

MEMORIA JUSTIFICATIVA
PROYECTO DE RESOLUCIÓN

“Por medio del cual se adopta la Política de Derechos Humanos del Sector Minero Energético”.

1. ANTECEDENTES, OPORTUNIDAD Y CONVENIENCIA

1.1. Antecedentes legales

Normativa de derechos humanos

La Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 fue redactada por representantes de numerosas naciones con la intención de impedir que volvieran a cometerse las atrocidades de la Segunda Guerra Mundial, y es la piedra angular del derecho moderno de los derechos humanos. En la Conferencia Internacional sobre los Derechos Humanos celebrada en Viena en 1993, los 171 países participantes reafirmaron su compromiso con las aspiraciones expresadas en la Declaración Universal, dentro de ellos Colombia la cual ratificó e incorporó a la normatividad interna a través de la Ley 16 de 1972.

La Declaración Universal se ha codificado en el derecho internacional mediante el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, ambos de 1966. Estos tres documentos constituyen la denominada Carta Internacional de Derechos Humanos.

Complementan a los dos Pactos Internacionales otros siete tratados internacionales “fundamentales” sobre derechos humanos. Al convertirse en partes en los tratados internacionales, los Estados asumen, en virtud del derecho internacional, la obligación de respetar, proteger y hacer realidad los derechos humanos.

La obligación de respetar significa que los Estados deben abstenerse de interferir con el disfrute de los derechos humanos y de obstaculizarlo. La obligación de proteger implica que los Estados deben proteger a las personas y grupos de personas frente a la comisión de abusos contra los derechos humanos. Por obligación de hacer realidad se entiende que los Estados deben adoptar medidas positivas para facilitar el disfrute de los derechos humanos básicos.

En Colombia se han ratificado diversos tratados, convenciones y acuerdos, incorporándose al bloque de constitucionalidad vigente, a continuación se enuncian algunos de ellos:

- Acuerdo sobre la Asistencia a la Niñez.
- Carta de las Naciones Unidas.
- Convención Americana sobre Derechos Humanos.

- Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer.
- Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura.
- Convención Interamericana sobre Concesión de los Derechos Políticos a la Mujer.
- Convención Interamericana sobre Derechos Civiles de la Mujer.
- Convención Interamericana sobre Restitución de Menores.
- Convención Interamericana sobre Tráfico Internacional de Menores.
- Declaración sobre la protección de todas las personas contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.
- Declaración Universal de los Derechos Humanos.
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

En junio de 2011, el Consejo de Derechos Humanos, principal órgano intergubernamental de las Naciones Unidas encargado de la promoción y protección de los derechos humanos, hizo suyos los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos, elaborados por el Representante Especial del Secretario General para la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas, John Ruggie. El respaldo del Consejo a los Principios Rectores constituyó un hito tras decenios de debate sobre cómo aplicar a las empresas las normas de derechos humanos. Gracias a él, los Principios Rectores se convirtieron en el primer marco mundial con legitimidad para hacer frente a las consecuencias de la actividad empresarial en todos los derechos humanos, un marco aplicable tanto a los Estados como a las empresas y en el cual se aclaran los deberes y responsabilidades de unos y otras a la hora de mitigar los riesgos que la actividad empresarial entraña para los derechos humanos.

Los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos: Puesta en Práctica del Marco de las Naciones Unidas para “Proteger, Respetar y Remediar” son un conjunto de 31 principios dirigidos a los Estados y las empresas en los que se aclaran los deberes y responsabilidades de unos y otras con respecto a la protección y el respeto de los derechos humanos en el contexto de las actividades empresariales, y al acceso a un remedio eficaz para las personas y grupos afectados por dichas actividades.

Los Principios Rectores no son un instrumento internacional que los Estados puedan ratificar, y en ellos tampoco se crean obligaciones jurídicas nuevas. En cambio, aclaran y explican las consecuencias de las disposiciones pertinentes de las normas internacionales de derechos humanos existentes, algunas de las cuales son jurídicamente vinculantes para los Estados, e

imparten orientaciones sobre cómo llevarlas a la práctica. Los Principios Rectores hacen referencia a las obligaciones existentes de los Estados en el marco del derecho internacional y dimanar de dichas obligaciones.

Ahora bien, pese a que los principios rectores en empresas y derechos humanos no sean un instrumento jurídico no quiere decir que su implementación sea voluntaria. Proteger los derechos humanos frente a los abusos derivados de las actividades comerciales es una expectativa que recae sobre todos los Estados, y en la mayoría de los casos se trata de una obligación jurídica contraída mediante la ratificación de tratados internacionales de derechos humanos con carácter vinculante en los que figuran disposiciones a tal efecto, como las convenciones que ha suscrito Colombia. El deber de proteger que los Principios Rectores atribuyen al Estado dimana de estas obligaciones, mientras que la responsabilidad de respetar los derechos humanos es lo mínimo que se espera de todas las empresas.

