



ASOCIACIÓN
COLOMBIANA
DE MINERÍA

Proyecto de Ley
Ecominerales

Comentarios generales

1

Introducción

Compartimos con ustedes el análisis sobre el Proyecto de Ley No. 344/2023C “Por el cual se crea la Empresa Colombiana de Minerales –ECOMINERALES–, se determina su objeto, su naturaleza, su estructura orgánica y se dictan otras disposiciones”.

Este documento presenta las principales preocupaciones y dudas que genera la normativa desde una perspectiva jurídica y presupuestal, así como respecto a la idoneidad financiera que requiere el funcionamiento de este tipo de empresas mineras. Para ello, tomamos en cuenta el contenido del proyecto, las explicaciones realizadas por las autoridades promotoras de la iniciativa y la información solicitada a entidades del Estado en relación con el tema.

Los argumentos incluidos aquí, han sido fuente relevante para los espacios de conversación en los que ha participado la Asociación y de los insumos que hemos compartido en el marco del debate democrático. Siéntanse en la libertad de usarlos para sus análisis y conversaciones pertinentes.

PL 344 de 2023 - Cámara de Representantes

RADICACIÓN	14 de diciembre de 2023
PONENTES	Pedro José Suárez Vacca, Oscar Hernán Sánchez León, Ana Paola García Soto, Gersel Luis Pérez Altamiranda, Diógenes Quintero Amaya, Hernán Darío Cadavid Márquez, Santiago Osorio Marín, Ruth Amelia Caycedo Rosero, Marelén Castillo Torres y Luis Alberto Albán Urbano.
RADICACIÓN PONENCIAS	Ponencia de Archivo: mayo de 2024 Ponencia positiva: mayo de 2024
AUDIENCIAS PÚBLICAS	Abril y mayo 2024 Tunja, Medellín, Planeta Rica Comisión Primera Cámara
APROBACIÓN	Primer debate Cámara 19 de junio de 2024
MÁXIMA FECHA APROBACIÓN	20 de junio de 2025

Consideraciones de orden jurídico y presupuestal

2.1. Ecominerales es el brazo ejecutor de la “Nueva Ley Minera”

El PL de Ecominerales no debe ser considerado de forma aislada al PL de la “Nueva ley Minera”, pues su alcance y efecto se entienden cuando se revisa el papel que tendrán las empresas industriales y comerciales del Estado dentro del desarrollo de la actividad minera en el país, tal como entra a explicarse:

La nueva ley minera que propone el Gobierno concibe un modelo centralista, estatizado y cerrado de la actividad, en el que la autoridad minera nacional será la única que determine las zonas aptas para el desarrollo minero bajo criterios de amplia interpretación. Según lo que establece el borrador, en adelante la minería la hará principalmente el Estado a través de empresas industriales y comerciales (como lo es Ecominerales) y **únicamente** en los casos en los que se demuestre la **imposibilidad** para ejecutar las actividades mineras, se podrá abrir la opción para contratar con privados, (Artículos 24, 26, 27 del proyecto publicado por el Gobierno).

Además de las actividades de prospección, exploración y explotación minera, que puede adelantar Ecominerales en virtud de su objeto social, tendrá una posición de privilegio con la que no cuenta ninguna otra empresa minera privada en el país, en relación con estas dos actividades: **“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;”** al igual que la: **“a) La recepción de todos los bienes que el Estado reciba por concepto de reversión a la terminación de los títulos mineros en los casos que la Agencia Nacional de Minería así lo determine;”**

Lo anterior, ubica a Ecominerales en claras ventajas competitivas que contravienen el artículo 87¹ de la Ley 489 de 1998 sobre igualdad, libre competencia y libertad de empresa, pues actualmente ningún privado puede realizar estudios geológicos para el conocimiento de reservas, sin que exista primero un título minero válidamente adquirido. En este punto vale la pena preguntarse si ¿Ecominerales entrará a competir en igualdad de condiciones bajo los presupuestos actuales del Código de Minas (Ley 685 de 2001) “primero en el tiempo, primero en el derecho”? o si por el contrario, ¿el PL le está otorgando facultades distintas a las que tendría cualquier empresa minera en el país?

