



ASOCIACIÓN COLOMBIANA DE MINERÍA



Resumen y comentarios del Sector Minero
Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026
“Colombia, Potencia Mundial de la Vida”

ACM - Dirección Jurídica

1

GENERALIDADES

¿Qué es el Plan Nacional de Desarrollo?

El Plan Nacional de Desarrollo (en adelante “PND” o el “Plan”) es un documento en el que se establecen los lineamientos y las metas de las políticas públicas que busca alcanzar el Gobierno Nacional en el corto, mediano y largo plazo.

-Se adopta mediante ley ordinaria por el Congreso de la República-

¿Dónde está regulado?

Capítulo 2, artículos 339¹ al 344 de la Constitución Política y la Ley Orgánica 152 de 1994.



Presentación del PND ante el Congreso

El pasado **7 de febrero** el Gobierno presentó ante el Congreso el proyecto del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia, potencia mundial de la vida”, estructurado en los siguientes documentos:

1. Parte General – Bases del Plan.
2. Plan Plurianual de Inversiones Públicas.
3. Parte Regulatoria – articulado.
4. Exposición de Motivos.
5. Cuadro con el consolidado de los acuerdos derivados de la Consulta Previa con la Mesa Permanente de Concertación (MPC).

Los documentos pueden ser consultados en el siguiente link:

<https://acmineria.com.co/normativa/consulta-normativa-pnd/>

¹Modificado por el artículo 2 del Acto Legislativo 03 de 2011.

Instancias Nacionales de Planeación

Consejo Nacional de Planeación



Órgano asesor que sirve de escenario para la discusión del Plan Nacional de Desarrollo.

- ✓ **El 10 de enero de 2023** el Consejo Nacional de Planeación entregó el concepto previo a las Bases del PND, que incluye las recomendaciones que realizaron los 26 consejeros.

Congreso de la República



- ↻ Cuenta con un plazo máximo de **3 meses** para aprobar el PND, contados desde la radicación del proyecto.

¿Qué puede modificar el Congreso dentro del trámite legislativo?

Sí:

- Parte Regulatoria
- Plan de Inversiones, siempre que se mantenga el equilibrio financiero

No:

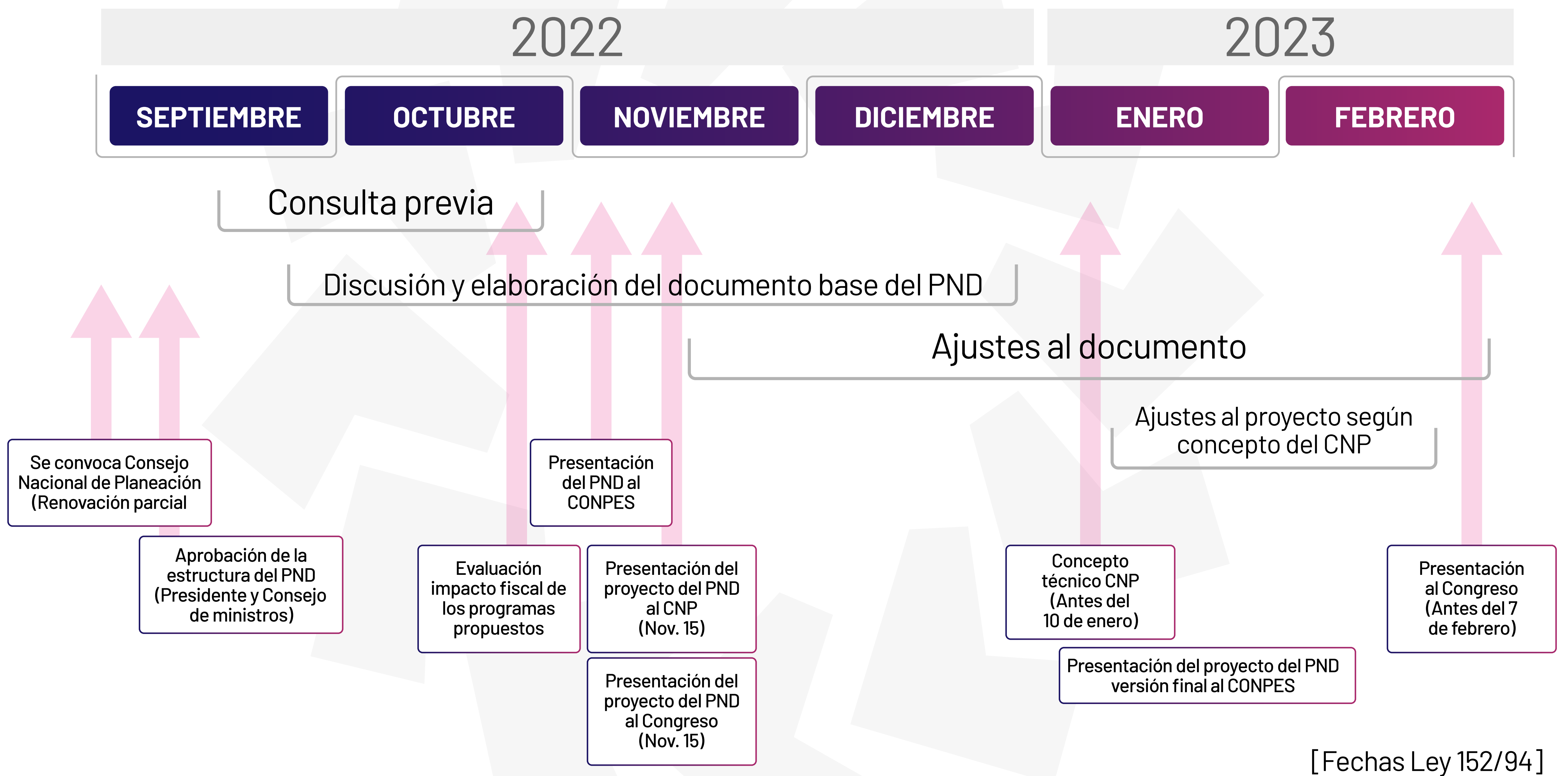
- Exposición de motivos
- Bases del Plan

Nota: Esto solo lo puede modificar el gobierno

Si el Congreso no aprueba el Plan Nacional de Inversiones Públicas en un término de tres meses, el gobierno podrá ponerlo en vigencia mediante decreto con fuerza de ley.



