



Bogotá D.C. febrero del 2025

Doctor  
**JOSÉ OCTAVIO CARDONA LEÓN**  
Presidente Comisión Quinta  
Cámara de Representantes  
Bogotá

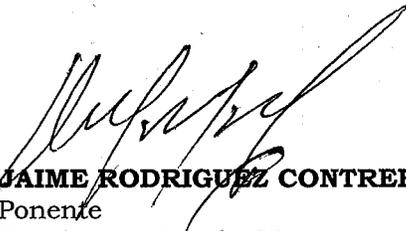
Asunto: Informe de Ponencia negativa para el proyecto de ley 340 de 2024 Cámara  
**“POR LA CUAL SE REFORMA EL CÓDIGO DE MINAS Y SE DICTAN  
OTRAS DISPOSICIONES”**

Respetado señor presidente, mediante documento CQCP 3.5 / 152 / 2022-2024, se nos ha designado como ponente para primer debate del proyecto de ley **340 de 2024, “POR LA CUAL SE REFORMA EL CÓDIGO DE MINAS Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”**, cuyo autor corresponde al Honorable Representante Andrés Felipe Jiménez y al Honorable Senador Nicolás Echeverry.

Atendiendo lo ordenado por la Mesa Directiva de la comisión y en razón a lo dispuesto en la Constitución Política y en la Ley 5 de 1992, nos permito presentar a consideración de los Honorables Representantes de la Comisión V de la Cámara de Representantes, el presente informe de ponencia negativa, para su estudio, análisis y decisión.

Cordialmente,

  
**JOSÉ OCTAVIO CARDONA LEÓN**  
Coordinador Ponente  
Representante a la Cámara

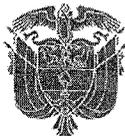
  
**JAIME RODRIGUEZ CONTRERAS**  
Ponente  
Representante a la Cámara

  
**LUIS RAMIRO RICARDO VUELVAS**  
Ponente  
Representante a la Cámara

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

Carrera 7 N° 8-68 Of. 701  
Edificio Nuevo del Congreso de la Republica  
jose.cardona@camara.gov.co

  
3-03-2025  
9.71A7



**INFORME DE PONENCIA NEGATIVA**  
**PROYECTO DE LEY 340 de 2024 "POR LA CUAL SE REFORMA EL CÓDIGO DE MINAS Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"**

---

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

---

**1. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY**

El proyecto pretende reformar el código de minas y adicionalmente se dicten otras disposiciones.

**2. TRAMITE DE LA INICIATIVA**

El proyecto de ley 340 de 2024 es una iniciativa del Honorable Representante Andrés Felipe Jiménez y al Honorable Senador Nicolás Echeverry, el cual fue radicado el día 29 de septiembre de 2024 y publicado en la gaceta 1624 de 2024.

El día 30 de octubre de 2024, la mesa directiva de la Comisión Quinta, a través del oficio CQCP 3.5 / 152 / 2022-2024 se nos designó para ponencia de primer debate como ponentes.

Desde la fecha en que se nos designó como ponentes y dado el nivel de rigurosidad jurídica que demanda el proyecto; nos dedicamos a su lectura, la que demandó varias semanas de estudio, análisis comparativo, revisión de textos, y demás ejercicios académicos, por lo cual hubo de ser necesario que tanto el suscrito coordinador ponente como los otros ponentes hiciéramos solicitud de prórroga de plazos que da la ley 5 para efectos de rendir ponencia.

Varias reuniones se desarrollaron con comunidades, sectores gremiales y demás, y es justamente el haber realizado distintos diálogos lo que nos lleva en éste caso a rendir ponencia negativa, no sin antes advertir que la iniciativa es noble y si se quiere necesaria, pero adolece de distintos vicios que la hacen inviable.