¹ Ley 489 de 1998. “ARTÍCULO 87.- Privilegios y prerrogativas. Las empresas industriales y comerciales del Estado cómo integrantes de la Rama Ejecutiva del Poder Público, salvo disposición legal en contrario, gozan de los privilegios y prerrogativas que la Constitución Política y las leyes confieren a la Nación y a las entidades territoriales, según el caso. No obstante, 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 concordancia con lo anterior, según el PL Ecominerales también podrá: “**j) Adelantar las actividades y operaciones que le asigne la ley o el Gobierno Nacional**” ¿Acaso existen potestades que pueda otorgar directamente el Gobierno, que no estén regladas en la ley? ¿Cuál es el alcance de estas operaciones que podrá asignar el Gobierno Nacional? ¿Implican la concesión directa de áreas para su explotación? ¿Cómo se garantiza el principio de legalidad en este caso?

Si se hace una lectura sistemática entre las facultades del PL que crea Ecominerales y los supuestos del proyecto de la “Nueva Ley Minera”, es posible afirmar que Ecominerales es el instrumento ejecutor de un nuevo modelo estatizado y centralista en el que los proyectos mineros ya no se ejecutarán mediante contratos de concesión en los que, en igualdad de condiciones pueden participar los privados, tal como ocurre actualmente en el sector minero y en cualquier otra industria en la que se concesionan bienes públicos; sino que los adelantará directamente el Estado a través de las empresas industriales y comerciales del Estado que se creen para el efecto. De acuerdo a lo anterior, es adecuado determinar si ¿realmente Ecominerales está en la capacidad de asumir casi por completo el desarrollo de todo un sector de la economía? Prospección, exploración, construcción y montaje, explotación...? Más aún cuando es un sector diverso en minerales, en escalas, en medios de extracción, beneficio, comercialización y cierre. La exploración y explotación minera, está sometida a condiciones técnicas, económicas y de mercado muy distintas, dependiendo del tipo de mineral que se trate.

Esta situación se vuelve más relevante si se tiene en cuenta que no se conocen cuáles son las consideraciones técnicas, financieras y mucho menos los estudios en cuanto a: capacidad y conocimiento geo-científico que tendría Ecominerales para asumir de la noche a la mañana el desarrollo de una actividad tan técnica y específica, considerablemente costosa en inversiones y con altos riesgos asociados a las aleas del mercado y la dinámica socio – política.

Por tal razón, se hace necesario que el debate democrático se dé con pleno conocimiento de estos factores, pues una decisión como esta, en una actividad tan importante para la economía nacional y el desarrollo regional, en un entorno de bajo recaudo fiscal y una coyuntura económica como la que se vislumbra, puede traer graves consecuencias fiscales.

Es indispensable reflexionar sobre lo siguiente:

- La exploración es una actividad considerablemente costosa, con un alto grado de incertidumbre. Esta es una de las razones por las cuales las empresas se especializan en minerales concretos y a nivel global es una industria que se caracteriza por invertir en los lugares donde se encuentran las mejores condiciones para hacerlo. Las estadísticas muestran que de cada 100 proyectos en el mundo, sólo 1 llega a convertirse en una mina.
- ¿Tiene Ecominerales la capacidad para invertir 20, 50, 100 millones de dólares en campañas de exploración, y asumir el riesgo que derivaría en no alcanzar a explotar ningún recurso natural ni generar un retorno económico a futuro?

- ¿Cómo se establecerán las responsabilidades en los casos en los que ocurra un detrimento patrimonial de millones de dólares que se invirtieron en estudios geológicos que resultaron ser económicamente inviables de explotar? Y en este escenario, que es altamente probable dadas las estadísticas, ¿Cómo afrontará el Estado el desequilibrio fiscal que dejaría la pérdida de estos recursos?

Las consideraciones anteriores cobran mayor trascendencia si se tiene en cuenta el antecedente de empresas mineras en Colombia (e.g., CARBOCOL, Mineralco), las cuales tuvieron tan mal desempeño que se vieron forzadas a ser liquidadas, entre otras razones por su excesivo endeudamiento. De acuerdo a los datos de la Agencia de Defensa Jurídica del Estado, el Estado ha tenido que asumir contingencias judiciales de más de 50 mil millones de pesos, por cuenta de estas empresas.