Cronograma del proceso legislativo

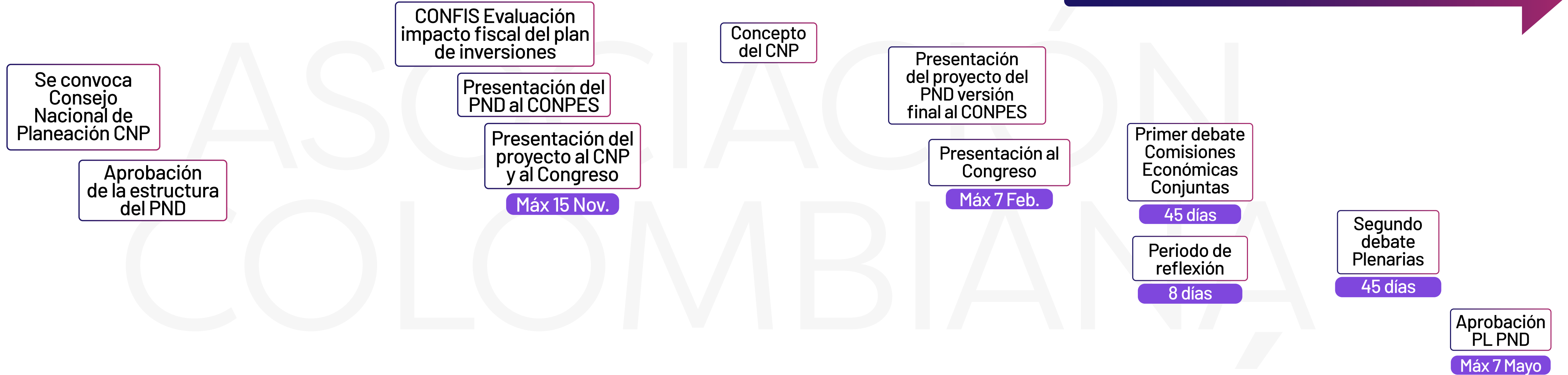


6 meses [Artículo 341 C.P.]

Inicio periodo presidencial

7 Ago

3 meses [Artículo 341 C.P.]



2022

2023

AGOSTO

SEPTIEMBRE

OCTUBRE

NOVIEMBRE

DICIEMBRE

ENERO

FEBRERO

MARZO

ABRIL

MAYO

Consulta previa

■ Términos legales máximos

2

ESTRUCTURA DEL PND

Parte General
Bases del Plan

Parte
Regulatoria

Plan de
Inversiones Públicas



A continuación, se destaca el contenido más relevante de cada una de ellas en relación con el **sector minero**

2.1. Parte General - Bases del Plan

Se establecen los objetivos y políticas nacionales y sectoriales que guiarán las acciones del Gobierno durante los siguientes años. Estos se construyeron con base en los diálogos regionales vinculantes.

Los objetivos de esta parte general no constituyen normas jurídicas, pero son el fundamento de la Parte Regulatoria y en general de las acciones que buscará emprender el Gobierno. De este modo, las Bases del Plan no pueden ser modificadas por el Congreso, pero SI puede ser objeto de revisión constitucional posterior.

En las Bases del Plan se incorporan tres grandes aspectos:

- a) Propósitos generales y transversales que guían el Plan,
- b) Principios de estabilidad macroeconómica y
- c) **5** Ejes de transformación.

2.1.1. Propósitos generales y transversales

El Plan busca modificar las visiones convencionales del desarrollo económico, para lo cual:

i) Reconoce la importancia de los recursos naturales, y de su relación integral con la naturaleza; y, ii) acepta que existe una relación armónica y de coexistencia entre los distintos sectores productivos y las comunidades.

- Avanzar en la internacionalización de la economía para reducir la estructura de las exportaciones (dependencia del petróleo y del carbón) para ser reemplazadas por productos nacionales de alto valor agregado.
- Impulsar la interacción entre el sector público y privado para racionalizar el gasto público, lo cual implica: lucha contra la corrupción y avanzar en la modernización del aparato estatal.
- Lograr una adecuada distribución de la tierra para incrementar la productividad agropecuaria, la lucha contra la deforestación, la minería ilegal y el narcotráfico.

2.1.2. Estabilidad macroeconómica y sostenibilidad financiera

Se concibe bajo los siguientes principios:

- Mayor y más eficiente intervención del Estado en la asignación de los recursos públicos.
- Mayor discrecionalidad en el manejo de los ingresos y de los gastos en contraposición al ajuste de reglas fijas.

Atención: Las regulaciones que se pretenden plantear basadas en este aspecto, deben tener en cuenta que las actuaciones de las tres ramas del poder público deben observar el principio constitucional de legalidad.

- Diseñar mecanismos que favorezcan las dinámicas del sector público y el sector privado y su estrecha relación con los incentivos.
- Financiación del Estado bajo criterios de progresividad.
- La política monetaria debe favorecer las necesidades de financiación inherentes a la transformación de la matriz energética.

Por otro lado, se propone que se den facultades extraordinarias al Presidente para la expedición de un decreto ley que regule la modernización, facilitación y el control de las obligaciones formales y sustanciales en materia tributaria, aduanera y cambiaria.