Otros marcos internacionales

ISO 26000. La Guía de responsabilidad social, norma ISO 26000, constituye una norma de carácter voluntario tanto para las organizaciones públicas como para las privadas. Contiene orientación sobre siete “materias fundamentales” relacionadas con la responsabilidad social, una de las cuales son los derechos humanos. No obstante, el capítulo dedicado a los derechos humanos se basa explícitamente en el marco para “proteger, respetar y remediar”, y en él se plasman los elementos fundamentales de la responsabilidad de las empresas de respetar los derechos humanos.

Directrices de la OCDE. La Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) ha publicado las Líneas Directrices para Empresas Multinacionales (revisión de 2011). La edición de 2011 incluye un capítulo sobre los derechos humanos cuyo contenido concuerda con el de los Principios Rectores. En las Directrices también se aplica el principio de la diligencia debida recogido en los Principios Rectores a todos los aspectos de la responsabilidad de las empresas. Las Directrices de la OCDE buscan la creación de Puntos Nacionales de Contacto que puedan atender las quejas presentadas contra las empresas que hayan infringido las Directrices.

Objetivos de Desarrollo Sostenible y Agenda 2030. Esta última contempla 17 objetivos de desarrollo sostenible -ODS- junto con un compendio de metas que la humanidad debe alcanzar para acabar con la pobreza, el hambre y la desigualdad, promoviendo sociedades más equitativas e incluyentes. Reconociendo para ello, el papel de las empresas en su implementación mediante el respeto de los derechos humanos y alineando los mismos con los principios rectores de naciones unidas sobre DDHH y empresas.

Frente al enfoque diferencial, la legislación es bastante extensa, por lo cual sólo se enuncian los instrumentos jurídicos más relevantes:

Ley 21 de 1991, “*Por medio de la cual se aprueba el Convenio número 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes*”, adoptado por la 76a. reunión de la Conferencia General de la O.I.T., Ginebra 1989.

Ley 70 de 1993, “*Por la cual se desarrolla el artículo transitorio 55 de la Constitución Política*”, la cual fundamenta los derechos de las comunidades afro, negras, palanqueras, room y raizales, entre otras;

Ley 12 de 1991, “*Por medio de la cual se aprueba la Convención de los Derechos del Niño (...)*”.

Ley 1098 de 2006, “*Por la cual se expide el Código de Infancia y Adolescencia*”;

Ley 1346 de 2009, “*Por medio de la cual Colombia ratifica la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de Naciones Unidas*”

Ley Estatutaria 1618 de 2013, “*Por medio de la cual se establecen las disposiciones para garantizar el pleno ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad*”.

Los artículos 13, 16 y otros de la Constitución Política en donde se establece la protección de las personas con orientación sexual diversa.

Ley 1850 de 2017, “*Por medio del cual se establecen medidas de protección al adulto mayor en Colombia y se dictan otras disposiciones (...)*”

Ley 51 de 1981, por medio de la cual se aprueba la “*Convención sobre la eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer*”, la cual dispone:

“ARTÍCULO 3. Los Estados Partes tomarán en todas las esferas, y en particular en las esferas política, social, económica y cultural, todas las medidas apropiadas, incluso de carácter legislativo, para asegurar el pleno desarrollo y adelanto de la mujer, con el objeto de garantizarle el ejercicio y el goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales en igualdad de condiciones con el hombre.”

Ley 248 de 1995, por medio de la cual se aprueba la “*Convención Belem Do Para para prevenir, sancionar, erradicar la violencia contra las mujeres*”, la cual señala:

“ARTÍCULO 1. Para los efectos de esta Convención debe entenderse por violencia contra la mujer cualquier acción o conducta, basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado (...).”

“ARTÍCULO 7. Los Estados Partes condenan todas las formas de violencia contra la mujer y convienen en adoptar, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, políticas orientadas a prevenir, sancionar y erradicar dicha violencia y en llevar a cabo lo siguiente: (...)

b. actuar con la debida diligencia para prevenir, investigar y sancionar la violencia contra la mujer;

c. incluir en su legislación interna normas penales, civiles y administrativas, así como las de otra naturaleza que sean necesarias para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer y adoptar las medidas administrativas apropiadas que sean del caso;(...).”

Ley 1257 de 2008, “por la cual se dictan normas de sensibilización, prevención y sanción de formas de violencia y discriminación contra las mujeres”.

La *Política Pública Nacional para la Equidad de las Mujeres 2012*, referente para el diseño y puesta en marcha de acciones sostenibles para la superación de brechas y la transformación cultural, que, en el horizonte de los próximos 10 años, contribuyan al goce efectivo de los derechos de las mujeres en nuestro país.

El *CONPES 161 de 2013*, el cual define una serie de ejes interconectados entre sí, estableciendo el compromiso del Estado colombiano en la promoción e implementación de una institucionalidad gubernamental, responsable de garantizar la inclusión del enfoque de género y el enfoque diferencial en el diseño de políticas y de acciones concretas que contribuyan a una real garantía en el acceso, ejercicio y goce de los derechos de las mujeres.

