



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprensa.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXIX - N° 1358

Bogotá, D. C., lunes, 23 de noviembre de 2020

EDICIÓN DE 10 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariassenado.gov.co

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS

PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 348 DE 2020 SENADO, 285 DE 2020 CÁMARA

por la cual se amplían las autorizaciones conferidas al Gobierno Nacional para celebrar operaciones de crédito público externo e interno y operaciones asimiladas a las anteriores, así como para garantizar obligaciones de pago de otras entidades, y se dictan otras disposiciones.

PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY No. 348/20S-285/20C "POR LA CUAL SE AMPLIAN LAS AUTORIZACIONES CONFERIDAS AL GOBIERNO NACIONAL PARA CELEBRAR OPERACIONES DE CRÉDITO PÚBLICO EXTERNO E INTERNO Y OPERACIONES ASIMILADAS A LAS ANTERIORES, ASÍ COMO PARA GARANTIZAR OBLIGACIONES DE PAGO DE OTRAS ENTIDADES, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"

Honorable Senador
JOSÉ ALFREDO GNECCO ZULETA
Presidente
COMISIÓN TERCERA SENADO
Ciudad

En cumplimiento de la honrosa designación que la mesa directiva de la Comisión Tercera del Honorable Senado de la República me hiciera, y en cumplimiento del mandato constitucional y de lo dispuesto por la Ley 5ª de 1992, por la cual se expide el reglamento del Congreso, de la manera más atenta, por medio del presente escrito y dentro del término establecido para el efecto, procedemos a rendir informe de ponencia para segundo debate al proyecto de Ley No. 348/20S-285/20C, "Por la cual se amplían las autorizaciones conferidas al gobierno nacional para celebrar operaciones de crédito público externo e interno y operaciones asimiladas a las anteriores, así como para garantizar obligaciones de pago de otras entidades, y se dictan otras disposiciones".

CONTENIDO

1.	Antecedentes	2
2.	Proyecto de Ley	4
2.1.	Introducción	4
2.2.	Marco constitucional y legal	4
2.2.1.	Constitucional	4
2.2.2.	Legal	5
2.3.	Consideraciones del Gobierno Nacional	5
2.3.1.	Sobre el aumento en las autorizaciones para endeudamiento al Gobierno Nacional	6
2.3.2.	Sobre el aumento en las autorizaciones para el otorgamiento de garantías por parte de la Nación	12
2.3.3.	Sobre la afectación de los cupos	12
2.3.4.	Sobre el marco de referencia para la emisión de bonos para el financiamiento del desarrollo sostenible	12
3.	Capacidad de pago	14
	PROPOSICIÓN	18

1. Antecedentes

El 28 de julio de 2020 el Gobierno Nacional, por conducto del Señor Ministro de Hacienda y Crédito Público, radicó ante el Congreso de la República el Proyecto de Ley No. 348/20S-285/20C "Por la cual se amplían las autorizaciones conferidas al Gobierno Nacional para celebrar operaciones de crédito público externo e interno y operaciones asimiladas a las anteriores, así como para garantizar obligaciones de pago de otras entidades, y se dictan otras disposiciones". Para el inicio del trámite correspondiente, se publicó en la Gaceta del Congreso número 710 del 2020.

Primer debate Cámara de Representantes

El 30 de septiembre de 2020, se llevó a cabo en la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes el primer debate del Proyecto de Ley "Por la cual se amplían las autorizaciones conferidas al Gobierno Nacional para celebrar operaciones de crédito público externo e interno y operaciones asimiladas a las anteriores, así como para garantizar obligaciones de pago de otras entidades, y se dictan otras disposiciones".

En dicho debate se discutió el alcance y la pertinencia del proyecto de ley en cuestión. Así mismo se presentó proposición por parte del Representante Zuleta en el sentido de ampliar las autorizaciones conferidas de que trata el artículo primero a veite mil millones de dólares de los Estados Unidos de América (US\$20.000.000.000) o su equivalente en otras monedas. Al respecto dicha proposición fue dejada como constancia. Una vez agotado lo anterior, se votó favorablemente el contenido del proyecto de ley sin modificaciones en su articulado y, que el mismo, surtiera segundo debate ante la plenaria de la Cámara de Representantes.

Segundo debate Cámara de Representantes

El 27 de octubre de 2020, se llevó a cabo en la Plenaria de la Cámara de Representantes el segundo debate del Proyecto de Ley "Por la cual se amplían las autorizaciones conferidas al Gobierno Nacional para celebrar operaciones de crédito público externo e interno y operaciones asimiladas a las anteriores, así como para garantizar obligaciones de pago de otras entidades, y se dictan otras disposiciones".

En dicho debate se discutió el alcance y la pertinencia del proyecto de ley en cuestión. De igual forma se presentaron proposiciones en el siguiente sentido:

- Limitar la destinación de las autorizaciones conferidas por el artículo primero en el sentido de establecer cupos para sectores o finalidades específicos o limitar la fuente de financiación. Al respecto, una vez fue explicado por uno de los ponentes

que incluir dichas limitaciones afectaría la posibilidad del Gobierno nacional de diversificar las fuentes de financiación dichas proposiciones fueron negadas.

- Inclusión de un nuevo artículo que contemplara mecanismos de transparencia respecto de la utilización de las autorizaciones conferidas en el artículo primero. Al respecto, una vez el ponente explicó que dichos mecanismos ya se encuentran previstos legalmente dicha proposición fue negada.
- Inclusión respecto de un artículo relativo a los principios que se deben atender potenciales reformas fiscales. Dicha proposición fue negada.

Una vez agotado lo anterior, se votó favorablemente el contenido del proyecto de ley sin modificaciones en su articulado y, que el mismo, siguiera su curso ante el Senado de la República para convertirse en ley de la República. El texto aprobado en la Plenaria de la Cámara de Representantes se publicó en la gaceta 1288 de 2020.

Reunión de ponente y Gobierno para tercer debate.

El 13 de noviembre de 2020, en mi calidad de ponente de la presente iniciativa me reuní con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con el fin de que dicha Entidad expusiera el contenido y la necesidad de ampliar las autorizaciones de endeudamiento y el cupo de garantías de la Nación, así como la actualización de las normas relativas al momento de la afectación del cupo de endeudamiento y la creación de un marco para la emisión de bonos temáticos.

Al respecto, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público señaló que la ampliación de las autorizaciones de endeudamiento y del cupo para el otorgamiento de garantías de la Nación responde a la necesidad de atender las necesidades de financiamiento propias del crecimiento ordinario de la economía, así como las necesidades contingentes derivadas de la emergencia originada por la pandemia del COVID-19. Adicionalmente se presentó la conveniencia de contar con reglas de afectación de cupo actualizadas a la realidad, así como de contar con un marco para el desarrollo de bonos temáticos para el desarrollo sostenible.

Primer debate Senado (Tercer Debate)

El 18 de noviembre de 2020 se llevó a cabo en la Comisión Tercera del Senado el tercer debate del Proyecto de Ley "Por la cual se amplían las autorizaciones conferidas al Gobierno Nacional para celebrar operaciones de crédito público externo e interno y operaciones asimiladas a las anteriores, así como para garantizar obligaciones de pago de otras entidades, y se dictan otras disposiciones". En dicho debate se discutió el contenido, alcance e importancia del proyecto de ley en estudio.

"Artículo 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones: (...).

9. Conceder autorizaciones al Gobierno para celebrar contratos, negociar empréstitos y enajenar bienes nacionales. El Gobierno rendirá periódicamente informes al Congreso sobre el ejercicio de estas autorizaciones."

Para realizar el presente informe de ponencia, los ponentes y coordinadores nos reunimos para revisar y discutir en detalle la propuesta del proyecto de ley tal y como se expone a continuación.

2.2.2. Legal

El artículo 2º de la Ley 3a de 1992 atribuye la competencia a la Comisión Tercera Constitucional para el trámite y aprobación de los proyectos de ley que busquen la autorización de empréstitos, así:

"Artículo 2º. Tanto en el Senado como en la Cámara de Representantes funcionarán Comisiones Constitucionales Permanentes, encargadas de dar primer debate a los proyectos de acto legislativo o de ley referente a los asuntos de su competencia.

Las Comisiones Constitucionales Permanentes en cada una de las Cámaras serán siete (7) a saber: (...).

Comisión Tercera.

Compuesta de quince (15) miembros en el Senado y veintinueve (29) miembros en la Cámara de Representantes, conocerá de: hacienda y crédito público; impuesto y contribuciones; exenciones tributarias; régimen monetario; leyes sobre el Banco de la República; sistema de banca central; leyes sobre monopolios; autorización de empréstitos; mercado de valores; regulación económica; Planeación Nacional; régimen de cambios, actividad financiera, bursátil, aseguradora y de captación de ahorro."

