

Entidad originadora:	MINISTERIO DE MINAS Y ENERGÍA
Fecha (dd/mm/aa):	14/09/2023
Proyecto de Decreto:	<i>“Por el cual se adiciona el Decreto Único reglamentario del Sector Administrativo de Minas y Energía 1073 de 2015, en relación con los mecanismos necesarios para determinar la procedencia y trazabilidad de los minerales, registrar las transacciones mineras y establecer las herramientas de control necesarias para su aplicación”.</i>

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

Colombia es un país donde la actividad minera tiene suma relevancia, no solo por su aporte al PIB, sino también y en especial por las dinámicas sociales, económicas, territoriales, culturales y ambientales asociadas a su desarrollo. En este contexto la debida administración de los bienes mineros del país reviste seria complejidad dada la alta informalidad que se presenta en el sector, misma que se manifiesta especialmente, pero no de manera exclusiva, en el caso de la minería aurífera, carbonífera y de materiales de construcción.

La informalidad en el sector, no se limita exclusivamente a las actividades propias de la extracción de los minerales del subsuelo, sino que involucra también las dinámicas propias de su comercialización tanto en el mercado nacional como internacional, situación que lesiona seriamente las finanzas públicas favoreciendo la evasión del pago de regalías, impuestos y contraprestaciones.

A propósito, de acuerdo con el documento *“Evaluación del control a la extracción ilícita de minerales por parte de las entidades del orden nacional que estructuran el sector minero colombiano y la Gobernación de Antioquia 2015-2020”* de la Contraloría General de la República, *“la Universidad Nacional, realizó un análisis detallado entre la producción y exportación realizada en el primer semestre del año 2017, cuya información fue entregada por parte de la ANM y el Departamento Administrativo Nacional de Estadística-DANE respectivamente y encontró un desbalance al cruzar estos datos, por valor de 3,05 toneladas de oro de más en las exportaciones, dando indicio de posibles fenómenos de ilegalidad y la presencia de exportaciones ilegales de este commodity en territorio colombiano, y que mineros que explotan de forma ilegal el oro, suplantando a los mineros registrados como barequeros y chatarreros para legalizar sus producciones”.* Asimismo, *“evidenció que existe mineral de contrabando que ingresa al balance del oro en Colombia sin ser registrado ante las agencias estatales y se exporta sin pagar regalías, aunque pagando impuestos y sobretasas de aduana”.*

Asimismo, la Contraloría General de la República, en el documento *“Minería en Colombia: institucionalidad y territorio, paradojas y conflictos”* evidenció que *“la autoridad no cuenta con mecanismos para verificar la procedencia de los minerales que se comercializan en esos mercados y para evitar que se mezclen con materias primas extraídas en minas informales, ilegales y criminales”.*

En igual sentido, los estudios realizados sobre las evidencias de explotación de oro por parte de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) y el Ministerio de Minas y Energía (MinEnergía), para el año 2021 demuestran que la tendencia en el ámbito nacional es hacia el incremento del área detectada de Explotación de Oro de Aluvión (EVOA) en tierra. El territorio con presencia de EVOA ha tenido tendencia ascendente, con incremento del 28 % entre el 2014 y el 2020. En el 2020 el 69 % de la explotación de oro de

aluvión con maquinaria en tierra se realizó por fuera de cualquier figura de ley (69.199 ha). En el 2021, el 65 % se encuentra en la categoría de Explotación ilícita, *“que se constituyen en escenarios propicios para el involucramiento de estructuras armadas en esta actividad”*.

Lo anterior, evidencia que el asunto de la comercialización irregular de minerales en el país no solo es un tema relevante a propósito de la debida administración de los bienes mineros por parte de las autoridades competentes para impedir que se lesione el patrimonio público, sino que además involucra el establecimiento de estrategias necesarias para el control y seguimiento a una actividad que en algunas regiones del país ha venido siendo instrumentalizada por actores armados que han logrado introducirse e incluso ejercer control sobre este mercado obteniendo de allí importantes restas ilícitas de la cuales se alimentan.