Ley 1857 de 2017, mediante el cual se establece el horario flexible en los trabajos y otras medidas con el objeto de fortalecer y garantizar el desarrollo integral de la familia.

1.1. Antecedentes reglamentarios

Decreto Ley 2893 de 2011, en su artículo 2, numerales 2°, 10°, 11° y 12°, impone al Ministerio del Interior, en coordinación con las entidades del orden nacional y territorial competentes, la obligación de formular e implementar una política pública de prevención de violaciones a los derechos humanos, con un enfoque integral, diferencial y social.

Decreto 381 de 2012 por el cual se establece la estructura organizacional del Ministerio de Minas y Energía, se crea la Oficina de Asuntos Ambientales y Sociales y se le asignan dentro de sus funciones, las siguientes: ... 5. Promover en coordinación con las autoridades ambientales, el Ministerio del interior, las autoridades territoriales, y el sector minero energético, las estrategias, implementación, ejecución y evaluación de las Agendas Ambientales y las iniciativas de derechos humanos; 7. Coordinar con la Oficina de Oficina de Planeación y Gestión la participación del Ministerio en ámbitos de negociación internacionales y promover el desarrollo de una agenda de cooperación internacional en materia ambiental, social, de derechos humanos y de gestión del riesgo para el sector minero energético; 8. Conceptuar sobre los proyectos de ley, proyectos de decretos, y proyectos de actos administrativos que propongan las autoridades competentes en materia ambiental, social y de derechos humanos, que tengan relación con el sector minero energético.

Decreto 1081 de 2015, Libro 2, Parte 1, Título 7, Capítulo 1, Decreto Único Reglamentario del Sector Presidencia de la República, creó y organizó el Sistema Nacional de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, con el fin de articular a las entidades e instancias del orden nacional y territorial y coordinar sus acciones para promover el respeto y garantía de los Derechos Humanos y la aplicación del Derecho Internacional Humanitario, mediante el diseño, implementación, seguimiento y evaluación de la Política Integral de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, la cual se denomina Estrategia Nacional para los DDHH 2014-2034.

Decreto 1581 de 2017, por medio de la cual se adopta la política pública de prevención de violaciones a los derechos a la vida, integridad, libertad y seguridad de personas, grupos y comunidades.

Decreto 2733 de 2012: Mediante el cual se reglamenta la deducción de impuestos para empleadores que contraten a las mujeres víctimas de violencia y se adopten las medidas para garantizar su sostenibilidad económica.

Resolución MME No. 41070 del 2015, por el cual se conforma el Comité de Ética, Derechos Humanos y Equidad de Género del Ministerio de Minas y Energía.

Resolución 40391 de 2016 por medio de la cual se adopta la Política Minera en Colombia.

1.2. Antecedentes jurisprudenciales

Son numerosas las decisiones judiciales que sobre asuntos relacionados la mayoría de las veces sobre minería, se han emitido por parte de la Corte Constitucional en especial relativas al derecho a la participación de las comunidades étnicas, derecho al trabajo, al ambiente, al desarrollo y sobre acciones diferenciadas para población de especial protección constitucional.

Vale la pena destacar el siguiente auto que trae inmersa una obligación específica para el MME:

- **Auto 009 de julio de 2015 – Corte Constitucional:** Establece la necesidad de que las entidades competentes efectúen investigaciones y diagnósticos pertinentes para determinar el posible riesgo de violencias de género en algunos contextos de minería y, en caso de que tales riesgos sean confirmados, adopten las medidas pertinentes para prevenir su materialización, atender y proteger a sus víctimas, y disponer todos los mecanismos para garantizar los derechos a la verdad, justicia, reparación, y garantías de no repetición.

1.3. Antecedentes técnicos

Conforme a la Constitución Política de Colombia, a las normas sobre organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, a las normas de estructura del Ministerio de Minas y Energía, el objetivo del Ministerio es formular, adoptar, dirigir y coordinar las políticas, planes y programas del Sector de Minas y Energía, así como divulgarlas.

En ese sentido es que la resolución proyectada que adopta la política pública propuesta responde a la hoja de ruta institucional para la promoción y la protección de los derechos humanos que tiene el país, denominada “Estrategia Nacional de DDHH y DIH 2014-2034”, la cual se orienta a partir de los principios contenidos en la Constitución Política, en los tratados ratificados por Colombia y en los instrumentos internacionales en materia de Derechos Humanos y Derecho

Internacional Humanitario, adoptados por la Organización de Naciones Unidas y la Organización de Estados Americanos.