En ese orden de ideas, el propósito buscado por el Gobierno Nacional debe ser autorizado por el Congreso de la República en virtud de las mencionadas disposiciones constitucionales y legales.

2.3. Consideraciones del Gobierno Nacional

Durante el debate se presentó una proposición en el sentido de incluir un nuevo artículo orientado a la priorización de la destinación de los recursos obtenidos con las operaciones de crédito público a los sectores asociados a la reactivación económica. Al respecto, una vez el ponente explicó la inconveniencia del contenido de la proposición, dado que se refiere a aspectos que son propios de otras instancias regulatorias, como lo es la aprobación anual de la Ley de Presupuesto General de la Nación, y aclaró que el proceso de contratación de operaciones de crédito público de la Nación ya cuenta con mecanismos para garantizar su transparencia, como lo es la intervención de la Comisión Interparlamentaria de Crédito Público.

Una vez agotado lo anterior, se votó favorablemente el contenido del proyecto de ley sin modificaciones en su articulado y, que el mismo, pase a segundo debate ante la plenaria del Senado de la República.

2. Proyecto de Ley

2.1. Introducción

El presente Proyecto de Ley consta de cuatro (4) artículos (sin incluir el artículo de vigencia), relacionadas con el crédito público:

- Mediante el artículo 1 se amplían las autorizaciones conferidas al Gobierno Nacional para realizar operaciones de crédito público con el fin de financiar las apropiaciones del Presupuesto General de la Nación.
- El artículo 2 busca ampliar las autorizaciones conferidas al Gobierno Nacional para que la Nación pueda servir de garante de las entidades estatales, a efecto de que éstas últimas puedan acceder a financiamiento en condiciones favorables.
- Por su parte, el artículo 3 ajusta la determinación temporal en la cual se deben afectar las autorizaciones conferidas en los artículos 1 y 2 a efectos de que su utilización se haga de forma más eficiente.
- Finalmente, el artículo 4 establece que será el Ministerio de Hacienda y Crédito Público quien elabore y adopte los marcos de referencia de bonos temáticos de deuda pública para el desarrollo sostenible a nombre de la Nación.

2.2. Marco constitucional y legal

2.2.1. Constitucional

El artículo 150 de la Constitución Política, en su numeral 9, atribuye la competencia al Congreso de la República para que autorice al Gobierno a celebrar contratos y negociar empréstitos, así:

2.3.1. Sobre el aumento en las autorizaciones para endeudamiento al Gobierno Nacional

En la exposición de motivos del proyecto de ley que nos ocupa, el Gobierno Nacional presentó una serie de consideraciones debidamente sustentadas en las cuales se evidencia que en la actualidad éste cuenta con el cupo de endeudamiento otorgado por el Congreso de la República a través de la Ley 1771 de 2015. Dicho cupo fue concebido para cubrir las vigencias 2016 - 2019, el cual, como consecuencia del adecuado manejo de las finanzas públicas, ha sido suficiente para financiar las necesidades de los años propuestos.

De tal modo, es preciso mencionar que el manejo prudente del cupo de endeudamiento de la Nación ha estado apoyado en la adecuada gestión desarrollada por la Honorable Comisión Interparlamentaria de Crédito Público, cuerpo colegiado que ha velado por el uso responsable y eficiente del cupo otorgado por la ley.

El estado actual del cupo de endeudamiento aprobado por la Ley 1771 de 2015, Ley 1624 de 2013, la Ley 1366 de 2009, la Ley 781 de 2002, la Ley 533 de 1999 y el saldo disponible de dicho cupo con corte al 30 de junio, vigente a la fecha de la presentación del proyecto de ley, correspondía a US\$2.694 millones, en tanto que a 31 de julio de 2020 es el siguiente:

Tabla No. 1 Cupo de endeudamiento Externo de la Nación (millones de dólares)

Cupo Disponible para Endeudamiento de la Nación Leyes 533 de 1999, 781 de 2002, 1366 de 2009, 1624 de 2013 y 1771 de 2015	
A. Cupo autorizado por la Ley 533 de 1999	12,000
B. Cupo autorizado por la Ley 781 de 2002	16,500
C. Cupo autorizado por la Ley 1366 de 2009	4,500
D. Cupo autorizado por la Ley 1624 de 2013	10,000
E. Cupo autorizado por la Ley 1771 de 2015	13,000
F. Subtotal Cupo Aprobado Congreso (A + B + C + D + E)	56,000
G. Afectaciones Bonos	43,779
H. Afectaciones Multilaterales y Otros	36,309
I. Afectaciones Totales (G + H)	80,388
J. Amortizaciones Bonos	13,848
K. Amortizaciones Multilaterales y Otros	12,459
L. Amortizaciones Totales (J + K)	26,309
M. Cancelaciones por montos no utilizados	771
N. Afectaciones Netas (I - L - M)	53,288
CUPO DISPONIBLE PARA ENDEUDAMIENTO DE LA NACIÓN (F - N)	2,712

*Cifras en millones de dólares americanos (USD)
 ** Amortizaciones contabilizadas con cierre parcial del SDP a 31 de julio de 2020

Se destaca de la exposición de motivos la necesidad del Gobierno Nacional de ampliar el cupo de endeudamiento en el orden de **atorce mil millones de dólares de los Estados Unidos de América (US\$14.000.000.000) o su equivalente en otras monedas**, con el propósito de contar con diferentes fuentes que permitan cubrir las necesidades de financiamiento de la Nación. Esta ampliación atiende a tres motivos principales:

(i) *Diversificación de fuentes*

La ampliación del cupo de endeudamiento permitirá al Gobierno Nacional continuar con la diversificación de las fuentes de financiación en línea con la Estrategia de Deuda de Mediano Plazo 2018-2022 (EGDMP). De esta manera, la Nación podrá disponer de las herramientas necesarias para acceder a las diferentes fuentes de financiamiento de acuerdo con las condiciones prevalentes en los mercados de capital internacionales y los productos ofrecidos por la banca de desarrollo bilateral y multilateral. En efecto, la EGDMP del Gobierno Nacional, pondera la financiación en moneda extranjera como parte de la política de optimización de las fuentes de financiamiento a partir del modelo diseñado para el período 2018-2022, teniendo en cuenta la caída significativa que han experimentado las tasas de interés internacionales tanto en dólares como en euros.

(ii) *Reducción del riesgo de refinanciamiento*

Por otra parte, es fundamental para el Gobierno Nacional contar con un cupo de endeudamiento prudente y suficiente que permita gestionar el riesgo de refinanciamiento ante posibles cierres de mercado y/o aumento en las tasas de interés. Lo anterior adquiere particular relevancia en la coyuntura internacional actual caracterizada por la alta volatilidad e incertidumbre financiera. De igual forma, un cupo de endeudamiento prudente y suficiente le permite al Gobierno Nacional contar con flexibilidad en sus fuentes de financiamiento, para la consecución de los recursos que impulsen la recuperación de la economía y el empleo, los proyectos de apoyo al sector productivo y demás propósitos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022.

(iii) *Incertidumbre macroeconómica y fiscal*

En medio de un panorama de incertidumbre global por los efectos de la pandemia del COVID-19 y las dinámicas de reactivación económica en el mundo, es conveniente aumentar el cupo de endeudamiento para poder atender las necesidades de política pública que se requieran. En este contexto, resulta fundamental que el Gobierno Nacional cuente con un margen suficiente de endeudamiento, para poder gestionar el financiamiento necesario para cubrir las necesidades del Presupuesto General de la

Nación que se apruebe para cada vigencia fiscal. El uso del cupo de endeudamiento se registrará por el principio constitucional de la sostenibilidad fiscal y de las finanzas públicas¹.

Como consecuencia de los cambios que está experimentando el panorama macroeconómico del país, a lo largo del primer semestre del año 2020 las finanzas públicas del GNC sufrieron dos choques importantes: un incremento del gasto público requerido y la materialización de una fuerte caída de los ingresos esperados en el año, resultante principalmente de las medidas de aislamiento preventivo.

En el Marco Fiscal de Mediano Plazo 2020 (MFMP2020) se estableció que el déficit de 2020 y del 2021 ascendería a niveles de 8,2% y 5,1% del PIB, respectivamente, lo cual provocaría un mayor endeudamiento de Gobierno Nacional Central (GNC) en el mediano plazo, respecto a los escenarios previstos antes de la pandemia. El mayor endeudamiento en dólares proyectado en el MFMP2020 sustenta el aumento del cupo para financiar el mayor déficit esperado.

