

Bogotá, D.C. mayo de 2024

Honorable Representante  
**Oscar Rodrigo Campo Hurtado**  
Vicepresidente  
Comisión Primera Constitucional Permanente  
Cámara de Representantes  
Ciudad

**Asunto:** Informe de ponencia negativa para Primer Debate del Proyecto de Ley No. 344 de 2023 Cámara, *“Por la cual se crea la empresa colombiana de minerales -ECOMINERALES-, se determina su objeto, su naturaleza, su estructura orgánica y se dictan otras disposiciones”*

Honorable Representante:

En cumplimiento de la designación realizada por la Honorable Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, y de conformidad con lo establecido en el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992 y ss, nos permitimos rendir informe de ponencia Primer Debate del **Proyecto de Ley No. 344 de 2023 Cámara, “Por la cual se crea la empresa colombiana de minerales -ECOMINERALES-, se determina su objeto, su naturaleza, su estructura orgánica y se dictan otras disposiciones”** en los siguientes términos:

## **I. TRÁMITE LEGISLATIVO Y ANTECEDENTES.**

El Proyecto de Ley fue presentado ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes el 14 de diciembre de 2023 por los siguientes Honorables Senadores, Carlos Alberto Benavides Mora, Robert Daza Guevara, Wilson Arias Castillo y los siguientes Honorables Representantes, Leyla Marleny Rincón Trujillo, Jorge Andrés Cancimance López, Jairo Reinaldo Cala Suárez, Carlos Alberto Carreño Marin, John Jairo González Agudelo, William Ferney Aljure Martínez, Gabriel Ernesto Parrado Durán, Jorge Eliécer Tamayo Marulanda, Heraclito Landinez Suárez, Erick Adrián Velasco Burbano, Karen Astrith Manrique Olarte, Carlos Adolfo Ardila Espinosa, Pedro Baracutao García Ospina, Olga Beatriz González Correa, Alfredo Mondragón Garzón, David Alejandro Toro Ramírez, Carmen Felisa Ramírez Boscán, Pedro José Suárez Vacca y finalmente, el Ministro de Minas y Energía - Andrés Camacho Morales.

Conforme a lo dispuesto en la Ley 5 de 1992, el proyecto fue repartido a la Comisión Primera Constitucional Permanente para iniciar su trámite donde fuimos designados como ponentes mediante radicado C.P.C.P. 3.1-0882-2024 de fecha 20 de marzo de 2024.

## **II. CONTENIDO DE LA INICIATIVA**

### **CAPÍTULO I. NATURALEZA, DOMICILIO Y OBJETO**

- ARTÍCULO 1. CREACIÓN DE LA EMPRESA COLOMBIANA DE MINERALES – ECOMINERALES
- ARTÍCULO 2. DOMICILIO.
- ARTÍCULO 3. DURACIÓN.
- ARTÍCULO 4. OBJETO.
- ARTÍCULO 5. PARTICIPACIÓN EN SOCIEDADES
- ARTÍCULO 6. RÉGIMEN JURÍDICO
- ARTÍCULO 7. RÉGIMEN LABORAL

### **CAPÍTULO II. DE LA DIRECCIÓN Y ADMINISTRACIÓN, JUNTA DIRECTIVA Y PRESIDENCIA**

- ARTÍCULO 8. ÓRGANOS DE DIRECCIÓN
- ARTÍCULO 9. JUNTA DIRECTIVA
- ARTÍCULO 10. FUNCIONES DE LA JUNTA DIRECTIVA
- ARTÍCULO 11. SESIONES
- ARTÍCULO 12. RÉGIMEN DE INHABILIDADES E INCOMPATIBILIDADES.
- ARTÍCULO 13. REPRESENTACIÓN LEGAL
- ARTÍCULO 14. FUNCIONES DEL (DE LA) PRESIDENTE (A)
- ARTÍCULO 15. FALTAS TRANSITORIAS
- ARTÍCULO 16. REPRESENTACIÓN DE ACCIONES

### **CAPÍTULO III. CAPITAL Y PATRIMONIO**

- ARTÍCULO 17. CAPITAL Y PATRIMONIO

### **CAPÍTULO IV. CONTROL FISCAL**

- ARTÍCULO 18. CONTROL FISCAL.
- ARTÍCULO 19. VIGENCIA.

## **III. OBJETO, AUDIENCIAS PÚBLICAS, CONTENIDO DEL PROYECTO, CONVENIENCIA, FUNDAMENTOS JURÍDICOS Y CONCEPTOS.**

El Proyecto de Ley 344 de 2023 Cámara “*Por la cual se crea la empresa colombiana de minerales -ECOMINERALES-, se determina su objeto, su naturaleza, su estructura orgánica y se dictan otras disposiciones*”, tiene por objeto, realizar en Colombia o en el exterior, actividades de exploración, construcción y montaje,

explotación, cierre minero, transformación, beneficio, aprovechamiento y/o comercialización de minerales estratégicos y otros minerales, sus derivados y productos, principalmente orientados a la industrialización del país, transición energética, desarrollo agrícola e infraestructura pública, y cualquier actividad relacionada con las cadenas productivas y el apoyo a la promoción y la formalización del sector minero, para lo cual podrá realizar las actividades industriales y comerciales correspondientes, actividades de investigación, desarrollo e innovación, en toda la cadena productiva, directamente o por medio de contratos de diferente naturaleza, celebrados con personas naturales o jurídicas; públicas o privadas, nacionales o extranjeras.

#### - **AUDIENCIAS PÚBLICAS.**

Para la socialización de la Ley con la ciudadanía interesada, la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, junto con el Ministerio de Minas Energía, la Agencia Nacional de Minería y algunos ponentes, llevaron a cabo cuatro audiencias públicas en zonas de interés para la actividad minera en Colombia.

1. El día 22 de abril se realizó la primera audiencia pública en la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, en Tunja, Boyacá.
2. El día 03 de mayo de 2024 en la ciudad de Medellín.
3. El 9 de mayo se realizó la tercera audiencia pública en Planeta Rica.
4. El 16 de mayo se realizó la cuarta audiencia pública en el Congreso de la República.

#### - **COMENTARIOS PREVIOS**

##### **Marco normativo y Autoridad Competente.**

El manejo de los minerales en Colombia está regido por la ley 685 de 2001 y sus decretos reglamentarios. La Autoridad Minera en la actualidad en el proyecto de ley, se encuentra dispersa y en ocasiones corresponde al Ministerio de Minas y Energía y en otras a la Agencia Nacional de Minería, entre otras razones porque se ha pretendido que esta última sea la autoridad minera principal y no suplente como lo expresa la Ley 685 de 2001 (Art. 317).

La actividad minera es altamente reglada, vigilada y fiscalizada para los que ostentan un título minero, pero en la actualidad presenta altos índices de ilegalidad, e informalidad, pese a la expedición de la Ley 2250 de 2022, norma por la que clamaban las autoridades mineras, que estableció las bases del marco jurídico para la legalización y formalización minera en Colombia.

Para hacer seguimiento al Plan, el mismo incorpora la creación de los comités Gerencial de Seguimiento y Técnico conformado por (i) del(a) viceministro(a) de

Minas, o un delegado suyo; (ii) el(la) director(a) de Formalización Minera del Ministerio de Minas y Energía o su delegado; (iii) el presidente de la Agencia Nacional de Minería o un delegado suyo; (iv) la Secretaría de Minas de la Gobernación de Antioquia o su delegado.