De hecho, habrá que traer en cita lo dicho por la mayor autoridad minera del país que no es otra que la Agencia Nacional de Minería, la que, atendiendo solicitud de concepto elevado por el suscrito representante, fue contundente en advertir que "(...) Visto lo anterior, al no observarse el cumplimiento del requisito de la consulta previa respecto al proyecto de ley 'Por la cual se reforma el Código de Minas y se dictan otras disposiciones', no se considera pertinente que la Agencia Nacional de Minería emita un concepto sobre el articulado propuesto en el marco de sus competencias. Esto, en tanto el proyecto de ley en cuestión no está exento del deber constitucional de agotar previamente la consulta con las comunidades étnicas que podrían verse afectadas. De no llevarse a cabo dicha consulta o

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

---

Carrera 7 N° 8-68 Of. 701  
Edificio Nuevo del Congreso de la Republica  
jose.cardona@camara.gov.co



de no ofrecerse las debidas garantías de participación, se estaría vulnerando el ejercicio de este derecho fundamental, lo cual transgrediría tanto la Constitución (art. 330) como el Convenio 169 de la OIT (art. 6o), que establecen la obligación del Estado de consultar de manera previa, libre e informada a las comunidades étnicas sobre las medidas que puedan afectarlas directamente.

El incumplimiento de este requisito (**en eventual aprobación de esta ley**), despojaría a las comunidades étnicas de su derecho a una participación activa en la toma de decisiones que las afectan, lo que, en última instancia, contravendría los principios constitucionales de pluralismo y autonomía de los pueblos indígenas y afrodescendientes, reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales ratificados por Colombia. (lo escrito en subrayas y negrillas es un agregado de nuestra parte)

En virtud de lo expuesto anteriormente, sometemos a consideración del Honorable Representante las razones señaladas, con el propósito de que no se dé inicio al trámite del presente proyecto de ley hasta que se realice la consulta previa correspondiente, garantizando así la participación de las comunidades étnicas (...).

De hecho, el párrafo del art. 330 de la C.P. dispone "(...) La explotación de los recursos naturales en los territorios indígenas se hará sin desmedro de la integridad cultural, social y económica de las comunidades indígenas. En las decisiones que se adopten respecto de dicha explotación, el Gobierno propiciará la participación de los representantes de las respectivas comunidades (...)", lo cual refuerza la postura de la ANM.

Para acabar de entender este asunto, nos permito citar lo dicho por Gloria Amparo Rodríguez. Directora en la línea de Investigación en Derecho Ambiental, adscrita a la Facultad de Jurisprudencia. Universidad del Rosario, en septiembre 23 de 2008, (...) La Consulta Previa es un derecho fundamental, que se convierte en un trámite obligatorio que debe ejecutarse de acuerdo con los usos y costumbres de cada etnia, cada vez que se pretendan tomar decisiones que afecten a las comunidades, las cuales pueden ser: a) Medidas administrativas como la expedición de una licencia ambiental para la explotación de recursos naturales y b) Medidas legislativas como la expedición de normas que involucren o afecten a estos pueblos (Corte Constitucional, Sentencia T-382 de 2006 (...)).

La sentencia SU 039 DE 1.997 dispone que "(...) *La institución de la consulta a las comunidades indígenas que pueden resultar afectadas con motivo de la explotación de los recursos naturales, comporta la adopción de relaciones de comunicación y entendimiento, signadas por el mutuo respeto y la buena fe entre aquéllas y las autoridades públicas, tendientes a buscar: a) Que la comunidad tenga un conocimiento pleno sobre los proyectos destinados a explorar o explotar los recursos naturales en los territorios que ocupan o les pertenecen, los mecanismos, procedimientos y actividades requeridos para ponerlos en ejecución. b) Que igualmente la comunidad sea enterada e ilustrada sobre la manera como la ejecución de los referidos proyectos puede conllevar una afectación o menoscabo a los elementos que constituyen la base de su cohesión social, cultural, económica y política y, por*

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA



*ende, el sustrato para su subsistencia como grupo humano con características singulares. c) Que se le dé la oportunidad para que libremente y sin interferencias extrañas pueda, mediante la convocación de sus integrantes o representantes, valorar conscientemente las ventajas y desventajas del proyecto sobre la comunidad y sus miembros, ser oída en relación con las inquietudes y pretensiones que presente, en lo que concierna a la defensa de sus intereses y, pronunciarse sobre la viabilidad del mismo. Se busca con lo anterior, que la comunidad tenga una participación activa y efectiva en la toma de la decisión que deba adoptar la autoridad, la cual en la medida de lo posible debe ser acordada o concertada (..)*  
“

### **3. EXPOSICION SOBRE LA INCONVENIENCIA DE LA INICIATIVA**

La justificación del proyecto de ley, radica como lo dice el autor en la necesidad de dar respuesta a situaciones de bloqueo institucional en lo relacionado con el ordenamiento territorial, decretando la construcción de líneas de base geológicas, económicas, sociales y ambientales, en escala suficiente para la planificación territorial.