Por lo anterior, el Gobierno Nacional a través del Decreto Legislativo 519 de 2020 hizo una excepción en cuanto a la afectación y utilización del cupo otorgado por las diferentes leyes en la presente vigencia. Esta facultad le permitirá al GNC financiar el déficit de 8,2% del PIB para 2020, al igual que las amortizaciones de deuda por 1,1% del PIB de este año. Sin embargo, el cupo de deuda resulta insuficiente para financiar el desbalance fiscal equivalente al 5,1% del PIB en 2021 junto con las amortizaciones de deuda de 2,6% del PIB programadas para ese año. Por lo anterior, resulta prudente contar con una provisión del cupo de deuda, de manera tal que le permita al Gobierno Nacional enfrentar eventuales choques macroeconómicos y fiscales.

En la Tabla No. 2, se puede observar el mapa de calor que evidencia la necesidad del monto propuesto como ampliación del cupo de endeudamiento, destacando la proyección con una provisión prudente hasta de siete mil millones de dólares (US\$7.000.000.000), que brindaría un cubrimiento de las necesidades de financiamiento de la Nación al menos hasta el cuarto trimestre de 2023. Esta provisión estaría destinada a atender eventuales choques macroeconómicos y fiscales que pudieran presentarse dentro del periodo 2020-2023 y que requieran de una política fiscal contra cíclica, teniendo en cuenta los altos costos de la pandemia del COVID 19, la incertidumbre de la reactivación económica nacional y de nuestros socios comerciales, y la necesidad de

¹ Mediante Acto Legislativo 03 de 2011 se elevó a rango constitucional el principio de sostenibilidad fiscal como criterio orientador de las decisiones de las ramas y órganos del poder público. En particular, el artículo 1 establece que el marco de sostenibilidad fiscal deberá fungir como instrumento para alcanzar de manera progresiva los objetivos del Estado Social de Derecho.

contar con acceso ininterrumpido a fuentes incluso durante los periodos de receso parlamentario y cambio de autoridades nacionales.

Tabla No. 2. Análisis de Riesgo y Ampliación del Cupo de Endeudamiento Nación

Buffer	3T2020	4T2020	1T2021	2T2021	3T2021	4T2021	1T2022	2T2022	3T2022	4T2022	1T2023	2T2023	3T2023	4T2023
-	-	-	1,794	1,794	1,794	1,794	2,689	2,689	3,070	4,838	5,836	5,836	5,836	6,918
1,000	500	500	2,794	2,794	2,794	2,794	3,689	3,689	4,070	5,838	6,836	6,836	6,836	7,918
3,000	1,000	1,000	4,794	4,794	4,794	4,794	5,689	5,689	6,070	7,838	8,836	8,836	8,836	9,918
5,000	1,500	1,500	6,794	6,794	6,794	6,794	7,689	7,689	8,070	9,838	10,836	10,836	10,836	11,918
7,000	2,000	2,000	8,794	8,794	8,794	8,794	9,689	9,689	10,070	11,838	12,836	12,836	12,836	13,918

Fuente: Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional-Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

2.3.2. Sobre el aumento en las autorizaciones para el otorgamiento de garantías por parte de la Nación

En la exposición de motivos se presenta la necesidad de ampliar el cupo para el otorgamiento de garantías en un monto de **tres mil millones de dólares de los Estados Unidos de América (US\$ 3.000.000.000) o su equivalente en otras monedas**. La tabla que se presenta a continuación contiene la información sobre el estado actual del cupo de garantías aprobado y el saldo disponible de dicho cupo con corte a 31 de julio de 2020, así como también la proyección de la utilización y el respectivo saldo para la presente vigencia y los próximos cinco (5) años.

Tabla No. 3. Proyección Cupo De Garantías (millones de dólares)

	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Saldo inicial (31-jul-20)	4.591	3.636	3.413	3.210	2.935	2.287
Cancelaciones	-	-	-	-	-	-
Reembolsos	160	181	201	345	269	220
Afectaciones Histórico *	404	404	404	404	404	404
Afectaciones EMB **	710	-	-	215	513	608
Saldo Final	3.636	3.413	3.210	2.935	2.287	1.494

Fuente: Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional - Ministerio de Hacienda y Crédito Público. * Promedio últimos cuatro años ** Según Programación de necesidades estimadas por la Empresa Metro de Bogotá

Así, la motivación para la ampliación del cupo de garantías de la Nación es poder atender:

(i) *Los requerimientos de las entidades públicas debidamente revisados y aprobados por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público*

El impacto generado en la economía por la emergencia por la pandemia del COVID-19 ha afectado directamente la capacidad de recaudo de las empresas y de los diferentes gobiernos locales. Por ejemplo, algunas empresas de servicios públicos, con ocasión de la emergencia, han experimentado reducciones de sus ingresos ante caídas en la demanda de hasta un 13%. Hechos como este, sumados a las diferentes medidas tomadas por las entidades estatales para atender la emergencia y reactivar sus economías locales, las llevarían a recurrir a fuentes de financiamiento, en algunos casos de endeudamiento con garantía de la Nación.

Por lo anterior, en el marco de una coyuntura de vulnerabilidad fiscal para las entidades públicas por los efectos del COVID 19, aunado a la incertidumbre de la reactivación económica, resulta imprescindible ampliar el cupo de garantías de la Nación. De esta manera, las entidades podrán contar con una asignación suficiente para hacer frente a los efectos de la emergencia económica actual, así como las consecuencias posteriores de esta en la actividad económica nacional. Adicionalmente, la garantía de la Nación ha resultado ser fundamental en la estructura de fondeo de los bancos de desarrollo nacionales, así como en el desarrollo de instrumentos que permitan cubrir fallas de mercado existentes o desarrollar e impulsar nuevos mercados.

Por último, se debe tener en cuenta que los proyectos de infraestructura de gran envergadura que algunas entidades planean ejecutar en el mediano plazo consumirán parte del cupo actual, limitando el margen de maniobra de las demás entidades para acceder a fuentes de financiamiento alternativas.

(ii) *Los usos necesarios para la construcción del metro de Bogotá*

Los requerimientos de recursos de la Empresa Metro de Bogotá – EMB, de diferentes fuentes de financiamiento, parte de unas necesidades de \$9,10 billones de pesos corrientes que, a pesos constantes de diciembre de 2017, equivalen a \$7,78 billones. A partir de estas cifras y con las tasas de cambio supuestas por la EMB, las necesidades en Dólares Americanos (USD) equivaldrían a un monto aproximado de US\$2,6 miles de millones, que según la curva forward utilizada por la empresa en sus estimaciones y la programación de desembolsos, equivaldría a \$ 7,8 billones de pesos constantes de diciembre de 2017.

(iii) Estrategias de gestión financiera del riesgo de desastres

Derivado de las necesidades planteadas en los Planes Nacionales de Desarrollo, se definió una política de gestión financiera del riesgo de desastres en el país, orientada a la profundización del conocimiento del riesgo, la inclusión de éste en la planificación territorial y sectorial, y la reducción de la vulnerabilidad fiscal del Estado ante la ocurrencia de desastres.

En aras de contribuir con la gestión financiera del riesgo de desastres que mitigue la vulnerabilidad de las finanzas públicas, la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, inició el acompañamiento y apoyo técnico a las entidades territoriales en el diseño e implementación de sus estrategias financieras, con el objetivo de articular las iniciativas de carácter subnacional con la estrategia del orden Nacional.

Cuatro gobiernos locales ya cuentan con la formulación y aprobación de sus estrategias de protección financiera, priorizando sus objetivos de política de manera individual y reflejando sus características y necesidades particulares. El Área Metropolitana del Valle de Aburrá (AMVA), el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, el Departamento de Cundinamarca y el Departamento de Putumayo, actualmente trabajan en la implementación de las estrategias con el apoyo técnico que les brinda esta Dirección.

Así mismo, con el objetivo de permear en el nivel territorial estas buenas prácticas en materia de disciplina fiscal frente a la gestión del riesgo de desastres, se cuenta con un plan de trabajo a mediano plazo que involucra la construcción de lineamientos, herramientas de conocimiento² y diversas acciones que beneficie a los territorios en el desarrollo de su componente financiero como medida de mitigación del riesgo fiscal en sus presupuestos. Esto permitirá asegurar el acceso a fuentes financiación post-desastre con el fin de responder a las fases de atención, rehabilitación y reconstrucción.

Como resultado de lo anterior, en la actualidad se encuentran en fase de diseño las estrategias de Bogotá D.C., Huila y Tolima, territorios que se unieron a la mesa de trabajo que lidera la DGCPTN y han manifestado su interés en implementar medidas que mitiguen su vulnerabilidad fiscal ante desastres, conscientes de los efectos adversos que conllevan sobre la sostenibilidad de las finanzas públicas.

² Ejemplo de ello, se tiene la recién publicada "Nota Técnica sobre Estrategias de Protección Financiera del Riesgo Desastres" MHCP (2020).

reconocimiento de este interés y la relación entre factores ambientales, sociales y de gobernanza y el rendimiento de los instrumentos, cada vez aumenta más la emisión de bonos temáticos, principalmente bonos verdes, sociales y sostenibles.

