



Bogotá D.C., diciembre 16 de 2024

Honorables Congresistas

**H.R. ANA PAOLA GARCÍA SOTO**  
**H.R. CARLOS ADOLFO ARDILA ESPINOSA**  
**H.R. JUAN SEBASTIÁN GÓMEZ GONZÁLES**  
**H.R. DAVID RICARDO RACERO MAYORCA**  
**H.R. JOSÉ JAIME USCÁTEGUI PASTRANA**  
**H.R. OSCAR RODRIGO CAMPO HURTADO**  
**H.R. RUTH AMELIA CAYCEDO ROSERO**  
**H.R. ORLANDO CASTILLO ADVINCULA**  
**H.R. LUIS ALBERTO ALBÁN URBANO**  
**H.R. MARELEN CASTILLO TORRES**

A/A

Doctora

**AMPARO CALDERÓN PERDOMO**

Secretaria General

Comisión Primera Constitucional Permanente

Cámara de Representantes

[comision.primera@camara.gov.co](mailto:comision.primera@camara.gov.co)

**ASUNTO:** Comentarios al Proyecto de Acto Legislativo No. 132 de 2024 Cámara – “Por medio de la cual se modifican los artículos 332, 360 y 361 de la Constitución Política de Colombia” - (Reforma al Sistema General de Regalías - SGR).

Cordial saludo,

Con relación al Proyecto de Acto Legislativo No. 132/24C “*Por medio de la cual se modifican los artículos 332, 360 y 361 de la Constitución Política de Colombia*”; cuyo fin es fortalecer la autonomía territorial y la descentralización administrativa de las entidades territoriales receptoras de los recursos del Sistema General de Regalías (SGR), estableciendo el aumento del 98% en la percepción de los Departamentos, Distritos y Municipios de los recursos del SGR “*con el propósito de garantizar un proceso efectivo que permita el cierre de brechas mediante la ejecución de proyectos de inversión necesarios en los territorios, asegurando una distribución equitativa y eficiente de los recursos*”<sup>1</sup>. A continuación, desde la **Agencia Nacional de Minería (ANM)** se realiza el análisis del impacto de dicha iniciativa; comentarios que respetuosamente ponemos en su conocimiento, **en calidad de coordinadores y ponentes designados al Proyecto de Acto Legislativo en mención.**

El documento está organizado en seis puntos, a saber: **(1)** La Justificación del proyecto. **(2)** Impacto del proyecto para la ANM. **(3)** Consideraciones sobre la modificación al artículo 361 constitucional.

---

<sup>1</sup> Cfr. Exposición de motivos al proyecto de AL - 132 de 2024 - Cámara de Representantes.



**(4)** Propuesta alternativa de la ANM para la distribución de los recursos. **(5)** Posibles conflictividades de orden constitucional. **(6)** Conclusiones.

### **1. Justificación del Proyecto de Acto Legislativo.**

Dentro del aparte justificativo de la ponencia del proyecto de Acto Legislativo se destacan los siguientes elementos de contexto:

#### **1.1. El informe final de descentralización.**

La justificación de la iniciativa se encuentra profundamente relacionada con el contenido del informe final de la Misión de Descentralización, en el cual se identificaron cuatro (4) problemáticas a resolver al interior del SGR, a saber: a) La dispersión de recursos en proyectos tendencialmente cada vez de menor cuantía, los cuales logran micro impactos importantes en pequeños núcleos de población, pero en detrimento de la financiación de proyectos de mayor envergadura con capacidad de conectar más territorios y poblaciones alrededor de factores durables de fomento de la actividad económica. b) Relacionado con lo anterior, el manejo, decisión e implementación de proyectos no incentiva la concurrencia de recursos de escala intergubernamental ni del sector privado. c) So pretexto del control contra la corrupción y el clientelismo, y para garantizar la calidad técnica de las inversiones, se han creado unos Órganos Colegiados de Administración y Decisión (OCAD), que generan costos de transacción que vuelven los procesos más engorrosos, lentos, además de interferir la autonomía de las entidades territoriales en el manejo de los recursos que les pertenecen. d) Con el paso del tiempo, y cada vez que se presentan posibilidades de incremento de recursos dentro del sistema, se generan criterios de asignación distintos, de tal manera se ha construido el más complejo y engorroso sistema de decisión, adjudicación y ejecución de proyectos.

#### **1.2. Problemáticas que busca atender la iniciativa de reforma constitucional.**

Indica el escrito de ponencia que, con fundamento en las recomendaciones de la Misión de Descentralización, el proyecto de reforma constitucional busca atender esas problemáticas con el desarrollo de las siguientes cuatro medidas: i) Respetar la autonomía de las entidades territoriales sobre el manejo de sus recursos; ii) Eliminar los OCAD de Ciencia, Tecnología e Innovación, los OCAD Regionales y el OCAD Paz; iii) Simplificar los procesos de asignación y disminuir los costos de transacción; y iv) Aumentar los incentivos a la asociatividad supramunicipal y supradepartamental en los proyectos, con el fin de cerrar brechas territoriales de desarrollo económico.

### **2. Impacto del Proyecto de Acto Legislativo sobre la Agencia Nacional de Minería.**

El proyecto contempla una reducción de los recursos actualmente destinados para la operatividad y administración del régimen de regalías y compensaciones. No obstante, carece de un análisis sobre el impacto que podría tener una determinación de ese tipo sobre el desarrollo de las funciones que se financian con dicho rubro, tales como la fiscalización de la exploración y explotación de yacimientos; la generación de conocimiento y cartografía geológica del subsuelo; la evaluación y el monitoreo del licenciamiento ambiental a los proyectos de exploración y explotación de recursos



naturales no renovables; así como el incentivo a la exploración y a la producción.

Con la modificación de la redistribución de los recursos del Sistema General de Regalías previsto en el artículo 361 de la Constitución Política de Colombia, las entidades encargadas de la fiscalización de la exploración y explotación de recursos naturales no renovables, que en los últimos dos bienios del SGR han percibido el 1% de los recursos para dicha labor, pasaría a **NO** recibir recursos en virtud de la ponencia con modificaciones aprobada en sesión del 29 de octubre de 2024<sup>2</sup>. Para la Agencia Nacional de Minería (ANM), el no percibir estos recursos significaría una afectación grave a su capacidad para llevar a cabo labores propias de su misionalidad asociadas a: **(i)** La sostenibilidad del recaudo de regalías. **(ii)** La verificación del cumplimiento de obligaciones de los titulares mineros. **(iii)** La determinación de asignaciones directas entre los beneficiarios. **(iv)** Las inspecciones y control en campo, el cumplimiento de las normativas ambientales y de seguridad. **(v)** El control y verificación efectiva de los volúmenes de producción y **(vi)** El recaudo efectivo de regalías y compensaciones.

En la actualidad, de acuerdo con la Constitución, las regalías tienen la siguiente distribución:

Actualidad	
% de distribución	Destino (resumido)
20%	Municipios y departamentos Explotadores.
	Municipios con puertos marítimos y fluviales.
15%	Municipios más pobres
34%	Inversión con impacto regional
1%	Conservación ambiental
10%	Inversión C&T
2%	Funcionamiento Operatividad y admon del sistema*
1%	Contraloría
17,00%	Remanente para pasivo pensional
100%	

*\*Para el funcionamiento, la operatividad y administración del sistema, para la fiscalización de la exploración y explotación de los yacimientos y conocimiento y cartografía geológica del subsuelo, la evaluación y el monitoreo del licenciamiento ambiental a los proyectos de exploración y explotación de recursos naturales no renovables, para el incentivo a la exploración y a la producción<sup>3</sup>.*

El proyecto de Ley busca otorgarles mayores recursos a las entidades territoriales, para tal fin modifica la distribución y los destinos de la siguiente manera:

<sup>2</sup> Texto aprobado con modificaciones al Proyecto de Acto Legislativo 132-24 SGR según consta en Acta No. 19 de Sesión de Octubre 29 de 2024. Anunciado entre otras fechas el 21 de Octubre de 2024 según consta en Acta No. 18.