Como lo dice el autor, el código de minas objeto de revisión y modificación data de 1988, con modificación y ajustes del año 2001 mediante la ley 685, donde el país le apostó a un modelo orientado a la industria minera soportado en el sector privado, el cual se ha desdibujado con los extremismos ambientales que han conseguido sustraer al 84% de los territorios rurales de la actividad extractiva y productiva.

Identidad absoluta genera la afirmación contenida en la exposición de motivos del proyecto de ley, cuando allí se dice que “hoy la mayor parte de los proyectos mineros están condenados al fracaso, dado el insuperable enmarañamiento que impide de manera reprochable la actividad minera en Colombia, a lo que debe añadirse el extremismo ambiental y social de actores contrarios al desarrollo productivo y a la estabilidad socioeconómica de la nación”, lo cual claramente se puede leer en la página 3 de la exposición de motivos.

Como lo dijimos en un principio la reforma y modernización del código de minas es una necesidad para resolver la paquidermia que hoy acompaña las acciones de la autoridad nacional minera, la que más que autoridad pareciera fungir de autoridad ambiental, cuyo principal norte no es otro que impedir el avance de la minería.

Pareciera que ejercer la pequeña minería en Colombia no solo es asunto alejado de la protección del estado, sino que las visiones modernas desde el gobierno están asociadas a la criminalización de los actores, como si ser pequeño minero y ser delincuente fueran sinónimos en un país en que la autoridad minera se resiste en hacer audiencias públicas, entrega de títulos, diálogos con autoridades territoriales, concertaciones y por tanto colocan el 63% de las unidades productivas mineras censadas, a que trabajen sin títulos, sobre todo cuando el 98% de los intervinientes hacen parte de la pequeña y/o mediana minería.

El país ambiental demanda y reclama que se tengan controles frente a los procesos irregulares de minería, buscando la protección de aguas, bosques, aire y demás, pero el país económico demanda que se brinde una coexistencia armónica y pacífica entre el medio ambiente y las condiciones económicas que la sociedad reclama y que los inversionistas

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA



pretenden, pues de lo contrario, estaríamos resignando las posibilidades financieras y económicas que brindan uno de los renglones más importantes de la economía del país.

Proponer la delimitación de distritos mineros especiales, así como la construcción de líneas de base y evaluaciones ambientales estratégicas, es una necesidad, a la vez que es necesario definir con criterio técnico, mas no con criterio político y mucho menos con pensamientos caprichosos, las zonas excluibles de minería y las zonas de minería restringida son necesarias, pero deben obedecer a especiales razones medioambientales y de conveniencia.

Es absolutamente necesario que el país legisle sobre las condiciones que deben tener las diferentes manifestaciones de explotación minera, donde resulta inaceptable que, en ausencia de estratificación de explotación minera por escalas, las condiciones y requisitos de una gran concesión minera sea casi las mismas que se les imponen a pequeños mineros que lejos de ser inversionistas o industriales, simplemente hacen de la minería en pequeña escala un medio o mecanismo de subsistencia.

El último censo minero parcial, desarrollado en Colombia, indicaba que de 14.357 minas existentes o por lo menos con actividad, solo 208 se consideraban grandes, cerca de 3.000 eran medianas y todas las demás pequeñas, donde además se advertía que la ilegalidad minera en pequeña escala era total en departamentos como Chocó, Guajira y Magdalena, y bastante alta en Córdoba, Atlántico, Bolívar, Risaralda, Cauca y Antioquia.

El país asiste a un escenario “legal” en el cual la gran parte de las normas se dirige a regular actividades de mediana y gran minería, cuando la pequeña minería que es la mayor parte de esta actividad tiene pocos elementos jurídicos que la regulen o la protejan y muy por el contrario tiene demasiadas acciones legales o administrativas que la restrinjan o la eliminen.

Por todo lo dicho, es que insisto en la necesidad de acompañar un proyecto que tenga esta orientación, pero la construcción de estas leyes demandan la necesaria participación de las comunidades en procesos de co construcción, que no es otra cosa que aquello que el consejo de estado, la corte constitucional, la jurisprudencia y otras, han denominado las consultas previas, y es aquí donde no puede este ponente pasar por alto que este proyecto de ley adolece de un vicio insubsanable, que no es otro que la no participación ciudadana en la construcción del proyecto para entender lo que las pequeñas y medianas comunidades mineras reclaman, demandan o necesitan.