En el desarrollo de dicho marco jurídico, el Ministerio de Minas y Energía y la Agencia Nacional de Minería presentaron el Plan Único de Legalización y Formalización Minera, con el objetivo de agilizar el estudio de las solicitudes de formalización que ya han sido presentadas y facilitar las de aquellos mineros tradicionales interesados en formalizar sus actividades, el Plan contiene las acciones que integran los cuatro ejes estratégicos fundamentales en los que se proyecta, los cuales son: 1) enfoque diferenciado, 2) simplificación de trámites y procesos, 3) articulación efectiva entre las instituciones nacionales y locales, y 4) acompañamiento de la autoridad minera en el proceso de legalización y formalización. De acuerdo con el artículo 8o. de la Ley 2250 de 2022, se establece que los pequeños mineros podrán acudir al fondo de fomento minero, organismo adscrito al Ministerio de Minas y Energía, para apalancar acciones tendientes a la formalización de sus operaciones en el marco del plan estratégico, desconociendo la bancarización ordenada por la Ley 2177 de 2021, creando una iniciativa estatal que tradicionalmente ha resultado ser un fracaso.

La implementación del plan, bajo el liderazgo del Ministerio de Minas y Energía, está proyectada hacia el año 2026. Los avances se medirán de acuerdo con las acciones que conforman los ejes estratégicos y en función del número de procesos de formalización resueltos desde la implementación de los ejes.

#### **- NECESIDAD DE AJUSTE Y ORIENTACIÓN DEL SISTEMA ACTUAL Y SUS ACTORES.**

No es clara la necesidad de seguir haciendo cambios al sistema de titulación actual, que en el marco normativo ofrece todas las herramientas para la formalización minera de manera ágil y organizada. No se trata de un problema normativo, corresponde más a un asunto de eficiencia administrativa, con un programa de Estado a largo plazo, en un término no menor de 10 años.

Aunque la ANM, ha manifestado que pretende crear el equivalente a Codelco en Chile, la filosofía que inspira esta empresa, corresponde más a ENAMI, empresa chilena, de carácter industrial y comercial del Estado, establecida con el fin de crear condiciones efectivas para el desarrollo sustentable del sector, de manera que pudiera contribuir al mejoramiento de su competitividad y con ello, asegurar la extracción de riquezas mineras económicamente viables a pequeña y mediana escala al menos así era en principio (las irregularidades de ENAMI están ampliamente documentadas en la prensa, así como la ineficiencia en el logro de sus objetivos misionales). En tal sentido, no tienen cabida los paralelismos que plantean los autores de dicho proyecto con CODELCO, siendo más apropiado mirar la

experiencia de ENAMI. Por las razones mencionadas, ENAMI es hoy una empresa en crisis, debido al desabastecimiento en plantas, deudas, falta de modernización y un exceso de stock de minerales y concentrados de cobre sin procesar por falta de capacidad. Con pérdidas el año antepasado y en el primer trimestre, la empresa sorteó sus finanzas para seguir atendiendo a la pequeña y mediana minería, que le demanda modernizar la fundición Hernán Videla Lira, en la Región de Atacama.

El resultado arrojó una merma por US\$129 millones entre enero y septiembre de 2023, marcando un aumento del 185% frente a las pérdidas por US\$45 millones que registraba a igual período del año previo. Y eso que solo se dedica a las actividades de fundición del cobre de pequeños y medianos productores. Qué decir de esta empresa que pretende como lo propone el Artículo 4o., dedicarse a toda la cadena de la industria en Colombia y en el Exterior, compitiendo con los particulares.

Ecuador, quien también emuló a ENAMI con la creación de la Empresa Nacional de Minería (EP), se encuentra en la misma situación de insolvencia, por las mismas causas señaladas.

En conclusión, bien por la intervención estatal en la descapitalización de dichas compañías, o por la alta politización a que se encuentran expuestas este tipo de entidades estatales, como ha sido tradición en Colombia, no se recomienda la creación de ECOMINERALES.

La creación de Ecominerales representa aumentar de manera considerable la burocracia del sector, la naturaleza de empresa industrial y comercial del Estado, como lo ha mostrado ECOPEPETROL en fechas recientes, no necesariamente es una garantía de independencia frente a las influencias políticas y la corrupción, la cual en asuntos técnicos y jurídicos es primordial para el logro de los objetivos de la misma. La experiencia con empresas descentralizadas mineras que existieron en el pasado fue sencillamente ruinosa, puesto que terminaron liquidadas en medio de las mayores pérdidas.

Conflicto de intereses y estatización de la minería: So pretexto de fomentar la formalización, ECOMINERALES genera un indebido interés en acelerar la terminación, vía caducidad, de los títulos mineros otorgados por legislaciones anteriores para actividades empresariales, ya que el otorgarle todos los minerales (los estratégicos y otros, Art. 4o. de esta norma), evidentemente responde más a una estatización escalonada y una clara restricción a la libertad económica y a la iniciativa privada, constitucionalmente protegidas en el Artículo 333 de la Constitución, llevando la empresa a una posición dominante en el mercado de los minerales.

Olvida o desconoce el gobierno que, en Chile, la titulación minera se obtiene por la vía judicial, simplemente con el cumplimiento de los requisitos de ley, vía proceso

declarativo. En Chile, no hay una autoridad minera (como ocurriría en el presente caso) que se hace juez y parte como se propone en este proyecto de ley.

En efecto, el sector minero en Chile, está compuesto por un gran sector de empresas productoras de cobre, siendo la Corporación del Cobre de Chile - CODELCO, la principal empresa productora de cobre en el mundo, empresa que pertenece en su totalidad al Estado de Chile, cuyas concesiones han sido otorgadas por un juez y en ningún caso, producto de caducidades, reversiones o despojos para estatizar las operaciones. En tal sentido, debe cumplir con los requisitos establecidos para todos los actores del mercado, para poder acceder a la titularidad minera, omisión que se echa de menos en el proyecto de ley comentado.

La forma, además, como se están manejando las reservas estratégicas, permitiría que a ECOMINERALES le fueran adjudicadas dichas áreas, como única alternativa, al margen del cumplimiento de requisitos técnicos y financieros, sobre los que no existe ningún precepto en el proyecto de ley comentado, pero no es claro el proyecto sobre la figura jurídica, que deriva en la responsabilidad legal, por la cual se le entregarán esos yacimientos.

Derecho privado y competencia desleal: En cuanto al régimen jurídico aplicable a ECOMINERALES, al tratarse del derecho privado, se considera que hay una invasión de la órbita de los particulares, al insinuarse una exclusividad y a la vez una competencia desleal con los comercializadores particulares de minerales. Lo anterior, pues la empresa exportaría y competiría con fundidoras privadas, puesto que el presente proyecto propone un régimen tendiente a crear monopolios. Existen fundiciones y empresas comercializadoras particulares que van a resultar afectadas por la competencia que realizará ECOMINERALES, con el apoyo de la ANM, lo que constituye una verdadera posición dominante del mercado, prohibida por la Constitución Política (Art. 333).

Al regirse por el derecho privado, parece dar a entender que no se va a sujetar a las normas de derecho público que actualmente regulan las actividades mineras de exploración, explotación etc., generándose una suerte de discriminación arbitraria a favor del Estado y en desmedro del particular, en actividades que ambos entrarían a realizar.

Improcedencia de analogía con Ecopetrol: Es evidente que el riesgo de la politización de ECOMINERALES carezca de cualquier control, como ha venido ocurriendo con la ANM desde 2011, cuando fue creada, lo que marca una diferencia sustancial con Ecopetrol, entidad en la que el alto perfil de los funcionarios, ha sido su característica principal. La analogía con Ecopetrol a que se hace referencia cuando se habla de una “Ecopetrol minera”, no tiene lugar, puesto que la mayoría de los petroleros son grandes empresarios que invierten grandes sumas de dinero, en tanto que, en minería, existen los seis estratos socioeconómicos. Adicionalmente, la actividad minera tiene un perfil de riesgo mayor que la petrolera,

puesto que los retornos de las inversiones son a largo plazo y no son tan altos. Al respecto el célebre profesor y exministro de Hacienda Esteban Jaramillo expresa:

*“... Hoy no se concebiría un Estado explotador de minas, al igual de un empresario cualquiera, y esto por elementales razones derivadas de la naturaleza misma de aquella industria. En primer lugar, sí hay algo aleatorio, contingente, incierto y aventurado, es la explotación de las minas de toda clase, y la absoluta inestabilidad de sus rendimientos y de los gastos que demanda el laboreo, es un obstáculo para que figuren en los presupuestos de un Estado, cuya base esencial debe ser la mayor fijeza posible en las entradas y las salidas.*”

Por otra parte, aquellas explotaciones suelen dejar ingentes pérdidas, y las dejan tan a menudo, que, según recientes estadísticas, es más lo que cuesta que el oro extraído hasta hoy de las entrañas de la tierra; y no se explica como un Estado pueda acometer empresas que, sin obedecer a imperiosas necesidades colectivas, pueden ocasionar la pérdida los caudales comunes.

