
- iii). Ordenar a la Agencia Nacional de Tierras finalizar los trámites de ampliación, saneamiento y delimitación del territorio Yukpa, bajo un enfoque etnodiferencial.

Como se logra evidenciar, en el área susceptible de reserva hay varias acciones pendientes por ejecutar por parte de la administración y también por terceros, las cuales no se verán afectadas con la declaratoria que se llevará a cabo en el presente Acto administrativo, debido a que, como ya se expuso, las gestiones que se desarrollarán en la vigencia de la reserva serán meramente investigativas y no conllevan una actividad material en el área que contravenga el proceso de cierre de los proyectos mineros o el de consulta previa de la comunidad YUKPA.

Por otro lado, y sumado a los dos (2) escenarios arriba planteados (del plan de cierre y obligaciones ambientales por parte del grupo PRODECO y el proceso de Postconsulta) encontramos que existe una acción popular con radicado No. 25000234100020220084200, en cuyo pacto de cumplimiento aprobado por Sentencia del 02 de mayo de 2024, se acordó que:

“(…) 1. la AGENCIA NACIONAL DE MINERÍA, terminará el proceso de Selección Objetiva en el plazo máximo de tres meses, (…). Esta decisión no libera al Titular Minero de las demás obligaciones contraídas con otras autoridades públicas, como las correspondientes a licencias ambientales o planes de manejo ambiental. En tal sentido, el cumplimiento de las obligaciones ambientales derivadas de las licencias, permisos u otro tipo de autorizaciones o instrumentos jurídicos de carácter ambiental asociadas al contrato 044-89 y 285 que continúen vigentes y exigibles, deberán ser acreditadas por CI PRODECO S.A y CARBONES DE LA JAGUA, ante las autoridades ambientales competentes”.

3. VIABILIDAD O DISPONIBILIDAD PRESUPUESTAL

(Con cargo al marco fiscal de mediano plazo y la gestión de recursos de cooperación, especialmente, la asistencia técnica provista por el Banco Mundial en el marco de su segunda donación al Ministerio de Minas y Energía para la implementación de la transición energética justa.

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	MEMORIA JUSTIFICATIVA	 Sistema Integrado de Gestión
	Proceso: Gestión jurídica	
Versión: 4	Vigencia: 25/11/2022	Código: F-A-GJR-07

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

EL presente proyecto no generará ningún impacto sobre el patrimonio cultural de la Nación.

En cuanto a los impactos ambientales, la Reserva declarada contribuirá al cumplimiento de las metas nacionales y acciones mínimas de mitigación de GEI a 2030 establecidas en la Ley 2169 de 2021 y en las "Actualizaciones de la Contribución Determinada a Nivel Nacional de Colombia (NDC)", relativas a la reducción en un cincuenta y uno por ciento (51 %) de las emisiones de Gases de Efecto Invernadero (GEI) con respecto al escenario de referencia a 2030 de la NDC, lo que representa un máximo de emisiones país de 169.44 millones de tCO₂eq en 2030, y alcanzar la carbono neutralidad a 2050.

De igual forma, contribuye a la transformación energética del país, de tal manera que se garantice la competitividad de las industrias minero energéticas ante los escenarios del clima cambiante.

Adicionalmente, aporta al cumplimiento de los lineamientos dados por el CONPES 3934 del 2018 – en relación con la política de Crecimiento cuanto a Crecimiento Verde y el CONPES 4075 del 2022 Política de Transición Energética, con miras a impulsar el aumento de la productividad y la competitividad económica del país bajo un uso sostenible del capital natural de manera compatible con el clima.

Así mismo, aporta al cumplimiento de metas y medidas complementarias a la NDC para aumentar la acción climática, alcanzar la carbono neutralidad, la resiliencia climática y el desarrollo bajo en carbono, en el marco de los compromisos internacionales asumidos por la República de Colombia sobre la materia.

5. ESTUDIOS TÉCNICOS QUE SUSTENTEN EL PROYECTO NORMATIVO

Se anexa Documento Técnico Soporte dando sustento específico.