La Estrategia Nacional de DDHH y DIH se estructuró en el marco del Sistema Nacional de DDHH y DIH, el cual de conformidad con el Decreto 1081 de 2015, título 7, capítulo 1 tiene como finalidad *“articular a las entidades e instancias del orden nacional y territorial, y coordinar sus acciones para promover el respeto y garantía de los Derechos Humanos y la aplicación del Derecho Internacional Humanitario, mediante el diseño, implementación, seguimiento y evaluación de la Política Integral de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, y el **diseño y consolidación de las políticas públicas sectoriales con enfoque de derechos y enfoque diferencial**”* (negritas por fuera del texto original). A su vez, en el artículo 2.1.7.1.4 de la misma norma, se incorpora como uno de los principios el de coordinación, en el que menciona que el Sistema Nacional de DDHH y DIH debe garantizar la coordinación entre entidades del orden nacional y territorial, de tal forma que exista armonía y coherencia entre los planes, programas y proyectos que se realicen en el marco del sistema con enfoque de derechos humanos.

El Sistema Nacional de DDHH y DIH opera a través de 9 “subsistemas” en los que se concentra por cada tema a las entidades competentes, siendo el Ministerio de Minas y Energía una de las instituciones que ha hecho parte del mismo desde su conformación a través del subsistema de Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales -DESCA- y la cual aportó para la formulación de la Estrategia Nacional de DDHH y DIH 2014-2034, así como también participa de su desarrollo y seguimiento.

La Estrategia Nacional de DDHH y DIH contempla además un capítulo sobre empresas y DDHH dentro del componente DESCAs, el cual se convierte en la oportunidad para que entidades públicas y sector privado trabajen de manera mancomunada, asegurando el acatamiento de los mandatos legales en materia de DDHH y el cumplimiento de las obligaciones de las empresas.

El marco de acción sobre el cual se desarrolla este capítulo, son los 31 principios rectores sobre empresas y DDHH definidos por el Consejo de DDHH de las Naciones Unidas propuestos por el profesor John Ruggie y se basan en el reconocimiento de: a) Las actuales obligaciones de los Estados de respetar, proteger y cumplir los derechos humanos y las libertades fundamentales; b) El papel de las empresas como órganos especializados de la sociedad que desempeñan funciones especializadas y que deben cumplir todas las leyes aplicables y respetar los derechos humanos, y; c) La necesidad de que los derechos y obligaciones vayan acompañados de recursos adecuados y efectivos en caso de incumplimiento, es decir, el resarcimiento o la reparación del daño causado en caso de vulneración de derechos.

De esta forma, la Estrategia Nacional de DDHH y DIH incorpora lineamientos, estrategias y acciones específicas que sirvieron como orientadores de la política en DDHH del sector minero energético, en la cual se recogen aspectos tan importantes como, la coordinación interinstitucional necesaria para la vigilancia y la promoción de los derechos humanos, la coherencia normativa y de políticas, la cultura y la educación en derechos humanos y construcción de paz, la participación de la sociedad civil, la debida diligencia, la transformación de los conflictos a través de mecanismos de dialogo, entre otros.

A través de la estrategia 1.6 de la Estrategia Nacional de DDHH y DIH se establece la necesidad de *“diseñar una estrategia de corto y mediano plazo para avanzar en el respeto a los derechos humanos en dos sectores particularmente vulnerables y de relevancia para el país: el sector minero energético y el sector de agroindustria”*; la cual se vió reflejada nuevamente en la formulación del Plan Nacional de Acción en DDHH y empresas, el cual se alinea con la Estrategia Nacional.

Dicho Plan Nacional de Acción fue formulado en el año 2015¹, como un instrumento de política pública construido participativamente entre empresas, organizaciones de la sociedad civil, Gobierno Nacional y comunidad internacional; con la finalidad de garantizar la protección adecuada por parte del Estado de los derechos humanos y que las actividades empresariales en Colombia sean respetuosas de los derechos humanos y contribuyan al desarrollo sostenible del país.

Para lograr este objetivo, el Plan Nacional de Acción en DDHH y Empresas, dispone de varias líneas de acción específicas con responsables para su implementación por cada una de ellas, conforme a las competencias misionales de las entidades del Estado que son convocadas a hacer parte del plan, e integra de igual forma, los principios voluntarios sobre seguridad y DDHH con el objetivo de promover su desarrollo.

Allí se dispone como una de las obligaciones a cargo del Ministerio de Minas y Energía la siguiente: *“En el año posterior al lanzamiento de este plan, el Ministerio de Minas y Energía, diseñará una estrategia para avanzar en el respeto a los derechos humanos en el sector minero energético, que adaptará los Principios y Criterios de la Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI) las necesidades nacionales”*.

Con la finalidad de atender dicho mandato, en el presente año Colombia inició la candidatura al EITI desde el 2014 y en el presente año, ha sido aceptada como miembro del EITI. Sin embargo y pese a los avances alcanzados con el EITI, el sector minero energético continua con la necesidad de formular un marco orientador más amplio en DDHH, que no sólo atendiera a lo dispuesto en el Plan Nacional de Acción y la Estrategia Nacional de DDHH y DIH, sino que permitiera avanzar en el goce efectivo de derechos de la población a través de la formulación, identificación y fortalecimiento de acciones con un enfoque de derechos, así como crear las condiciones para el seguimiento y monitoreo de las mismas, siendo ello el inicio de la formulación de la política sectorial en DDHH desde el año 2017.