Además, la explotación, minera es de ordinario complicada y difícil, demanda grandes y costosas instalaciones, y exige técnicas y de organización sobresalientes, lo que no puede obtenerse en una administración pública, que por fuerza tiene que ser uniforme, sencilla y sujeta a reglas invariables.

Fuera de esto, en países de grandes y numerosas propiedades mineras el Estado no alcanzaría a poner en explotación sino un número reducido de ellas, con grave detrimento de la riqueza nacional.

Y, por último, los productos de la explotación oficial, rara vez superarían el monto de los impuestos o de las participaciones del Estado en la explotación por los particulares, salvo, naturalmente el caso en que aquellos impuestos o participaciones sean exiguas, por la excesiva liberalidad del Estado. ...” (Esteban Jaramillo, “Tratado de Ciencia de la Hacienda Pública”, Editorial Temis, Bogotá, 1974, p.p. 76-77).

## - ANÁLISIS DEL ARTICULADO.

El Proyecto de Ley “*Por la cual se crea la Empresa Colombiana de Minerales - ECOMINERALES-, se determina su objeto, su naturaleza, su estructura orgánica y se dictan otras disposiciones*”, plantea la creación de una empresa de carácter público bajo el régimen de empresas industriales y comerciales del Estado, de acuerdo con la Ley 489 de 1998. Sin embargo, algunas cuestiones suscitan inquietudes y requieren una evaluación detallada.

En primer lugar, el gobierno no menciona en ningún lugar la Consulta Previa de esta iniciativa que, con la incorporación de una nueva institución, está modificando en el

ordenamiento minero la falta de especificación sobre la representación del capital, ya sea en cuotas o acciones de igual valor nominal, genera incertidumbre en la estructura financiera de la empresa. Asimismo, la amplitud del objeto social de Ecominerales, que va más allá de la explotación minera convencional, y se enfoca en asuntos de políticas públicas.

La inclusión del literal "j" en el artículo 4 otorga al gobierno la facultad de determinar las funciones de la empresa, lo cual podría chocar con disposiciones legales, como el artículo 49 de la Ley 489 de 1998. Este aspecto requiere una revisión para garantizar la coherencia con la legislación vigente.

La participación o creación de sociedades por parte de Ecominerales, según lo establecido en el artículo 5, parece estar orientada hacia la "economía popular", pero la redacción deja margen para interpretaciones ambiguas que requieren clarificación.

El proyecto destaca la recepción de activos en reversión por terminación de títulos mineros, pero la falta de detalles sobre la certeza de los bienes y la ausencia de un análisis exhaustivo de costos y utilidades plantean interrogantes sobre la viabilidad financiera de Ecominerales.

El artículo 17, que aborda el aporte de capital por parte de entidades como la Agencia Nacional de Minería, se presenta de manera imprecisa y constituye un punto vulnerable del proyecto. La inclusión de bienes declarados en extinción de dominio como activos de la empresa genera preocupación, especialmente si se relaciona con el proyecto de Decreto del Ministerio de Agricultura que utiliza esa figura para incumplimientos ambientales o evasión fiscal, este aspecto debería ser abordado con cautela considerando las implicaciones éticas y legales.

La elección del presidente y la Junta Directiva por parte del Presidente de la República plantea interrogantes sobre la independencia y autonomía de la empresa. Además, el artículo 18, relacionado con el control posterior y selectivo de la Contraloría, podría entrar en conflicto con disposiciones constitucionales (Art. 267 de la CP), lo que necesita ser revisado y alineado con la normativa actual que regula el control fiscal concomitante y preventivo. En resumen, el proyecto de Ecominerales presenta varios puntos críticos que requieren un examen más profundo y ajustes para garantizar su coherencia legal, financiera y operativa. La transparencia en la gestión de activos, la definición clara de funciones y su financiación son aspectos que no abordan en el proyecto de ley o en su motivación.

PROYECTO RADICADO	ARTICULADO
<b>ARTÍCULO 1. CREACIÓN DE LA EMPRESA COLOMBIANA DE MINERALES – ECOMINERALES.</b>	A pesar de lo evidente, es importante referir que no hay vinculación del sector privado en la empresa. El 100% del capital de la



Créese la Empresa Colombiana de Minerales – ECOMINERALES, como una empresa industrial y comercial del Estado, del orden nacional, del sector descentralizado por servicios de la rama ejecutiva del poder público, vinculada al Ministerio de Minas y Energía, con personería jurídica, autonomía administrativa y financiera y capital independiente.

En su organización interna y en sus relaciones con terceros se regirá bajo el derecho privado, como una sociedad de naturaleza mercantil.

empresa es público. Su régimen jurídico está descrito, principalmente, en los artículos 38 - parágrafo 2-, 49, 85, 86 y 88 a 91 de la ley 489 de 1998.

Por lo tanto, ésta hará parte integral de la Rama Ejecutiva del Poder Público a nivel nacional y estará vinculada al Ministerio de Minas y Energía (Esto se reitera en el artículo 6° del proyecto de ley). Además, el hecho de que sea vinculada y no adscrita, si bien le da un poco más de autonomía, aún permanece atada la empresa a la voluntad política del Ministerio de Minas y Energía. Sobre las diferencias entre la adscripción y la vinculación se ha pronunciado la jurisprudencia:

*“Ahora bien, se ha entendido que los conceptos adscripción y vinculación hacen referencia al grado de autonomía de que gozan los entes descentralizados por servicios. La vinculación supone una mayor independencia respecto de los órganos del sector central de la Administración.”* (Sentencia C-666 de 2000).

Sin embargo, y cómo se verá más adelante, los órganos de dirección de la empresa guardan un control de tutela sustancial por parte del ejecutivo en Ecominerales.

**ARTÍCULO 4. OBJETO.** ECOMINERALES tendrá por objeto, realizar en Colombia o en el exterior, actividades de exploración, construcción y montaje, explotación, cierre minero, transformación, beneficio, aprovechamiento y/o comercialización de minerales estratégicos y otros minerales, sus derivados y productos, principalmente orientados a la industrialización del país, transición energética, desarrollo agrícola e infraestructura pública, y cualquier actividad relacionada con las cadenas productivas y el apoyo a la promoción y la formalización del sector minero, para lo cual podrá realizar las actividades industriales y comerciales

El objeto de Ecominerales es general. La empresa no se especializa en algún mineral en particular o grupos de minerales. No tiene enfoque alguno frente a cuál es su nicho de negocio. Es decir, no tiene especialidad alguna frente a la actividad minera.

Es una empresa que abarca un escenario absolutamente amplio de la actividad minera, pero sin tener un enfoque específico. En tal sentido, no es una empresa de fomento de la pequeña y mediana empresa minera por medio de créditos o asesoría especializada para ese sector. No determina con precisión si su labor esta enfocada a la producción o

correspondientes, actividades de investigación, desarrollo e innovación, en toda la cadena productiva, directamente o por medio de contratos de diferente naturaleza, celebrados con personas naturales o jurídicas; públicas o privadas, nacionales o extranjeras.