Durante el 2019, se emitieron 257.700 millones de dólares en bonos verdes por 486 emisores en todo el mundo, aproximadamente 80.000 millones de dólares más respecto al año anterior. Esto representa un incremento del 51%. En la siguiente gráfica se presenta el volumen de emisión histórico de estos instrumentos:

Gráfico No. 1. Emisiones de Bonos Verdes - Sociales – Sostenibles (2012 - 2019)



Fuente: Environmental Finance – Sustainable Bonds Insight 2019 / 2019 Green Bonds Market Summary

Colombia no ha sido ajena a estos avances y el gobierno ha establecido en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 el compromiso del Estado con la recuperación, conservación, protección, ordenamiento, manejo, uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables. El Plan tiene como objetivos la implementación de estrategias que logren un equilibrio entre el desarrollo económico del país y la conservación del medio ambiente, alineados con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y los compromisos asumidos por Colombia en el Acuerdo de París de 2015.

Por esto, se busca incorporar dentro de las fuentes de financiamiento de la Nación los bonos temáticos soberanos como instrumentos financieros que permitan hacer seguimiento a la inversión del Gobierno Nacional en temas ambientales, sociales y de gobernanza a través de indicadores que además de promover la transparencia, promuevan la emisión de este tipo de instrumentos financieros por parte de otros

Producto del interés de las entidades territoriales, se ha identificado particularmente la necesidad de diseñar y estructurar un programa que le permita a las entidades territoriales tener acceso a recursos de financiamiento, como lo son las líneas contingentes con organismos multilaterales y bilaterales, que les garantice la disponibilidad de recursos económicos ante la ocurrencia de una catástrofe natural. Sin embargo, el acceso a estos instrumentos por parte de las entidades territoriales se encuentra condicionado, en la mayoría de los casos, al acompañamiento de la Nación a través del otorgamiento de su garantía.

2.3.3. Sobre la afectación de los cupos

De acuerdo con lo establecido en el artículo 3 de la Ley 533 de 1999 y el artículo 2 de la Ley 781 de 2002, las autorizaciones conferidas al Gobierno Nacional "se afectarán en la fecha en que se apruebe la respectiva minuta de contrato por la Dirección General de Crédito Público. Sin embargo, cuando se trate de emisión y colocación de títulos de deuda pública, las autorizaciones conferidas se afectarán en la fecha de colocación de los mismos".

Sin embargo, en el caso de los créditos a los cuales se hace referencia en la primera parte del artículo, dicha regla no se ajusta a la realidad de las operaciones de crédito público, toda vez que comprometen las autorizaciones antes de que las mismas sean efectivamente utilizadas, es decir, desde la aprobación de la minuta o contrato de empréstito. Por tanto, a efectos de que las autorizaciones se afecten de forma eficiente y atendiendo a las necesidades efectivas de financiamiento, se propone modificar el momento de afectación a la fecha de celebración del correspondiente contrato de empréstito. Lo anterior, en la medida en que es en este momento en que se materializa una obligación en cabeza de la Nación.

De igual forma, atendiendo a la naturaleza de las líneas de crédito contingentes se propone la inclusión de una regla que permita la afectación del correspondiente cupo en la fecha en que la misma sea desembolsada. Lo anterior, dado que, en virtud de tales productos un prestamista realiza un compromiso de entregar recursos solo ante la ocurrencia de una contingencia que afecte la liquidez de la Nación, asegurándose el acceso a recursos cuando más se requieren en condiciones preestablecidas.

2.3.4. Sobre el marco de referencia para la emisión de bonos para el financiamiento del desarrollo sostenible

Los mercados financieros reflejan cada vez más la importancia que tiene para los inversionistas el desarrollo sostenible en sus decisiones de inversión. Como

participantes del sector público y privado en Colombia e impulsen el desarrollo sostenible.

3. Capacidad de pago

El artículo 364 de la Constitución Política prescribe que el endeudamiento externo de la Nación y de las Entidades Territoriales no podrá exceder su capacidad de pago, razón por la cual se expidió la Ley 358 de 1997, la cual le impuso al Gobierno Nacional la obligación, a través del artículo 16, que cuando presente proyectos de ley como el que nos ocupa, demuestre al Congreso de la República su capacidad de pago por medio de análisis y proyecciones de, entre otras: (i) Cuentas fiscales del Gobierno Nacional; (ii) Relaciones saldo y servicio de la deuda/PIB (endeudamiento interno y externo) y (iii) El saldo y el servicio de la deuda externa/exportaciones.

Los indicadores solicitados por la Ley 358 de 1997 se acompañaron a la exposición de motivos de este proyecto de ley, resaltándose en esta ocasión el impacto de las medidas adoptadas para la absorción del choque generado por la pandemia y la caída en los precios del petróleo actual, entre las que se encuentran las fuentes no convencionales que financian el Fondo de Mitigación de Emergencias (FOME). Adicionalmente, se presentan las proyecciones macroeconómicas y fiscales para los próximos años con base en los supuestos presentados en el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Como resultado de la magnitud del choque macroeconómico que experimenta actualmente el país, la caída estimada de los ingresos fiscales y la respuesta contra cíclica de aumento en el gasto y la inversión pública se consideró necesario utilizar la flexibilidad permitida por la Ley 1473 de 2011. En particular, el Gobierno Nacional, con el respaldo unánime de los miembros independientes del comité de la regla fiscal decidió suspender su aplicación durante los años 2020 y 2021. De esta forma, la estrategia fiscal del Gobierno Nacional establece que se retornará a la senda de déficit fiscal consistente con los parámetros establecidos en la regla fiscal a partir del 2022.

Adicionalmente, el Gobierno Nacional dispone de un conjunto de alternativas para retornar a la senda de déficit estipulada por la regla fiscal en 2022, que combina incrementos en los ingresos y reducciones en los gastos. La estrategia del Gobierno se fundamenta en la intención de combinar un incremento sustancial y permanente del ingreso corriente, con una priorización y focalización de los gastos corrientes, que permitan abrir gradualmente espacio para la inversión pública.

Esta disminución estará principalmente impulsada por el gasto en funcionamiento e intereses, los cuales se reducirán en 1,2pp y 0,8pp del PIB entre 2021 y 2031. En

contraste, si bien la inversión inicialmente se reducirá hasta 2023, en un contexto de fuerte caída de los ingresos, y en línea con las medidas requeridas para el cumplimiento de las metas de déficit fiscal exigidas por la regla fiscal, posteriormente aumentará hasta ubicarse en 1,6% del PIB en promedio en la segunda mitad de la década. En consecuencia, se espera que la deuda pública como porcentaje del PIB para 2020 se ubique en 65,6%, como resultado de un déficit primario del 5%, el crecimiento económico negativo esperado y una mayor depreciación del peso. No obstante, en el 2021 iniciará la senda decreciente, en respuesta a las favorables perspectivas de las variables macroeconómicas que determinan su dinámica (principalmente el crecimiento nominal del PIB y la tasa de cambio) y a las menores presiones al alza generadas por un balance primario inferior del Gobierno Nacional.

En atención a lo anterior, en el Marco Fiscal de Mediano Plazo de 2020 el Gobierno Nacional diseñó una estrategia fiscal que le permitirá al país volver a niveles de deuda que aseguren un espacio adecuado para amortiguar choques inesperados y fortalecer la sostenibilidad de las finanzas públicas. De hecho, la deuda comienza su senda decreciente desde 2021, en línea con el ajuste esperado en el déficit fiscal para ese año y la recuperación de la economía. Además, como se mencionó anteriormente, el Gobierno Nacional dispone de un conjunto de alternativas que le permitirán retornar a la senda de déficit estipulada por la regla fiscal en 2022, y que implican incrementos en los ingresos y reducciones en los gastos, lo cual se materializará en el mediano plazo en reducciones en las necesidades de financiamiento y, por lo tanto, en la deuda del Gobierno Nacional.

Finalmente, cabe resaltar que, como parte del compromiso del Gobierno con la sostenibilidad de las finanzas públicas y con la transparencia en su manejo, a través de las disposiciones contenidas en el PGN 2019 y en el PND 2018-2022, se realizó un reconocimiento de pasivos previamente no explícitos, de alto costo, que se explica en detalle en el MFMP 2019. Debido a este reconocimiento, la deuda tuvo un incremento de una sola vez en 2019. Si no se hubiera realizado esta inclusión en la deuda pública de estos pasivos previamente no explícitos, la deuda bruta del Gobierno Nacional se hubiese reducido en 2019.

