

MEMORIA JUSTIFICATIVA

“Por la cual se determina la metodología de distribución y asignación parcial de los recursos de regalías por comercialización de mineral sin identificación de origen y se toman otras determinaciones”

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

Que el artículo 334 de la Constitución Política faculta al Estado para intervenir en la producción, distribución y consumo de los bienes para mejorar la calidad de vida de los habitantes y asegurar que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso al conjunto de los bienes y servicios básicos.

Que el 18 de julio de 2011 fue sancionado el Acto Legislativo 05 de 2011 *“Por el cual se constituye el Sistema General de Regalías, se modifican los artículos 360 y 361 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones sobre el régimen de regalías y compensaciones”*, el cual fue reglamentado mediante la Ley 1530 de 2012.

Que de conformidad con lo establecido en el numeral 8 del artículo 2 de la Ley 1530 de 2012, uno de los fines y objetivos del Sistema General de Regalías es: *“incentivar o propiciar la inversión en la restauración social y económica de los territorios donde se desarrollen actividades de exploración y explotación de recursos naturales no renovables...”*.

Que el artículo 22 de la Ley 1530 de 2012 consagra que: *“con los recursos del Sistema General de Regalías se podrán financiar proyectos de inversión y la estructuración de proyectos, como componentes de un proyecto de inversión o presentados en forma individual. (...)”*.

Que el artículo 9 de la Ley 1942 de 2018 *“Por la cual se decreta el presupuesto del Sistema General de Regalías para el bienio del 1 de enero de 2019 al 31 de diciembre de 2020”*, determinó la incorporación de regalías por comercialización de mineral sin identificación de origen después del Acto Legislativo número 05 de 2011 y para el efecto en su numeral primero indicó *“1. Incorpórese al Presupuesto de Ingresos del Sistema General de Regalías para el bienio del 1 de enero de 2019 al 31 de diciembre de 2020, la suma de cuarenta y cuatro mil trescientos noventa y nueve millones novecientos ochenta y un mil trece pesos moneda legal (\$44.399.981.013), provenientes de los recursos que luego de la entrada en vigencia del Acto Legislativo número 05 de 2011 fueron recaudados por la Autoridad Minera Nacional en virtud de la acreditación de pago de regalías en la exportación de minerales, productos o subproductos mineros de oro, plata y platino, cuyo origen de explotación no haya sido identificado por el exportador por proceder de la comercialización de material de chatarra o en desuso...”* y así mismo, en su parágrafo estableció que dichos recursos, serán distribuidos y asignados por el Ministerio de Minas y Energía por única vez, a los beneficiarios de las asignaciones directas y compensaciones.



Que el 26 de diciembre de 2019 fue sancionado el Acto Legislativo 05, el cual modifica el artículo 361 de la Constitución Política estableciendo que “(...) Los ingresos corrientes del Sistema General de Regalías se destinarán a la financiación de proyectos de inversión que contribuyan al desarrollo social, económico y ambiental de las entidades territoriales”..

Que de acuerdo con lo establecido en el párrafo 2 transitorio del mencionado Acto Legislativo 05 de 2019, determina que hasta tanto se promulgue la ley o se expidan por el Presidente de la República los decretos con fuerza de ley que ajusten el Sistema General de Regalías, seguirá vigente el régimen de regalías contemplado en los Actos Legislativos 05 de 2011 y 04 de 2017 y las normas que los desarrollen.

Que mediante la Resolución número 0000380 del 10 de marzo de 2020, el Ministerio de Salud y Protección Social adoptó, entre otras, medidas preventivas sanitarias de aislamiento y cuarentena de las personas que, a partir de la entrada en vigencia de la precitada resolución, arribaran a Colombia desde la República Popular China, Francia, Italia y España.

Que la Organización Mundial de la Salud declaró el 11 de marzo de 2020 que el brote del nuevo coronavirus COVID-19 es una pandemia, esencialmente por la velocidad en su propagación, por lo que instó a los Estados a tomar acciones urgentes y decididas para la identificación, confirmación, aislamiento, monitoreo de los posibles casos y el tratamiento de los casos confirmados, así como la divulgación de las medidas preventivas.