2.1.3. Transformaciones

En las Bases del Plan se plantean **5** transformaciones que busca lograr el Gobierno. Estas sustentan las medidas propuestas en la Parte Regulatoria:

- Ordenamiento del territorio alrededor del agua.
- Seguridad humana y justicia social.
- Derecho humano a la alimentación.

- Transformación productiva, internacionalización y acción climática.
- Convergencia regional.

PRIMERA TRANSFORMACIÓN: Ordenamiento del territorio alrededor del agua

Según lo indicado, esta transformación cuenta con 5.830 propuestas que corresponden al 21,6% del total.

Problemáticas identificadas alrededor de este tema: Colombia cuenta con un catastro desactualizado. Existen deficiencias en el proceso de restitución de tierras y un desorden en materia de planeación territorial: en 2021 cerca del 80 % de los municipios del país no habían actualizado sus POT. Esto ha causado conflictos sociales asociados a la tenencia de la tierra.

Propósito: Necesidad de estimular el mercado de tierras, reducir la informalidad, tener mayor claridad sobre las relaciones factoriales, disminuir los conflictos asociados a la tenencia de la tierra, fortalecer las finanzas territoriales.

Principales acciones que buscará emprender el gobierno:

- Democratizar la información ambiental mediante la consolidación del Sistema de Información Ambiental Colombiano (SIAC) y el Sistema Nacional de Información para la Gestión del Riesgo de Desastres.
- Implementar el Sistema Nacional de Monitoreo Ambiental para la prevención de los riesgos climáticos que permita la toma de decisiones de actores locales.
- Poner en marcha el Fondo para la Sostenibilidad y Resiliencia Climática.

Acciones incluidas en la Parte Regulatoria RELEVANTES:

- Se crea el Consejo Nacional de Lucha contra la Deforestación y otros crímenes ambientales asociados que se constituyen en motores de deforestación. (Art. 9)
- Se crean determinantes para el ordenamiento territorial. (Art. 10)
- Se crean los Consejos Territoriales del Agua en los territorios estratégicos priorizados para fortalecer la gobernanza multi-nivel, diferencial, inclusiva y justa del agua y el ordenamiento del territorio entorno al agua. El Gobierno Nacional reglamentará la materia. (Art. 22)
- Se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural. El Gobierno reglamentará la materia. (Art. 38)
- Avanzar en la implementación del catastro multipropósito para consolidar la gobernanza en el territorio. En los territorios formalizados de comunidades indígenas y negras, afrocolombianas, raizales y palanqueras serán operadores catastrales miembros de esas comunidades. (Arts. 30-39)
- Se crea el Sistema de Administración del Territorio –SAT– como el conjunto de procesos acuerdos, marcos legales, estándares, etc, para facilitar la colaboración armónica para la toma de decisiones alrededor del territorio. (Art. 40)
- Se crea la figura de Concesiones a comunidades campesinas para el uso forestal y de la biodiversidad en zonas de reserva de Ley 2 de 1959. (Art. 41). Importante revisar que estas concesiones no recaigan sobre baldíos reservados de acuerdo a leyes anteriores.

! COMENTARIOS

Estas medidas no se refieren ni regulan directamente el sector, sin embargo son figuras de relevancia ambiental y de ordenamiento territorial que son transversales a los temas mineros que podrían impactar al sector al momento de su implementación. Por lo tanto, es necesario hacer un seguimiento a las mismas.

SEGUNDA TRANSFORMACIÓN: Seguridad humana y justicia social

Problemáticas identificadas alrededor de este tema: El país tiene baja movilidad social, los indicadores de pobreza aún son los de hace una década.

Propósito: Generar mejores condiciones en la calidad de vida de los colombianos.

Principales acciones a emprender:

- Se adoptarán estándares internacionales en materia de protección de la vida y la salud y se expedirá el plan de acción intersectorial de la Política Integral de Salud Ambiental (PISA), para mitigar los riesgos que afectan la salud de las poblaciones.