<sup>3</sup> Al respecto, ver el inciso 8 del artículo 361 de la Constitución Política.



Modificación artículo 361 de la Constitución (PAL-132-24-SGR)	
% de Distribución	Descripción del destino del recurso
20%	Departamentos y municipios en cuyo territorio se adelanta la explotación de recursos naturales no renovables, así como para los municipios con puertos marítimos y fluviales por donde se transporten dichos recursos o productos derivados de los mismos.
5%	Los municipios donde se exploten recursos naturales no renovables.
15%	Para los municipios más pobres de país, con criterios de necesidades básicas insatisfechas y población.
34%	Para los proyectos de inversión con impacto regional, que guarden concordancia con el PND, los PDET y demás instrumentos de PT de las ET.
2%	Proyectos de conservación de las áreas ambientales estratégicas y la lucha nacional contra la deforestación y cambio climático.
10%	Inversión en proyectos de investigación, desarrollo e innovación, a través de convocatorias públicas, abiertas y competitivas.
2%	Funcionamiento de las entidades territoriales en lo relacionado con el diseño, ejecución y evaluación de proyectos del régimen de regalías y compensaciones.
1%	Operatividad del sistema de seguimiento, evaluación y control que velará por el uso eficiente y eficaz de los recursos, fortaleciendo la transparencia, la participación ciudadana y el buen gobierno. De este, la mitad se destinará a la Contraloría General de la República.
7%	Durante el período que dure la implementación del acuerdo final para la terminación del conflicto armado y la construcción de una paz estable y duradera.
2%	Implementación del Punto 4 del acuerdo de manera transitoria.
98%	Porcentaje propuesto de la distribución directa de la Constitución.
2%	Remanente de los recursos corrientes se destinará en un 70% (1,4) al ahorro para el pasivo pensional y otro 30% (0,6) al ahorro para la estabilización de la inversión.
100%	

La ANM observa que se crea un nuevo destino con una asignación de **2%** para *“el funcionamiento de las entidades territoriales en lo relacionado con el diseño, ejecución y evaluación de proyectos del régimen de regalías y compensaciones, priorizando el fortalecimiento de los municipios de cuarta a sexta categoría”*. El citado **2%** sale de eliminar la participación actual del rubro *“para el funcionamiento, la operatividad y administración del sistema, para la fiscalización de la exploración y explotación de los yacimientos y conocimiento y cartografía geológica del subsuelo, la evaluación y el monitoreo del licenciamiento ambiental a los proyectos de exploración y explotación de recursos naturales no renovables, para el incentivo a la exploración y a la producción”*<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> Actual inciso 8 del artículo 361 de la Constitución.





Por lo tanto, a pesar de que el proyecto de acto legislativo busca otorgar mayores recursos a las entidades territoriales para el desarrollo del reconocimiento de los costos de estructuración y viabilidad de los proyectos de inversión, puede terminar incluso por generar el efecto contrario, en la medida en que no considera en la nueva distribución los recursos necesarios para asegurar la operatividad, funcionamiento, administración y fiscalización de los títulos mineros, gestión indispensable para asegurar la operatividad del sistema, el incremento del recaudo e incluso el debido control de las operaciones mineras en materia ambiental.

De esta manera, la propuesta de eliminar los recursos para la operatividad, funcionamiento, administración y fiscalización de los títulos mineros, debilitará la institucionalidad del sector, lo cual puede generar una reducción de los ingresos y beneficios que hoy reciben las entidades territoriales, siendo una medida que va en detrimento del objeto mismo del proyecto de acto legislativo.

Asimismo, es de anotar que dentro el texto del proyecto de ley aprobado en primer debate, por la Comisión Primera de la Honorable Cámara de Representantes, no se observa que con la asignación de los recursos a las entidades territoriales se les entregue la responsabilidad de asumir el funcionamiento, la operatividad y administración del SGR.

Al respecto es importante resaltar lo indicado en el Informe de Ponencia para Primer Debate del Proyecto de Acto Legislativo No. 132 de 2024 Cámara, donde se indica que:

*“Lo cierto es que Colombia en los últimos 10 años, presentó un aumento de sus ingresos por concepto de regalías bastante considerable; por ejemplo, en el bienio 2013-2014 el presupuesto de ingresos por este concepto fue de \$17.7 billones de pesos (Ley bienal de presupuesto 1606 de 2012); en 2015-2016 se reflejó estabilidad del ingreso de las regalías por \$17.3 billones de pesos (Ley bienal 1744 de 2014); en el 2017-2018 se reduce a \$11.7 billones de pesos (Decreto ley 2190 de 2016); en el bienio 2019-2020 con la ley bienal 1942 del 2018 se incrementa a \$18.5 billones de pesos; para el 2021-2022 nuevamente se reduce el ingreso a \$15.4 billones de pesos (Ley bienal 2072 del 2020) y 2023-2024 se obtiene el pico más alto de ingreso por este concepto llegando a \$29.9 billones de pesos (Ley bienal 2279 de 2022).”*

De la lectura del aparte citado, resulta ineludible concluir que la institucionalidad del sector y en particular la Agencia Nacional de Minería, ha venido desarrollado un papel esencial respecto al funcionamiento del SGR, pues como resultado de la gestión realizada en el marco del ejercicio y la mejora continua de las actividades de verificación del cumplimiento de las obligaciones de los titulares mineros, las labores de inspección, vigilancia y control en campo, así como del control efectivo de volúmenes de producción, los ingresos por concepto de regalías mineras han aumentado significativamente en los últimos años.

Igualmente, en lo que respecta a la Agencia Nacional de Minería (ANM), en lo corrido del bienio 2023-2024 se ha logrado un mayor número de pagos (partidas) en comparación con bienios anteriores, lo que tiene un impacto positivo directo en el recaudo del Sistema General de Regalías



(SGR).



Para resaltar en cifras en este bienio, se han revisado 71.806 pagos realizados por explotadores mineros autorizados, lo que representa un aumento del **48%** respecto al bienio 2021-2022, cuando se analizaron 37.025 pagos. Esto significa que se han procesado casi el doble de pagos en comparación con el bienio anterior. Además, durante 2023, se ha revisado un promedio de 4.368 pagos mensuales, lo que ha permitido distribuir cerca del **90%** del total recaudado.

De la misma manera la ANM desde la Oficina Asesora Jurídica / Grupo de Cobro Coactivo, fijó como meta para el bienio 2023-2024 el fortalecimiento del recaudo de las sumas adeudadas por titulares mineros, objetivo que se materializó gracias al traslado de recursos del **SGR** con el que fue fortalecido el Grupo de Cobro Coactivo y su gestión, tal como se puede observar en la siguiente gráfica:







Como se desprende de la gráfica anterior, de un recaudo de \$5.172 millones que la ANM obtuvo en la vigencia 2019 pasó a un ***“Recaudo histórico para la presente vigencia-2024”*** de \$53.528 millones lo que evidencia un aumento en \$48.356 millones, suma que sin duda es producto de una ardua labor de gestión de cobro persuasivo, coactivo y la suscripción de acuerdos de pago con los titulares mineros.

