



MEMORIA JUSTIFICATIVA

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

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

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

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

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

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

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



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

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

De otra parte, en atención al brote del nuevo coronavirus COVID-19 declarado como pandemia por la Organización Mundial de la Salud el 11 de marzo de 2020, mediante Resolución 385 del 12 de marzo de 2020 el Ministerio de Salud y Protección Social *declaró “la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19”* en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020, ampliada mediante Resolución 886 del 26 de mayo de 2020 hasta el 31 de agosto de 2020 y en virtud de lo anterior, se establecieron disposiciones destinadas a la prevención y control de la propagación del virus y mitigación de sus efectos.

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

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

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

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



Que de acuerdo con lo señalado, el Presidente de la República impartió instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, estableciendo la medida de aislamiento preventivo obligatorio mediante: (i) Decreto 457 de 2020, desde las cero horas (00:00 a.m.) del 25 de marzo de 2020 hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 13 de abril de 2020; (ii) Decreto 531 de 8 de abril de 2020, desde las cero horas (00:00 a.m.) del 13 de abril de 2020 hasta las cero (00:00) horas del 27 de abril de 2020; (iii) Decreto 593 de 2020, desde las cero horas (00:00 a.m.) del 27 de abril de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del 11 de mayo de 2020; y (iv) Decreto 636 de 6 de mayo de 2020, desde las cero horas (00:00 a.m.) del día 11 de mayo de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 25 de mayo de 2020, prorrogada su vigencia y extendidas las medidas allí establecidas hasta las doce (12:00 p.m) del día 31 de mayo de 2020, mediante el Decreto 689 del presente año; y v) Decreto 749 del 28 de mayo de 2020, desde las cero horas (00:00 a.m.) del día 1 de junio de 2020, hasta las cero horas (00:00) del día 1 de julio de 2020.

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

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

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

Que con base en las consideraciones mencionadas, y en aras de proferir medidas que mitiguen o reduzcan los efectos económicos y sociales que conlleva la emergencia, el 15 de abril de 2020 se expide Decreto Legislativo 574, mediante el cual el Gobierno nacional adopta medidas para el sector minas y energía, entre las cuales se encuentra el artículo 2 denominado “Disposición de los recursos de regalías por comercialización de mineral sin identificación de origen” el cual dispone que el Ministerio de Minas y Energía determinará la metodología para la distribución y asignación de las regalías por comercialización de mineral sin identificación de origen, prioritariamente entre los municipios productores que cuenten con mineros de subsistencia inscritos o que trabajan bajo alguna de las figuras habilitadas por la ley para la explotación.

Que aunado a lo anterior, el Gobierno nacional profirió el 4 de junio de 2020 el Decreto Legislativo 798 el cual precisó el alcance de lo dispuesto en el artículo 2 del Decreto Legislativo 574 de 2020, indicando que dichos recursos “podrán comprender exclusivamente alguno de estos conceptos: alimentación en especie, estrategias de comida servida, medios canjeables, auxilios monetarios



y pago de servicios públicos”; así mismo, prevé que este Ministerio determinará las condiciones que deben observar los municipios en la asignación de los auxilios monetarios.

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

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

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

Tabla 1. Volúmenes de producción en minería de subsistencia

Mineral y/o materiales		Valor promedio mensual	Valor máximo de producción anual
Metales preciosos (Oro, plata, platino)		35 gramos (g)	420 gramos (g)
Arenas y gravas de río (destinados a la industria de la construcción)		120 metros cúbicos (m ³)	1440 metros cúbicos (m ³)
Arcillas		80 Toneladas (ton)	960 Toneladas (ton)
Piedras preciosas	Esmeraldas	50 quilates	600 quilates
	Morrallas	1.000 quilates	12.000 quilates
Piedras semipreciosas		1.000 quilates	12.000 quilates

Fuente: Ministerio de Minas y Energía.

Igualmente existe una población vulnerable afectada, adicional a los mineros de subsistencia, que corresponde a aquellos mineros que trabajan bajo alguna de las figuras con prerrogativa de explotación, es decir, aquellas figuras legalmente constituidas diferentes al título minero pero que permiten la actividad de explotación minera y que corresponde a las siguientes figuras legales:

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



Legalización de Hecho	Artículo 165 de la Ley 685 de 2001. Artículo 22. Ley 1955 de 2019 Licencia Ambiental Temporal para la formalización
Legalización de Minería Tradicional	Ley 1955 de 2019, artículo 325, artículo 22. Licencia Ambiental Temporal para la formalización

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

A partir de los municipios productores y mineros identificados, se realizó un análisis con los programas sociales del Gobierno nacional con ocasión de la emergencia del COVID 19, de manera tal que se garantice que estos recursos lleguen a la población más afectada y vulnerable, quienes, por diferentes razones, no son beneficiarios de ninguno de ellos, con lo cual se logró identificar que 61.197 no percibe ayudas por estos conceptos y de acuerdo con la cantidad de entidades territoriales objeto de asignación de recursos, este número disminuyó a 59295. Adicionalmente, una vez realizada la validación de superposición con Ley segunda de beneficiarios de las figuras habilitadas por la ley para la explotación, se determinó como cifra final 59.072 mineros con posibilidad de acceder a los beneficios gestionados a través de las alcaldías.