En cuanto al indicador de saldo de deuda externa bruta sobre las exportaciones, el cual mide la proporción de las exportaciones que se requerirían para pagar la totalidad de la deuda externa, en la exposición de motivos se observa que existe capacidad de generar recursos en moneda extranjera suficientes para pagar cerca de la totalidad del servicio de la deuda externa que contrate el Gobierno Nacional.

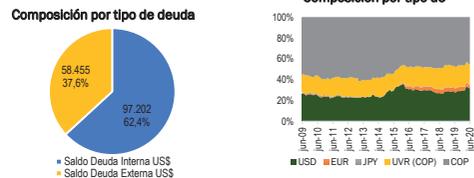
Tabla No. 4. Indicador de capacidad de pago deuda externa.

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020*	2021*	2022*	2023*
Deuda externa bruta GNC (Millones USD)	32.934	33.660	35.664	37.521	41.147	44.679	47.772	50.493	51.726	62.576	65.208	66.625	67.510
Exportaciones (Millones USD)	63.906	68.049	67.305	64.055	45.998	41.834	48.238	54.094	52.431	34.940	46.435	51.164	56.091
Deuda externa bruta / exportaciones	52%	49%	53%	59%	89%	107%	99%	93%	99%	179%	140%	130%	120%

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público y Banco de la República. * Datos Proyectados.

En relación con el perfil de la deuda, se presentó en la exposición de motivos que, con corte al 30 de junio de 2020, la deuda del Gobierno Nacional ascendió a US\$ 155.657 millones, de los cuales el 62,4% corresponde a endeudamiento interno. Lo anterior obedece al aumento de las necesidades de financiación derivadas del requerimiento de apalancar el crecimiento sostenido de la economía. Así mismo, este mayor porcentaje de deuda interna atiende al direccionamiento hacia una estrategia enfocada en la reducción de la exposición del portafolio ante variaciones de la tasa de cambio con el fin de disminuir los impactos de potenciales eventos de volatilidad financiera internacional.

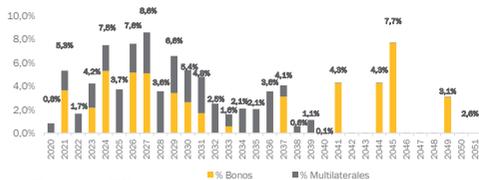
Gráfico No. 2. Composición de la deuda bruta del GNC



*Cifras en millones de dólares de los Estados Unidos de América (USD). Datos a 30 de junio de 2020. Fuente: Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Respecto al perfil de amortizaciones de la deuda externa se destaca que para lo que resta del año 2020 se deben amortizar US\$ 496 millones, equivalentes al 0,8% del total de pagos de deuda externa proyectados para los próximos 30 años y en el año 2021 se amortizarán el 5,3% del saldo total vigente. Durante el año 2022 se realizarán amortizaciones por US\$ 970 millones, correspondientes al 1,7% y en el año 2023 se amortizarán US\$ 2.477 millones, los cuales representan el 4,2%.

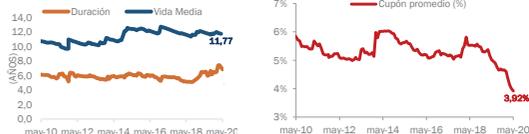
Gráfico No. 3. Perfil de Vencimientos Deuda Externa del GNC



Datos a 30 de junio de 2020. Fuente: Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Finalmente, en la siguiente gráfica se muestra la evolución desde el año 2010 de tres (3) de los principales indicadores de la deuda externa del Gobierno Nacional, a saber, duración, vida media y cupón promedio. La duración ha mostrado un aumento a lo largo del período de análisis, mientras que el cupón promedio ha evidenciado un descenso significativo. Esto revela la confianza depositada por los inversionistas internacionales en los papeles emitidos a largo plazo y la estrategia llevada a cabo por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público en cuanto a maximizar los plazos de sus obligaciones con acreedores financieros a costos financieros cada vez más favorables.

Gráfico No. 4. Indicadores de la Deuda Externa del Gobierno Nacional



Fuente: Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional – Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Datos a 31 de mayo de 2020

Del estudio efectuado a las consideraciones económicas presentadas por el Gobierno Nacional, en cumplimiento de la norma, los ponentes llegamos a la conclusión de que la autorización solicitada al Congreso de la República se encuentra en consonancia con la capacidad de pago con que cuenta la Nación y su utilización no la comprometería.

PROPOSICIÓN

Por todas las anteriores consideraciones, presento ponencia favorable y en consecuencia me permito proponer que se dé segundo debate en la Plenaria del Honorable Senado de la República (cuarto debate) al Proyecto de Ley número 348 de 2020 Senado – 285 de 2020 Cámara, "Por la cual se amplían las autorizaciones conferidas al gobierno nacional para celebrar operaciones de crédito público externo e interno y operaciones asimiladas a las anteriores, así como para garantizar obligaciones de pago de otras entidades, y se dictan otras disposiciones" sin modificación alguna al texto radicado por el Gobierno Nacional.


FERNANDO NICOLÁS ARAUJO RUMIÉ
 Senador Ponente

**TEXTO PROPUESTO PARA EL SEGUNDO DEBATE AL
PROYECTO DE LEY 348/20S-285/20C**

“POR LA CUAL SE AMPLÍAN LAS AUTORIZACIONES CONFERIDAS AL GOBIERNO NACIONAL PARA CELEBRAR OPERACIONES DE CRÉDITO PÚBLICO EXTERNO E INTERNO Y OPERACIONES ASIMILADAS A LAS ANTERIORES, ASÍ COMO PARA GARANTIZAR OBLIGACIONES DE PAGO DE OTRAS ENTIDADES, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1. Ampliación de Cupo de Endeudamiento para la Nación. Amplíese en catorce mil millones de dólares de los Estados Unidos de América (US\$ 14.000'000.000) o su equivalente en otras monedas, las autorizaciones conferidas al Gobierno nacional por el artículo primero de la Ley 1771 de 2015 y leyes anteriores, diferentes a las expresamente otorgadas por otras normas, para celebrar operaciones de crédito público externo, operaciones de crédito público interno, así como operaciones asimiladas a las anteriores, cuya destinación sea el financiamiento de apropiaciones del Presupuesto General de la Nación.

Las autorizaciones conferidas por el presente artículo son distintas de las otorgadas por el artículo 2 de la Ley 533 de 1999, el artículo 2 de la Ley 1771 de 2015 y el artículo 2 de la presente Ley. En consecuencia, su ejercicio no incidirá en modo alguno en el de las otorgadas por dichas disposiciones.

Artículo 2. Ampliación del Cupo de Garantías de la Nación. Amplíese en tres mil millones de dólares de los Estados Unidos de América (US\$ 3.000.000.000) o su equivalente en otras monedas, las autorizaciones conferidas al Gobierno Nacional por el artículo 2° de la Ley 1771 de 2015 y leyes anteriores, diferentes a las expresamente autorizadas por otras normas, para garantizar obligaciones de pago de otras entidades estatales conforme a la Ley.

Artículo 3. Afectaciones de Cupo de Endeudamiento para la Nación. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público - Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional, afectará las autorizaciones conferidas por los artículos 1o. y 2o. de la presente Ley en la fecha en que se celebre el contrato de préstamo. Sin embargo, cuando se trate de emisión y colocación de títulos de deuda pública por parte de la Nación las autorizaciones conferidas se afectarán en la fecha de colocación de los mismos y, en el caso de las

líneas contingentes de crédito contratadas por la Nación, su afectación se realizará en la fecha en que se solicite el desembolso.

Artículo 4. Definición de los Marcos de Referencia de Bonos de Deuda Pública para el Financiamiento del Desarrollo Sostenible. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público será el encargado de elaborar y adoptar mediante acto administrativo los marcos de referencia para la emisión de bonos temáticos de deuda pública a nombre de la Nación, como son los bonos verdes, bonos sociales, bonos sostenibles, bonos azules y todos aquellos bonos de similar naturaleza, relacionados con gastos para impulsar el desarrollo sostenible que se encuentren contemplados en el Presupuesto General de la Nación.

Artículo 5. Vigencia. La presente Ley rige a partir de la fecha de su promulgación.