Y es que no es poco lo que está en juego. A pesar de que la participación en la economía de la minería es del 2,4% (2022), su aporte en impuesto de renta, de acuerdo a las cifras oficiales de la DIAN para 2022, fue de 10,1 billones de pesos (sin incluir hidrocarburos), un aporte 5 veces superior al que realizó la agricultura, 3 veces superior al de la construcción y casi el mismo aporte que realizó la industria en dicho año. En proporción a su tamaño en el PIB, el sector minero, junto con hidrocarburos, son los que mayor aporte generan en renta. Ahora, el aporte en regalías es de una magnitud similar: 6,1 billones de pesos en 2022 y 9,1 billones de pesos en 2023, según las cifras más reciente publicada por la ANM. Recursos que se generan para el desarrollo territorial de todo el país y, en particular, de los municipios mineros.

Pero no solo son renta y regalías los aportes que realiza el sector. En años recientes se han activado cláusulas de precios altos por la condición de precios internacionales, además del pago de otros impuestos, que hacen que el aporte en 2022 (\$20 billones) y 2023 (\$16 billones), de manera agregada, supere en casi 4 veces el aporte promedio de la última década (\$4 billones). Esto, sin contar las contribuciones ambientales y sociales en los territorios que ascienden a un billón de pesos y que, en el caso de las inversiones ambientales (\$726 mil millones en 2023), superan por mucho el presupuesto de inversión que tiene el Ministerio de Ambiente para todo el país (\$317 mil millones en 2023).

¿Cómo pretende el gobierno sustituir los cerca de 20 billones de pesos de aportes que realiza una industria como la minería?

La modificación a la Ley Minera – y su brazo estatal (Ecominerales) – reflejan un profundo desconocimiento de la realidad de un mercado y una actividad legítima que necesita seguridad jurídica para movilizar los capitales, capitales privados que el mundo requiere decididamente para lograr los ambiciosos objetivos de la agenda climática y de reducción de la pobreza. Solo con minería podremos avanzar en esa vía y solo con inversión privada podremos desarrollar la minería que necesitamos global y localmente.

2.2. El proyecto de ley conlleva a un “prejuzgamiento” y un permanente conflicto de interés, entorno a la decisión de prórroga de los contratos de concesión minera vigentes.

Tanto en la exposición de motivos como en el articulado propuesto en el PL, queda claro que Ecominerales se financiará con los bienes de los proyectos actuales que revertan al Estado una vez finalice la concesión. Incluso, en la parte motiva se menciona que varios contratos de minería a gran escala revertirán sus activos al Estado, y una empresa pública debería hacerse cargo de ellos. Las opciones incluyen venta, chatarrización, o entrega a pequeños y medianos mineros en procesos de formalización.

Esta circunstancia impide la aplicación imparcial del artículo 77 de la Ley 685 de 2001 y demás normas que regulan los contratos mineros, e igualmente desconoce la jurisprudencia del Consejo de Estado la cual establece que las solicitudes de prórroga y renovación de los contratos mineros sean estudiadas y decididas conforme a la ley vigente² bajo criterios de razonabilidad y análisis rigurosos de conveniencia para el Estado.³ Así las cosas, vemos con preocupación que la empresa estatal minera se vea involucrada en un conflicto de interés permanente suscitado por el provecho que le generaría no prorrogar los contratos existentes, a fin de hacerse a los bienes vinculados a esas concesiones. Esto, reiteramos, anularía de manera anticipada y sin análisis técnico alguno la opción de prórroga que debe ser decidida en cada caso concreto de acuerdo a análisis rigurosos de viabilidad.

El conflicto se presenta por cuenta de que el Gobierno tendría, por un lado, que evaluar la opción de prórroga de los contratos de concesión vigentes de acuerdo a los análisis que ordena la jurisprudencia, pero, por otro lado, estaría condicionado por su interés de no prorrogarlos a fin de financiar con dichos bienes el funcionamiento de Ecominerales, que resulta ser el competidor de las empresas mineras particulares. En este sentido, el proyecto se cimienta sobre la base de un incentivo perverso.

A lo anterior, se suma la intención prevista en el artículo 214 del Proyecto en el que se imponen nuevas reglas sancionatorias para los contratos mineros que hacen más laxa la declaratoria de caducidad y contraría los principios de legalidad y debido proceso, ya que impondría sanciones con base en causales de la nueva ley minera para hechos ocurridos antes de su promulgación, lo cual desconoce el artículo 29 de la Constitución.