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

De los recursos previstos en el numeral 1 del artículo 9 de la Ley 1942 de 2018 *“Por la cual se decreta el presupuesto del Sistema General de Regalías para el bienio del 1 de enero de 2019 al 31 de diciembre de 2020”*, se distribuirá a los municipios productores la suma de **NUEVE MIL CUATROCIENTOS CINCUENTA Y UN MILLONES QUINIENTOS VEINTE MIL PESOS M/cte (\$ 9.451.520.000)**, una vez el Ministerio de Minas y Energía considere necesaria la distribución de la suma restante, emitirá el correspondiente acto administrativo.

La norma que se tramita, busca que los proyectos que se generen por los municipios productores que cuenten con mineros de subsistencia inscritos o que trabajan bajo alguna de las figuras habilitadas por la ley para la explotación, implementen las acciones necesarias para la atención y ayuda humanitaria de dicha población, logre igualmente apalancar la economía local por medio de proveedores legales locales que igualmente ayuden a conjurar la Emergencia Económica, Social y Ecológica y evitar su agravamiento e impedir la extensión de sus efectos en territorio.

Adicionalmente, y teniendo en cuenta que el Decreto 798 de 2020 indica que el Ministerio de Minas y Energía determinará las condiciones para la asignación de auxilios monetarios, se hace necesario indicar que dichos municipios deberán expedir un acto administrativo que contenga:





(i) El listado de los mineros beneficiarios, que en todo caso corresponderán a aquellos mineros de subsistencia inscritos o a aquellos que trabajan bajo alguna de las figuras habilitadas por la ley para la explotación en la respectiva jurisdicción municipal, remitido por el Ministerio de Minas y Energía, en virtud de la presente reglamentación, lo cual en todo caso deberá ser verificado por el alcalde del respectivo municipio; (ii) El monto de los recursos a transferir, en el marco de los montos asignados por el Ministerio de Minas y Energía en la presente resolución; (iii) La manifestación expresa que se trata de un auxilio que se entregará por una única vez y (iv) Los mecanismos de dispersión, para lo cual definirá los productos financieros y las entidades en las que los beneficiarios recibirán los auxilios monetarios.

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

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

Esta Resolución está dirigida al Ministerio de Minas y Energía, a los municipios productores como beneficiario de asignaciones directas por la explotación de recursos naturales no renovables en el bienio 2019-2020, que cuenten con (i) mineros que trabajan bajo alguna de las figuras habilitadas por la ley para la explotación, que corresponden a los beneficiarios de Áreas de Reserva Especial delimitadas y declaradas, Subcontratos de Formalización Minera Autorizados, Solicitudes de Legalización y Solicitudes de Formalización de Minería Tradicional Vigentes y (ii) mineros de subsistencia a que se refiere el artículo 327 de la Ley 1955 de 2019. Entiéndase que los mineros descritos en los numerales (i) y (ii) son los beneficiarios finales de los proyectos de inversión de que trata el presente acto administrativo.

3. VIABILIDAD JURÍDICA

3.1. Análisis expreso y detallado de las normas que otorgan la competencia para la expedición del correspondiente acto.

El proyecto de resolución que se propone se expide con base en las facultades legales de la Ministra de Minas y Energía, en especial las conferidas por el artículo 208 de la Constitución política, el literal a del artículo 61 de la Ley 489 de 1998 y el artículo 2 de los Decretos Legislativos 574 y 798 de 2020.

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

3.2. Vigencia de la ley o norma reglamentada o desarrollada



Actualmente se encuentra vigente el Decreto 574 de 2020 “por el cual se adoptan medidas en materia de minas y energía, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica” y específicamente el artículo 2 “Disposición de los recursos de regalías por comercialización de mineral sin identificación de origen” y el Decreto 798 de 2020 “Por el cual se adoptan medidas para el sector minero-energético en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica ordenada mediante Decreto 637 del 6 de mayo de 2020”, artículo 2 relacionado con la “Aplicación de la Distribución de Regalías derivadas de la Comercialización de Minerales Sin Identificación”.