Tal como lo refleja el Documento Técnico de Soporte anexo, existen consideraciones técnicas que permiten concluir, entre otros, los siguientes aspectos:

1. Incluso si las operaciones mineras tienen reservas remanentes, esto no garantiza que puedan ser extraídas, colocadas y vendidas a precios que: a) generen una ganancia y b) permitan sostener las operaciones durante un periodo de tiempo prolongado.
2. Cualquier operación minera de carbón térmico orientada a la exportación, pero en particular aquellas con costos relativamente altos de extracción, regalías y transporte a puerto, como lo son Calenturitas y La Jagua, enfrentan al menos dos riesgos: a) uno de mercado, mediado por los posibles descensos en compras por parte de aquellas geografías a las que ha vendido carbón colombiano; y b) uno de precios, resultante de que, ante una demanda en descenso y una oferta igual, e incluso creciente, los precios bajen y no sean suficientes para cubrir los costos.
3. Entregar los títulos mineros para reactivar su operación, a sabiendas de las condiciones de mercado identificadas, implicaría riesgos económicos y operativos, en los que tendría que entrar a participar la Nación como responsable en última ratio de lo que ocurra con las operaciones mineras, así como en su calidad propietaria del subsuelo y los recursos naturales no renovables para cualquier operador de esas minas.
4. Las estimaciones para el cálculo de los potenciales teórico, técnico y neto se realizan para poder determinar el potencial energético del área bajo estudio. Haciendo un cálculo conservador de las áreas aledañas a los PITs mineros, que están dentro de los títulos, pero que no son parte del tajo, habrían más de 11.326 hectáreas para instalación de energía solar. Esto

Formato tomado del Departamento Administrativo de la Función Pública a partir de lo reglamentado por medio del Decreto 1273 de 2020 y la Resolución 371 de 2020.

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	MEMORIA JUSTIFICATIVA	 Sistema Integrado de Gestión
	Proceso: Gestión jurídica	
Versión: 4	Vigencia: 25/11/2022	Código: F-A-GJR-07

permitiría instalar alrededor de 16,3 GWp de energía solar, lo cual sería suficiente para abastecer una cuarta parte del consumo de energía eléctrica de todo el Caribe.

5. Dado que los proyectos solares pueden enfrentar una serie de desafíos debido a la competencia con posibles destinaciones o vocaciones del suelo, es seguro que no se puede usar todo el potencial teórico. De este potencial teórico, se deben sustraer áreas con distintos tipos de restricciones como inclinación de terrenos, estabilidad, sombra, etc. Por lo tanto, se hace necesario adelantar estudios que determinen el área efectiva de terreno disponible y con vocación a la instalación de soluciones fotovoltaicas. Con este tipo de consideraciones será posible determinar realmente la capacidad de generación de los terrenos que anteriormente fueron utilizados en operaciones de minería a cielo abierto, específicamente de carbón. Como lo muestra la siguiente tabla, dependiendo del área técnica, económica y ambientalmente viable para instalación de energía solar, se puede dimensionar el aporte energético que podría hacer el terreno en cuestión. Incluso con un área aprovechable equivalente al 5% del polígono, se trataría del parque solar más grande del país, capaz de generar más del 5% del consumo de energía del Caribe, lo que resalta la importancia de considerar el potencial de aprovechamiento energético de los espacios hoy presentes en los bloques 19 y 20.

ANEXOS	
Certificación de cumplimiento de requisitos de consulta, publicidad y de incorporación en la agenda regulatoria (Firmada por el servidor público competente –entidad originadora)	(Marque con una x)
Concepto(s) de Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (Cuando se trate de un proyecto de reglamento técnico o de procedimientos de evaluación de conformidad)	(Marque con una x)
Informe de observaciones y respuestas (Análisis del informe con la evaluación de las observaciones de los ciudadanos y grupos de interés sobre el proyecto normativo)	(Marque con una x)
Concepto de Abogacía de la Competencia de la Superintendencia de Industria y Comercio (Cuando los proyectos normativos tengan incidencia en la libre competencia de los mercados)	(Marque con una x)
Concepto de aprobación nuevos trámites del Departamento Administrativo de la Función Pública (Cuando el proyecto normativo adopte o modifique un trámite)	(Marque con una x)
Otro (Cualquier otro aspecto que la entidad originadora de la norma considere relevante o de importancia)	(Marque con una x)

Aprobó:

Nombre y firma del Jefe de la Oficina Jurídica entidad originadora o dependencia que haga sus veces

Formato tomado del Departamento Administrativo de la Función Pública a partir de lo reglamentado por medio del Decreto 1273 de 2020 y la Resolución 371 de 2020.

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	MEMORIA JUSTIFICATIVA	
	Proceso: Gestión jurídica	
Versión: 4	Vigencia: 25/11/2022	Código: F-A-GJR-07

Nombre y firma del (los) servidor(es) público(s) responsables en la entidad cabeza del sector administrativo que lidera el
proyecto normativo (área(s) misional(es))

Nombre y firma del (los) servidor(es) público(s) responsables de otras entidades (área(s) misional(es))



Formato tomado del Departamento Administrativo de la Función Pública a partir de lo reglamentado por medio del Decreto 1273 de 2020 y la Resolución 371 de 2020.