Que mediante Resolución 385 del 12 de marzo de 2020 el Ministerio de Salud y Protección Social declaró *“la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19”* en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020, y en virtud de la misma, se establecieron disposiciones destinadas a la prevención y control de la propagación del virus y mitigación de sus efectos.

Que mediante los Decretos Legislativos 417 del 17 de marzo de 2020 y 637 del 6 de mayo de 2020 se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, y en el artículo 3 de este último, se ordena que “El Gobierno nacional adoptará mediante decretos legislativos, además de las medidas anunciadas en la parte considerativa de este decreto, todas aquellas medidas adicionales necesarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, así mismo dispondrá de las operaciones presupuesta les necesarias para llevarlas a cabo”.

Así mismo determinó “Que el 42,4% de los trabajadores en Colombia trabajan por cuenta propia y 56,4% no son asalariados, Los ingresos de este tipo de trabajadores y sus dependientes dependen de su trabajo diario y esta actividad se ha visto repentina y sorprendentemente restringida por las medidas necesarias para controlar el escalamiento de la pandemia. Adicionalmente, estos hogares son vulnerables al no contar con mecanismos para reemplazar los ingresos que dejarán de percibir por causa de las medidas sanitarias.

Que las medidas sanitarias resultan en una reducción de los flujos de caja de personas y empresas. Los menores flujos de caja conlleva a posibles incumplimientos pagos y obligaciones, rompiendo relaciones de largo plazo entre deudores y acreedores que se basan en la confianza y pueden tomar períodos largos en volver a desarrollarse...”

Adicionalmente, en la precitada norma se ordena en el artículo 3 que *“el Gobierno nacional adoptará mediante decretos legislativos, además de las medidas anunciadas en la parte considerativa de este decreto, todas aquellas medidas adicionales necesarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, así mismo dispondrá las operaciones presupuestales necesarias para llevarlas a cabo”*.

Que el Presidente de la República por medio del Decreto 457 de 2020 impartió instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, estableciendo la medida de aislamiento preventivo obligatorio desde las cero horas (00:00) del 25 de marzo de 2020 hasta las cero (00:00) del día 13 de abril de 2020, medida que fue ampliada inicialmente hasta el 27 de abril de 2020 mediante Decreto 531 de 8 de abril de 2020 y posteriormente mediante Decreto 593 del 24 de abril de 2020 hasta el día 11 de mayo del presente año.

Que con el fin de que el aislamiento se haga efectivo, los Decretos referidos en la consideración anterior, *“limita totalmente la libre circulación de personas y vehículos en el territorio nacional”*, con algunas excepciones que buscan garantizar el derecho a la vida, a la salud y la supervivencia de los habitantes del país.

En el artículo 3 del Decreto 457 de 2020 se introdujeron garantías para el aislamiento preventivo obligatorio, dentro de las cuales destacamos las que están relacionadas al sector minero: (numeral 25. [iii]) La cadena logística de insumos, suministros para la producción, el abastecimiento, importación y suministro de minerales (numeral 30) Las actividades estrictamente necesarias para operar y realizar los mantenimientos indispensables de empresas, plantas industriales o minas, del sector público o privado, que por la naturaleza de su proceso productivo requieran mantener su operación ininterrumpida.

Que para garantizar el derecho a la vida, a la salud en conexidad con la vida y la supervivencia, los mineros de subsistencia y los mineros que trabajan bajo alguna de las figuras habilitadas por la ley para la explotación, suspendieron sus actividades atendiendo el aislamiento preventivo obligatorio en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, lo cual conlleva consecuencias económicas adversas a estas poblaciones más vulnerables.

Que mediante el Decreto 513 del 2 de abril de 2020 *“se establecen medidas relacionadas con el ciclo de los proyectos de inversión pública susceptibles de ser financiados con recursos del Sistema General de Regalías, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”*.