En este contexto, la eliminación de los recursos asignados para la fiscalización de la exploración y explotación afectará directamente los ingresos provenientes de regalías y compensaciones, generando un impacto negativo en el cumplimiento de las metas de recaudo del presupuesto del Sistema General de Regalías (SGR).

Así mismo, la eliminación del 2% “para el funcionamiento, la operatividad y administración del sistema, para la fiscalización de la exploración y explotación de los yacimientos y conocimiento y cartografía geológica del subsuelo, la evaluación y el monitoreo del licenciamiento ambiental a los proyectos de exploración y explotación de recursos naturales no renovables, para el incentivo a la exploración y a la producción (...)”; resulta inconveniente, pues impediría que la autoridad minera cuente con los recursos necesarios para ejercer en debida forma sus funciones, en especial en relación con su competencia “fiscalizadora” la cual corresponde a las actividades y procedimientos que permiten garantizar el cumplimiento de la normativa minera y ambiental, en el marco de la ejecución de los contratos de exploración y explotación de minerales, la actualización y adquisición de nuevas tecnologías para optimizar los procesos de seguimiento y control, entre otros, situación que incluso podría ocasionar un incremento en la materialización de riesgos por incumplimientos contractuales y pasivos ambientales.

**3. Artículo del proyecto de Acto Legislativo sobre el cual la Agencia Nacional de Minería presenta consideraciones.**

Actual Artículo Constitucional	Propuesta acto legislativo	Texto Aprobado En La Comisión Primera (29/10/2024)
<b>ARTICULO 361.</b> 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. Los ingresos a los que se refieren el inciso anterior se distribuirán de la siguiente manera: (...) 2% para el funcionamiento, la	<b>ARTICULO 361.</b> Los ingresos corrientes del <b>Régimen de Regalías y Compensaciones</b> se destinarán a la financiación de proyectos de inversión que contribuyan al desarrollo social, económico, y ambiental de las entidades territoriales. Los ingresos a los que se refieren el inciso anterior se distribuirán de la siguiente manera: (...)	<b>ARTICULO 361.</b> Los ingresos corrientes del régimen de regalías y compensaciones se destinarán a la financiación de proyectos de inversión que contribuyan al cierre de brechas, el desarrollo social, económico, y ambiental de los territorios. Los ingresos a los que se refiere el inciso anterior se distribuirán de la siguiente manera: (...)

<p>operatividad y administración del sistema, para la fiscalización de la exploración y explotación de los yacimientos y conocimiento y cartografía geológica del subsuelo, evaluación y el monitoreo del licenciamiento ambiental a los proyectos de exploración y explotación de recursos naturales no renovables, para el incentivo a la exploración y a la producción (...).</p>	<p><b>0,5% para la operatividad y administración del régimen del regalías y compensaciones; 2% para el funcionamiento de las entidades territoriales proporcional a la participación de cada entidad en la distribución de los recursos de inversión del régimen de regalías establecida en el presente artículo; 0,5% para la fiscalización de la exploración y explotación de los yacimientos y conocimiento y cartografía geológica del subsuelo, monitoreo del licenciamiento ambiental a los proyectos de exploración y explotación de recursos naturales no renovables, para el incentivo a la exploración y a la producción (...).</b></p>	<p><b>2% para el funcionamiento de las entidades territoriales en lo relacionado con el diseño, ejecución y evaluación de proyectos del régimen de regalías y compensaciones, priorizando el fortalecimiento de los municipios de cuarta a sexta categoría, incluyendo los municipios con presencia de cultivos ilícitos, municipios ZOMAC – Zonas más afectadas por el Conflicto- y los municipios PDET – Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial durante el término de implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, distribuido de forma proporcional a la participación de cada entidad territorial en la distribución de los recursos de inversión del régimen de regalías establecida en el presente artículo. Estas, garantizarán, entre otros, el fortalecimiento de las capacidades institucionales y fiscales de las organizaciones comunitarias y de veeduría para el control social de los proyectos de inversión. (...)</b></p>
--	---	--

Nota: Mediante (...) se suprimen los fragmentos del artículo que no generan impacto a la Agencia Nacional de Minería.

La modificación del artículo 361 de la Constitución, y en particular, el inciso que regula la distribución de los recursos para la fiscalización de la exploración y explotación refleja, en el nuevo texto aprobado por la Comisión Primera de la Honorable Cámara de Representantes el pasado 29 de octubre, la eliminación de los recursos que se estaban asignando a la ANM para los bienios 2021-2022 y 2023-2024.

Así las cosas, la eliminación de los recursos destinados a la fiscalización de la exploración y





explotación de los yacimientos mineros en Colombia tendrá un impacto significativo en la capacidad del Estado para velar por el cumplimiento de la normativa minera y ambiental. Con menos recursos disponibles, se reducirá la frecuencia de las inspecciones en los sitios mineros, lo que aumentará el riesgo de prácticas mineras ilegales. Esto puede resultar en una mayor degradación ambiental, afectando la biodiversidad y los cuerpos hídricos, así como la salud de las comunidades cercanas a los proyectos mineros. Además, la disminución de estos recursos acarrearía una sensible pérdida de capacidad para la adecuada administración de los bienes del subsuelo que son de propiedad del Estado, sobre los cuales se debe garantizar un aprovechamiento sustentable que se traduzca en beneficio social y económico para las regiones.

La no asignación de recursos del SGR para la función que hoy se adelanta a través de la ANM generará la disminución en el alcance y cobertura de la fiscalización, comprometiendo la oportunidad de detectar y prevenir actividades mineras ilegales, que suelen tener efectos devastadores en el ambiente y en la seguridad de las regiones afectadas. Con menos recursos para monitorear y controlar la extracción minera, el Estado perdería capacidad de respuesta ante este fenómeno, lo que podría propiciar o aumentar los conflictos sociales y la inseguridad en las áreas mineras.

La eliminación de los recursos del SGR afectará la recaudación fiscal del Estado, afectando así no solo al sector minero nacional, sino el desarrollo económico del país en sentido general. Una fiscalización deficiente conlleva a que las empresas mineras no reporten correctamente sus actividades, disminuyendo los ingresos por regalías y otros impuestos asociados a la explotación y explotación minera. Esta falta de control fiscal no solo perjudica las finanzas públicas, sino que también crea un entorno de competencia desleal donde las empresas que cumplen con las normativas se ven afectadas por la falta de supervisión a quienes operan al margen de la ley.

En los últimos años, gracias a la asignación de recursos del SGR para la fiscalización, la autoridad minera ha desplegado desarrollos tecnológicos que le permiten mejorar la eficiencia de sus actuaciones. Algunas de estas herramientas tecnológicas se han incorporado a las obligaciones legales que deben atender los titulares mineros, como es el caso del control a la producción. Al respecto la regulación recientemente expedida marca la obligación de reportar información de la producción minera y sus variables asociadas, con miras al cumplimiento de la ley que establece la necesidad de controlar de manera efectiva los volúmenes de producción. Sin un presupuesto asignado para la fiscalización pone en riesgo la adecuada implementación de esta iniciativa lo cual impactará en la disminución de la capacidad del Estado para detectar irregularidades en las declaraciones de las empresas, facilitando la evasión fiscal y la subdeclaración de la producción minera. Esto repercutiría directamente en la reducción de los ingresos públicos, limitando los recursos destinados a inversión social, infraestructura y otros sectores clave para el desarrollo del país.