En complemento de lo anterior, mediante la Resolución 40391 de 2016 se adopta la política minera nacional, la cual establece 5 pilares, dentro de los cuales el número 2 relacionado con la confianza legítima, busca generar valor agregado al desarrollo de las regiones a través del diálogo tripartita y los instrumentos de buenas prácticas como la responsabilidad social empresarial, la transparencia, la sustentabilidad ambiental, la seguridad y salud en las labores mineras y el respeto y garantía de los derechos humanos, en ese sentido, establece como una de las acciones la de: *“Generar una política de empresa y derechos humanos aplicada al sector minero-*

¹ El Plan se encuentra en ajuste para lo cual la Consejería Presidencial de DDHH está desarrollando talleres regionales, que permiten recoger insumos para la respectiva actualización.

energético, en el marco del Plan Nacional de Acción de Empresas y Derechos Humanos, liderado por la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos”².

A su vez, la agenda internacional de los derechos humanos ha venido en aumento, por lo que los instrumentos nacionales han integrado en su totalidad, la agenda 2030 que contempla 17 objetivos de desarrollo sostenible -ODS- junto con un compendio de metas que la humanidad debe alcanzar para acabar con la pobreza, el hambre y la desigualdad, promoviendo sociedades más equitativas e incluyentes. Reconociendo para ello, el papel de las empresas en su implementación mediante el respeto de los derechos humanos y alineando los mismos con los principios rectores de naciones unidas sobre DDHH y empresas.

En ese mismo sentido, Colombia a partir de la solicitud de adherencia en el año 2011 y posterior ingreso a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico -OCDE- durante la presente vigencia, se ha obligado una vez más a acatar las directrices dirigidas por dicho organismo a las empresas multinacionales, en materia de derechos humanos, las cuales se articulan igualmente con los Principios Rectores.

Es así como nuestro país asume el reto de posicionar el respeto a los derechos humanos y al Derecho Internacional Humanitario en el ámbito empresarial como un elemento esencial de la convivencia, pero también como un factor de competitividad para lograr, conjuntamente, los objetivos de insertarse asertivamente en la comunidad económica internacional y alcanzar un desarrollo económico sostenible que permita mejorar las condiciones de la población en general.

Un instrumento que contribuye a ello y que representa una forma de materialización del principio de “proteger”³, es la política de DDHH del sector minero energético que se pretende adoptar con la resolución, la cual busca orientar, organizar, articular y definir acciones tendientes a incorporar los DDHH en el accionar misional de las entidades que lo conforman, así como promover actuaciones de respeto y debida diligencia que puedan trascender a las entidades territoriales y empresas del sector.

El principio de proteger se puede visibilizar en el documento con todas aquellas acciones de prevención de vulneraciones o de afectaciones a los derechos de la población, que pretenden mitigar los riesgos advertidos por cada uno de los subsectores de minería, hidrocarburos y energía; el principio de respetar, se observa a través de las acciones que debe implementar el Estado para asegurar ese respeto, es decir, aquellas medidas preventivas y correctivas que deben hacer las agencias y entidades del sector para asegurar que sus trabajadores, contratistas, concesionarios y en general, su cadena de suministro respeten los derechos humanos. Por último, el pilar de remedio se traduce dentro de la política sectorial, en la utilización de los instrumentos de recepción de quejas y reclamos como insumo para la gestión institucional, de planeación del sector y de conocimiento del impacto social y económico de las actividades derivadas de los proyectos de minería, hidrocarburos y energía, entre otros.

² Ver: https://www.anm.gov.co/sites/default/files/DocumentosAnm/politica_minera_de_colombia.pdf.

³ RUGGIE, Jhon. Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos. Naciones Unidas.

Es importante señalar, que la política de DDHH que se pretende incorporar a través de la resolución, se ha venido alimentando de las diferentes acciones realizadas por el Ministerio, las agencias y demás entidades del sector, así como de las recomendaciones emitidas en el marco de los escenarios multi-actor donde participan además de las ya mencionadas, empresas y algunas organizaciones de la sociedad civil. Algunas de ellas se describen a continuación:

- *Investigación Integral Sectorial sobre el Impacto a los DDHH*

Con el fin de realizar una planeación articulada del sector minero, la Unidad de Planeación Minero Energética, junto con los Gobiernos de Noruega, Reino Unido y Países bajos, participó en la elaboración del “Estudio Integral Sectorial de Impactos en Derechos Humanos – La Minería que no se ve”, realizado entre noviembre de 2014 y mayo de 2016 por el Centro Regional de Emprendimientos y Empresas Responsables (CREER) y publicado en junio de 2016.