FERNANDO NICOLÁS ARAUJO RUMIÉ
Senador Ponente

TEXTO DEFINITIVO APROBADO EN PRIMER DEBATE POR LA COMISION TERCERA DEL SENADO EN SESIÓN DEL DIA 18 DE NOVIEMBRE DE 2020 PROYECTO DE LEY N° 348/20 SENADO - 285/20 CÁMARA “POR LA CUAL SE AMPLÍAN LAS AUTORIZACIONES CONFERIDAS AL GOBIERNO NACIONAL PARA CELEBRAR OPERACIONES DE CRÉDITO PÚBLICO EXTERNO E INTERNO Y OPERACIONES ASIMILADAS A LAS ANTERIORES, ASÍ COMO PARA GARANTIZAR OBLIGACIONES DE PAGO DE OTRAS ENTIDADES, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

DECRETA:

Artículo 1. Ampliación de Cupo de Endeudamiento para la Nación. Amplíese en catorce mil millones de dólares de los Estados Unidos de América (US\$ 14.000'000.000) o su equivalente en otras monedas, las autorizaciones conferidas al Gobierno nacional por el artículo primero de la Ley 1771 de 2015 y leyes anteriores, diferentes a las expresamente otorgadas por otras normas, para celebrar operaciones de crédito público externo, operaciones de crédito público interno, así como operaciones asimiladas a las anteriores, cuya destinación sea el financiamiento de apropiaciones del Presupuesto General de la Nación.

Las autorizaciones conferidas por el presente artículo son distintas de las otorgadas por el artículo 2 de la Ley 533 de 1999, el artículo 2 de la Ley 1771 de 2015 y el artículo 2 de la presente Ley. En consecuencia, su ejercicio no incidirá en modo alguno en el de las otorgadas por dichas disposiciones.

Artículo 2. Ampliación del Cupo de Garantías de la Nación. Amplíese en tres mil millones de dólares de los Estados Unidos de América (US\$ 3.000.000.000) o su equivalente en otras monedas, las autorizaciones conferidas al Gobierno Nacional por el artículo 2° de la Ley 1771 de 2015 y leyes anteriores, diferentes a las expresamente autorizadas por otras normas, para garantizar obligaciones de pago de otras entidades estatales conforme a la Ley.

Artículo 3. Afectaciones de Cupo de Endeudamiento para la Nación. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público - Dirección General de Crédito Público y

Tesoro Nacional, afectará las autorizaciones conferidas por los artículos 1o. y 2o. de la presente Ley en la fecha en que se celebre el contrato de préstamo. Sin embargo, cuando se trate de emisión y colocación de títulos de deuda pública por parte de la Nación las autorizaciones conferidas se afectarán en la fecha de colocación de los mismos y, en el caso de las líneas contingentes de crédito contratadas por la Nación, su afectación se realizará en la fecha en que se solicite el desembolso.

Artículo 4. Definición de los Marcos de Referencia de Bonos de Deuda Pública para el Financiamiento del Desarrollo Sostenible. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público será el encargado de elaborar y adoptar mediante acto administrativo los marcos de referencia para la emisión de bonos temáticos de deuda pública a nombre de la Nación, como son los bonos verdes, bonos sociales, bonos sostenibles, bonos azules y todos aquellos bonos de similar naturaleza, relacionados con gastos para impulsar el desarrollo sostenible que se encuentren contemplados en el Presupuesto General de la Nación.

Artículo 5. Vigencia. La presente Ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

Bogotá, D.C. 18 de Noviembre de 2020.

En sesión de la fecha se le dio lectura a la proposición con que termina el informe para primer debate del Proyecto de Ley N°: 348/20 Senado - 285/20 Cámara. “POR LA CUAL SE AMPLÍAN LAS AUTORIZACIONES CONFERIDAS AL GOBIERNO NACIONAL PARA CELEBRAR OPERACIONES DE CRÉDITO PÚBLICO EXTERNO E INTERNO Y OPERACIONES ASIMILADAS A LAS ANTERIORES, ASÍ COMO PARA GARANTIZAR OBLIGACIONES DE PAGO DE OTRAS ENTIDADES, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”. Una vez aprobada la proposición la Presidencia sometió a consideración el articulado presentado por el ponente, siendo aprobado sin modificaciones. La Comisión de esta forma declara aprobado en su primer debate el proyecto mencionado. Acta No. 17 de 18 de noviembre de 2020. Anunciado el día 17 de noviembre de 2020, Acta 16 con la misma fecha.

Dr. JOSÉ ALFREDO GNECCO ZULETA
Presidente

Dr. FERNANDO NICOLÁS ARAUJO RUMIÉ.
Ponente

RAFAEL OYOLO OPRDOSGOITIA
Secretario General

CONCEPTOS JURÍDICOS

CONCEPTO JURÍDICO DEL MINISTERIO DE MINAS Y ENERGÍA PROYECTO DE LEY 314 DE 2020 SENADO

por medio de la cual se establece un marco jurídico especial para la minería tradicional y la pequeña minería en materia de legalización y formalización, así como para su financiamiento, bancarización, comercialización y se establece una normatividad especial en materia ambiental.

Bogotá, D.C.

Doctora
Delcy Hoyos Abad
Secretaría Comisión Quinta de Senado
Congreso de la República
Carrera 7 N° 8 – 68
Bogotá D.C.

Asunto: Concepto del proyecto de Ley "Por medio de la cual se establece un marco jurídico especial para la minería tradicional y la pequeña minería en materia de legalización y formalización, así como para su financiamiento, bancarización, comercialización y se establece una normatividad especial en materia ambiental."

Respetada doctora Hoyos:

De manera atenta remitimos concepto del Ministerio de Minas y Energía frente al proyecto de Ley "Por medio de la cual se establece un marco jurídico especial para la minería tradicional y la pequeña minería en materia de legalización y formalización, así como para su financiamiento, bancarización, comercialización y se establece una normatividad especial en materia ambiental."

Cualquier inquietud adicional con gusto será atendida.

Cordialmente,



SANDRA ROCIO SANDOVAL VALDERRAMA
Viceministra de Minas

Anexos: 14 folios.

PROYECTO DE LEY NO. 314 DE 2020 SENADO "POR MEDIO DE LA CUAL SE ESTABLECE UN MARCO JURÍDICO ESPECIAL PARA LA MINERÍA TRADICIONAL Y LA PEQUEÑA MINERÍA EN MATERIA DE LEGALIZACIÓN Y FORMALIZACIÓN, ASÍ COMO PARA SU FINANCIAMIENTO, BANCARIZACIÓN, COMERCIALIZACIÓN Y SE ESTABLECE UNA NORMATIVIDAD ESPECIAL EN MATERIA AMBIENTAL."

Empezamos por exaltar el propósito del legislativo de dar mayor integralidad y solidez jurídica a la minería tradicional y de pequeña escala, convirtiendo a la legalización y formalización de esta actividad en un objetivo de Estado que coordina los aspectos mineros, ambientales y financieros en el marco del desarrollo sostenible. Sin embargo, es importante mencionar algunas consideraciones habida cuenta del avance que se ha dado en el marco normativo con miras a lograr este propósito.

A. EXPOSICION DE MOTIVOS:

La exposición de motivos del Proyecto de Ley (PL) señala la falta de reconocimiento del Estado frente a las particularidades de la Pequeña Minería y la Minería Tradicional, así como de las condiciones de acceso a una concesión minera sin considerar las particularidades en razón de las escalas de minería. Al respecto, es importante señalar que la normativa minera ha evolucionado en los últimos 5 años. En primer lugar, con base en la inclusión del artículo 21 de la Ley 1753 de 2015, reglamentada por el Decreto 1666 de 2016, se clasificó la minería teniendo en cuenta el área y la producción de acuerdo con la etapa contractual en que se desarrolla la actividad. Así, hoy contamos con una clasificación de la actividad minera en pequeña, mediana y gran minería y minería de subsistencia.

De otra parte y con relación a los requisitos para acceder a los contratos de concesión por parte de los mineros de pequeña escala, la Ley 1955 de 2019 -Plan Nacional de Desarrollo-, incluyó en su artículo 326 la posibilidad de acceder con requisitos diferenciales al contrato de concesión para la población de mineros de pequeña escala, beneficiarios de devolución de área y comunidades étnicas, con lo cual se busca dar una salida permanente a este grupo de mineros para que logren llegar a la legalidad, atendiendo las brechas identificadas durante los procesos de legalización y formalización anteriores, las cuales fueron validadas en 19 talleres de trabajo con la comunidad minera durante 2019.

Así mismo y para aquellos que desarrollan sus actividades mineras en áreas ya concesionadas, la normativa contempla igualmente una serie de figuras jurídicas para lograr realizar sus actividades en el marco legal, así:

1. Contratos de Asociación y Operación (Artículo 221 - Ley 685 de 2001)

Es resultado de un acuerdo entre terceros, del cual actualmente no se requiere inscripción en el Registro Minero Nacional; sin embargo, si requiere informarse a la Autoridad Nacional.

Pueden ser celebrados por titulares de concesiones mineras, cuyo objeto sea explorar y explotar las áreas concesionadas, sin que se requiera formar para el efecto una sociedad comercial.

El contrato de operación se rige por las normas del derecho privado, esto es por el Código Civil, pues el Código de Minas no establece ningún requisito para su celebración, ni siquiera requiere de permiso o aviso alguno a la autoridad minera.