Por ello, se torna imprescindible la toma de medidas para ejercer adecuado control sobre la procedencia lícita y las operaciones de comercialización de minerales en el territorio nacional con miras a conjurar la problemática descrita. En este escenario, la implementación de parámetros para verificar la procedencia de los minerales a partir de las herramientas jurídicas y técnicas existentes, así como la puesta en marcha de un sistema de trazabilidad de transacciones de estos bienes, de conformidad con lo establecido en el artículo 15 de la Ley 2250, resultan imprescindibles para avanzar en la consolidación de una actividad de fiscalización y control cada vez más eficaz en el sector minero.

En el sentido de lo expuesto, el artículo 80 de la Constitución Política de Colombia, establece que el Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 30 de la Ley 685 de 2001, se deberá acreditar la procedencia lícita de los minerales con la identificación de la mina de donde provengan, mediante certificación de origen expedida por el beneficiario del título minero o constancia expedida por la respectiva alcaldía para las labores de barequeo y en general, para la minería de subsistencia, en aplicación del artículo 327 de la Ley 1955 de 2019 y el Decreto 1666 de 2016 o las normas que los modifiquen, sustituyan o adicionen.

El artículo 84 de la Ley 685 de 2001 establece que, como resultado de los trabajos de exploración, el concesionario, antes del vencimiento definitivo de este período, presentará para la aprobación de la autoridad concedente o el auditor, el Programa de Trabajos y Obras de Explotación (PTO) que se anexará al contrato como parte de las obligaciones.

El artículo 100 de la Ley 685 de 2001 establece la obligación en cabeza de los titulares mineros, de llevar registros e inventarios actualizados de la extracción en boca o borde de mina y en sitios de acopio, para establecer en todo tiempo los volúmenes de los minerales en bruto y de los entregados a las plantas de beneficio y si fuere el caso las de transformación, en los términos y periodicidad que señale la autoridad.

El artículo 278 de la Ley 685 de 2001 ordena a la autoridad minera adoptar términos de referencia normalizados, aplicables en la elaboración, presentación y aprobación de los estudios mineros, guías técnicas para adelantar los trabajos y obras en los proyectos mineros y procedimientos de seguimiento y evaluación para el ejercicio de la fiscalización.

El artículo 2.2.5.6.1.1.1 “Definiciones” de la Sección 1 del Capítulo 6 del Título V de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Minas y Energía 1073 de 2015, estableció que se

entiende por Explotador Minero Autorizado las siguientes personas: (i) Titular Minero en Etapa de Explotación; (ii) Solicitantes de programas de legalización o de formalización minera siempre y cuando cuenten con autorización legal para su resolución (iii) Beneficiarios de áreas de reserva especial mientras se resuelvan dichas solicitudes; (iv) Subcontratista de formalización minera; (v) Mineros de Subsistencia. Asimismo, define el Comercializador de Minerales Autorizado (CMA), como la persona natural o jurídica que realiza de forma regular la actividad de comprar y vender minerales para transformarlos, beneficiarlos, distribuirlos, intermediarlos, exportarlos o consumirlos, debidamente inscritos en el Registro Único de Comercializadores de Minerales, y que cuente con certificación vigente de la Agencia Nacional de Minería, donde conste dicha inscripción.

El precitado artículo a la vez se define el volumen máximo de producción, como: “la cantidad máxima de minerales que puede producirse legalmente en desarrollo de la actividad de explotación minera, la cual para el caso de mineros de subsistencia se limita a los topes fijados por el Ministerio de Minas y Energía, y para los titulares mineros al volumen aprobado en el Plan de Trabajos y Obras y/o Plan de Trabajos e Inversiones.”

Dicha disposición definió el Registro Único de Comercializadores de Minerales – RUCOM, como la base de datos en la que se efectúa la publicación de los listados de los explotadores de minerales y de los propietarios de plantas de beneficio que hagan parte de un proyecto amparado por un título minero y se inscriben los Comercializadores de Minerales y los propietarios de las Plantas de Beneficio que no hagan parte de un proyecto amparado por un título minero.