Que con base en las consideraciones mencionadas, y en aras de proferir medidas que mitiguen o reduzcan los efectos económicos y sociales que conlleva la emergencia, el 15 de abril de 2020 se expide Decreto 574, mediante el cual el Gobierno Nacional adopta medidas para el sector minas y energía, entre las cuales se encuentra el artículo 2 denominado ***“Disposición de los recursos de regalías por comercialización de mineral sin identificación de origen”***, el cual determina que:



“El Ministerio de Minas y Energía, en el marco de sus competencias, determinará la metodología para las distribuciones a que haya lugar y asignará los recursos provenientes de regalías por comercialización de mineral sin identificación de origen después del Acto Legislativo 05 de 2011 a que se refiere el artículo 9 de la Ley 1942 de 2018, prioritariamente, entre los municipios productores que cuenten con mineros de subsistencia inscritos o que trabajan bajo alguna de las figuras habilitadas por la ley para la explotación. Los recursos a que se refiere este artículo podrán destinarse a proyectos de inversión que tengan por objeto implementar las acciones necesarias para la atención y ayuda humanitaria de dicha población, tendientes a conjurar la Emergencia Económica, Social y Ecológica y evitar su agravamiento e impedir la extensión de sus efectos, en los términos del Decreto Legislativo 513 de 2020. Para el efecto, el concepto de inversión de que trata este artículo tendrá el tratamiento de asignaciones directas...”

Que con el fin de dar cumplimiento a lo previsto en la norma citada, el Ministerio de Minas y Energía estructurará la metodología de distribución y asignación de los recursos citados, a partir de criterios relacionados con la producción establecida en la Resolución 40103 de 2017 para los mineros de subsistencia, la cantidad de estos mineros inscritos en cada uno de los municipios productores a 30 de marzo de 2020 en la plataforma vigente y los mineros que trabajan bajo alguna de las figuras habilitadas por la ley para la explotación, teniendo en cuenta la información existente en las diferentes bases de datos del Gobierno nacional con el fin de identificar los mineros que no hayan recibido ayuda por otros programas desde el nivel central.

Que a 30 de marzo de 2020, los sistemas de información reportan un total de 110.327 mineros de subsistencia, distribuidos en 98.916 barequeros, 6.389 chatarreros y 5.022 bajo la categoría de otros mineros.

Que los mineros de subsistencia de acuerdo con la Resolución 40103 de 2017 cuentan con unos volúmenes máximos de producción, tal y como se muestra a continuación:

Tabla 1. Volúmenes de producción en minería de subsistencia

Mineral y/o materiales		Valor promedio mensual	Valor máximo de producción anual
Metales preciosos (Oro, plata, platino)		35 gramos (g)	420 gramos (g)
Arenas y gravas de río (destinados a la industria de la construcción)		120 metros cúbicos (m³)	1440 metros cúbicos (m³)
Arcillas		80 Toneladas (ton)	960 Toneladas (ton)
Piedras preciosas	Esmeraldas	50 quilates	600 quilates
	Morrallas	1.000 quilates	12.000 quilates
Piedras semipreciosas		1.000 quilates	12.000 quilates

Fuente: Ministerio de Minas y Energía.

Que igualmente existe una población vulnerable afectada, adicional a los mineros de subsistencia, que corresponde a aquellos mineros que trabajan bajo alguna de las figuras con

prerrogativa de explotación, es decir, aquellas figuras legalmente constituidas diferentes al título minero pero que permiten la actividad de explotación minera y que corresponde a las siguientes figuras legales:

MECANISMO	SOPORTE LEGAL
Subcontrato de formalización minera	Ley 1658 de 2013, Ley 1753 de 2015. Decreto 1949 de 2017. Artículo 22. Ley 1955 de 2019 Licencia Ambiental Temporal para la formalización
Área de Reserva Especial	Artículo 31 Ley 385 de 2001. Artículo 22. Licencia Ambiental Temporal para la formalización
Legalización de Hecho	Artículo 165 de la Ley 685 de 2001. Artículo 22. Ley 1955 de 2019 Licencia Ambiental Temporal para la formalización
Legalización de Minería Tradicional	Ley 1955 de 2019, artículo 325, artículo 22. Licencia Ambiental Temporal para la formalización

Que se identifican 5.203 beneficiarios de las figuras habilitadas por la ley para la explotación minera en su tránsito a lograr operar bajo el amparo de un título; 3.207 personas con solicitudes de formalización de minería tradicional; 1.571 beneficiarios de Áreas de Reserva Especial delimitadas y declaradas; 280 personas con subcontratos de formalización minera autorizados; y 145 personas con solicitudes de legalización.

Que a partir de los municipios productores y mineros identificados, se realizó un análisis con los programas sociales del Gobierno nacional con ocasión de la emergencia del COVID 19, de manera tal que se garantice que estos recursos lleguen a la población más afectada y vulnerable, quienes, por diferentes razones, no son beneficiarios de ninguno de ellos, con lo cual se logró identificar que 61.197 no percibe ayudas por estos conceptos.