No obstante, es pertinente resaltar que en todo caso será el titular minero, y no el contratista, quien deberá responder ante la autoridad minera respecto al cumplimiento de las obligaciones legales y contractuales derivados del título minero.

2. Cesiones de derechos (Artículo 23 - Ley 1955 de 2019)

Mecanismo aplicado por el beneficiario de un título minero (cedente) donde transfiere voluntariamente a un tercero sus derechos sobre el título o parte de él (cesión parcial o total), mediante un negocio de carácter privado en que el cesionario entrega obligaciones emanadas del contrato. En el caso de la cesión parcial, se entrega un porcentaje de los derechos y obligaciones por parte del cedente al cesionario y estos responderán solidariamente. Esta cesión una vez aprobada debe inscribirse en el Registro Minero Nacional.

3. Cesiones de áreas (Artículo 25 - Ley 685 de 2001):

Mecanismo aplicado en el cual el beneficiario de un título minero transfiere voluntariamente a un tercero parte de sus derechos mediante la división material del área objeto del título. Resulta de esta cesión un nuevo contrato de concesión minera en el área objeto de la cesión de áreas, en la etapa contractual del título madre y duración igual a que le resta al contrato originario. Requiere la autorización de la Autoridad Minera.

4. Subcontrato de formalización minera (Decreto 1949 de 2017)

El subcontrato de formalización minera es un acuerdo de voluntades entre el titular minero y un pequeño minero que requiere la autorización y aprobación de la autoridad minera. Debe estar destinado a la formalización de las actividades de pequeños mineros o mineros a pequeña escala que desarrollan sus actividades dentro de áreas de títulos mineros antes del 15 de julio de 2013, fecha de expedición de la Ley 1658 de 2013. Con esta figura, el subcontratista asume la totalidad de las obligaciones inherentes a la explotación de minerales dentro del área del subcontrato, así como las sanciones derivadas del incumplimiento normativo o legal. Es importante precisar que se parte de la voluntad del titular.

El subcontrato de formalización minera va dirigido a titulares mineros y mineros de pequeña escala o pequeños mineros con base en lo establecido en el Decreto 1666 de 2016 "Por el cual se adiciona el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Minas y Energía, 1073 de 2015, relacionado con la Clasificación Minera.

El Ministerio de Minas y Energía, mediante el Decreto 480 del 06 de marzo de 2014, reglamentó las condiciones y requisitos para la celebración y ejecución de los subcontratos de formalización minera. Posteriormente, el artículo 19 de la Ley 1753 de 2015 previó como uno de los mecanismos para el trabajo bajo el amparo de un título minero los subcontratos de formalización minera. Como resultado, el Decreto 1949 del 28 de noviembre de 2017 "Por el cual se modifica adiciona el Decreto Único Reglamentario No 1073 de 2015, en cuanto se reglamentan los mecanismos para el trabajo bajo el amparo de un título en la pequeña minería y se toman otras determinaciones", deroga el Decreto 480 de 2014, reglamenta los mecanismos de subcontratos de formalización minera y la devolución de áreas para la formalización minera.

5. Devolución de Áreas para la Formalización Minera (Decreto 1949 de 2017)

La Devolución de Áreas para la Formalización Minera es la realizada por el titular minero con el fin de contribuir a la formalización de la pequeña minería.

Esta devolución se puede realizar para (i) formalizar a los pequeños mineros que se encuentren adelantando actividades de explotación en el área del título minero; o (ii) para aquellos que se encuentran adelantando labores de explotación en un área distinta a la del título minero y que, debido a las restricciones ambientales o sociales que se presentan en el lugar donde están ejerciendo sus labores, requieran ser reubicados.

Desde el marco normativo, el artículo 19 de la Ley 1753 de 2015, en su numeral 2, hace referencia a la figura la devolución de áreas para la formalización como uno de los mecanismos para el trabajo bajo el amparo de un título minero, el cual a través del Decreto 1949 de 2017 mencionado anteriormente, se establecen las condiciones para su solicitud y aprobación por parte de la Autoridad Minera o su delegada. Es importante precisar que se parte de la voluntad del titular.

En el caso de mineros que se encuentran en área libre, encontramos los siguientes mecanismos:

1. Áreas de Reserva Especial- ARE (Artículo 31 – Ley 685 de 2001):

Son un mecanismo que permite establecer zonas delimitadas por el Gobierno Nacional en donde existan explotaciones tradicionales de minería informal y en las cuales se adelantarán estudios geológico-mineros y desarrollarán proyectos