El Decreto en mención, en su artículo 2.2.5.6.1.2.1. estableció los requisitos para la inscripción en el RUCOM, así: a) Nombre o razón social según se trate de persona natural o jurídica. c) Registro Único Tributario (RUT). d) Certificado de existencia y representación legal. Con una antigüedad a la fecha de expedición no mayor de treinta (30) días, cuando se trate de persona jurídicas. e) Balance General y Estado de Resultado debidamente certificado y dictaminado, junto con sus notas, con corte a 31 de diciembre del año debidamente anterior cuando se trate de personas jurídicas. g) Resolución expedida por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales DIAN cuando se trate de Sociedades de Comercialización Internacional que las autoriza a realizar esta actividad. h) Demostración por las personas naturales y jurídicas de la capacidad económica para cumplir las actividades de comercialización de minerales, la cual deberá ser soportada de acuerdo con los criterios que para el efecto fijará la Autoridad Minera Nacional. i) Certificado de Inscripción en el Registro Mercantil.

El artículo 2.2.5.4.2.9. del Decreto 1073 de 2015 establece el Plan de Trabajos y Obras Complementario para las labores de auditoría o fiscalización diferencial. Anotado en el Registro Minero Nacional el Subcontrato de Formalización Minera, el subcontratista deberá presentar en el término de un (1) mes prorrogable por el mismo plazo, el Plan de Trabajos y Obras Complementario (PTOC) para la fiscalización diferencial, atendiendo los términos de referencia dispuestos para el efecto por la Autoridad Minera Nacional. Este Plan deberá contar con la aprobación por parte del titular minero, mediante la suscripción del mismo.

Que la Ley 2250 de 2022, en su artículo 14 establece que los titulares mineros que excedan los valores admisibles establecidos por la Autoridad Minera Nacional para los volúmenes de producción en función del programa de trabajos y obras (PTO) o programa de trabajos y obras diferenciales (PTOD) o programa de trabajos e inversiones (PTI) y demás documentos equivalentes para explotadores mineros autorizados, podrán incurrir en multas hasta de mil (1000) salarios mínimos legales mensuales vigentes junto con la suspensión de la publicación en el registro único de comercializadores (RUCOM) por un período de seis (6)

meses contados a partir de la firmeza del acto administrativo que adopte la medida y en su párrafo 2 ordena al Ministerio de Minas y Energía determinar la metodología para establecer las referidas multas, y ser aplicada a partir del pleno conocimiento por parte de la autoridad minera de la capacidad instalada de las explotaciones mineras y los volúmenes de comercialización autorizados.

El artículo 15 de la Ley 2250 del 11 de julio de 2022 establece un control en la comercialización de minerales, y en el párrafo 1 del artículo 15 de la Ley 2250 del 11 de julio de 2022, ordena a la autoridad minera la implementación de: i) Sistema donde se verifique la capacidad instalada de todas las unidades de producción minera en cabeza de los Explotadores Mineros Autorizados. ii) Sistema de registro de transacciones en línea, que permita verificar en tiempo real la cantidad de mineral que ha sido comercializado procedente de una autorización para la explotación de minerales. Dicho sistema servirá de prueba a los comercializadores para acreditar que las compras realizadas no exceden las cantidades autorizadas a los explotadores mineros autorizados.

Que de acuerdo con los artículos 13 (inciso 4), 15, 17 (Párrafo) y 18 (numerales 2, 3, 7, 9 y 10) de la Ley 2250 de 2022, los artículos 2.2.5.6.1.1.4, 2.2.5.6.1.1.7 y 2.2.5.6.1.2.2, entre otros, del Decreto 1073 de 2015 y de las Circulares Externas 100-000016 del 24 de diciembre de 2020 y 100-000004 del 19 de abril de 2021, de la Superintendencia de Sociedades, es obligación de los comercializadores mineros autorizados y de las plantas de beneficio adquirir minerales solamente de explotadores o comercializadores autorizados, que no excedan los valores de producción aprobados por la Autoridad Minera y, además, deben contar con certificados de origen, declaración de producción o el documento pertinente para la demostración de la procedencia lícita del mineral y usar el Sistema de Trazabilidad, razón por la cual, entre otras gestiones propias de la debida diligencia, deben validar adecuadamente la identidad de los vendedores de minerales mediante los sistemas que oficialmente tiene establecidos el Estado Colombiano para este fin (autenticación biométrica), los cuales tienen un costo de uso, que se debe sumar al que se deriva del uso de los desarrollos tecnológicos, previamente habilitados por la ANM. En este orden de ideas, al ser los comercializadores mineros autorizados y las plantas de beneficio los usuarios y beneficiarios del Sistema de Trazabilidad, son los llamados a asumir los costos en cuestión.