Tal como lo afirma la autoridad nacional minera en el concepto arrimado al despacho de este ponente “(...) En este punto cabe recordar que la consulta previa, consagrada en el artículo 61 del Convenio 1692 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y en la jurisprudencia de la Corte Constitucional, tiene como propósito principal que las comunidades étnicas, tales como los pueblos indígenas y afrodescendientes, tengan voz en los procesos legislativos y administrativos (...)”. Es un acuerdo de la OIT, el que obliga al país a que este tipo de iniciativas esté prevalido y acompañado de los diálogos con las comunidades étnicas, bien por raizales, bien por afros o bien por indígenas.

Incluso, no olvidemos “(...) En este contexto, la Corte ha interpretado que la consulta no es solo un derecho, sino una obligación del Estado para garantizar la protección efectiva de la diversidad cultural y los derechos colectivos de estas comunidades (...)”. La postura anterior nos muestra que lo que para las comunidades es un derecho, para el estado es una obligación, y como quiera que en el presente asunto no se respetó el derecho de las

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA



comunidades ni se desarrolló la obligación del estado representado en este caso por el congreso, cualquier avance legislativo estaría indefectiblemente condenado a perder su efecto al momento de la más mínima revisión de carácter constitucional.

Una afirmación final de la ANM citando la corte indica que "(...) En resumen, la posición de la Corte Constitucional es clara en que las medidas legislativas que puedan afectar a las comunidades étnicas diferenciadas deben ser consultadas previamente con ellas. Esta obligación busca evitar cualquier afectación directa a sus derechos y promover una verdadera inclusión en los procesos de decisión, fortaleciendo así el modelo de democracia participativa y pluralista que reconoce la diversidad étnica y cultural como un valor fundamental en la sociedad colombiana (...)". Lo anterior es señal inequívoca de que no es facultativo el desarrollo de consultas previas, es obligatorio, y en este caso se advierte como ausente.

La misma Corte ha dicho en sentencia C054 -23, M.P. JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS. "(...) La Corte ha sostenido que **en materia de medidas legislativas la consulta previa se debe realizar con anterioridad a la radicación del proyecto de ley en el Congreso de la República, lo cual obedece a la exigencia de oportunidad de la consulta, ya que una vez adoptadas "la participación de las comunidades étnicas no tendría ninguna utilidad".** En este escenario, se trataría, entonces, no de un proceso de consulta, sino de una mera notificación de algo que ya ha sido decidido, situación que resultaría contraria a los criterios para la aplicación de la consulta".(...)(subrayas y negrilla fuera de texto)

Múltiples sentencias y pronunciamientos de tribunales de cierre como el estado, la corte constitucional y la propia corte suprema de justicia, demandan e imponen a esta célula legislativa el cumplimiento de obligaciones obrantes no solo en la legislación si no también fijadas por vía de jurisprudencia, lo cual bien puede advertirse, no solo en el concepto previo adjunto a la presente ponencia, sino también en las vastas jurisprudencias de las cortes ya citadas.

Vale la pena tener en cuenta que la misma jurisprudencia definió que "(...) Como se expuso en la Sentencia C-348 de 2021, desde la SU-039 de 1997 la Corte ha reconocido que la consulta previa "es un derecho fundamental autónomo, que permite proteger la pervivencia y preservación de (...) comunidades culturalmente diferenciadas (...) [garantizando] su identidad como minoría étnica y cultural, organizadas y reguladas mediante sus prácticas tradicionales(...)"

La sentencia C 891 es precisa para el caso minero, y si bien obliga a la consulta, no obliga a un acuerdo "(...) Conforme a lo anterior, por principio **general el Gobierno está obligado a propiciar mecanismos efectivos y razonables de participación en los asuntos que afecten a las comunidades indígenas.** Sin embargo, si no se llega a un acuerdo con estas últimas, no tiene por qué frenarse el proceso legislativo en asuntos que a la vez son de interés general, como ocurre en el caso minero (...)"