En cuanto a las tecnologías de la información, vale la pena resaltar que estas resultan fundamentales para efectos de la adecuada fiscalización, se tiene que si bien la ANM para el periodo del 2024 al 2027, tiene un proyecto de Inversión denominado *“Fortalecimiento de las capacidades tecnológicas*



y de comunicaciones para la transformación digital de la ANM”, esté solo suple los servicios tecnológicos básicos; la Entidad históricamente ha tenido recortes presupuestales que han puesto en riesgo la adquisición de bienes y servicios de tecnología indispensables para el desarrollo de las actividades misionales de la ANM, actividades asociadas a la fiscalización. En tal sentido, se hace indispensable el uso de los Recursos del Sistema General de Regalías, que permitan apalancar la adquisición, diseño, desarrollo e implementación de nuevos y eficientes servicios tecnológicos, no solo básicos, sino también de aquellos proyectos establecidos en el Plan Estratégico de Tecnologías de la Información (PETI) de la Entidad y los proyectos de transformación Digital para una fiscalización más eficiente, tales como las iniciativas encaminadas al uso de tecnologías emergentes para optimizar los procesos de Seguimiento y Control de los títulos mineros.

Ahora, para una mayor ilustración respecto de los bienes y servicios críticos que son adquiridos a través de recursos de regalías y cuya ausencia podría acarrear las referidas consecuencias negativas, se encuentran los siguientes:

- Licenciamiento de herramientas de ofimática, como procesador de texto, hojas de cálculo, presentación de diapositivas, correo electrónico para el personal que realiza tareas de fiscalización o asociadas a esta.
- Licenciamiento de herramientas de trabajo colaborativo como repositorio documental y servicios de videoconferencias y reuniones para el personal que realiza tareas de fiscalización o asociadas a esta.
- Servicios de conectividad para los PARES (Puntos de Atención Regional) que ejercen las funciones de Seguimiento y Control Zonal.
- Servicios de soporte y mantenimiento de servicios tecnológicos en sitio para el personal que presta sus servicios en los PARES (Puntos de Atención Regional) que ejercen las funciones de Seguimiento y Control Zonal.
- Servicios de infraestructura tecnológica (Almacenamiento y procesamiento) que soporta las herramientas tecnológicas de los procesos de fiscalización.
- Servicios de Soporte, mantenimiento y desarrollos evolutivos a través de terceros de las herramientas tecnológicas para la automatización de los procesos de fiscalización.
- Prestación de Servicios profesionales para el soporte, mantenimiento y desarrollos evolutivos de herramientas tecnológicas de los procesos de fiscalización.
- Prestación de Servicios profesionales para el soporte, mantenimiento de la infraestructura tecnológica y de seguridad que soporta los servicios tecnológicos asociados a las actividades de fiscalización.
- Adquisición de equipos de cómputo y dispositivos móviles para inspecciones en campo del personal que desarrolla actividades de fiscalización.
- Adquisición del servicio de imágenes satelitales para el análisis y seguimiento de las actividades de fiscalización en el territorio nacional.

Finalmente, desde una visión a nivel macroeconómico, un debilitamiento de la fiscalización minera tendría efectos en la confianza de los inversionistas internacionales y en la reputación del país como



destino para la inversión responsable. Colombia, como un importante productor de minerales, podría enfrentar una pérdida de competitividad si no puede garantizar que sus minerales se exploten de manera legal y transparente. Esto afectaría negativamente tanto el flujo de inversión extranjera directa como el crecimiento económico general. La reducción en los ingresos fiscales y en la inversión limitaría las posibilidades de crecimiento sustentable, afectando de manera directa la economía en su conjunto y el bienestar de la población colombiana.

**4. Propuesta de mejora para la distribución de los recursos de regalías y compensaciones.**

Propuesta acto legislativo	Propuesta Agencia Nacional de Minería
<p><b>ARTICULO 361.</b> Los ingresos corrientes del Régimen de Regalías y Compensaciones se destinarán a la financiación de proyectos de inversión que contribuyan al desarrollo social, económico, y ambiental de las entidades territoriales. Los ingresos a los que se refieren el inciso anterior se distribuirán de la siguiente manera: (...)</p> <p>2% para el funcionamiento de las entidades territoriales en lo relacionado con el diseño, ejecución y evaluación de proyectos del régimen de regalías y compensaciones, priorizando el fortalecimiento de los municipios de cuarta a sexta categoría, (...).</p> <p><b>Parágrafo transitorio 2.</b> Durante el período que dure la implementación del acuerdo final para la terminación del conflicto armado y la construcción de una paz estable y duradera, un 7% de los ingresos del régimen de regalías y compensaciones se destinarán a su cumplimiento, incluyendo la financiación de proyectos destinados a la reparación de víctimas; y, al menos un 2% a la implementación del Punto 4 del acuerdo. (...)</p>	<p><b>ARTICULO 361.</b> Los ingresos corrientes del Régimen de Regalías y Compensaciones se destinarán a la financiación de proyectos de inversión que contribuyan al desarrollo social, económico, y ambiental de las entidades territoriales. Los ingresos a los que se refieren el inciso anterior se distribuirán de la siguiente manera: (...)</p> <p>2% para el funcionamiento de las entidades territoriales en lo relacionado con el diseño, ejecución y evaluación de proyectos del régimen de regalías y compensaciones, priorizando el fortalecimiento de los municipios de cuarta a sexta categoría, (...).</p> <p>2% para el funcionamiento, la operatividad y administración del sistema, para la fiscalización de la exploración y explotación de los yacimientos y conocimiento y cartografía geológica del subsuelo, la evaluación y el monitoreo del licenciamiento ambiental a los proyectos de exploración y explotación de recursos naturales no renovables, para el incentivo a la exploración y a la producción. (...).</p> <p><b>Parágrafo transitorio 2.</b> Durante el período que dure la implementación del acuerdo final para la terminación del conflicto armado y la construcción de una paz estable y duradera, un 7% de los ingresos del régimen de regalías y compensaciones se destinarán a su cumplimiento, incluyendo la financiación de proyectos destinados a la reparación de víctimas y de esté al menos un 2% se destinará</p>



	para la implementación del Punto 4 del acuerdo. (...)
--	---

Nota: Mediante (...) se suprimen los fragmentos del artículo que no generan impacto a la Agencia Nacional de Minería.

Se propone mantener el 2% de los recursos para la fiscalización de la exploración y explotación con el fin de dar continuidad a:

- La sostenibilidad del recaudo de regalías, como base fundamental para el funcionamiento del régimen propuesto para regalías y compensaciones.
- La verificación del cumplimiento de obligaciones de los titulares mineros.
- El seguimiento y control que busca garantizar el cumplimiento de normativas ambientales y de seguridad e higiene minera.
- La optimización de la verificación de los volúmenes de producción y el recaudo efectivo de regalías y compensaciones.

El presupuesto asignado a la fiscalización financia el desarrollo de estas actividades y fortalece la capacidad del Estado para detectar irregularidades. Esto impacta positivamente en los ingresos del SGR, necesarios para asegurar un proceso efectivo que le permite al país continuar avanzando en el cierre de brechas mediante la ejecución de proyectos de inversión necesarios en los territorios, garantizando una distribución equitativa y eficiente de los recursos.

## **5. Posibles conflictividades de orden constitucional.**

En el presente aparte y resaltando los planteamientos anteriores, respecto al orden técnico e impacto financiero que tiene la eliminación de la destinación de recursos a la ANM del SGR para el desarrollo de las actividades de fiscalización y seguridad minera, nos permitimos realizar algunas reflexiones a propósito de la posible existencia de vicios que afectarían la constitucionalidad de la reforma propuesta y que se sintetizan en: **(i)** La reforma incorporada mediante acto legislativo conlleve conflictos negativos de orden constitucional. **(ii)** Necesidad de la consulta previa a comunidades y grupos étnicos.