! COMENTARIOS

Estas medidas no se refieren directamente al sector minero, sin embargo son transversales a todas las industrias por lo cual es necesario hacer seguimiento a su implementación.

TERCERA TRANSFORMACIÓN: Derecho humano a la alimentación

Problemáticas identificadas alrededor de este tema: Colombia tiene altos niveles de inseguridad alimentaria y una dependencia significativa a la importación de insumos agropecuarios.

La distribución de la propiedad de la tierra es desigual lo por lo tanto, el cumplimiento del primer punto del Acuerdo de la Habana tiene por objeto promover una mejor distribución de la tierra.

Propósito: Promover la producción local de alimentos e insumos, y fomentar los circuitos cortos de producción y distribución de alimentos.

! COMENTARIOS

Las medidas establecidas con base en esta transformación no se refieren al sector minero ni lo inciden directamente. En relación con las políticas para promover una mejor redistribución de la tierra, es necesario hacer seguimiento

CUARTA TRANSFORMACIÓN: Transformación productiva, internacionalización y acción climática.

En los diálogos regionales vinculantes la ciudadanía presentó 9.787 propuestas, que representan el 11 % del total.

Problemáticas identificadas alrededor de este tema: Flagelo del calentamiento global. Pérdida de biodiversidad causada por la deforestación y la ineficiencia en su regeneración, lo cual ha llevado a la disminución de los servicios ecosistémicos que soportan el aparato productivo y a la sociedad.

La dependencia energética y económica del país de los combustibles fósiles representa una baja competitividad y acentúa la vulnerabilidad.

Propósito: Introducir cambios sustantivos en los modos de producción y de consumo. De manera contundente, se usarán los excedentes financieros del carbón y del petróleo para hacer una transición energética que conduzca a una economía verde.

Principales referencias al sector minero-energético:

→ La transformación de la matriz energética incentiva la gestión de la demanda y la participación de nuevos actores en los procesos productivos. Los excedentes que se generan en estos sectores deben ser la base para modificar gradualmente los patrones de explotación y consumo.

→ El sector minero-energético ha representado el 7 % del PIB nacional, genera el 33 % de la inversión extranjera, el 56 % de las exportaciones, y aporta con más de 500.000 empleos formales. Asimismo, durante el año 2021, el sector aportó cerca de \$ 8,8 billones de pesos en regalías, de las cuales 26% provienen de minería y el 74 % de los hidrocarburos.

Principales acciones a emprender:

- Se implementarán procesos de restauración y conservación de la base natural para compensar el impacto de la deforestación y del cambio climático.
- Con la acción conjunta de sectores, territorios y actores privados se busca avanzar en la reducción de las emisiones de GEI, mediante la descarbonización de los sistemas productivos y su captura y almacenamiento en la vegetación y en el suelo.
- Se ajustará el plan de implementación y seguimiento de la actual NDC para incluir nuevas acciones que permitan el cumplimiento de la meta de reducción del 51 % de las emisiones de GEI.
- Se incluirán en este proceso las obligaciones, estándares y principios de derechos humanos, en estrecha relación con los diferentes programas e instrumentos existentes de planeación, como la Estrategia climática de largo plazo E2050.
- Se acelerará la generación de energías renovables y se impulsarán tecnologías que permitan el desarrollo del potencial de energía eólica, solar, geotérmica, biomasa y otras no convencionales.
- Se considerará la creación de un instituto para la investigación en prospectiva y desarrollo de tecnologías/formas de generación de energía limpia. Además, se conformará un holding de empresas del sector energético con participación mayoritaria de la nación.
- Habrá articulación y concurrencia gubernamental para garantizar los derechos étnicos e incentivar la participación de las comunidades en la transición energética, particularmente en el territorio de La Guajira, a través de una gerencia específica.

- Se ejecutará una estrategia de diversificación productiva y de reconversión laboral. En esta línea, se promoverán actividades alternativas en áreas altamente dependientes de actividades extractivas de fósiles, como el corredor de vida del departamento del Cesar.