Para desarrollar su objeto, ECOMINERALES tendrá a su cargo:

- a) La administración, manejo, disposición, enajenación y custodia de todos los bienes que el Estado reciba por concepto de reversión a la terminación de los títulos mineros;
- b) La ejecución de las actividades de prospección, exploración, construcción y montaje, explotación, cierre minero, transformación, comercialización, y beneficio de minerales estratégicos u otros minerales, de manera directa o por medio de un tercero mediante la celebración de contratos de asociación, operación o cualquier otra tipología contractual legalmente constituida;
- c) La construcción, adquisición, operación, administración, mantenimiento, disposición y manejo de todos aquellos bienes muebles e inmuebles que se requieran para el cumplimiento del objeto social de la Empresa;
- d) La celebración de toda clase de negocios en conexión con cualquiera de las actividades comerciales o industriales relacionadas con las actividades de exploración, construcción y montaje, explotación, cierre minero, transformación, beneficio, aprovechamiento y/o comercialización de minerales estratégicos u otros minerales, requeridos, principalmente, por el mercado nacional;
- e) La comercialización, importación, exportación de minerales estratégicos y otros minerales, sus derivados,

comercialización nacional e internacional. En el objeto se abarca tanto que no dice nada.

El referente de Ecominerales es Enami, en Chile, que tiene un objeto amplio (ver art. 2° del Decreto con Fuerza de Ley 153 de 1960). Sin embargo, ésta surgió de la fusión de la Caja de Crédito y Fomento Minero y la Empresa Nacional de Fundiciones, con lo que se consolidaron las experiencias de éstas dos en el nuevo objeto de Enami. Por el contrario, acá no se tiene una estructura mínima para la operación que se pretende realizar con Ecominerales.

A diferencia de la experiencia chilena con Enami -que actualmente no tiene tan buenos resultados (ver estados de resultados de 2021, 2022 y 2023)-, en Colombia no han tenido un buen devenir empresas como CARBOCOL, Mineralco, Eco Carbón o Minercol.

Además de lo anterior, más allá de una actividad económica, en el objeto de la empresa se establece una función relativa a la ejecución de políticas públicas y agrícolas. No obstante, no se crea como tal el objeto del negocio o actividad comercial que se hará con ello.

Frente a las funciones que tendría a cargo Ecominerales resultan preocupantes los siguientes aspectos:

- No se establece cómo van a administrar los bienes que el Estado reciba por reversión de los títulos mineros, ni el manejo ambiental de estos.
- Al poder hacer prospección y exploración pueden tener una ventaja frente a los competidores en punto a los títulos mineros. Pues además de esas tareas, se le encomienda a la empresa hacer los estudios para el conocimiento de las reservas mineras

productos y afines; su procesamiento y venta en el mercado local y la exportación de excedentes minerales, así como de bienes finales y semifinales;

- f) Transporte y la distribución de minerales estratégicos u otros minerales, y sus derivados, productos y afines;
- g) La formación, en el país o en el exterior, de personal vinculado o no a la Empresa, en todas las especialidades de la industria minera;
- h) Realizar los estudios técnicos, geológicos y económicos, en coordinación con el Servicio Geológico Colombiano (SGC), o quien haga sus veces, que el Gobierno le encomiende para el conocimiento de las reservas mineras del país;
- i) Celebrar toda clase de contratos o negocios mineros previstos en las disposiciones legales nacionales o internacionales o derivados del ejercicio de la autonomía de la voluntad que se relacionen con el objeto y fines de la Empresa o que faciliten su cumplimiento;
- j) Adelantar las actividades y operaciones que le asigne la ley o el Gobierno Nacional;
- k) Realizar las investigaciones necesarias para obtener el soporte tecnológico que se requiera en todas las áreas de la industria minera;
- l) Realizar la gestión y ejecución de proyectos de minería circular y minería regenerativa, así como la celebración de todos los contratos, convenios y, en general, de todos los negocios y acuerdos jurídicos necesarios para su desarrollo.
- m) En general, ejecutar cualquier clase de negocios comerciales o civiles que tiendan directamente a la realización de los fines que persigue la Empresa.

**PARÁGRAFO.** Para el desarrollo de las actividades propias de su objeto y como parte de su responsabilidad social,

del país. Ello estaría en contravía de lo reglado en el inciso segundo del artículo 87 de la ley 489 de 1998, que señala: "...las empresas industriales y comerciales del Estado, que por razón de su objeto compitan con empresas privadas, no podrán ejercer aquellas prerrogativas y privilegios que impliquen menoscabo de los principios de igualdad y de libre competencia frente a las empresas privadas."

En tal virtud, hay un cruce de funciones públicas en cabeza de Ecominerales que riñen sustancialmente con la igualdad y libre competencia frente a las empresas privadas con las que competiría.

- El fomento de instrucción del personal para la empresa no tiene contraprestación en servicios para la empresa.
- El numeral J es absolutamente abierto y subrepticamente da al Gobierno Nacional una facultad para la asignación de actividades y funciones a Ecominerales. Esto sería contrario a lo reglado en el inciso segundo del artículo 49 de la ley 489 de 1998. El Gobierno Nacional no puede, al vaivén de la agitación política, determinar las funciones de una Empresa Industrial y Comercial del Estado. Dicha facultad, en caso de otorgarse, debe ser expresamente dispuesta en la ley, señalando los límites de ésta, pero esto no ocurre así en el numeral J.
- En el párrafo del artículo se establecen funciones de ejecución de política social en cabeza de Ecominerales. No obstante, no se establece qué tipo de programas sociales y con cargo a qué bienes se realizarán. Básicamente, a través de una empresa minera se estarían asumiendo las funciones del Estado.

Finalmente, en lo relativo a los requisitos que establece la Ley 489 de 1998, pero no establece si el capital estará representado

<p>ECOMINERALES podrá adelantar programas sociales para la comunidad, especialmente con la que se encuentre radicada en los sitios donde esta tiene influencia y los proyectos a cargo de la misma, y donde la empresa realice operaciones de forma directa o indirecta.</p>	<p>en cuotas o acciones de igual valor nominal.</p>
<p><b>ARTÍCULO 5. PARTICIPACIÓN EN SOCIEDADES.</b> Para el mejor cumplimiento de su objeto, ECOMINERALES podrá, de acuerdo con las disposiciones legales vigentes, y para el desarrollo y mejor cumplimiento de su objeto empresarial, con autorización de la Junta Directiva, entrar a formar parte de otras sociedades, asociaciones, corporaciones o fundaciones como constituyente o participar en las ya constituidas, organizar asociaciones o empresas, o celebrar en cualquier forma el contrato de sociedad, siempre y cuando los objetivos de las sociedades o asociaciones de que se trate, sean iguales, similares, conexos o complementarios con el de ECOMINERALES o necesarios o útiles para el mejor desarrollo de su objeto.</p> <p>La Empresa Colombiana de Minerales podrá llevar a cabo la ejecución de Alianzas Público – Privadas y Público -Populares con otros actores y empresas para el desarrollo de su objeto social.</p>	<p>Lo anterior es un indicio claro respecto a que Ecominerales puede llegar a ser el vehículo para la transferencia de recursos en el sector minas a las asociaciones público-populares que tiene por objeto fomentar el actual gobierno.</p> <p>Al respecto, más que preguntas, esto debería atacarse políticamente.</p>
<p><b>ARTÍCULO 7. RÉGIMEN LABORAL.</b> Todos los trabajadores de ECOMINERALES, salvo los que por virtud de la ley y de acuerdo con los estatutos de la empresa deban tener calidad de empleados públicos, tendrán la calidad de trabajadores oficiales, actuarán bajo la dirección y vigilancia del (la) Presidente (a) de la Empresa y se regirán en su relación laboral por las disposiciones contenidas en el contrato de trabajo, convención colectiva, pacto colectivo o reglamento interno de trabajo. En lo relativo al derecho colectivo de los trabajadores oficiales, este se regirá por el Código Sustantivo del Trabajo.</p>	<p>La redacción del artículo podría culminar en que tienen la calidad de trabajadores oficiales. No obstante, y así la continuación del artículo no sea contraria a las disposiciones que regulan a los trabajadores oficiales y al Código Sustantivo del Trabajo, sí se vislumbra con la redacción de éste una invitación a la conformación sindical en Ecominerales.</p>