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

La resolución propuesta no deroga, subroga, modifica, sustituye o adiciona una norma anterior, se limita a determinar la metodología para la distribución y asignación parcial de los recursos de regalías por comercialización de mineral sin identificación de origen y se hace una distribución y asignación parcial, en virtud de lo dispuesto por el artículo 2 sobre “Disposición de los recursos de regalías por comercialización de mineral sin identificación de origen” del Decreto 574 de 2020 “por el cual se adoptan medidas en materia de minas y energía, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica” y artículo 2 del Decreto 798 de 2020 que determina la “Aplicación de la Distribución de Regalías derivadas de la Comercialización de Minerales Sin Identificación”.

3.4. Revisión y análisis de las decisiones judiciales de los órganos de cierre de cada jurisdicción que pudieran tener impacto o ser relevantes para la expedición del acto. (Grupo de Defensa Jurídica)

(Por verificar)

4. IMPACTO ECONÓMICO.

La Resolución propuesta no implica la necesidad de proporcionar recursos adicionales de los que cuenta el Sistema de Regalías para atender las necesidades relacionadas con la aplicación del artículo 2 de los Decretos 574 y 798 de 2020 y no excederá de los recursos definidos en el artículo 9 de la Ley 1942 de 2018.

5. DISPONIBILIDAD PRESUPUESTAL.

No se requiere. Con el proyecto propuesto no se generan costos fiscales. El sistema de regalías cuenta con recursos que provienen de la exportación de minerales, productos o subproductos mineros de oro, plata y platino, cuyo origen de explotación no haya sido identificado por el exportador por proceder de la comercialización de material de chatarra o en desuso, que asciende a la suma de CUARENTA Y CUATRO MIL TRESCIENTOS NOVENTA Y NUEVE MILLONES NOVECIENTOS OCHENTA Y UN MIL TRECE PESOS MONEDA LEGAL (\$44.399.981.013), de acuerdo con lo señalado por el artículo 9 de la Ley 1942 de 2018 y de los cuales se pretende una asignación parcial por NUEVE MIL CUATROCIENTOS CINCUENTA Y UN MILLONES QUINIENTOS VEINTE MIL PESOS M/cte (\$ 9.451.520.000)



6. IMPACTO MEDIOAMBIENTAL O SOBRE EL PATRIMONIO CULTURAL.

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

7. CONSULTA

No aplica por cuanto el acto administrativo establece la metodología de distribución y asignación parcial de los recursos de regalías por comercialización de mineral sin identificación de origen, de acuerdo con la normativa vigente, lo cual no genera ninguna incidencia para las comunidades étnicas –indígenas, negritudes, ni minorías reconocidas legal y constitucionalmente-, con lo cual se estaría dando cumplimiento a lo expuesto por la Corte Constitucional en Sentencia SU123 de 2018 que contempla: *“La jurisprudencia constitucional, en armonía con el derecho internacional, ha definido la afectación directa como el impacto positivo o negativo que puede tener una medida sobre las condiciones sociales, económicas, ambientales o culturales que constituyen la base de la cohesión social de una determinada comunidad étnica. Procede entonces la consulta previa cuando existe evidencia razonable de que una medida es susceptible de afectar directamente a un pueblo indígena o a una comunidad afro descendiente”*.

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

8. PUBLICIDAD

En cumplimiento de lo dispuesto por el numeral 8º del artículo 8º de la Ley 1437 de 2011, el proyecto de acto administrativo se publicó por primera vez en la página web del Ministerio de Minas y Energía, del 15 al 18 de mayo del año en curso, de acuerdo con la autorización emitida por la Ministra de Minas y Energía al memorando radicado 3-2020-007699 y por segunda vez se procede a la publicación en virtud de la autorización dada mediante memorando 3-2020-008868 por la Ministra, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 2º de la Resolución 4 1304 de 2017 proferida por el Ministerio de Minas y Energía.

9. CONCEPTO DEL DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

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

10. MATRIZ RESUMEN OBSERVACIONES Y COMENTARIOS

Una vez recibidas las observaciones se revisará este punto.

11. INFORME GLOBAL DE LAS OBSERVACIONES Y COMENTARIOS



Una vez recibidas las observaciones se revisará este punto.

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

Cordialmente,

SANDRA ROCIO SANDOVAL VALDERRAMA
Directora de Formalización Minera

JOSE DAVID INSUASTI AVENDANO
Coordinador
Grupo de Ejecución Estratégica del Sector Extractivo

V° B°. LUCAS ARBOLEDA HENAO
Jefe Oficina Asesora Jurídica

Proyectó Elsa Yadira Laitón Sotelo
Revisó: María Paula Moreno / Alexa Catherine Ortiz R./ Luz Mireya Rojas Y. / Mónica Verdugo.
Aprobó: Sandra Rocio Sandoval Valderrama – José David Insuasti