- Se actualizará la política minera con énfasis en: i) el uso y gestión de mecanismos para el ordenamiento minero ambiental; ii) creación de mecanismos de articulación para la aprobación de instrumentos técnicos (Programa de trabajos y obras-PTO y Estudio de Impacto ambiental-EIA); iii) reconocimiento de derechos mineros ancestrales, artesanales y de pequeña escala, a partir de análisis diferenciados de problemáticas socio-ambientales; iv) uso de tecnologías en la fiscalización, promoción y priorización de la exploración, extracción y comercialización formal de minerales estratégicos como oro, materiales de construcción, cobre, níquel, cobalto, litio, tierras raras, entre otros.

- Se adelantará la reforma de la normativa minera con el fin de crear instrumentos para la gestión del cierre minero y la restauración de los pasivos ambientales derivados de estas actividades, principalmente afectaciones al recurso hídrico por uso de mercurio para extraer minerales auríferos.

- Se fortalecerán y crearán incentivos, fuentes de pago y mecanismos de financiación para la infraestructura de carga y vehículos de cero y bajas emisiones, tales como la exención del IVA.

- Se implementarán estrategias de conexión de actividades productivas y MiPymes sostenibles con fuentes de financiamiento.

- Para promover el cumplimiento de las metas climáticas se articularán los instrumentos económicos y de mercado como el impuesto nacional al carbono, su mecanismo de no causación y el Programa Nacional de Cupos Transables de Emisión (PNCTE).

ACCIONES INCLUIDAS EN LA PARTE REGULATIVA RELEVANTES QUE INCIDEN DIRECTAMENTE AL SECTOR MINERO:

- Se adelantará el Plan Nacional de Conocimiento Geocientífico, con el fin de aumentar la información, investigación y el conocimiento asociado a nuestros recursos energéticos y mineros, para la planificación y uso del suelo y el subsuelo, el cuidado y la gestión del agua, entre otros. (Art. 184).

⚠️ COMENTARIOS

Esta disposición responde a órdenes del Consejo de Estado en el fallo de titulación minera (25000234100020130245901).

⚠️ COMENTARIOS

- Se prohibirá el desarrollo de nuevos proyectos mineros para la extracción de carbón térmico a cielo abierto clasificados como minería de gran escala. (Art. 186)

Mediante una ley no se puede prohibir el desarrollo de actividades mineras, ya que la actividad es reconocida y promovida en la Constitución Política. (Arts. 8, 102, 332, 334 y 360) La Constitución no discrimina por tipo de mineral, por lo cual una ley no le es dada esa posibilidad. Además, la minería (y esto incluye al carbón) es considerada de utilidad pública e interés social (Arts. 58 Constitución y 13 Código de Minas).

La prohibición de esta actividad implicaría que el Estado no pueda aprovechar los recursos naturales tal como lo ordena el artículo 80 de la Constitución, impidiendo que se generen regalías que benefician a las áreas de influencia, la economía y el desarrollo del país.

Afirmar que se no se van a entregar títulos de carbón térmico a cielo abierto, también implica un error conceptual y técnico en relación con la forma en que de acuerdo a la regulación minera se otorgan los contratos de concesión.

Debido a que el Estado otorga contratos de concesión para explotar el mineral solicitado, pero es hasta después de adelantar la fase de exploración y establecer los recursos existentes que se define el tipo de explotación que procede (si es a cielo abierto o no), que permita maximizar los beneficios de las inversiones realizadas en términos de retorno y de explotación. En ese momento donde aparece el concepto de reserva, que es la porción de los recursos que es técnica y económicamente explotable.

En todo caso, el PND no es el mecanismo para regular vacíos normativos ni para regular la actividad minera en ninguna de sus fases, tampoco para incidir o prohibir la explotación de un tipo de mineral.