<p><b>ARTÍCULO 8. ÓRGANOS DE DIRECCIÓN.</b> La Dirección de ECOMINERALES estará a cargo de una Junta Directiva y de un (una) Presidente (a).</p>	<p>Ecominerales está vinculada al Ministerio de Minas, de la estructura organizacional de ésta y la conformación y elección de su Junta Directiva y el Presidente, la empresa tiene un fuerte control de tutela por parte del Ejecutivo, en particular del Presidente de la República.</p> <p>La jurisprudencia del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional ha señalado que el grado de control de tutela en las empresas industriales y comerciales del Estado es una facultad del legislativo fijarlo, por lo tanto, en principio, jurídicamente no tendría reproche la estructura fijada.</p> <p>La ley no establece una experiencia mínima en el sector para quien vaya a ser designado como presidente. El único requisito es la designación por parte del presidente de la República.</p>
<p><b>ARTÍCULO 9. JUNTA DIRECTIVA.</b> La Junta Directiva de la EMPRESA COLOMBIANA DE MINERALES – ECOMINERALES, está integrada por un total de siete (7) miembros así: el (la) Ministro (a) de Minas y Energía o su delegado (a) , el (la) Ministro (a) de Comercio, Industria y Turismo o su delegado (a), el (la) Ministro (a) de Hacienda y Crédito Público o su delegado (a), el (la) Director (a) del Servicio Geológico Colombiano (SGC) o su delegado (a), el (la) Director (a) del Departamento Nacional de Planeación o su delegado (a), un (a) (1) representante de las organizaciones sindicales del sector minero y un (1) miembro independiente designado por el (la) Presidente (a) de la República.</p> <p>Los miembros serán designados, para períodos de cuatro años y podrán ser reelegidos por una única vez, en los términos y condiciones que se definan para el efecto en el Reglamento Interno de la Junta Directiva.</p>	<p>La integración junta directiva no sería representativa para los trabajadores y o posibles inversionistas, toda vez que, no se evidencia un</p>

PARÁGRAFO. Ni los miembros de la Junta Directiva ni el (la) Presidente (a) de la Empresa, cesarán en sus funciones hasta tanto su respectivo sucesor haya sido designado y entre en ejercicio de su cargo. participación accionaria y de capital que posea el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en empresas cuyo objeto y/o funciones estén ligadas al sector minero.

- f) Los derechos de entrada que, en los procesos de selección objetiva de minerales estratégicos, sean aportados por los adjudicatarios.
- g) Los bienes que se reciban a título de donación.
- h) Todos los bienes, derechos y activos que la sociedad adquiera a cualquier título o que reciba de cualquier otra entidad y/o fondo público del orden nacional o territorial, o cualquier otra entidad o sociedad donde el Estado tenga participación.
- i) Los recursos provenientes del crédito o de programas de cooperación internacional.
- j) Los aportes que realice el Gobierno Nacional, sean líquidos, en especie, cuotas sociales o mediante cualquier mecanismo de fortalecimiento patrimonial, derivados de procesos de capitalización de acreencias que se adelanten en favor del Estado.
- k) Los bienes muebles e inmuebles que adquiera la empresa, así como los destinados o que se destinen para el cumplimiento de sus objetivos y fines.

PARÁGRAFO PRIMERO. Igualmente harán parte del patrimonio de la Empresa: los bienes producto de las inversiones y reinversiones de utilidades efectuados por la Empresa y los rendimientos financieros que de las inversiones y operaciones de la Empresa se obtengan.

PARÁGRAFO SEGUNDO. Constituirán aumentos sucesivos de capital, los bienes y derechos que la ley o el Gobierno le asigne o aporten.

PARÁGRAFO TERCERO. Para efectos

de recibir bienes muebles o inmuebles a título de donación, no se requerirá insinuación judicial o notarial. Bastará, entonces, con el proceso de escrituración correspondiente para protocolizar la donación y el traslado de la propiedad.

**PARÁGRAFO CUARTO.** Para la conformación del capital inicial de la EMPRESA COLOMBIANA DE MINERALES – ECOMINERALES no será necesario el traslado de recursos financieros adicionales desde el presupuesto general de la Nación, toda vez que se contempla que el capital inicial de la Empresa sea provisto por las fuentes descritas en el presente artículo las cuales no demandan esfuerzo fiscal. No obstante, estará a discrecionalidad del Gobierno Nacional disponer el aporte de recursos vía presupuesto o traslado presupuestal para la ampliación o capitalización del patrimonio de la empresa en cualquier momento, el cual deberá hacerse dentro de los techos del Marco de Gasto de Mediano Plazo del Sector Minas y Energía y conforme las disposiciones legales sobre la capitalización de Empresas Industriales y Comerciales el Estado.

**ARTÍCULO 18. CONTROL FISCAL.** Corresponde a la Contraloría General de la República, la vigilancia de la gestión fiscal de la Empresa, en forma posterior y selectiva, conforme a los principios, procedimientos y sistemas establecidos en la Constitución y la ley. En materia de inhabilidades e incompatibilidades, los funcionarios que ejerzan el control fiscal en la Empresa, se regirán por las disposiciones legales sobre la materia.

El artículo contiene el control posterior y selectivo de la Contraloría, controvierte el acto legislativo No 4 de 2019, y la Sentencia C 140 de 2020. Allí se establece el control concomitante y preventivo, no solo posterior y selectivo.

Artículo 267 de la Constitución Política de Colombia:

*“El control fiscal se ejercerá en forma posterior y selectiva, y además podrá ser preventivo y concomitante, según sea necesario para garantizar la defensa y protección del patrimonio público. El control preventivo y concomitante no implicará coadministración y se realizará en tiempo real a través del seguimiento permanente de los ciclos, uso, ejecución,*

*contratación e impacto de los recursos públicos, mediante el uso de tecnologías de la información, con la participación activa del control social y con la articulación del control interno. La ley regulará su ejercicio y los sistemas y principios aplicables para cada tipo de control. El control concomitante y preventivo tiene carácter excepcional, no vinculante, no implica coadministración, no versa sobre la conveniencia de las decisiones de los administradores de recursos públicos, se realizará en forma de advertencia al gestor fiscal y deberá estar incluido en un sistema general de advertencia público. El ejercicio y la coordinación del control concomitante y preventivo corresponde exclusivamente al Contralor General de la República en materias específicas.”*

De un cotejo elemental entre la redacción del artículo 18 del proyecto de ley y el artículo 267 de la Constitución Política se puede ver que el primero desconoce las facultades del Contralor General para el ejercicio del control fiscal concomitante y preventivo. Por lo anterior, se considera que sería inconstitucional la redacción del artículo 18 del proyecto de ley.

Resulta contradictorio con los nuevos postulados del control fiscal intentar rehuir a éste mediante una ley de la república en el caso de Ecominerales. Al respecto, debe recordarse lo que ha señalado la Contraloría respecto de los fines del control preventivo y concomitante:

*“... el control concomitante y preventivo tiene por objeto garantizar la defensa y la protección del patrimonio público a través del seguimiento permanente a los ciclos, usos, ejecución, contratación e impacto de los bienes, fondos o recursos públicos.”*  
(Concepto CGR-OJ-162-2023 - Radicado 2023EE0173549 del 6 de octubre de 2023).