### **5.1. Conflictividad Constitucional.**

Al respecto la jurisprudencia de la Corte Constitucional al abordar situaciones sobre la posibilidad de las reformas constitucionales establece la existencia de límites a las reformas que pueden realizarse a la Constitución, en particular en lo que se refiere a los fundamentos del orden jurídico que ella establece. La Corte Constitucional enfatiza que la Constitución de 1991, al ser el pacto fundamental, no puede ser cambiada por un nuevo enfoque que sitúe en riesgo sus principios esenciales, como los derechos fundamentales y la estructura del Estado democrático. Esto significa que, aunque se pueden realizar reformas, éstas no pueden conllevar a la eliminación de sus





elementos definitorios u originarios de la Constitución<sup>5</sup>.

Ahora, revisado el proyecto de Acto Legislativo 132 de 2024 Cámara “Por medio del cual se modifican los artículos 332, 360 y 361 de la Constitución Política de Colombia”, se puede identificar que los cambios que se contemplan para los artículos 360 y 361, en principio, no contravienen los elementos definitorios o esenciales de la estructura del Estado. En tal sentido el marco constitucional al que deberá ceñirse toda reforma del Sistema General de Regalías debe obedecer a los postulados de la carta política descritos en los artículos 1, 286, 287, 288 y 311 aludiendo al principio constitucional de autonomía territorial, en especial lo correspondiente a la: **(a)** autonomía política, la cual les otorga independencia para manejar la elección de sus mandatarios y dignatarios seccionales, **(b)** autonomía administrativa para conducir los asuntos dentro de su territorio, **(c)** autonomía fiscal para establecer tributos, **(d)** autonomía para participar de las rentas nacionales”. Por lo tanto, la nueva distribución propuesta, si bien no afecta lo correspondiente a la autonomía de las entidades territoriales, en cambio sí afectan a las autoridades que ejercen vigilancia, control e inspección a los titulares, que con el permiso del Estado, exploran o explotan los recursos naturales no renovables en el territorio nacional, lo que se traducirá en menores ingresos por la falta de declaración y consecuente pago de las regalías; de las cuales hoy participan las entidades territoriales.

No se puede concluir lo mismo respecto a la reforma propuesta al artículo 332 de la carta política. Lo anterior, por cuanto se está introduciendo un apartado donde se señala que **“Las entidades territoriales serán las beneficiarias de los recursos que se generen a título de regalías y compensaciones, los cuales se deberán distribuir con criterios de equidad, para el cierre de brechas y el desarrollo económico y social de los territorios”**. En tal sentido, se plantea dejar de manera expresa un cambio a la titularidad de la distribución de los recursos del SGR, que hoy se encuentra en el Estado Central, para dejarla a las Entidades Territoriales, circunstancia que puede generar una conflictividad constitucional por cuanto podría representar un cambio sustancial de un elemento definitorio de tipo distributivo de la constitución, ya que, en la jurisprudencia trazada por la propia Corte Constitucional se ha distinguido entre las rentas territoriales de fuentes endógenas y exógenas<sup>6</sup>, advirtiendo que las rentas producto de la exploración o explotación de los recursos

---

<sup>5</sup> Ver las sentencias de la Corte Constitucional: C-053 de 2016, C-141 de 2010, C-1040 de 2005, C-970 de 2004 y C-971 de 2004.

<sup>6</sup> Téngase en cuenta que: *“Las regalías están representadas por aquello que el Estado recibe por conceder un derecho a explotar los recursos naturales no renovables de los cuáles es titular, debido a que estos recursos existen en cantidad limitada. En cambio, los impuestos son cargas económicas que se imponen a los particulares con el fin de financiar los gastos generales del Estado, por lo cual estas obligaciones surgen del poder impositivo del Estado. En ese orden de ideas, las regalías son ingresos públicos pero no tienen naturaleza tributaria, pues no son imposiciones del Estado sino contraprestaciones que el particular debe pagar por la obtención de un derecho, a saber, la posibilidad de explotar un recurso natural no renovable. En ese orden de ideas, la relación entre el Estado y el particular es diversa, pues en un caso la persona voluntariamente decide pagar la regalía para obtener un derecho de explotación, mientras que las personas no pueden sustraerse al pago del tributo, si se cumple el hecho impositivo previsto por la ley. De otro lado, los impuestos y las regalías*





naturales no renovables está en cabeza del Estado Central<sup>7</sup> y no de las Entidades Territoriales, situación que fue establecida por el constituyente de 1991 y que aún se mantiene. Al respecto, en sentencia C-221 de 1997 la Corte Constitucional se refirió en los siguientes términos:

*"Si bien las entidades territoriales son finalmente las beneficiarias de las regalías, ellas no son titulares de esos recursos, por cuanto si así fuera, no se podría entender que estos dineros alimentaran un fondo nacional, cuyos criterios de distribución son establecidos por las autoridades nacionales, ya que son señalados por la ley. Esta Corporación ya ha señalado que "la Carta Política no reconoce un derecho de propiedad al departamento, al municipio productor o al puerto marítimo o fluvial sobre la regalía, puesto que, como se ha visto, las entidades territoriales del Estado, al no ser propietarias del recurso natural no renovable, tampoco lo son de los beneficios que de la extracción de los mismos se deriven". Los recursos naturales no renovables por cuya explotación se causan las regalías son, como regla general, públicos, ya que sólo excepcionalmente pertenecen a los particulares. Es claro que la Asamblea Constituyente evitó atribuir a la Nación la propiedad de los recursos no renovables, para evitar la centralización de sus beneficios, pero que tampoco quiso, por razones de equidad y de equilibrio regional, municipalizarlos o atribuir su propiedad a los departamentos."* (Subrayas y Negrillas fuera de texto)

Nótese como en criterio de la Corte Constitucional el mandato incorporado en el artículo 332 de la Constitución no obedece a una situación de falta de definición del constituyente o de un criterio subjetivo desprovisto de un modelo constitucional, por el contrario, presenta todo un desarrollo que busca destinar los ingresos que provienen de las regalías única y exclusivamente a compensar el agotamiento de bienes naturales que por su condición no se renuevan<sup>9</sup>.

Es importante resaltar que la Constitución en su artículo primero determinó que somos un Estado Unitario, lo que significa que no por el hecho de haber dotado a las entidades territoriales del principio de autonomía, tal circunstancia desconozca las competencias nacionales o que por el contrario sea la nación la que pueda entrar a vaciar de contenidos las funciones otorgadas por la Constitución y la ley a los departamentos, municipios o distritos<sup>10</sup>.

---

*se diferencian también por cuanto los primeros constituyen una facultad que ejerce en forma libre el Legislador, mientras que las segundas implican una obligación constitucional para el mismo."*

<sup>7</sup> Sentencias Corte Constitucional: C-221 de 1997, C-567 de 1995 y C-448 de 2005.

<sup>8</sup> MP: Alejandro Martínez Caballero.

<sup>9</sup> Ibidem.