QUINTA TRANSFORMACIÓN: Convergencia regional

Problemáticas identificadas alrededor de este tema: Hoy no se garantiza de manera equitativa el acceso a oportunidades, y la provisión de bienes y servicios públicos.

Propósito: Contar con más y mejor educación superior, vías de acceso, infraestructura de transporte multimodal, agua potable y saneamiento básico.

Principales acciones:

- Planificación de áreas urbanas innovación y productividad urbana, integración de territorios.
- El Gobierno Nacional impulsará la revisión, evaluación y modificación de la Ley 152 de 1994, por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo.

COMENTARIOS

Las medidas establecidas con base en esta transformación no se refieren al sector minero ni lo inciden directamente.

2.2. Plan de Inversiones

En esta parte se establecen las prioridades de inversión, los presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos de inversión pública y las fuentes de financiación para su ejecución.

En total se estima en un valor de 1.154,8 billones a pesos constantes de 2022. Los recursos están asignados a cada eje de transformación. Las fuentes que financian el Plan de Inversiones y sus aportes están establecidas de la siguiente manera:

Tabla I. Fuentes que financian el Plan de Inversiones Públicas

Cifras en Billones de pesos

FUENTES	2023-2026	PARTICIPACIÓN
PGN	577,4	50,0%
SGP	268,8	23,3%
Territoriales	145,8	12,6%
Empresas públicas	106,4	9,2%
SGR	47,4	4,1%
Cooperación	9,1	0,8%
TOTAL	1.154,8	100%

2.3. Parte Regulatoria (Articulado)

Se incluyen todas las normas necesarias para la ejecución de los objetivos y metas fijadas. Su vigencia puede superar el período de 4 años.

Al ser instrumentales, las normas deben tener una relación directa, inmediata, estrecha y verificable con las metas y objetivos planteados. Deben observar el principio **Unidad de Materia** (Art. 158 CP).² De acuerdo a la jurisprudencia constitucional, estas normas NO pueden emplearse para llenar vacíos e inconsistencias normativas.

La parte regulatoria consta de 300 artículos organizados en títulos y capítulos por cada Eje de transformación. Se listan los más relevantes para el sector:

Temas transversales a la minería

- Modificación del artículo 10 de la Ley 388 de 1997, determinantes del ordenamiento territorial (Artículo 21)
- Creación de los Consejos del Agua (Artículo 22)
- Creación del Sistema de Administración del Territorio SAT (Artículo 40)
- Artículo 139. Otras fuentes de financiación. Se autoriza la creación de una sobretasa al impuesto predial.
- Concesiones para el uso forestal y de la biodiversidad en zonas de reserva de la Ley 2 de 1959 y baldíos de la Nación (Artículo 41)
- Pagos por servicios ambientales para la paz (Artículo 180)
- Registro nacional de reducción de las emisiones y remoción de gases efecto invernadero (Artículo 185)
- Pactos territoriales, instrumento de articulación entre departamentos, municipios, Esquemas Asociativos Territoriales y la nación, para concertar inversiones estratégicas de alto impacto que contribuyan a consolidar el desarrollo regional definido en el PNS (Artículo 226)
- Acuerdos de consulta previa y otros espacios de diálogo (Artículo 293)
- Reviste de facultades extraordinarias al Presidente de la República, por 6 meses contados a partir de la entrada en vigencia del PND para crear, escindir, fusionar, suprimir, integrar o modificar la naturaleza genérica de entidades de la Rama Ejecutiva (Artículo 298)
- Art. 90 Estrategia de Diálogo social para el fortalecimiento y la gestión de la conflictividad y la movilización social.
- Art. Administración de Corredores Férreos por parte de la Agencia Nacional de Infraestructura.

Temas mineros

- Formulación de plan de conocimiento geocientífico y áreas de reserva estratégica minera para el desarrollo de proyectos asociativos (Artículo 184)
- Prohibición de minería a gran escala a cielo abierto para carbón térmico (Artículo 186)

² Arts.158, 169 y 339 de la CP. Existe una línea sólida de la Corte Constitucional sobre este tema: Sentencias C-095/21, C-415/20, C-126/20, C-464/20.