El desconocimiento de esa facultad del



	control fiscal es una afectación sustancial no sólo al orden constitucional, sino también a la transparencia.
--	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------

## - CONSIDERACIONES

La creación de la empresa Ecominerales presenta numerosos desafíos y posibles efectos adversos para Colombia. Desde la distorsión de la libre competencia económica hasta los dilemas constitucionales y la sostenibilidad económica, es esencial que cualquier intervención estatal en el sector minero sea cuidadosamente evaluada y justificada. Para proteger los principios fundamentales del modelo económico colombiano y asegurar el bienestar general, se requiere un análisis profundo y una justificación sólida de cómo esta empresa estatal contribuirá al bien común sin comprometer la competencia y la eficiencia en el mercado.

Primero, uno de los puntos más destacados es la ausencia de estudios ambientales y los trámites de licencias y permisos en el artículo cuarto del proyecto de ley. Esto es problemático porque la explotación minera tiene un impacto significativo en el medio ambiente, y la falta de estos requisitos puede llevar a una gestión irresponsable y potencialmente dañina para el ecosistema. Además, la omisión de obligaciones sociales y ambientales sugiere una desconexión con las necesidades y derechos de las comunidades locales que podrían verse afectadas por las actividades mineras. Esto podría agravar las tensiones entre las empresas mineras y las comunidades, llevando a conflictos sociales y ambientales.

En segundo lugar, la estructura propuesta para la Junta Directiva de ECOMINERALES no incluye actores regionales, lo cual contradice los principios de un Estado descentralizado y la coordinación con autoridades territoriales. Esta centralización puede resultar en una desconexión significativa entre la empresa y las necesidades locales, y puede limitar la capacidad de las autoridades regionales para influir en decisiones que afectan directamente a sus comunidades. La centralización también podría concentrar demasiado poder en un grupo reducido, lo que aumenta el riesgo de decisiones desinformadas o arbitrarias.

Otra preocupación relevante es la falta de mecanismos claros de control y regulación sobre las inversiones y decisiones de la Junta Directiva de ECOMINERALES. La ausencia de transparencia y rendición de cuentas puede abrir puertas a prácticas corruptas y decisiones que no necesariamente benefician al interés público. Además, la falta de conexión con autoridades ambientales, laborales, y de planeación territorial implica que las decisiones de ECOMINERALES podrían ignorar importantes consideraciones de sostenibilidad y equidad social.

El proyecto de ley también es criticado por su generalidad y falta de detalle. Esta vaguedad puede generar incertidumbre y riesgos para sectores consolidados

alrededor de la minería, además de no establecer claramente las condiciones de competencia con el sector privado. La escasa especificidad del proyecto puede llevar a interpretaciones variadas y a una implementación incoherente, lo que puede perjudicar tanto a la industria minera como a las comunidades locales.

Otro punto importante es la composición de la Junta Directiva, que estaría dominada por ministros del gobierno, lo que puede limitar la independencia y objetividad en la toma de decisiones. Esto podría resultar en una empresa altamente influenciada por intereses políticos, en lugar de enfocarse en una gestión técnica y eficiente de los recursos mineros.

Finalmente, la posibilidad de que áreas declaradas como reservas temporales de recursos naturales puedan ser explotadas por el Estado plantea preguntas sobre el verdadero objetivo de estas reservas y el rol de ECOMINERALES en ellas. Esta medida podría ser interpretada como un intento de limitar la participación del sector privado en la explotación de recursos naturales, lo que podría tener implicaciones económicas y legales significativas.

El proyecto de ley ECOMINERALES presenta múltiples áreas de preocupación, desde la falta de inclusión de estudios ambientales y trámites de permisos, hasta la centralización de decisiones y la falta de transparencia y rendición de cuentas. Estas cuestiones deben ser abordadas de manera integral para asegurar que la creación y operación de ECOMINERALES beneficie a la sociedad de manera equitativa y sostenible, respetando tanto el medio ambiente como los derechos de las comunidades afectadas.

## **IMPACTO EN LA LIBRE COMPETENCIA ECONÓMICA:**

### **Competencia Desleal y Monopolio**

La creación de Ecominerales podría alterar el equilibrio competitivo del mercado minero colombiano. Las empresas privadas suelen operar bajo estrictas regulaciones fiscales y ambientales, mientras que una empresa estatal como Ecominerales podría beneficiarse de subsidios y ventajas regulatorias no accesibles a sus competidores privados. Esto no solo representa una forma de competencia desleal, sino que también podría conducir a la monopolización del mercado. Al recibir apoyo gubernamental, Ecominerales podría superar en capacidad y recursos a las empresas privadas, forzándolas eventualmente a abandonar el mercado o reducir significativamente sus operaciones.

El monopolio resultante puede tener efectos adversos de largo alcance. En un mercado monopolizado, la falta de competencia tiende a reducir la eficiencia y la

innovación. Las empresas no enfrentan la presión de mejorar continuamente sus procesos y productos, lo que puede llevar a una disminución en la calidad del servicio y en la innovación tecnológica. En el contexto minero, esto podría traducirse en técnicas de extracción menos sostenibles y una menor adopción de tecnologías limpias.

### **Reducción de Incentivos para la Inversión Privada**

La perspectiva de competir con una entidad estatal poderosa puede desalentar la inversión privada. Las empresas privadas buscan entornos regulatorios estables y equitativos donde sus inversiones puedan prosperar sin la amenaza de una competencia desleal. La incertidumbre generada por la entrada de una empresa estatal puede aumentar la percepción de riesgo entre los inversores, reduciendo su apetito por invertir en el sector minero colombiano. Esto no solo afecta a las empresas locales sino también a los inversores extranjeros, que pueden optar por invertir en otros países con condiciones de mercado más favorables.

La reducción de la inversión privada tiene múltiples consecuencias negativas. Menos inversiones significan menos desarrollo tecnológico, menos empleo y, en última instancia, menos crecimiento económico. La industria minera, siendo un motor importante de la economía colombiana, podría ver una reducción significativa en su contribución al PIB y en la generación de ingresos fiscales, afectando la capacidad del gobierno para financiar otros sectores críticos como la salud y la educación.

## **DILEMAS CONSTITUCIONALES:**

### **Restricción de la Libre Competencia Económica**

El artículo 333 de la Constitución colombiana promueve la libre competencia económica, estableciendo que la actividad económica y la iniciativa privada son libres dentro de los límites del bien común. Sin embargo, la creación de Ecominerales como una empresa estatal con un rol predominante en el sector minero podría restringir la libre competencia. La intervención estatal a través de Ecominerales podría resultar en un entorno donde las empresas privadas se vean desincentivadas a invertir, debido a la percepción de un mercado sesgado a favor del actor estatal.

Esta situación podría limitar la innovación y la eficiencia que suelen traer consigo los actores privados. Además, podría generar un ambiente de incertidumbre jurídica, afectando negativamente la confianza de los inversionistas nacionales e

internacionales. La competencia justa es esencial para un mercado saludable, y cualquier percepción de favoritismo estatal podría erosionar esta dinámica.

### **Potencial Monopolio Estatal**

El artículo 336 de la Constitución prohíbe los monopolios, señalando que la prestación de servicios públicos y la explotación de recursos naturales por el Estado deben ser excepcionales y justificados por el interés público. Sin embargo, la creación de Ecominerales podría conducir a un monopolio estatal de facto en la industria minera. A pesar de las intenciones de promover el interés público, un monopolio estatal puede reducir la eficiencia del mercado y limitar la competencia.

La experiencia histórica muestra que los monopolios estatales pueden resultar en ineficiencias administrativas, corrupción y falta de transparencia. Además, la centralización del control de recursos naturales estratégicos en una sola entidad estatal puede aumentar el riesgo de gestión ineficaz de estos recursos.