Dicho documento presenta una serie de hallazgos frente a impactos integrales de la minería y contienen, a su vez, unas recomendaciones desde una perspectiva integradora y sistemática de derechos. Estas recomendaciones están encaminadas, entre otras, a que la actividad corporativa se realice en el marco del Plan Nacional de Acción de Derechos Humanos y Empresas y de estándares internacionales de debida diligencia en derechos humanos.

- *Derechos Humanos y Debida Diligencia en el Sector Minero Energético*

Con apoyo de la Embajada Británica, la UPME y el MME elaboraron una guía de preguntas sobre prácticas de debida diligencia para las empresas de los subsectores de minería, hidrocarburos y energía; otra sobre lecciones aprendidas con empresas de los subsectores priorizados en la aplicación de estándares de debida diligencia en derechos humanos; y una última para sensibilizar sobre el tema de Principios Rectores dirigida a la institucionalidad del sector minero energético.

- *Grupo de trabajo de Derechos Humanos y Carbón*

En el primer semestre de 2015, la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos, el Viceministerio de Minas, la Agencia Nacional de Minería y los presidentes de las empresas Drummond Ltda., el Grupo Prodeco en Colombia y Cerrejón Ltda., acordaron implementar el “Piloto de buenas prácticas en derechos humanos con empresas productoras de carbón ubicadas en Cesar y Guajira”, con el fin de intercambiar experiencias en la gestión de riesgos y contribuir a la formulación del PNA. En la primera fase del piloto, las partes involucradas cooperaron para la realización de cuatro talleres sobre los siguientes temas: quejas y reclamos en Albania (Guajira), a cargo de Cerrejón; análisis de riesgos en Barranquilla (Atlántico), a cargo de Prodeco; diálogo con comunidades en Valledupar (Cesar), a cargo de Drummond; y un último taller sobre diálogo y consultas con el Ministerio Público y autoridades locales en Valledupar (Cesar), a cargo del Gobierno Nacional.

Durante el 2016 las partes se enfocaron en la revisión y el análisis de los diferentes informes y estudios sobre los impactos y riesgos en derechos humanos que el sector de minería de carbón a gran escala produce en Cesar y Guajira. A partir de estos informes, en 2017, el llamado Grupo de trabajo de Derechos Humanos y Carbón profundizó sus acciones en el componente de remedio no judicial estatal y empresarial, en el marco de los ejercicios de diálogo con las comunidades presentes en las áreas de influencia de los proyectos mineros.

Para el 2018, este Grupo de Trabajo viene generando procesos de articulación con la Agencia de Renovación del Territorio, donde las empresas del carbón puedan contribuir en los PDET; además durante el mes de junio se suscribió por parte del Ministerio del Interior, Ministerio de Minas, la Consejería Presidencial para los DDHH y las empresas PRODECO, CERREJÓN, DRUMMOND y CNR la declaración conjunta de rechazo a todas las formas de violencia y se encuentran desarrollando el protocolo de actuación y de reconocimiento de alertas tempranas sobre amenazas a la vida e integridad de la población asentada en sus sitios de operación.

Por último, desarrolla la estrategia “Diálogo para la Convivencia y la Reconciliación en el Cesar” en el que se incorporará la estrategia de relacionamiento territorial del MME como una herramienta para la transformación de las conflictividades y promoción del desarrollo regional y ha generado recomendaciones para la formulación de la política en DDHH del sector minero energético.

- *Comité Minero – Energético*

Es un espacio de estudio, reflexión y recomendación para mejorar el desempeño del sector y de las instituciones del Estado Colombiano en el respeto de los DDHH con relación a la seguridad pública y privada. Allí participan entidades del Gobierno, Organizaciones Sociales, agremiaciones y algunas empresas del sector extractivo.

Hay cuatro prácticas sobre las cuales el CME genera guías y herramientas dirigidas a las empresas, que se señalan a continuación:

1. Evaluación de los riesgos, en especial los riesgos de seguridad que provengan de factores políticos, económicos, sociales.
2. Relacionamiento con la Fuerza Pública bajo el entendido que el accionar del Estado debe ser respetuoso de los DDHH.
3. Relacionamiento con la seguridad privada también bajo el respeto de los DDHH.
4. Diálogo con la sociedad civil al momento de valorar los riesgos para el sector empresarial.

Este escenario ha emitido también recomendaciones al Ministerio de Minas para la incorporación de la política en DDHH del sector.

- *Estrategia de Relacionamiento Territorial del Sector Minero-Energético del Ministerio de Minas y Energía*

Se estructuró durante el 2017 por la Oficina de Asuntos Sociales y Ambientales del MME y tiene como objetivo generar un marco de acción de relacionamiento del sector, que articula las

estrategias existentes (programa de relacionamiento e territorio de la ANM y Estrategia Territorial de Hidrocarburos de la ANH) para construir un diálogo diferente en los territorios, brindar elementos para una mejor toma de decisiones en términos de ordenamiento territorial, que generen un cambio en la percepción en los territorios y construya confianza en el sector minero-energético.