Ahora, de acuerdo al Decreto –Ley 4134 de 2011 “Por el cual se crea la Agencia Nacional de Minería, ANM, se determina su objetivo y estructura orgánica” una de las fuentes de financiación de la Agencia son los bienes objeto de reversión una vez finalizados los contratos de concesión minera:

² El Concepto Sala de Consulta C.E. 2252 de 2015 Consejo de Estado sienta un precedente sobre el tema. Link de consulta: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=72813>

³ Sobre este punto, se puede consultar el protocolo de prórrogas vigente de la ANM en el siguiente link: https://www.anm.gov.co/sites/default/files/DocumentosAnm/protocolo_unico_de_evaluacion_de_prorrogas_de_los_contratos_mineros.pdf

“ARTÍCULO 5°. Patrimonio y Recursos. El patrimonio de la Agencia Nacional de Minería, ANM, estará conformado por: (...)

***6. Los derechos de producción y los bienes muebles e inmuebles** que pasen al Estado por terminación de los contratos de exploración y explotación minera vigentes y aquellos que suscriba la Agencia Nacional de Minería, ANM en que aplique cláusula de reversión.” (Subrayado propio)*

De esta manera no es claro cómo se hará esta distribución patrimonial o transferencia de bienes.

3

Para argumentar la necesidad de Ecominerales, con frecuencia se mencionan empresas como CODELCO, ENAMI, COMIBOL y ENAMI EP, sobre el particular se debe analizar el objeto y alcance de cada una y por supuesto su desempeño financiero. Así las cosas, Ecominerales se asemeja mucho más a ENAMI

Comparación con ENAMI:

- Referente ENAMI (Chile), con un objeto amplio desde su fusión de entidades con experiencia consolidada.
- Ecominerales carece de una estructura mínima operativa similar.

Una vez analizado el proyecto de ley, se tiene que Ecominerales se asemeja más al modelo de las empresas estatales de Ecuador y Bolivia, o ENAMI en Chile, que en muchos años no han avanzado en ningún proyecto de exploración.

Sobre este tema, es oportuno traer a colación el Estudio realizado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe – CEPAL-: “La Gobernanza de las empresas estatales en la industria minera de los países Andinos”, (Anexo 1) el cual sobre este tema señaló:

“La ENAMI EP (Ecuador), como afirma Almeida (2019), ha sido objeto de críticas en torno a las capacidades técnicas y de gestión, que desde su creación se ha encargado de proyectos en fase de exploración sin que, hasta la fecha, haya tenido ninguna mina en explotación a gran escala”⁴

⁴ Estudio de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe – CEPAL-: “La Gobernanza de las empresas estatales en la industria minera de los países Andinos”, Rafael Poveda, Código de identificación: LC/TS.2022/40.

“A pesar de los anuncios políticos, planes, leyes, y estrategias, la COMIBOL (Bolivia) no ha logrado los objetivos gubernamentales de reconstrucción de la empresa como una empresa productiva. La inversión acumulada del período 2006-2017 fue de 1.236 millones de dólares. Los resultados alcanzados en los quince últimos años se reflejan en la presencia reducida de la COMIBOL en la minería y metalurgia nacionales”⁵

“YLB creó una empresa mixta con la empresa alemana ACI Systems (ACISA) que tenía como finalidad la producción anual de 30.000 toneladas de hidróxido de litio, sin embargo, en 2019, el Decreto fue derogado por el expresidente Evo Morales por considerar que el acuerdo con la empresa alemana era desventajoso para el país. La estrategia de industrialización del litio se paralizó”⁶.

En un mundo que necesita avanzar hacia la transición energética, cada día se hace más necesario explorar de manera responsable nuestro territorio, con el objetivo de alinearnos a la realidad global de un mundo que necesita cada vez más minería.

¿Cuántas pérdidas arrastra ENAMI? La otra empresa estatal minera en Chile que, en funciones, se parece mucho más a Ecominerales.