Que para la implementación de los sistemas a que hace referencia el párrafo 1 del artículo 15 de la Ley 2250 de 2022, por parte de la autoridad minera, resulta necesario el establecimiento de los mecanismos a que hace alusión el párrafo 1 del mismo artículo, por parte del Gobierno Nacional.

La Ley 2250 de 2022, en su artículo 15 párrafo 3, dispone que el Gobierno Nacional deberá establecer y reglamentar los mecanismos necesarios para determinar la procedencia y trazabilidad de los minerales, registrar las transacciones mineras y establecer las herramientas de control necesarias para su aplicación.

Que en la implementación de un sistema trazabilidad eficaz le permitirá al Estado colombiano un mejor control sobre la administración de los bienes minerales de la nación, previniendo su producción y comercialización informal, a la vez que obtiene información relevante para la formulación de medidas encaminadas a asegurar el cumplimiento de las normas que regulan la comercialización de minerales por parte de los diversos actores involucrados.

En aplicación del principio de coordinación y articulación, se adelantaron reuniones entre el Ministerio de Minas y Energía, la Agencia Nacional de Minería y la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, encaminadas a la construcción coordinada y participativa de la presente reglamentación.

2. ÁMBITO DE APLICACIÓN Y SUJETOS A QUIENES VA DIRIGIDO

El proyecto de acto administrativo está dirigido a los explotadores mineros autorizados, comercializadores mineros autorizados, plantas de beneficio y transformación, inscritas o publicadas en el Registro Único de Comercializadores de Minerales -RUCOM-, así como a la autoridad minera o quien haga sus veces y demás autoridades competentes.

3. VIABILIDAD JURÍDICA

3.1 Vigencia de las normas que otorgan la competencia para la expedición del proyecto normativo.

El acto administrativo se profiere en uso de las facultades constitucionales y legales, en especial las conferidas por el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política y en desarrollo del parágrafo 3 del artículo 15 de la Ley 2250 del 11 de julio de 2022, la cual se publicó en el Diario Oficial No. 52.092 de 11 de julio de 2022.

El proyecto propuesto 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.

Así mismo, no se encuentra circunstancia jurídica adicional relevante para la expedición de esta norma, de conformidad con lo previsto en el Decreto 1081 de 2015 *“Por medio del cual se expide el Decreto Reglamentario Único del Sector Presidencia de la República”* y sus modificaciones.

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

El Decreto 381 de 2012 *“Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Minas y Energía”*, modificado por el Decreto 1617 de 2013 establece en el artículo 2 como parte de las funciones del Ministerio de Minas y Energía las siguientes: *“1. Articular la formulación, adopción e implementación de la política pública del sector administrativo de minas y energía. 2. Formular, adoptar, dirigir y coordinar la política nacional en materia de exploración, explotación, transporte, refinación, procesamiento, beneficio, transformación y distribución de minerales, hidrocarburos y biocombustibles. (...) 5. Formular, adoptar, dirigir y coordinar la política sobre las actividades relacionadas con el aprovechamiento integral de los recursos naturales no renovables y de la totalidad de las fuentes energéticas del país. (...) 8. Expedir los reglamentos del sector para la exploración, explotación, transporte, refinación, distribución, procesamiento, beneficio, comercialización y exportación de recursos naturales no renovables y biocombustibles.”*

El artículo 7, literal A, numeral 2, de la Ley 2056 de 2020 señala que es función del Ministerio de Minas y Energía: *“2. Establecer los lineamientos para el ejercicio de las actividades de conocimiento y cartografía geológica del subsuelo; de la exploración y explotación de recursos naturales no renovables; y de la fiscalización de la exploración y explotación de recursos naturales no renovables, procurando el aseguramiento y optimización de la extracción de los recursos naturales no renovables, así como en consideración de las mejores prácticas de la industria”.*

En ese orden de ideas, el Ministerio de Minas y Energía es competente para reglamentar el parágrafo 3 del artículo 15 de la Ley 2250 de 2022, el cual se encuentra vigente.

3.3. Disposiciones derogadas, subrogadas, modificadas, adicionadas o sustituidas por el proyecto normativo.

Este proyecto de Decreto no deroga, subroga, modifica, ni adiciona norma alguna.