<sup>10</sup> Al respecto la Corte Constitucional, en Sentencias C-478 de 1992 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz, C-517 de 1992 M.P. Ciro Angarita Barón, C-004 de 1993 M.P. Ciro Angarita Barón, C-534 de 1996 M.P. Fabio Morón Díaz y C-624 de 2013 M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, entre otras, ha indicado que la jurisprudencia constitucional diferencia los conceptos de descentralización y autonomía de la siguiente manera: (i) la





Por lo tanto, resulta claro que la Constitución de 1991 introdujo un modelo de distribución de competencias del Estado Central, la Nación y Entidades Territoriales que opera también en materia de la disposición de los recursos, su gestión y propósitos, sin que le este dado al legislador desfigurar, desconocer o cercenar las competencias nacionales o territoriales atribuidas por la propia carta constitucional. Nótese, como ya se indicó, que las Entidades Territoriales al tenor del artículo 287 constitucional se encuentran facultadas para gestionar de forma autónoma sus intereses, garantizándoseles como derecho: (i) administrar sus recursos y establecer tributos que permitan el cumplimiento de sus funciones<sup>11</sup>; y (ii) participar en las rentas nacionales<sup>12</sup>.

## **5.2. Análisis sobre la eventual necesidad de consulta previa a comunidades y grupos étnicos.**

Pese a que en la exposición de motivos del proyecto de Acto Legislativo 132 de 2024 Cámara, se hace una descripción de la no procedencia de consulta previa a las comunidades o grupos étnicos, en criterio de la ANM, es fundamental que los Honorables Congresistas tengan en consideración la línea jurisprudencial pacífica trazada por la Corte Constitucional en lo que respecta a la necesidad o no de adelantar consultas previas cuando de manera directa se puedan ver afectados grupos étnicos o comunidades de especial protección con la expedición de medidas legislativas.

En el numeral 4.1.3. de la sentencia C-317 de 2012 la Corte enlista algunos de los estudios adelantados por el alto tribunal, en cuanto a Leyes y Actos Legislativos, donde examinó las medidas legislativas y su impacto directo o no sobre grupos étnicos y por lo tanto la necesidad de adelantar

---

descentralización ha sido caracterizada como una técnica de administración en virtud de la cual se produce un traspaso de funciones y atribuciones del poder central a entidades periféricas, para que las ejerzan con un amplio grado de libertad. Su finalidad es la eficiencia de la administración y su objeto son las funciones de naturaleza administrativa en cabeza de los entes territoriales; y (ii) la autonomía ha sido identificada como un auténtico poder de dirección política que se radica en cabeza de las comunidades locales, por su puesto con sujeción a la Constitución y la ley. Esto supone que las entidades territoriales son las primeras llamadas a establecer sus prioridades de desarrollo e impulsarlas. Además, aunque la Constitución permite que varios aspectos de la organización territorial sean regulados por el Legislador, éste último no puede vaciar el núcleo de la autonomía y debe sujetarse a otras exigencias constitucionales.

<sup>11</sup> En relación con los tributos, como fuentes de recursos para las entidades territoriales, la Sentencia C-624 de 2113 M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

<sup>12</sup> En relación con los recursos percibidos por las entidades territoriales, la jurisprudencia constitucional los ha clasificado en dos grupos de acuerdo con su origen y la competencia del Legislador para intervenir en la fijación de su destino, saber: rentas endógenas y rentas exógenas. Las primeras son aquellas que por derecho propio corresponden a las entidades territoriales, las segundas son cesiones de rentas que les hace la Nación o el Estado. Al respecto, ver entre otras, Sentencias C-219 de 1997 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz, C-702 de 1999 M.P. Fabio Morón Díaz, C-427 de 2002 M.P. Clara Inés Vargas, C-937 de 2010 M.P. Jorge Iván Palacio Palacio, C-541 de 2011 M.P. Nilson Pinilla Pinilla, C-240 de 2011 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva y C-1055 de 2012 M.P. Alexei Julio Estrada.



si o no consultas previas con estas comunidades, como se muestra a continuación:

Sentencia	Medida legislativa examinada por la Corte	Tipo de impacto sobre los grupos étnicos identificado por la Corte	
		Afectación directa y específica	Afectación igual a la de los demás colombianos
C-418/02 (MP ATG)	Ley 685/01 (Código de Minas), Art. 122: Atribución a la autoridad minera nacional de la facultad de señalar y delimitar, dentro de los territorios indígenas, zonas mineras indígenas, donde la exploración y explotación minera debe ajustarse a las disposiciones especiales del Código sobre participación y protección de grupos étnicos. Hay afectación directa porque la finalidad de la delimitación y señalamiento de las zonas mineras indígenas es determinar el régimen específico de explotación de los recursos naturales allí presentes.	X	
C-891/02 (MP JAR)	Ley 685/01 (Código de Minas), varias disposiciones: - Disposición según la cual el otorgamiento, vigencia y ejercicio del derecho a explorar y explotar materiales de construcción se regula íntegramente por el Código de Minas, y es de competencia exclusiva de la autoridad minera nacional. - Autorización para efectuar actividades mineras en las zonas mineras indígenas y en las zonas mineras mixtas (indígenas y afrodescendientes), siempre y cuando las autoridades comunitarias correspondientes no hayan ejercido oportunamente su derecho preferencial a obtener el título minero. - Inclusión, dentro de los requisitos para presentar propuestas para contratar, de la mención de los grupos étnicos con asentamiento permanente en el área o trayecto solicitado. - Sujeción a inscripción en el registro de los contratos de concesión, y de la constitución de zonas mineras indígenas, de comunidades negras y mixtas.  La Corte asume que estas medidas implicaban una afectación directa y que existía la obligación de realizar la consulta previa – que en este caso se consideró cumplida. La Corte menciona que se trata de un asunto que afecta a las comunidades indígenas, particularmente respecto de la explotación de recursos naturales en sus territorios, por lo cual deben contar con la oportunidad de participar en forma real y efectiva.	X	
C-620/03 (MP MGMC)	Ley 773/02, por la cual se dictan normas relativas a la administración, fabricación, transformación, explotación y comercialización de las sales que se producen en las salinas marítimas de Manaure.  La Corte no analiza por qué hay una afectación directa, pero lo considera evidente por el tema mismo de la ley; la Corte hace el recuento histórico de la expedición de la norma y previamente de las relaciones, acuerdos y conflictos entre los Wayuu y el Estado, que dieron lugar a la adopción de la ley – de lo cual se infiere que sí se requería consulta previa, la cual se dio por cumplida dado el proceso de concertación que dio nacimiento a la norma. El recuento histórico sustituye el análisis de afectación directa en este caso.	X	