“ENAMI (Chile) concentra su accionar en la gestión prioritaria de tres áreas: i) el fomento de la minería pequeña y mediana; ii) la actividad de producción que consiste en el procesamiento de los minerales y concentrados en sus plantas de beneficio y fundición. La concentración de maquila de minerales a terceros (maquila), productos mineros en plantas de terceros, cuando no se dispone de las capacidades de tratamiento propias; iii) la actividad comercial, que permite colocar los cátodos en los mercados globalizados, comercializar minerales, concentrados y productos intermedios en condiciones de mercado”⁷

De acuerdo con información de la empresa, las pérdidas acumuladas a 31 de diciembre de 2022 ascienden a US\$ 220,8 millones.

La ENAMI EP (Ecuador) ha ejecutado un presupuesto de recursos fiscales de US\$54 millones de dólares.

⁵ Ibídem.

⁶ Ibídem.

⁷ Ibídem.

Es necesario resaltar que ninguna empresa estatal en Latinoamérica que pretenda lo que pretende Ecominerales ha sido exitosa en su labor. Al contrario, evidencian todo tipo de riesgos:

- De corrupción, por el control de grandes flujos de ingresos y la intersección entre la actividad comercial y la toma de decisiones públicas.
- De ineficiencia, por la contratación a partir de reglas públicas y los límites regulatorios que exigen una actuación rápida (condiciones de mercado) frente a la rigidez de las normas públicas.
- De una recaudación subóptima.
- De un indebido uso de recursos.
- De una necesidad permanente de financiación.
- De una baja adhesión a las buenas prácticas y estándares internacionales.

Iniciativas y estándares de sostenibilidad de los metales y minerales, y participación de las empresas estatales mineras de Bolivia, Chile y Ecuador

EMPRESA ESTATAL	EITI	ICMM	RJC	ARM	GRI	RMAP	RMI	COOPER MARK
CODELCO	NO	SÍ	NO	NO	SÍ Reportes de sostenibilidad desde 2001	NO	SÍ	SÍ
ENAMI	NO	NO	NO	NO	SÍ Reportes de sostenibilidad desde 2011 hasta 2017	NO	NO	NO
COMIBOL	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO
YLB	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO
ENAMI EP	Ecuador se unió en 2020. ENAMI EP está reportada en el micrositio EITI Ecuador	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO

Fuente: Elaboración propia

4

El PL genera duplicidad de funciones con el Ministerio de Minas - Dirección de Formalización Minera y con la Agencia Nacional de Minería

En el objeto de Ecominerales se establece lo siguiente:

“ARTÍCULO 4. OBJETO. ECOMINERALES tendrá por objeto (...) el apoyo a la promoción y la formalización del sector minero...”

La función respecto de la formalización, a pesar de ser general riñe con aquellas que le fueron asignadas a la Dirección de Formalización Minera del Ministerio de Minas y Energía en el Decreto 381 de 2012.

Sin embargo, la Viceministra de Minas mencionó en la Audiencia Pública del 16 de mayo de 2024, en el recinto de la Comisión Primera de la Cámara, que la función de formalización la conservará la Agencia Nacional de Minería y que Ecominerales sólo participará en ese proceso de formalización como aliado económico.

5

No existe en el articulado del proyecto apoyos a la formalización minera como lo señala la parte motiva del proyecto

En ningún aparte de la norma se evidencia función alguna sobre los pequeños y medianos mineros. A su vez respecto de la formalización no existe algo concreto. Lo único que se dice en el articulado es lo siguiente:

“...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 el marco del contenido del proyecto, ¿cuál es la transferencia de conocimiento que puede realizar esta entidad a los mineros? ¿Cómo puede cumplir con esta función siendo un competidor más del mercado?

Esto evidencia una importante incongruencia entre lo que está escrito en los proyectos de Ley del Gobierno (Nueva Ley minera y Ecominerales) y las explicaciones dadas por el Gobierno sobre la necesidad de las reformas.

6

No existe claridad sobre los recursos con los que se financiará Ecominerales

El artículo 17 de la ley que contempla el capital y patrimonio, no precisa el capital inicial de la empresa.

La exposición de motivos es imprecisa y no incluye análisis de costos, proyecciones de utilidades, un modelo financiero, ni certeza de los bienes de la empresa. Mucho menos se establece claridad sobre los recursos para asumir el funcionamiento, pago de salarios etc., así como tampoco los costos de las campañas exploratorias que adelantará la empresa. Esta información fue solicitada, sin embargo la respuesta es que no se cuenta con ella.

