

86113

Bogotá D.C.

Contraloría General de la República :: SGD 24-05-2024 10:34
Al Contestar Cite Este No.: 2024EE0097315 Fol:3 Anex0 FA:0
ORIGEN 80110 DESPACHO DEL CONTRALOR GENERAL DE LA REPUBLICA / SHIRLEY MILENA
SANTAMARIA CASADO
DESTINO OSCAR HERNAN SANCHEZ LEON
ASUNTO COMENTARIOS AL PROYECTO DE LEY 344 DE 2023 CÁMARA.
OBS 80110

2024EE0097315



Doctor
OSCAR HERNÁN SÁNCHEZ LEÓN
Presidente de la Comisión primera Cámara
Congreso de la República
Ciudad
Correo: oscar.sanchez@camara.gov.co
presidencia@camara.gov.co

Asunto: Comentarios al Proyecto de Ley 344 de 2023 Cámara.

Respetado doctor:

En el marco de las competencias Constitucionales¹ y legales² de la Contraloría General de la República, la Dirección de Estudios Sectoriales de la Contraloría delegada de Minas y Energía, realizó 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 Ecocarbón, 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 Agencia 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.

¹ Art. 267 y ss.

² Decreto Ley 403 de 2020. Decreto Ley 2037 de 2019.

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 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 mencione que no demandará esfuerzo fiscal, ya que claramente se necesitarían 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 demandaría la creación y funcionamiento de esta nueva entidad, de cuánto dinero dejaría de recibir la ANM y la ANH y cuales 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, declaró 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 modificarían las funciones de la ANM, por lo que podría implicar tácitamente 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 al 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.³

Ahora bien, teniendo en cuenta que la nueva empresa minera colombiana sería 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 éstas 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.⁴

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

³ Disponible el 17/05/2024, de https://caracol.com.co/radio/2015/11/28/judicial/1448732805_269326.html

⁴ Disponible el 17 de mayo de 2024, de <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-258764>

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.

Quedamos atentos a cualquier observación.

Cordialmente,



CONTRALORÍA
General de la República

CARLOS MARIO ZULUAGA PARDO
Vicecontralor en funciones de Contralor General de la República

Proyectado por: Javier Ordóñez Torres y Andrés Mauricio Abril Tabaco
Reviso: Marisol Millán Hernández- DES Minas y Energía.