C-245/04 (MP CIVH)	<p>Atribución legal a la autoridad ambiental estatal de la responsabilidad de destrucción de cultivos ilícitos para procurar el menor impacto ambiental, y de elaboración, ejecución y control del plan de manejo ambiental para la erradicación forzosa de cultivos ilícitos o la manipulación de sustancias controladas.</p> <p>La Corte precisa que en la instancia administrativa de elaboración del plan de manejo ambiental debe respetarse el derecho a la consulta previa de las comunidades indígenas afectadas.</p>		X
C-208/07 (MP REG)	<p>Adopción del régimen legal del sistema especial de educación de los grupos étnicos.</p> <p>En este caso se declara la existencia de una omisión legislativa en el régimen de profesionalización docente, que no tuvo en cuenta las especificidades de la etnoeducación y por lo tanto sujetó a los etnoeducadores a las mismas reglas generales, sin haber consultado previamente a las comunidades.</p>	X	
C-030/08 (MP REG)	<p>Adopción de un <b>régimen legal general e integral</b> sobre los bosques, que incluye numerosas regulaciones y medidas concretas sobre conservación, manejo y explotación económica, ya que éstas tendrán un impacto particular y concreto sobre las comunidades indígenas que habitan áreas boscosas:</p> <p>“(…) una ley que regule de manera integral el manejo forestal en el país, afecta de manera directa y específica a los pueblos indígenas y tribales que habitan en zonas de alta incidencia de bosques, no sólo por el interés que tales comunidades tienen en participar en la definición de los elementos de un régimen nacional forestal, sino también por los conflictos que las distintas aproximaciones al tema pueden suscitar, en particular cuando, como en este caso se hace explícito en la iniciativa legislativa un énfasis en la necesidad de promover la explotación maderera como elemento estratégico para el desarrollo económico. Ese énfasis puede resultar contrapuesto con la concepción que las comunidades tienen sobre el bosque, lo cual claramente apunta hacia la necesidad de la consulta orientada a lograr una conciliación de intereses. (...) Observa la Corte que en este caso, paradójicamente, el carácter específico de la afectación que la ley puede tener sobre las comunidades indígenas y tribales, se deriva de la condición general e integral que se le dio a la iniciativa legislativa, en cuanto que, por esa vía, sus previsiones son susceptibles de afectar a dichas comunidades en una dimensión muy particular, cual es la relación que mantienen con el bosque”.</p> <p>“La Ley General Forestal, en cuanto que regula de manera general e integral, la actividad forestal, no obstante que, contiene previsiones orientadas a preservar la autonomía de las comunidades indígenas y afrocolombianas, y que reconoce el derecho exclusivo de las mismas al aprovechamiento de los recursos forestales de sus territorios, es susceptible de afectar directa y específicamente a tales comunidades, en la medida en que establece políticas generales, definiciones, pautas y criterios, que en cuanto de aplicación general, pueden afectar las áreas en las que se encuentran asentadas las</p>	X	



	comunidades, lo cual, a su vez, puede repercutir sobre sus formas de vida y sobre la relación tan estrecha que mantienen con el bosque”.		
C-030/08 (MP REG)	Ejemplos de medidas que afectan a los indígenas en igual medida que a los demás colombianos: ley general de educación; reforma del sistema de seguridad social; reforma del código laboral; reforma del código penal.		X
C-030/08 (MP REG)	Regular la manera como se hará la explotación de yacimientos petroleros ubicados en territorios indígenas.	X	
C-030/08 (MP REG) - Ejemplos	Adoptar el marco general de la política petrolera del Estado.		X
C-030/08 (MP REG) - Ejemplos	Modificar la legislación general aplicable a todos los trabajadores colombianos en materia de contratación y condiciones de empleo: no requiere consulta porque es “la regulación de un tema general no directamente orientado a regular o hacer frente a una situación que afecte a las comunidades indígenas o tribales, las cuales en la medida en que, en ese plano general, la decisión les concierna, podrían acudir a los canales ordinarios de participación, así como a los adicionales a los que alude el literal b) del mismo artículo 6º.		X
C-030/08 (MP REG) - Ejemplos	En aplicación del Convenio 169, adoptar medidas especiales para garantizar a los trabajadores pertenecientes a pueblos indígenas una protección eficaz en materia de contratación y condiciones de empleo, en la medida en que no estén protegidos eficazmente por la legislación aplicable a los trabajadores en general.	X	
C-461/08 (MP MJC)	Parte general de la ley del Plan Nacional de Desarrollo.		X
C-461/08 (MP MJC)	Programas, proyectos y presupuestos plurianuales que conforman el Plan Nacional de Inversiones Públicas incluido dentro de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo, que pueden tener una incidencia directa y específica sobre las comunidades indígenas o afrodescendientes que habitan en sus zonas de ejecución.	X	
C-175/09 (MP LEVS)	Estatuto de Desarrollo Rural (Ley 1152 de 2007): conjunto sistemático e integrado de principios, objetivos, normas, lineamientos de política, mecanismos y procedimientos a través de los cuales el Estado promoverá y ejecutará las acciones orientadas a lograr un desarrollo humano sostenible y el bienestar del sector rural. Constituye “un cuerpo normativo sistemático, que reúne las normas sustanciales y de procedimiento relacionadas con el aprovechamiento agropecuario de la tierra. Se trata, bajo esa perspectiva, de una regulación de carácter general, que incide en los intereses de la población que reside y deriva su sustento de las actividades agrícolas en zonas rurales, de la cual hacen parte las comunidades indígenas y afrodescendientes”. “(...) el EDR es una norma de amplio espectro, que se ocupa de regular en su integridad la materia del desarrollo rural en el país. Para ello, contiene prescripciones de toda índole, buena parte de ellas de carácter general, las cuales tienen implicaciones para todos los sujetos e instituciones que ejercen actividades relacionadas con el sector agrario. El Estatuto establece, de igual manera, regulaciones particulares y específicas que hacen referencia expresa a la relación entre las autoridades gubernamentales que ejercen competencias relacionadas con el desarrollo rural y las comunidades étnicas, indígenas y afrodescendientes que habitan en territorios rurales.	X	





	<p>(...) Estudiado el contenido del Estatuto de Desarrollo Rural, la Corte encuentra que se trata de una normatividad que debió surtir el procedimiento de consulta previa descrito en esta sentencia. Ello con base en dos criterios diferenciados: (i) el hecho que la norma acusada sea un régimen integral que regule el tema del desarrollo rural y, por ende, las relaciones entre los individuos y la tierra; y (ii) la existencia en el EDR de disposiciones que prescriben, de manera puntual y específica, tópicos que afectan directamente a las comunidades indígenas y afrodescendientes". En cuanto a lo primero (i), la Corte constata que "la regulación de la propiedad agraria, en la que se encuentran asentadas las comunidades indígenas y tribales es un asunto de especial relevancia para la definición de su identidad. Esto implica que el contenido del EDR, en cuanto implica la regulación sistemática y detallada de la propiedad agraria, es un asunto que recae dentro de las materias en donde el deber de consulta debe cumplirse por parte del Gobierno". En cuanto a lo segundo (ii), la Corte explica que las materias que específicamente afectan a los pueblos indígenas y tribales incluyen las disposiciones sobre la determinación del régimen jurídico predicable de los resguardos indígenas y los territorios colectivos afrodescendientes.</p> <p>Más adelante la Corte profundiza sobre el carácter de regulación integral del EDR y su afectación de la identidad de los grupos étnicos: "es evidente que las normas del EDR tienen una relación intrínseca y directa con los intereses de las comunidades indígenas y afrodescendientes, el cual no se agota en las disposiciones que hacen referencias expresas a estos pueblos, sino que se extiende a la totalidad del texto de la Ley 1152/07, norma que desde su inicio ha sido concebida como un régimen integral y sistemático sobre el uso y aprovechamiento de los territorios rurales, razón por la cual dicha materia tiene un efecto transversal en todo el ordenamiento legal objeto de análisis. Esta materia, como se ha insistido a lo largo de esta providencia, está vinculada al núcleo de la definición de la identidad diferenciada de las citadas comunidades. (...) el EDR constituye un régimen integral y sistemático sobre el desarrollo, uso y aprovechamiento del territorio rural, asunto que, a su vez, resulta determinante para la definición de la identidad de las minorías étnicas. // A este respecto, debe insistirse en que el EDR es una regulación general, que establece procedimientos para el uso y aprovechamiento del territorio rural, reformula la institucionalidad rural, crea organismos concebidos como instancias concretas de participación de los diversos sectores interesados en esa actividad y, en definitiva, es concebido como un nuevo régimen para regular las relaciones entre el Estado y los habitantes de las zonas rurales, entre ellos los miembros de las comunidades indígenas y afrodescendientes. (...) De la misma manera que la Ley General forestal, el EDR establece una regulación general y sistemática, esta vez relacionada con el uso y aprovechamiento de los territorios rurales. Igualmente, el EDR fija cláusulas que excluirían la aplicación de algunas de sus normas a las zonas rurales en las que habitan comunidades indígenas y afrodescendientes, según se tuvo oportunidad de analizar en el fundamento jurídico 24 de esta sentencia. No obstante, como se señaló en el fallo C-030/08, es precisamente ese carácter general y sistemático el que obligaba a que, indefectiblemente,</p>		
--	--	--	--