En el Literal “c” del artículo 17 del proyecto de ley indica que durante los primeros cinco años, la ANM y/o la ANH aportarán al capital y patrimonio de Ecominerales entre 3.000 y 9.000 SMMLV por año de los excedentes financieros de liquidez del año anterior, pero no existe claridad sobre la forma en la que se invertirán esos recursos, los cuales, además, resultan insuficientes para siquiera asumir una campaña exploratoria.

Otro aspecto que genera preocupación es la falta de claridad en relación con el destino o el mercado que se tendría para los minerales, ya que en la exposición de motivos del proyecto de ley de creación de Ecominerales se establece que el oro que se comercialice presuntamente podría ser comprado por el Banco de la República:

“Los minerales adquiridos por las comercializadoras se trasladan a las fundidoras que las compañías CIJ Gutiérrez y Meprecol tienen en la ciudad de Medellín y allí serán fundidas logrando un alto grado de pureza. El oro en forma de lingotes tendrá tres destinos: a) exportación, b) oro para las cadenas de joyería limpia en Colombia y c) su probable venta al Banco de la República que, en conversaciones preliminares, podría estar dispuesta a adquirir este metal precioso para elevar las reservas de oro del país.”

A su vez, en la ponencia del referido proyecto de ley se retoma dicha cita:

“Los minerales adquiridos por las comercializadoras se trasladan a las fundidoras que las compañías CIJ Gutiérrez y Meprecol tienen en la ciudad de Medellín y allí serán fundidas logrando un alto grado de pureza. El oro en forma de lingotes tendrá tres destinos: a) exportación, b) oro para las cadenas de joyería limpia en Colombia y c) su probable venta al Banco de la República que, en conversaciones preliminares, podría estar dispuesta a adquirir este metal precioso para elevar las reservas de oro del país.”

Frente a lo anterior, se consultó con el Banco de la República y con el Ministerio de Minas y Energía sobre los antecedentes de dicho aparte relativo a la compra de oro por el Banco de la República, frente a lo cual, el Banco indicó lo siguiente:

“Sobre el particular, nos permitimos manifestar lo siguiente:

1) En las conversaciones preliminares e informales celebradas entre el Banco de la República y la Agencia Nacional de Minería para conocer el articulado del respectivo proyecto de Ley, no se elaboró ningún tipo de acta de la reunión.

2) Los funcionarios del Banco de la República que atendieron a la reunión no manifestaron ninguna intención de adquirir el oro de las compañías CIJ Gutierrez y Meprecol.

3) Verificado por el Banco de la República la mención que se hacía en la ponencia del referido proyecto que fue radicada ante el Congreso de la República, el Gerente General del Banco remitió una comunicación al presidente de la Agencia Nacional de Minería con la siguiente petición

“Al respecto, solicitamos comedidamente eliminar la mención hecha al Banco de la República, teniendo en cuenta que, en las conversaciones preliminares sobre este Proyecto, no fue manifestada una disposición para adquirir oro para elevar las reservas de este metal precioso en el país; toda vez que, las decisiones relacionadas con la administración de las reservas internacionales corresponden por mandato de la Ley a la Junta Directiva del Banco de la República, quien en el marco de su autonomía técnica y administrativa fija las políticas de índole general en materia de reservas internacionales”
(Resaltado fuera del texto).

Lo anterior, denota la falta de claridad y coherencia que existe en relación con la forma en la que Ecominerales adelantará su objeto social y la realidad de las consideraciones indicadas en la parte motiva del proyecto.

ASOCIACIÓN
COLOMBIANA
DE MINERÍA

Análisis de Impacto Fiscal.

Es de aclarar que la obligatoriedad de este análisis se encuentra limitado a las entidades que ordenen gasto o que concedan beneficios tributarios (Artículo 7 Ley 819 de 2003). En este sentido, a pesar de lo indicado en el parágrafo cuarto del artículo 4 del proyecto, es evidente que tanto para el desarrollo del objeto social, como para el funcionamiento administrativo de la entidad sí requerirá la ordenación de gasto.