### **Impacto Negativo en los Pequeños Mineros**

La formalización de la minería es un objetivo declarado del proyecto de ley. No obstante, la implementación de Ecominerales podría tener efectos adversos sobre los pequeños mineros. Aunque se pretende incluir a estos actores en la economía formal, existe el riesgo de que las regulaciones y los requisitos impuestos por Ecominerales resulten demasiado gravosos para los pequeños mineros, llevándolos a la exclusión del mercado formal.

La burocracia y las barreras administrativas pueden convertirse en obstáculos significativos para los pequeños mineros, quienes podrían verse obligados a operar en la informalidad o abandonar sus actividades. Esto contravendría el objetivo de inclusión y mejora de las condiciones laborales, perpetuando la precariedad y la informalidad en el sector.

## **SOSTENIBILIDAD ECONÓMICA Y GESTIÓN DE RECURSOS**

### **Eficiencia y Transparencia:**

Las empresas estatales a menudo enfrentan desafíos relacionados con la eficiencia operativa y la transparencia. La historia muestra que muchas empresas estatales han sido propensas a la corrupción y a una gestión ineficaz. Estos problemas pueden resultar en un uso inadecuado de los recursos públicos y en la ineficiencia en la explotación de recursos minerales.

La falta de eficiencia en la gestión puede llevar a mayores costos operativos, lo que a su vez puede requerir subsidios adicionales del gobierno para mantener la

viabilidad de la empresa estatal. Esto crea una carga adicional para el presupuesto nacional y desvía fondos que podrían utilizarse en otras áreas críticas como la salud, la educación y la infraestructura.

### **Impacto Fiscal y Presupuestario:**

La creación de Ecominerales requerirá una inversión significativa de recursos públicos, tanto para su establecimiento como para su operación continua. Estos costos incluyen infraestructura, equipos, personal y otros gastos operativos. En un contexto de recursos fiscales limitados, esta inversión puede significar una reducción de fondos disponibles para otros sectores esenciales.

El impacto fiscal puede ser aún más severo si la empresa no logra ser rentable y requiere subsidios continuos para su operación. Esto no solo afecta el presupuesto actual, sino que también puede aumentar la deuda pública, comprometiendo la estabilidad fiscal del país a largo plazo.

### **AL RESPECTO DEL PROYECTO LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA COMUNICÓ:**

En el marco de las competencias Constitucionales y legales de la Contraloría General de la República, la Dirección de Estudios Sectoriales de la Contraloría delegada de Minas y Energía, realice el análisis al proyecto de ley del asunto radicado por el Ministerio de Minas y Energía, a fin de que se tenga en cuenta para futuros debates y audiencias sobre el asunto, el cual se presenta a continuación:

Preocupa a la Contraloría General que se vaya a crear una empresa que repita los problemas financieros, de corrupción y de falta de independencia e idoneidad como los presentados en las extintas Ecominas, mediante la Ley 2 de 1990, Mineralco y Eocarbon, mediante Decreto 1679 de 1997, Carbocol, mediante Decreto 520 de 2003 y Minercol, mediante Decreto 254 del 2004, cuyas funciones fueron transferidas a Ingeominas, y que tuvieron funciones similares a las que pretenden asignarle a ECOMINERALES. No se puede improvisar en las actividades que corresponden a un sector tan importante para el patrimonio público del Estado como el minero, que genera recursos incluso para inversión social.

El proyecto de ley contempla que a la nueva empresa minera le sean transferidos recursos de la Agencia Nacional de Minería - ANM y de la Agenda Nacional de Hidrocarburos - ANH, durante los primeros cinco ( 5 ) años de su creación, además de los recursos provenientes del del Ministerio de Hacienda y Crédito Público - MHCP y de créditos, tanto internos como externos, junto con "...aumentos sucesivos de capital, los bienes y derechos que la ley o el Gobierno le asigne o aporten.", durante la operación de la empresa.

No se observan los estudios técnicos que den claridad del total de las erogaciones que el Gobierno nacional tendría que hacer para la creación y funcionamiento de ECOMINERALES, ni la aprobación por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público - MHCP o asimismo de los sectores y/o entidades que se verían afectadas, incluyendo a la ANM y ANH por la transferencia de recursos a ECOMINERALES lo que podría afectar el cumplimiento de sus funciones. Más preocupante aún es acrecentar el endeudamiento del Estado sin la claridad de las inversiones a realizar, las posibles utilidades y por ende los costos, incluyendo en estos la deuda que genera la creación y puesta en funcionamiento de la citada entidad.

Llama la atención de la CGR que en el artículo 17 del proyecto de ley menciona que no demandará esfuerzo fiscal, ya que claramente se necesitan recursos públicos para que ECOMINERALES pueda cumplir con sus funciones. Por lo tanto, la CGR considera necesario que se realice una evaluación financiera de cuánto dinero demandará la creación y funcionamiento de esta nueva entidad, de cuánto dinero dejará de recibir la ANM y la ANH y cuáles rubros presupuestales se verían afectados, y que no suceda lo mismo que sucedió con el Ministerio de la Igualdad, suceso donde la Corte Constitucional, mediante Sentencia C-161/2024, declare inexecutable la Ley 2281 de 2023, “por medio de la cual se crea el Ministerio de Igualdad y Equidad y se dictan otras disposiciones”, por vicios de procedimiento en su formación, entre los que se encuentra que no cumplieron con lo establecido en el artículo 7, de la Ley 819 de 2003, en cuanto al análisis del impacto fiscal, incumpliendo el principio de planeación.

Por otro lado, el día 16 de mayo de 2024, en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, dentro de la audiencia pública del proyecto de ley del asunto, Álvaro Pardo, Presidente de la Agencia Nacional de Minería - ANM, volvió a mencionar la importancia de la creación de ECOMINERALES, debido a que dicha empresa sería la encargada de la administración de los bienes muebles e inmuebles de los títulos mineros que sean reversados al Estado por terminación de los mismos, ya que a la fecha no se ha dado un adecuado manejo de los bienes reversados por PRODECO derivados de la renuncia a sus títulos mineros en el 2021 en el Departamento del Cesar, sin embargo, esta es una función propia de la ANM, establecida en el numeral 11, del artículo 4, del Decreto 4134 de 2011, evidenciando así que la ANM no está cumpliendo plenamente con la totalidad de las funciones asignadas. No indica que se modifican las funciones de la ANM, por lo que podría implicar ciertamente una reestructuración de la Agencia Nacional de Minería.

Adicionalmente, ECOMINERALES pretende apoyar en diferentes funciones a la autoridad minera, por lo que es importante mencionar que en el pasado la autoridad minera ya ha requerido apoyo de otras entidades para el cumplimiento de sus funciones y se resalta el caso donde INGEOMINAS requirió del apoyo de FONADE para el proceso de fiscalización, el cual, por las irregularidades presentadas en el contrato que se suscribió, la CGR realizó una función de advertencia sobre los problemas presentados en la fiscalización de los títulos mineros, mientras que la

Procuraduría General de la Nación advierte sobre posibles irregularidades que al parecer se presentaron en el convenio celebrado entre el Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo -FONADE- y la autoridad minera.

Ahora bien, teniendo en cuenta que la nueva empresa minera colombiana será del orden nacional vinculada al Ministerio de Minas y Energía, la Contraloría considera que la participación de ECOMINERALES o de alguno de sus socios en los procesos de selección objetiva de las Áreas Estratégicas Mineras -AEM, restaría objetividad y transparencia al proceso en sí, debido a que el Gobierno nacional pretende a través de la nueva ley minera, priorizar el otorgamiento de estas áreas a ECOMINERALES, tal como está expuesto dentro del borrador de la misma, presentando un posible monopolio por parte del Estado en esta actividad.

Es importante mencionar que la participación en un proyecto minero requiere de un gran capital, infraestructura, dinero, recurso humano capacitado y un riesgo muy alto si no se hace de manera responsable, técnica y financiera, como se evidenció en el caso de CARBOCOL, que al 2003 tenía deudas por \$330,000 millones, que en su momento fueron consideradas las más grandes que se hubieran registrado en la historia de cualquier empresa colombiana; deudas de las que Ecopetrol y el Gobierno nacional se hicieron cargo.