1

Gran parte de la visión y objetivos generales para estos años de gobierno que se describe en el documento de las Bases del Plan, No está recogida en el articulado propuesto, ejemplo lo referido a medidas mineras enunciadas en el Eje de transformación No. 4. Sin embargo, muestran las posibles intenciones del Gobierno para futuras regulaciones.

2

En temas mineros se incluyen **2** artículos específicos:

- i) La prohibición de nuevos proyectos de extracción de carbón térmico a cielo abierto clasificados de gran escala y
- ii) Plan Nacional de Conocimiento Geocientífico y áreas de reserva estratégica minera para el desarrollo de proyectos asociativos.

La medida relacionada con el desarrollo del plan de conocimiento geocientífico es un incentivo a la exploración minera, lo cual permitirá avanzar en la prospección de minerales estratégicos (transición energética, seguridad alimentaria, industrialización e infraestructura pública).

La prohibición sobre los proyectos a cielo abierto de carbón térmico es la materialización de los anuncios hechos por el Gobierno, sin embargo, es una medida con altas deficiencias jurídicas y constitucionales tal como se señaló con anterioridad.

3

Quedan por fuera del articulado varios temas que fueron anunciados previamente por el Gobierno como el Fondo Nacional del Cesar y la licencia ambiental.

La creación de la empresa colombiana de minerales y la Gerencia Guajira no quedaron incluidas expresamente dentro del articulado, sin embargo, es posible que se implementen en virtud de las facultades extraordinarias generales establecidas en el artículo 298, para crear, escindir, fusuinar, suprimir, integrar o modificar la naturaleza genérica de entidades de la Rama Ejecutiva.

4

Se incluyen varias medidas transversales que no inciden de forma directa al sector minero, pero que al tener una connotación ambiental o desde el ordenamiento territorial es necesario estar atentos a su implementación.

5

Se incluye la consolidación del catastro multipropósito que, si bien ha sido una iniciativa de varios años dentro de los intereses del país, puede tener varios elementos positivos - como la identificación y clasificación de las distintas comunidades en el territorio. Otros negativos relacionados con el riesgo en la implementación de la gestión catastral que pueda ir en contra de los derechos adquiridos y la delimitación del territorio. Al igual que la inclusión de comunidades indígenas como operadores catastrales.

6

Se promueve la concurrencia en la financiación de proyectos de infraestructura y el desarrollo de APPs en donde además se crean unos pactos territoriales para la definición de las inversiones estratégicas en los territorios con participación de pública y privada. Esto puede ser un impulso a iniciativas como obras por impuestos y otras figuras que contribuyen con la inversión social en el territorio.

7

Tanto en las Bases del Plan como en la Parte Regulatoria se incluyen varios propósitos que aunque no se refieren al sector minero pueden ser oportunidades para seguir aportando a la cadena de valor a través de encadenamientos productivos:

- Poner en marcha una política para impulsar la productividad y sostenibilidad del sector artesanal que permita la dignificación y preservación de los saberes, oficios y productos artesanales de los territorios y comunidades.
- Medidas para impulsar la promoción de la economía popular en territorios rurales mediante el acompañamiento y fortalecimiento de procesos asociativos y de cooperativismo.
- Crear programas para fortalecer y fomentar las diversas formas asociativas, populares y comunitarias, a través de la agenda de asociatividad solidaria para la paz (ASPP).
- Impulso de alianzas público privadas para financiar Centros de Desarrollo Integral de niños, niñas y adolescentes.

ASOCIACION
COLOMBIANA
DE MINERÍA

Minerales para la vida



Dirección: Calle 72 # 6-30 Oficina 502
PBX: +57 - 601 466 0214
Bogotá D.C. - Colombia