	el proyecto que dio lugar a la Ley 1152/07, fuera consultado en su integridad a las minorías étnicas, con miras a llegar a un acuerdo o concertación sobre el mismo.		
C-063/10 (MP HASP)	Norma en la Ley que modifica el Sistema General de Seguridad Social en Salud (Ley 1122/07), según la cual la afiliación inicial de la población desplazada y desmovilizada cuyo financiamiento esté a cargo del FOSYGA se hará a una EPS pública del orden nacional; habilitación al Gobierno para reglamentar la afiliación cuando no exista esta oferta en el respectivo municipio. No se menciona a la población indígena ni afrodescendiente.		X
C-702/10 (MP JIPC)	Acto Legislativo 01 de 2009, que modificó el artículo 108 de la Constitución introduciendo una norma según la cual “los partidos y movimientos políticos que habiendo obtenido su personería jurídica como producto de la circunscripción especial de minorías étnicas podrán avalar candidatos sin más requisitos que su afiliación a dicho partido, con una antelación no inferior a un año respecto a la fecha de la inscripción”.	X	

Como se desprende del cuadro anterior, cuando se presente un grado de afectación directa sobre estas comunidades con ocasión de una medida de orden legal o administrativa será obligatoria la práctica de la consulta previa.

Ahora al revisar el texto propuesto de modificación de los artículos 360 y 361 constitucionales, si bien no se identifica que contenga regulaciones específicas sobre temas relacionados con los pueblos indígenas o comunidades NARP, es importante hacer referencia al criterio adoptado por la Corte Constitucional al estudiar la reforma realizada a los artículos 360 y 361 mediante el Acto Legislativo No. 05 de 2011 donde indica que *“las regalías por la explotación de recursos naturales no renovables, pese a su redacción constitucional en términos generales, sí es de aquellos que pueden tener una repercusión directa, diferencial y específica sobre los pueblos indígenas y las comunidades afrodescendientes del país”*<sup>13</sup>, sin embargo si el Acto Legislativo lo que hace es sentar únicamente las bases generales del sistema no requerirá de una consulta previa pero si su redacción conlleva a una regulación constitucional integral deberá ser objeto de consulta.

Ocurre lo mismo con la Ley que se prevé sea expedida en razón al texto propuesto del inciso segundo del artículo 360, donde se hace referencia a la reglamentación que deberá ser expedida por el legislador respecto a los asuntos de que tratan los artículos 360 y 361, Ley que, sin duda, deberá ser objeto de consulta previa con los pueblos indígenas y comunidades NARP del país que puedan ser afectados a través de la expedición de la medida de orden legal.

## 6. Conclusiones

La eliminación de la asignación de recursos del Sistema General de Regalías (SGR) a la Agencia Nacional de Minería (ANM) involucra impactos significativos que afectan su capacidad operativa, su

<sup>13</sup> Ver numeral 4.2.2. de la sentencia de la Corte Constitucional: C-317 de 2012. MP. María Victoria Calle Correa.





función fiscalizadora y, por ende, el cumplimiento de la normativa relacionada con la exploración y explotación de minerales. A continuación, se sintetizan como principales reflexiones:

#### **6.1. Impacto sobre las funciones misionales de la ANM:**

- La eliminación de la asignación de recursos del SGR compromete la capacidad de la ANM para realizar inspecciones, monitoreo, seguimiento y control en campo, afectando la seguridad minera y el cumplimiento de normativas ambientales y contractuales.
- La disminución de la capacidad fiscalizadora podría facilitar actividades mineras ilegales y aumentar el riesgo de degradación ambiental y conflictos sociales en los territorios afectados.

#### **6.2. Efectos fiscales y económicos negativos:**

- Una fiscalización deficiente reduce el recaudo efectivo de regalías y compensaciones, impactando las finanzas públicas y el desarrollo regional.
- La disminución de recursos pone en riesgo la implementación de tecnologías necesarias para mejorar la eficiencia de los procesos de control, afectando el monitoreo adecuado de las declaraciones de los titulares mineros.

#### **6.3. Riesgo de debilitamiento institucional:**

- La ANM requiere de estos recursos para sostener herramientas tecnológicas, infraestructura y personal calificado para cumplir con su misión. La falta de financiamiento afecta su capacidad para prevenir irregularidades y garantizar la transparencia en la administración de los recursos naturales no renovables.

#### **6.4. Contradicción con los objetivos del SGR:**

- La eliminación de estos recursos va en contra de los principios de sostenibilidad y equidad que busca promover el SGR, ya que, sin una adecuada fiscalización, el potencial económico y social de las regalías no se aprovecha plenamente y en especial serán menos recursos para que las entidades territoriales puedan adelantar proyectos en sus regiones.

#### **6.5. Repercusiones macroeconómicas:**

- Un debilitamiento de la ANM impactaría negativamente la confianza de los inversionistas internacionales en el sector minero colombiano, afectando el flujo de inversión extranjera y la competitividad del país como destino para inversiones de exploración y explotación responsables y sostenibles.



#### 6.6. Necesidad de ajustes legislativos:

- Es imprescindible mantener los recursos destinados a la fiscalización en la distribución del Sistema General de Regalías para garantizar un desarrollo sustentable del sector minero, cumpliendo con los objetivos de la Constitución y el bienestar de las regiones.

La eliminación de estos recursos afecta no solo a la ANM, sino también al desarrollo integral del país, pues limita las posibilidades de garantizar una explotación sustentable y responsable de los minerales, el recaudo efectivo de regalías y la mitigación de impactos ambientales. Es fundamental poder revisar la propuesta legislativa a la luz de estas observaciones y así garantizar una distribución equitativa y eficiente que contemple la sostenibilidad de la fiscalización del sector minero.

Sabemos que la iniciativa fue aprobada en primer debate (primera vuelta) el pasado 29 de octubre en la Comisión primera de la H. Cámara de Representantes; no obstante, conforme a los argumentos expuestos anteriormente, respetuosamente solicitamos tener en cuenta las observaciones presentadas en el marco del trámite legislativo que continúa.

Cualquier inquietud, el equipo técnico y jurídico de la ANM, estará en plena disposición para resolverla.

Cordialmente,



**LUÍS ÁLVARO PARDO BECERRA**  
Presidente

Anexos: (0).

Copia: HR Jaime Raúl Salamanca – Presidente Cámara de Representantes [presidencia@camara.gov.co](mailto:presidencia@camara.gov.co)

Dr. Jaime Luis Lacouture - Secretaría General Cámara de Representantes [secretaria.general@camara.gov.co](mailto:secretaria.general@camara.gov.co)

Elaboró: Mauricio González Barrero - Contratista Asesor Oficina Asesora Jurídica.

Revisó: Iván Montenegro Sierra - Asesor Presidencia. Paola Tarazona – Enlace Congreso.

Revisó y aprobó: Iván Darío Guauque Torres - Jefe Oficina Asesora Jurídica (OAJ)

Fecha de elaboración: 13/12/2024