Dicha estrategia es determinante para la interlocución y generación de confianza con la población, que parte de la premisa que un mejor relacionamiento con el territorio le permite al sector minero-energético realizar sus actividades de manera sostenible y obtener el reconocimiento de la sociedad como un verdadero impulsor del desarrollo territorial, en los aspectos tanto sociales como económicos.

2. AMBITO DE APLICACIÓN

Los destinatarios de la norma son todos los actores sobre los cuales una política de derechos humanos del sector minero energético debe recaer; es decir, (i) las diferentes áreas o dependencias del Ministerio de Minas y Energía, así como las agencias y entidades públicas adscritas o vinculadas al sector (ii) las entidades privadas cuyo objeto social se enmarca en las actividades del sector, (iii) otras entidades y autoridades públicas cuyas competencias transversales al sector, permiten el ejercicio de los principios de coordinación y colaboración, mediante la articulación interinstitucional, y (iv) la comunidad en general que va a resultar beneficiada con la implementación de la política.

3. VIABILIDAD JURÍDICA

3.1. Análisis expreso y detallado de las normas que otorgan la competencia para la expedición del correspondiente acto.

El Proyecto de Resolución se expide con base en las facultades conferidas por el artículo 80 de la Constitución política de Colombia, el artículo 4 de la Ley 164 de 1994, el artículo 170 de la Ley 1753 del 2015, los artículos 1 y 2 de la Ley 1844 de 2017, y el Decreto 381 de 2012.

3.2. La vigencia de la ley o norma reglamentada o desarrollada

Si bien no existe una norma (Ley) que determine la obligación por parte del MME de expedir la política sectorial, la misma parte de lo dispuesto en la política nacional de DDHH “Estrategia Nacional de DDHH 2014-2034”, las obligaciones que a su turno tienen las entidades que conforman el Sistema Nacional de DDHH y DIH dentro de los cuales se encuentra el Ministerio - Decreto 1081 de 2015, Libro 2, Parte 1, Título 7, Capítulo 1 –, el Plan Nacional en Empresas y Derechos Humanos y la Resolución 40391 de 2016 mediante la cual se adopta la política minera nacional.

3.3. Disposiciones derogadas, subrogadas, modificadas, adicionadas o sustituidas, si alguno de estos efectos se produce con la expedición del respectivo acto

La regulación propuesta complementa y se integra a la normatividad vigente expedida por el Ministerio de Minas y Energía.

3.4. Revisión y análisis de las decisiones judiciales de los órganos de cierre de cada jurisdicción que pudieran tener impacto o ser relevantes para la expedición del acto

De conformidad con la revisión adelantada por el Coordinador del Grupo de Defensa Judicial de la Oficina Asesora Jurídica, no existen decisiones judiciales que generen impacto en la expedición del presente acto administrativo.

Este proyecto de resolución propuesta, genera impactos positivos sobre las decisiones jurisprudenciales analizadas en el numeral 1.3. del presente documento, puesto que contribuye con el cumplimiento de los fines del estado y de sus compromisos internacionales concernientes a la aplicación de los Derechos Humanos con enfoque diferencial.

4. IMPACTO ECONÓMICO

El proyecto normativo no representa ningún impacto económico para el Ministerio de Minas y Energía.

El sector minero energético es un renglón representativo dentro de la economía colombiana. “En términos macroeconómicos, en los últimos 10 años la industria de hidrocarburos, energía y minería, han aportado en promedio con un 9% al PIB, siendo uno de los sectores que mayor aporte realiza a la economía. En ese mismo periodo, las exportaciones de petróleo y minería han representado más del 63% del total de las ventas externas del país. Adicionalmente alrededor del 46% de la inversión extranjera directa se ha canalizado hacia estos sectores, lo cual da muestra de la importancia y la confianza que los inversionistas tienen en la solidez y futuro del sector (...)”⁴.

“Durante la última década los beneficios se hacen más evidentes cuando de finanzas públicas se trata. Tanto que, en promedio, 1 de cada 4 pesos que se generan para las finanzas públicas nacionales provienen del sector hidrocarburos y de minería. Cerca del 25% de los ingresos públicos nacionales (...)”

“Así, los ingresos aportados por el sector minero-energético a la nación permiten mantener la sostenibilidad de las finanzas públicas, repercutiendo en menores niveles de endeudamiento y en un mayor gasto social. Pero no solo la nación se ve favorecida con el dinamismo del sector, las entidades territoriales también reciben en medida importante los beneficios que da esta industria en términos fiscales. Por una parte, reciben los recursos del sistema nacional de participación, que son transferencias realizadas por el gobierno nacional vía presupuesto general de la nación, hacia los territorios, donde se invierten de acuerdo con lo que ordena la Constitución,

⁴ ARCE ZAPATA, German. Intervención Audiencia Pública consultas populares sobre proyectos minero energéticos. Abril 12 de 2018. Disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=TYR51Ow3bGk>.

en salud, educación, y agua potable dentro de las entidades territoriales. También reciben los recursos del sistema general de regalías, que, en el año 2012, año de altos precios, representaron cerca del 48% del total de la inversión territorial, disminuyendo en los años posteriores con la caída de los precios internacionales, pero beneficiando los municipios y los departamentos del país”.