Que de acuerdo con la estructuración del Programa de Ingreso Solidario, se ha establecido la suma de \$160.000 para apoyar poblaciones vulnerables que ven afectados sus ingresos en razón de las acciones de protección de la salud y la vida derivadas del COVID 19 y que no han recibido otros auxilios del Gobierno como son Familias en acción, Colombia mayor, Jóvenes en acción y devolución del IVA; valor que igualmente será adoptado por el Ministerio de Minas y Energía para la asignación y distribución de los recursos de que trata esta Resolución.

Que los recursos de la acreditación de pago de regalías en la exportación de minerales, productos o subproductos mineros de oro, plata y platino, cuyo origen de explotación no haya sido identificado por el exportador por proceder de la comercialización de material de chatarra o en desuso, a través de la aprobación de proyectos de inversión que presenten los entes territoriales, se distribuirá a los municipios productores la suma de **NUEVE MIL CUATROCIENTOS OCHENTA Y SIETE MILLONES DOSCIENTOS MIL PESOS (\$9.487.200.000)**, una vez el Ministerio de Minas y Energía considere necesaria la distribución de la suma restante, emitirá el correspondiente acto administrativo.

Que aunado a lo anterior, esta norma busca que los proyectos que se generen por los municipios productores que cuenten con mineros de subsistencia inscritos o que trabajan bajo alguna de las

figuras habilitadas por la ley para la explotación, con el fin de implementar las acciones necesarias para la atención y ayuda humanitaria de dicha población, de acuerdo con la destinación específica determinada en la metodología, logre igualmente apalancar la economía local por medio de proveedores legales locales que igualmente ayuden a conjurar la Emergencia Económica, Social y Ecológica y evitar su agravamiento e impedir la extensión de sus efectos en territorio.

Que de conformidad con lo expuesto, resulta necesario adoptar medidas extraordinarias en el sentido de definir la metodología de asignación parcial de los recursos de regalías por comercialización de mineral sin identificación de origen de que trata el artículo 9 de la Ley 1942 del 2018. Para lo anterior, fue necesario realizar cruces de bases de datos y evaluar criterios para determinar dicha metodología, los cuales están determinados y discriminados en el informe técnico, anexo a esta memoria justificativa.

2. ÁMBITO DE APLICACIÓN Y SUJETOS A QUIENES VA DIRIGIDO.

Esta Resolución está dirigida al Ministerio de Minas y Energía, los municipios productores definidos por el párrafo primero del artículo 4 de la Ley 1530 de 2012, con presencia de mineros de subsistencia inscritos o que trabajan bajo alguna de las figuras habilitadas por la ley para la explotación que no cuenten con apoyo de las ayudas destinadas por el Gobierno nacional conforme a la metodología que se pretende definir.

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 que se propone, se expide con base en las facultades legales del Ministerio de Minas y Energía, en especial el Decreto 0381 de 2012, modificado por el Decreto 1617 de 2013, el artículo 208 de la Constitución política, el literal a del artículo 61 de la Ley 489 de 1998 y el artículo 2 del Decreto Legislativo 574 de 2020 y con base en lo dispuesto el artículo 2 del Decreto 574 de 2020.

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

3.2. Vigencia de la ley o norma reglamentada o desarrollada

Actualmente se encuentra vigente el Decreto 574 de 2020 *“por el cual se adoptan medidas en materia de minas y energía, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”* y específicamente el artículo 2 *“Disposición de los recursos de regalías por comercialización de mineral sin identificación de origen”*

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

El artículo en mención busca reglamentar el artículo 2 denominado “*Disposición de los recursos de regalías por comercialización de mineral sin identificación de origen*” del Decreto 574 de 2020 “*por el cual se adoptan medidas en materia de minas y energía, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica*”, en el sentido de determinar la metodología de distribución y asignación y de los recursos de regalías por comercialización de mineral sin identificación de origen y se hace una distribución y asignación parcial.