Una cita bastante apropiada para este asunto es la rendida por el antropólogo Rodolfo Stavenhagen Gruenbaum en el proceso adelantado entre la comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingini y el Estado de Nicaragua, resuelto en la Corte Interamericana de Derechos Humanos:

*"(...) "Un tema fundamental en la definición de los pueblos indígenas es la relación de éstos con la tierra. Todos los estudios antropológicos, etnográficos, toda la documentación*

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA



*que las propias poblaciones indígenas han presentado en los últimos años, demuestran que la relación entre los pueblos indígenas y la tierra es un vínculo esencial que da y mantiene la identidad cultural de estos pueblos. Hay que entender la tierra no como un simple instrumento de producción agrícola, sino como una parte del espacio geográfico y social, simbólico y religioso, con el cual se vincula la historia y actual dinámica de estos pueblos.*

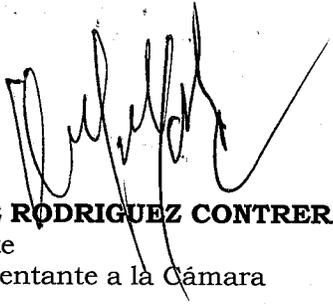
*“La mayoría de los pueblos indígenas en América Latina son pueblos cuya esencia se deriva de su relación con la tierra, ya sea como agricultores, como cazadores, como recolectores, como pescadores, etc. El vínculo con la tierra es esencial para su autoidentificación. La salud física, la salud mental y la salud social del pueblo indígena están vinculadas con el concepto de tierra. Tradicionalmente, las comunidades y los pueblos indígenas de los distintos países en América Latina han tenido un concepto comunal de la tierra y de sus recursos (...)”*

La Corte Constitucional ha dicho que “(...) es claro que, en ese caso, la entidad debe brindarle a las comunidades, en un momento previo a la radicación del proyecto en el Congreso de la República, las debidas oportunidades para que ellas no sólo conozcan a fondo el proyecto sino, sobre todo, para que puedan participar activamente e intervenir en su modificación, si es preciso (...)”.

Por todo lo anterior y en el entendido, que los ponentes no adjuntan material que permita advertir la construcción de la presente norma o proyecto, con participación de las comunidades étnicas, me permito presentar, ponencia negativa al proyecto de ley el proyecto de ley 340 de 2024 Cámara “POR LA CUAL SE REFORMA EL CÓDIGO DE MINAS Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES” y solicitamos respetuosamente a los representantes de la comisión quinta constitucional permanente que al momento de presentar la ponencia nos acompañen con su voto negativo.

Cordialmente,

  
**JOSÉ OCTAVIO CARDONA LEÓN**  
Coordinador Ponente  
Representante a la Cámara

  
**JAIME RODRIGUEZ CONTRERAS**  
Ponente  
Representante a la Cámara

  
**LUIS RAMIRO RICARDO VUELVAS**  
Ponente  
Representante a la Cámara

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA



#### 4. MARCO NORMATIVO

- Ley 685 código minero
- Convenio 169 de la OIT
- Ley 21 de 1991
- Decreto 1397 de 1996
- Jurisprudencias Corte constitucional

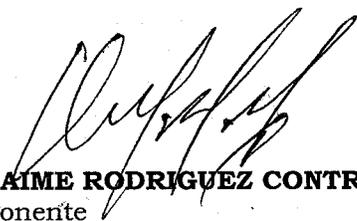
#### 5. PROPOSICIÓN

Con base en las razones anteriormente expuestas, nos permitimos presentar **PONENCIA NEGATIVA** al Proyecto de Ley No. 008-2023 Cámara **"POR LA CUAL SE DICTA LA LEY MARCO DEL NATURISMO TENDIENTE A PROMOVER LA INVESTIGACION, DIVULGACION, USO, TRANSFORMACION, ACONDICIONAMIENTO Y ACCESO A LAS PROPIEDADES DE RECURSOS NATURALES Y SE ESTABLECEN LAS CATEGORIAS QUE FACILITAN SU MANEJO Y USO"**, y solicitamos a la Comisión Quinta Constitucional de la Cámara de Representantes el archivo de dicha iniciativa.

Cordialmente,



**JOSÉ OCTAVIO CARDONA LEÓN**  
Coordinador Ponente  
Representante a la Cámara



**JAIME RODRIGUEZ CONTRERAS**  
Ponente  
Representante a la Cámara



**LUIS RAMIRO RICARDO VUELVAS**  
Ponente  
Representante a la Cámara