3.4 Revisión y análisis de la jurisprudencia que tenga impacto o sea relevante para la expedición del proyecto normativo (órganos de cierre de cada jurisdicción).

El Grupo de Defensa Judicial, mediante correo electrónico institucional del 20 de diciembre de 2022, manifestó:

“Para la elaboración de este se verificó la base de datos de los procesos judiciales que manejamos en la OAJ, en la página web del sistema único de información normativa, en la página web de la secretaría del Senado y la Corte Constitucional, respecto de la disposición normativa que a continuación se relaciona:

• Ley 2250 de 2022, “Por medio de la cual se establece un marco jurídico especial en materia de legalización y formalización minera, así como para su financiamiento, comercialización y se establece una normatividad especial en materia ambiental” en especial el artículo 15 objeto de reglamentación de la citada norma.

“Una vez revisadas las fuentes referidas, se tiene que, a la fecha no existen demandas y/o notificaciones efectuadas contra las precitadas disposiciones normativas que den cuenta de su inexecutable, modificación, adición o pérdida de vigencia, concluyendo así, que la disposición normativa en cita se encuentra vigente”.

Por lo anterior, se concluye que la ley se encuentra “vigente”.

3.5 Circunstancias jurídicas adicionales.

3.5.1. En cumplimiento a lo dispuesto en el numeral 8 del artículo 8 de la Ley 1437 de 2011 *“Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”*, en concordancia con lo previsto en el artículo 2 del Decreto 1273 de 2020 *“Por el cual se modifica el Decreto 1081 de 2015, Decreto Reglamentario Único del Sector Presidencia de la República, en relación con las directrices generales de técnica normativa”*, el texto del proyecto de decreto se publicó en la página web del Ministerio de Minas y Energía para comentarios de la ciudadanía.

3.5.2. Realizado el análisis correspondiente conforme lo dispone la Superintendencia de Industria y Comercio, a que hace referencia el Capítulo 30, Abogacía de la Competencia, del Decreto 1074 de 2015, reglamentario del artículo 7 de la Ley 1430 de 2009, modificado por el artículo 146 de la Ley 1955 de 2019, la Dirección de Formalización Minera concluyó que el acto administrativo no tiene incidencia en la libre competencia económica.

4. IMPACTO ECONÓMICO

El proyecto de decreto propuesto no implica la necesidad de proporcionar recursos adicionales a los que están siendo gestionados por parte de este Ministerio.

5. VIABILIDAD O DISPONIBILIDAD PRESUPUESTAL

No aplica. No genera ningún costo para la Entidad.

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

El proyecto de Decreto propuesto no genera ningún tipo de impacto negativo ambiental ni tampoco sobre el patrimonio cultural de la Nación, toda vez que la presente reglamentación contribuye al control en la comercialización de minerales y se considera que es positivo el impacto en el medio ambiente.

7. ESTUDIOS TÉCNICOS QUE SUSTENTEN EL PROYECTO NORMATIVO (Si cuenta con ellos)

No aplica.

ANEXOS:

Certificación de cumplimiento de requisitos de consulta, publicidad y de incorporación en la agenda regulatoria	X
Concepto(s) de Ministerio de Comercio, Industria y Turismo	N.A.
Informe de observaciones y respuestas	X
Concepto de Abogacía de la Competencia de la Superintendencia de Industria y Comercio y/o Formulario de abogacía de la competencia.	N.A.
Concepto de aprobación nuevos trámites del Departamento Administrativo de la Función Pública	N.A.
Cuestionario de abogacía de la competencia	X

Aprobó:

TOMÁS RESTREPO RODRÍGUEZ

Jefe Oficina Asesora Jurídica
Ministerio de Minas y Energía

VIOLETA MARÍA AGUILAR ABAUNZA

Directora de Formalización Minera
Ministerio de Minas y Energía

Elaboró:

Leidy Maricel Cuellar
Isaac Bedoya Cárdenas
Dirección de Formalización Minera

Revisó:

Jorge David Sierra
Oficina Asesora Jurídica

Iván Montenegro
Dirección de Formalización Minera

Aprobó:

Tomás Restrepo Rodríguez
Jefe
Oficina Asesora Jurídica

Helcias José Ayala Mosquera
Director
Dirección de Formalización Minera