Es de anotar que la Contraloría General de la República realizó en 1994 observaciones referente a malos manejos en Mineralcol, por lo que sugirió su liquidación y teme que suceda lo mismo con ECOMINERALES.

Preocupa a la Contraloría que en las audiencias públicas que está realizando la Comisión Primera de la Cámara de Representantes del Proyecto de Ley, como la realizada en Planeta Rica, Córdoba, el pasado 8 de mayo, se esté mencionando que con la creación de ECOMINERALES, Colombia dejará de necesitar inversión extranjera para la extracción de minerales, sin embargo, dentro del literal b, del artículo 4 establece la posibilidad de que esta empresa realice las actividades mineras mediante contratos de asociación.

Con base a lo anterior, las ideas expuestas en las Audiencias Públicas, que claramente contradicen lo consignado en el articulado, podrían llegar a generar falsas expectativas a las comunidades locales e inseguridad jurídica a la inversión extranjera. Así mismo, dentro de la exposición de motivos no se menciona que el Gobierno nacional haya realizado algún estudio que soporte si este cambio pueda llegar a ser mejor para los intereses de Colombia en términos de capacidad técnica y financiera para realizar una explotación minera de calidad, así como la generación de empleo, la transferencia de conocimiento y tecnología, y recursos para el Estado provenientes de esta actividad, entre ellos las regalías que se transfieren a los municipios y departamentos que son importantes dentro de los ingresos de los municipios, es decir, no solo se puede afectar el presupuesto nacional sino los territoriales, lo cual amerita estudios técnicos y financieros.

Teniendo en cuenta que ECOMINERALES será creada “(...) como una empresa industrial y comercial del Estado (...)” y que el estado es propietario del subsuelo colombiano, se podría generar un escenario en el cual dicha empresa no estaría obligada a realizar aportes por regalías, lo que es realmente inquietante ya que dentro del articulado del proyecto de ley no se hace mención a la forma en la que la Empresa Colombiana de Minerales o sus asociados harán aportes al Sistema General de Regalías en caso de hacer explotación de minerales. El escenario planteado generaría una situación en donde se dejarían de percibir recursos importantes para la Nación.

Por otro lado, dentro del presente Proyecto, no se establecen lineamientos mínimos con el fin de determinar la idoneidad de las empresas con las que se pretende asociar para la exploración, explotación, beneficio, transformación y comercialización de minerales, lo que podría dar pie a que quienes realicen las actividades en el sector no tengan la experiencia necesaria, técnica, financiera y por tanto no tengan la idoneidad para dichos procesos, colocando en riesgo el patrimonio público y los recursos que provienen de estas actividades para el Estado. Lo anterior, teniendo en cuenta que desde el planteamiento de la formación de la junta directiva solo se contará con funcionarios del estado y representantes de los sindicatos y no se da la certeza de que la misma cuente con personal idóneo con conocimientos técnicos en temas de explotación, transformación y comercialización de minerales.

Finalmente, y más grave aún es que en el artículo 18 del Proyecto de Ley, se pretende limitar a la Contraloría en su ejercicio del control fiscal, ya que excluye el control preventivo y concomitante otorgado por el Acto Legislativo 04 del 2019, pues, es de conocimiento que una ley no puede modificar la Constitución Política de Colombia.

Aunado a lo anterior, la CGR insta al Congreso de la República que el análisis de los proyectos de ley, tanto de la creación de ECOMINERALES como de la nueva normatividad minera sean analizados y debatidos conjuntamente y no de manera separada como se viene haciendo, ya que estas dos propuestas en conjunto con el Decreto 044 de 2024 “Por el cual se establecen criterios para declarar y delimitar reservas de recursos naturales de carácter temporal en el marco del ordenamiento minero ambiental y se dictan otras disposiciones” emitido por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible tienen un gran impacto al sector minero.

#### **IV. CONFLICTO DE INTERÉS**

Con base en el artículo 3º de la Ley 2003 de 2019, según el cual el autor del proyecto y los ponentes presentan en el cuerpo de la exposición de motivos un acápite que describe las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, de acuerdo con el artículo 286. Estos



serán criterios guías para que los otros congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, no obstante, otras causales que el Congresista pueda encontrar.

A continuación, se pondrán de presente los criterios que la Ley 2003 de 2019 contempla para hacer el análisis frente a los posibles impedimentos que se puedan presentar en razón a un conflicto de interés en el ejercicio de la función congresional, entre ellas la legislativa.

“Artículo 1º. El artículo 286 de la Ley 5 de 1992 quedará así: (...)

*Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.*

*Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.*

*Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.*

Para todos los efectos se entiende que no hay conflicto de interés en las siguientes circunstancias:

*Cuando el congresista participe, discuta, vote un proyecto de ley o de acto legislativo que otorgue beneficios o cargos de carácter general, es decir cuando el interés del congresista coincide o se fusione con los intereses de los electores.*

*Cuando el beneficio podría o no configurarse para el congresista en el futuro.*

*Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que establezcan sanciones o disminuyan beneficios, en el cual, el congresista tiene un interés particular, actual y directo. El voto negativo no constituirá conflicto de interés cuando se mantenga la normatividad vigente.*

*Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que regula un sector económico en*

*el cual el congresista tiene un interés particular, actual y directo, siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual.*

*Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo que tratan sobre los sectores económicos de quienes fueron financiadores de su campaña siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual para el congresista. El congresista deberá hacer saber por escrito que el artículo o proyecto beneficia a financiadores de su campaña. Dicha manifestación no requerirá discusión ni votación.*

*Cuando el congresista participa en la elección de otros servidores públicos mediante el voto secreto. Se exceptúan los casos en que se presenten inhabilidades referidas al parentesco con los candidatos (...).”*

De lo anterior y de manera meramente orientativa, se considera que para la discusión y aprobación de este Proyecto de Ley no existen circunstancias que pudieran dar lugar a un eventual conflicto de interés por parte de los Honorables Congresistas, pues es una iniciativa de carácter general, impersonal y abstracta, con lo cual no se materializa una situación concreta que permita enmarcar un beneficio particular, directo ni actual. En suma, se considera que este proyecto se enmarca en lo dispuesto por el literal a del artículo primero de la Ley 2003 de 2019 sobre las hipótesis de cuando se entiende que no hay conflicto de interés.

En todo caso, es pertinente aclarar que los conflictos de interés son personales y corresponde a cada Congresista evaluarlos, pudiendo manifestar cuando considere que está inmerso en impedimento.

## V. PROPOSICIÓN

Por las anteriores consideraciones presentamos a la Honorable Comisión Primera Constitucional de la Cámara de Representantes, **PONENCIA NEGATIVA** y solicitamos **ARCHIVAR** el Proyecto de Ley No. 344 de 2023 Cámara, “*Por la cual se crea la empresa colombiana de minerales -ECOMINERALES-, se determina su objeto, su naturaleza, su estructura orgánica y se dictan otras disposiciones*”.

Cordialmente,

**HERNÁN DARÍO CADAVID MÁRQUEZ**

**Representante a la Cámara**

**MARELEN CASTILLO TORRES**  
Representante a la Cámara

**GERSEL LUIS PEREZ ALTAMIRANDA**  
Representante a la Cámara

**DIÓGENES QUINTERO AMAYA**  
Representante a la Cámara

**SANTIAGO OSORIO MARÍN**  
Representante a la Cámara

**RUTH AMELIA CAYCEDO ROSERO**  
Representante a la Cámara

**PEDRO JOSÉ SÚAREZ VACCA**  
Representante a la Cámara

**ANA PAOLA GARCÍA SOTO**  
Representante a la Cámara

**LUIS ALBERTO ALBÁN URBANO**  
Representante a la Cámara