Frente a este punto, en un documento remitido al Congreso de la República, la Contraloría General de la República indicó:

“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 Ecocarbon, 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 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 así mismo 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 aun 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. (...)”

Sobre la necesidad de que los proyectos regulatorios tengan un análisis fiscal adecuado que los soporte, en aras de observar el principio de sostenibilidad fiscal, es necesario tener en cuenta el llamado que hizo la Corte Constitucional en la Sentencia C-161/2024 que declaró la inexecutable con efectos diferidos de la ley Ley 2281 de 2023 por la cual se creó el Ministerio de la Igualdad y la Equidad.

Sobre el “Análisis de Impacto Fiscal” que debe emitir el Ministerio de Hacienda y Crédito Público en relación con el PL de Ecominerales, es importante tener presente lo indicado en la Ley 819 de 2003:

- El impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.
- Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo.
- El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República, deberá rendir su concepto frente a la consistencia de lo dispuesto en el inciso anterior.
- En ningún caso el concepto podrá ir en contravía del Marco Fiscal de Mediano Plazo.
- Este informe será publicado en la Gaceta del Congreso.
- Los proyectos de ley de iniciativa gubernamental, que planteen un gasto adicional o una reducción de ingresos, deberá contener la correspondiente fuente sustitutiva por disminución de gasto o aumentos de ingresos, lo cual deberá ser analizado y aprobado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
- El Ministerio de Hacienda expidió un documento de “Análisis Fiscal” (la figura de aval fiscal no existe), del cual, una vez verificado su contenido y contrastado con las normas que rigen la materia, encontramos lo siguiente:
 - Ni el documento expedido por el Ministerio de Hacienda, ni el Proyecto de Ley cuentan con un análisis explícito sobre la creación de Ecominerales que demuestre que es compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.
 - La exposición de motivos no presenta los costos fiscales del proyecto y, en reiteradas respuestas, el Ministerio de Hacienda no ha podido evidenciarlo.
 - Ni el documento de “Análisis Fiscal”, ni el Proyecto de Ley cuentan con un análisis explícito de las fuentes que financiarán el proyecto. Si bien el articulado prevé unas posibles fuentes de financiación, las mismas no han sido cuantificadas ni mucho menos desagregadas.
 - Sólo existe una cuantificación que corresponde a los excedentes de ANH y ANM para el año 2022, pero la misma no ha sido estimada por vigencias, así como tampoco se indican las actividades que se financiarán, a fin de determinar su pertinencia y suficiencia.
 - No existe modelo financiero.

En suma, el PL no brinda claridad sobre los siguientes puntos relevantes:

- **Análisis de Mercados:** El PL no cuenta con un análisis de mercado ni modelo financiero ¿Existen estudios que identifiquen oportunidades comerciales para una empresa estatal minera?
- **Modelo Financiero:** ¿Cuál es el modelo financiero que soporta la operación de Ecominerales?
- **Proyecciones Financieras:** ¿Cuál es el VPN y la TIR proyectados a 30 o 40 años? ¿Parámetros de la tasa de descuento?
- **Talento Humano:** ¿Hay estudios sobre el capital de talento humano necesario para Ecominerales?
- **Necesidad y Oportunidad:** ¿Qué estudios justifican la creación de una empresa pública minera?
- **Gastos Sociales:** ¿El esquema financiero contempla gastos de políticas sociales asignadas a Ecominerales?
- **Objeto de la Empresa:** ¿Qué sustento hay para que el objeto sea amplio y no enfocado en minerales específicos o escalas determinadas?
- **Inversiones Iniciales:** ¿Estudios sobre inversiones iniciales? ¿Valor y regiones de inversión?
- **Función de políticas públicas:** Abarca la ejecución de políticas públicas y agrícolas, sin un objeto comercial claro.
- **Preocupaciones sobre funciones:**
 - Administración de bienes recibidos por reversión de títulos mineros y su manejo ambiental no está definida.
 - Formación de personal no tiene contraprestación en servicios.
 - Funciones de política social no especifican programas ni bienes utilizados.
 - No se especifica si el capital se representará en cuotas o acciones de igual valor nominal, tal como lo requiere la Ley 489 de 1998.



ASOCIACIÓN COLOMBIANA DE MINERÍA

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

    / Asociación Colombiana de Minería • acmineriacol