Lo descrito anteriormente es consecuencia de la iniciativa gubernamental, mediante la cual se han propuesto importantes metas de expansión sectorial que conducen a la exploración y explotación de nuevas áreas que representan importantes potenciales de aprovechamiento de recursos minero energéticos (minería, hidrocarburos y energía eléctrica), pero que a su vez se caracterizan por su alta vulnerabilidad ambiental, cultural y social. En este sentido, es una responsabilidad de las entidades que hacen parte del sector minero energético, así como de otras que desarrollan la garantía y protección integral de los derechos humanos, formular y poner en marcha una política de derechos humanos para el sector minero energético.

La formulación y adopción de políticas dirigidas al aprovechamiento sostenible de los recursos minero energéticos para contribuir al desarrollo económico y social del país, no puede ir en contravía de los derechos y, por lo tanto, es fundamental la inclusión y ejecución de una agenda de derechos humanos, que fortalezca los avances existentes en el mismo sector y promueva el desarrollo de otros temas aún no identificados.

De igual manera, la inclusión del enfoque diferencial, específicamente el de género, como valor agregado, responde al marco normativo nacional e internacional⁵ que obliga al Estado Colombiano a implementar dicho enfoque dentro de sus planes, proyectos, programas y políticas con el objeto de transitar hacia el desarrollo sostenible, además de incidir en la productividad y competitividad, contribuyendo al cierre de brechas y favoreciendo a las empresas, trabajadores y Estado. De esta manera, el sector logra un posicionamiento a nivel nacional e internacional y promueve una transformación cultural, valorando el trabajo de hombres y mujeres por igual, reconociendo su aporte en beneficio al crecimiento económico e inclusivo del país.

5. DISPONIBILIDAD PRESUPUESTAL

La resolución de adopción de la política sectorial en DDHH no requiere de presupuesto adicional, ni altera el existente, sin embargo, en el marco del fortalecimiento institucional podrán generarse necesidades relacionadas con la creación y/o fortalecimiento de equipos de trabajo encargados del tema.

6. IMPACTO MEDIO AMBIENTAL O SOBRE EL PATRIMONIO CULTURAL

No aplica.

⁵ Tal como se describe en el acápite de Instrumentos Jurídicos Nacional e Internacionales, a nivel nacional, desde la Constitución de 1991, los CONPES, especialmente el 161 de 2013 (actualmente en ajuste), así como las leyes y decretos reglamentarios señalan la obligatoriedad de incluir la perspectiva de género en los diferentes planes, programas y políticas.

7. CONSULTA

No aplica, porque el presente proyecto de Resolución adopta lineamientos de carácter general y de orientación para las entidades del sector adscritas y vinculadas, en la incorporación de acciones dirigidas a garantizar los DDHH.

8. PUBLICIDAD

En cumplimiento de lo señalado en el numeral 8 del artículo 8 de la Ley 1437 de 2011, en concordancia con lo previsto en el artículo 2.1.2.1.14 del Decreto 1609 de 2015, y las Resoluciones 4 0310 de 2017 modificada por la Resolución 4 1304 del 24 de noviembre de 2017, el presente proyecto debe publicarse para comentarios del público en la página web del Ministerio de Minas y Energía entre el XXXXXX y XXXXX de 2018.

9. CONCEPTO DEL DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

No aplica por cuanto el acto administrativo no establece nuevos trámites como lo dispone el artículo 2.1.2.1.11 del Decreto 1609 de 2015.

10. MATRIZ RESUMEN SOBRE OBSERVACIONES Y COMENTARIOS

La matriz con el resumen de las observaciones y comentarios recibidos sobre el proyecto normativo hacen parte de esta memoria justificativa.

11. INFORME GLOBAL DE LAS OBSERVACIONES Y COMENTARIOS

El informe global con la evaluación, por categorías, de las observaciones y comentarios de los ciudadanos y grupos de interés hacen parte de esta memoria justificativa.

La presente Memoria Justificativa fue elaborada por la Oficina de Asuntos Ambientales y Sociales (OAAS) y la viabilidad jurídica cuenta con la revisión y visto bueno de la Oficina Asesora Jurídica (OAJ).

Cordialmente,

VANESSA CORONADO MENA

Jefe Oficina de Asuntos Ambientales y Sociales

JUAN MANUEL ANDRADE MORANTES

Jefe Oficina Asesora Jurídica