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. (Grupo de Defensa Jurídica)

(pendiente de validación)

4. IMPACTO ECONÓMICO.

La Resolución propuesta no implica la necesidad de proporcionar recursos adicionales de los que cuenta el Sistema de Regalías para atender las necesidades relacionadas con la aplicación del artículo 2 del Decreto 574 de 2020 y no excederá de los recursos definidos en el artículo 9 de la Ley 1942 de 2018.

5. DISPONIBILIDAD PRESUPUESTAL.

No se requiere. Con el proyecto propuesto no se generan costos fiscales. Adicionalmente, el sistema de regalías cuenta con recursos que provienen de la exportación de minerales, productos o subproductos mineros de oro, plata y platino, cuyo origen de explotación no haya sido identificado por el exportador por proceder de la comercialización de material de chatarra o en desuso, que asciende a la suma de CUARENTA Y CUATRO MIL TRESCIENTOS NOVENTA Y NUEVE MILLONES NOVECIENTOS OCHENTA Y UN MIL TRECE PESOS MONEDA LEGAL (\$44.399.981.013) y de los cuales se pretende asignar NUEVE MIL CUATROCIENTOS OCHENTA Y SIETE MILLONES DOSCIENTOS MIL PESOS (\$9.487.200.000)

6. IMPACTO MEDIOAMBIENTAL O SOBRE EL PATRIMONIO CULTURAL.

El proyecto de resolución propuesto, no genera ningún tipo de impacto ambiental ni tampoco sobre el Patrimonio Cultural de la Nación; toda vez que determina la metodología de distribución y asignación y de los recursos de regalías por comercialización de mineral sin identificación de origen y se hace una distribución y asignación parcial.

7. CONSULTA

No aplica por cuanto el acto administrativo solo pretende implementar la metodología de asignación parcial de los recursos de regalías por comercialización de mineral sin identificación de origen y hacer la respectiva asignación de acuerdo con la normativa vigente, lo

cual no genera ninguna incidencia para las comunidades étnicas –indígenas, negritudes, ni minorías reconocidas legal y constitucionalmente.

Así mismo, la expedición del proyecto normativo no requiere ser informada a la Superintendencia de Industria y Comercio, en los términos del artículo 7 de la Ley 1340 de 2009, toda vez que sus disposiciones no tienen incidencia sobre la libre competencia en los mercados.

8. PUBLICIDAD

En cumplimiento de lo dispuesto por el numeral 8º del artículo 8º de la Ley 1437 de 2011, el proyecto de acto administrativo se publicará en la página web del Ministerio de Minas y Energía.

Así mismo, y de conformidad con lo dispuesto por el artículo 2º de la Resolución 41304 de 2017 proferida por el Ministerio de Minas y Energía, que contempla de manera excepcional que la publicación de los actos administrativos podrá hacerse por un plazo inferior a quince (15) días, se solicitó autorización a la Ministra de Minas y Energía con el fin de publicar el proyecto de acto administrativo propuesto por el término de dos días, el cual fue aprobado mediante memorando del día 14 de mayo del 2020.

9. CONCEPTO DEL DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

Teniendo en cuenta que el proyecto de Decreto no crea, reglamenta o modifica nuevos trámites como lo dispone el artículo 2.1.2.1.11 del Decreto 1609 de 2015, no se requiere concepto previo del Departamento Administrativo de la Función Pública.

10. MATRIZ RESUMEN OBSERVACIONES Y COMENTARIOS

Una vez recibidas las observaciones se revisará este punto.

11. INFORME GLOBAL DE LAS OBSERVACIONES Y COMENTARIOS

Una vez recibidas las observaciones se revisará este punto.

La presente Memoria Justificativa fue elaborada por la Dirección de Formalización Minera, el Grupo de Ejecución Estratégica del Sector Extractivo y la viabilidad jurídica cuenta con la revisión y visto bueno de la Oficina Asesora Jurídica.

Cordialmente,

SANDRA ROCIO SANDOVAL VALDERRAMA

Directora (e) de Formalización Minera.

JOSE DAVID INSUASTI AVENDANO

Coordinador

Grupo de Ejecución Estratégica del Sector Extractivo

V° B°. LUCAS ARBOLEDA HENAO

Jefe Oficina Asesora Jurídica.

Proyectó Elsa Yadira Laitón Sotelo

Revisó: María Paula Moreno- Luz Mireya Rojas-

Aprobó: Sandra Rocío Sandoval Valderrama – José David Insuasti