<p>mineros estratégicos para el país destinados a determinar las clases de proyectos mineros especiales y su puesta en marcha.</p> <p>Las Áreas de Reserva Especial están dirigidas a comunidades mineras tradicionales de minería informal (actividad minera realizada desde antes de la vigencia de la Ley 685 de 2001) que desarrollan su actividad en área libre, personas vecinas del lugar y donde estas labores se constituyen en la principal fuente de ingresos de esa comunidad. Tradicionalidad que se debe acreditar.</p> <p>Este mecanismo encuentra contemplado en el artículo 31 de la Ley 685 de 2001 sobre reservas especiales, donde precisa la posibilidad de que la autoridad minera por motivos de orden social o económico, de oficio o por solicitud expresa de una comunidad minera que realice actividades de explotación tradicional e informal, delimitará zonas en las cuales temporalmente no se admitirán nuevas propuestas sobre todos o uno de los minerales, con el objeto de adelantar estudios geológico-mineros y con fundamento en el resultado de esos estudios, desarrollar proyectos mineros estratégicos, en los términos del artículo 248 del Código de Minas.</p> <p>2. Tramite de Solicitudes de Formalización de minería tradicional. (Artículo 325 del PND)</p> <p>En la actualidad, la autoridad minera está en proceso de evaluación de estos trámites. El artículo en comento determina: <i>"Las personas naturales, grupos o asociaciones que presentaron solicitud de formalización de minería tradicional hasta el 10 de mayo de 2013 ante la autoridad minera competente y que a la fecha de promulgación de esta ley se encuentran vigentes y en área libre, continuarán su trámite con el fin de verificar la viabilidad técnica del desarrollo del proyecto minero de pequeña minería. Si la solicitud no se encuentra en área libre esta se rechazará salvo lo dispuesto en el inciso tercero del presente artículo. En caso de que la superposición sea parcial se procederá a los recortes respectivos. La autoridad minera resolverá estas solicitudes en el término de un (1) año contado a partir de la viabilidad técnica de la solicitud.</i></p> <p><i>Una vez verificada la viabilidad de la solicitud, la autoridad minera requerirá al solicitante para que presente en un plazo máximo de cuatro (4) meses el Programa de Trabajos y Obras (PTO) a ejecutar y la licencia ambiental temporal para la formalización en los términos del artículo 22 de esta ley, so pena de entender desistido el trámite de formalización. En caso de que se formulen objeciones al PTO y estas no sean subsanadas se procederá al rechazo de la solicitud. Una vez aprobado el PTO y el Plan Manejo Ambiental (PMA) o licencia ambiental temporal se procederá con la suscripción del contrato de concesión.</i></p> <p><i>En el evento en que las solicitudes de formalización de minería tradicional se hayan presentado en un área ocupada totalmente por un título minero y se encuentre vigente a la fecha de promulgación de la presente ley, la autoridad minera procederá</i></p>	<p><i>a realizar un proceso de mediación entre las partes. De negarse el titular minero a la mediación o de no lograrse un acuerdo entre las partes, se procederá por parte de la autoridad minera al rechazo de la solicitud de formalización.</i></p> <p><i>A partir de la promulgación de esta ley y mientras no se resuelva de fondo el trámite de la solicitud de formalización de minería tradicional no habrá lugar a la aplicación de las medidas previstas en los artículos 161 y 306 de la Ley 685 de 2001, ni a proseguir las acciones penales señaladas en los artículos 159 y 160 de esta misma ley, sin perjuicio de la aplicación de las medidas preventivas y sancionatorias de carácter ambiental, así como las relacionadas con la seguridad minera".</i></p> <p>3. Requisitos diferenciales para contrato de concesión minera. (Artículo 326 del PND -Reglamentado parcialmente por el Decreto 1378 del 21 de octubre de 2020)</p> <p>Como se mencionó anteriormente, el artículo 326 de la Ley 1955 de 2019 determina que: <i>"El Gobierno nacional definirá los requisitos diferenciales para el otorgamiento del contrato de concesión a los mineros de pequeña escala, beneficiarios de devolución de área y comunidades étnicas. Así mismo, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible establecerá los términos de referencia diferenciales para la elaboración del estudio de impacto ambiental requerido para el licenciamiento ambiental a estos proyectos mineros</i></p> <p><i>Los mineros de pequeña escala, los beneficiarios de devolución de áreas y las comunidades étnicas una vez suscriban el contrato de concesión minera, contarán con un acompañamiento técnico integral y serán objeto de fiscalización diferencial..."(Negrilla fuera de texto)</i></p> <p>Esta figura fue creada en atención a las condiciones en que se desarrollan las actividades de pequeña minería en el territorio nacional y con el fin de fomentar la legalización y formalización en la actividad minera. Así, el Gobierno nacional apoyará e incentivará a los mineros de pequeña escala para que desarrollen sus actividades en cumplimiento de los instrumentos normativos vigentes, con altos estándares técnicos, sociales y garantizando en toda su actuación el derecho al medio ambiente sano, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 8, 79 y 80 de la Constitución Política, aprovechando de forma óptima y racional el potencial de los recursos naturales no renovables existentes en el país.</p> <p>Adicional a lo anterior y de acuerdo con lo establecido en la Ley 1955 de 2019 -PND 2018-2022- se trabajó con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en la definición de criterios técnicos para la implementación del artículo 22 sobre licencia ambiental temporal para la formalización minera y artículo 326 sobre requisitos diferenciales. Resultado de lo anterior, mediante las Resoluciones 447 y 448 del 20 de mayo de 2020, esta última modificada por la Resolución 669 de 2020, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible expidió los términos de referencia</p>
<p>para la elaboración del Estudio de Impacto Ambiental (EIA) requerido para el trámite de la licencia ambiental global o definitiva para proyectos de pequeña minería y para el trámite de la licencia ambiental temporal para la formalización minera.</p> <p>Así las cosas, la norma vigente ha establecido criterios diferenciales para el otorgamiento de títulos mineros a los mineros de pequeña escala a través de diversas figuras con miras a formalizar el ejercicio de la actividad minera, de tal manera que esta se desarrolle cumpliendo unos estándares mínimos ambientales y técnicos que permita el mejor aprovechamiento del recurso minero.</p> <p>B. EPIGRAFE:</p> <p><i>"Por medio de la cual se establece un marco jurídico especial para la minería tradicional y la pequeña minería en materia de legalización y formalización, así como para su financiamiento, bancarización, comercialización y se establece una normatividad especial en materia ambiental."</i></p> <p>Al respecto se considera importante unificar términos no solo en el epígrafe sino en el contenido del PL. Se sugiere tener en cuenta el marco normativo descrito en el Decreto 1666 de 2016 con el fin de hablar únicamente de pequeña minería, lo cual incluye a los mineros tradicionales.</p> <p>C. ARTICULADO:</p> <p>Artículo 1. Objeto.</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ En cuanto a este artículo, se reitera el comentario realizado en el epígrafe sobre la denominación de pequeña minería que incluiría los mineros tradicionales. ▪ En relación al parágrafo, es del caso señalar que la consulta previa para los títulos mineros se encuentra enmarcada en el proceso de licenciamiento ambiental y no en el otorgamiento del contrato. Por lo tanto, se solicita mantener que este proceso se adelantará en el marco del proceso de licenciamiento ambiental global. ▪ Si se busca apoyar la legalidad de la actividad de los pequeños mineros, con este requisito se incluye una carga adicional que no está incluida para las demás clases de minería. Actualmente se debe realizar en el marco del proceso de licenciamiento ambiental. ▪ En cuanto a la obligación del Ministerio del Interior, se sugiere incluirlo como artículo independiente en caso de presencia de comunidades étnicas con el fin de que se determine un trámite expedito para procesos de formalización 	<p>o de pequeña minería y enmarcados en los términos diferenciales adoptados por MinAmbiente derivados del Plan Nacional de Desarrollo.</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ De otra parte, el término contemplado para la consulta no es acorde con la realidad del proceso que se debe adelantar con las comunidades étnicas. Además, esta responsabilidad estaría a cargo del pequeño minero. ▪ En el parágrafo se menciona "culminado el proceso". Se hace necesario precisar a qué se refiere. <p>Artículo 2. Legalización de la pequeña minería y la minería tradicional.</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Este artículo implica un nuevo proceso de legalización y esto conlleva igualmente una carga adicional para el Estado. Es de resaltar que el proceso de legalización del artículo 165 de la ley 685 de 2001 aún está vigente con cerca de 80 solicitudes por definirse. Además, existen más de 1.000 solicitudes de formalización de minería tradicional conforme al art. 325 del PND, que corresponden a trámites iniciados antes de mayo de 2013. <p>Estas solicitudes se encuentran vigentes y están siendo objeto de evaluación por parte de la autoridad minera bajo el marco normativo dispuesto y hasta que se resuelva su situación definitiva cuentan con la habilitación legal de adelantar actividades mineras, sin perjuicio de la aplicación de las medidas preventivas y sancionatorias de carácter ambiental, así como las relacionadas con seguridad minera y comercialización de minerales. Adicionalmente, los más de 1.000 procesos se encuentran adelantando su trámite de licenciamiento ambiental temporal para la formalización, conforme al artículo 22 de la Ley 1955 de 2019.</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Se estima que con el establecimiento de requisitos diferenciales para acceder a contratos de concesión minera por parte de los pequeños mineros, al amparo de artículo 326 de la Ley 1955 de 2019 y reglamentado por el Decreto 1378 de 2020, se logró establecer un mecanismo permanente de carácter diferencial. ▪ Este artículo plantea que quienes vienen desarrollando labores de pequeña minería y/o minería tradicional sin título inicien su proceso de legalización y, en caso contrario, serán requeridos. Esto sugiere que la Autoridad Minera conoce de su actividad o trámite iniciado o, en su defecto, deberá requerir a indeterminados. Ahora bien, vale anotar que si el trámite se encuentra en curso, su estudio se sujetará a los dispuesto en incisos siguientes respecto a las superposiciones con propuestas de contrato.

<ul style="list-style-type: none"> ▪ Existen igualmente otras figuras para ser aplicadas en caso de superposición de actividades de pequeña minería sobre títulos mineros vigentes, tal y como se indicó en los argumentos descritos para la exposición de motivos de este documento, entre las cuales se encuentran los mecanismos derivados de la aplicación de la Ley 1658 de 2013 modificada por la Ley 1753 de 2015 artículo 19, que contempló acciones y figuras legales para dar salida a esta problemática como lo son los subcontratos de formalización minera y la devolución de área, las cuales fueron reglamentadas por el Decreto 480 de 2014 sustituido por el Decreto 1949 de 2017. ▪ En cuanto a los 3 incisos finales de este artículo, se tiene las siguientes apreciaciones: <ul style="list-style-type: none"> ✓ Se debe respetar el debido proceso y los derechos otorgados en el artículo 45 de la Ley 685 de 2001. Adicionalmente, su contenido generaría falsas expectativas para los mineros, toda vez que se requiere dar cumplimiento a los requerimientos administrativos que contempla la ley. ✓ El contenido de figuras o herramientas jurídicas para llegar a la legalidad ya existe a nivel de Decreto y las figuras se encuentran vigentes y son de acogimiento de la comunidad minera. ✓ Existen derechos adquiridos y la implementación de este artículo sería un mal mensaje para la promoción de la actividad minera legal y la confianza de quienes han accedido a los derechos mineros conforme al marco normativo. ✓ Todo parte de la voluntad del titular minero, de lo contrario entraríamos en un proceder arbitrario y violatorio del artículo 60 de autonomía empresarial ▪ En el inciso siguiente se reproduce parcialmente el artículo 30 de la Ley 1955 de 2019. Adicionalmente, sobre la posibilidad de realizar actividad minera sin restricción, resulta una consideración amplia que debiera especificarse a que se refiere. Por lo expuesto se sugiere eliminar este artículo. ▪ De otra parte y a pesar de considerar que este artículo debe eliminarse, es importante precisar que en caso de continuar con el proyecto de Ley, el inciso que habla de: <i>"Demostrada la condición, la autoridad minera iniciará de oficio el proceso de legalización mediante la declaratoria y delimitación del área minera correspondiente, siempre que el área solicitada se hallare libre para contratar"</i>, debe ser revisado, pues esto implica una carga alta y casi que 	<p>imposible para el Estado, donde se hace necesario realizar una caracterización de los mineros y no se cuenta con recursos para ello. Por lo tanto, la carga debe estar en los mineros, quienes deben acercarse a la autoridad e iniciar el trámite, aclarando que la responsabilidad del gobierno es ser ágil, eficiente y oportuno en los trámites en torno a las diversas herramientas existentes.</p> <p>Artículo 3. Plan Único de Legalización y Formalización Minera.</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Con relación a este artículo, es importante mencionar que la Ley 1753 de 2015 incluyó una serie de acciones para posicionar a Colombia en el mundo como un país minero, dentro de las cuales determinó en su artículo 21 la obligación de implementar una política pública diferenciada, donde las actividades mineras estarán clasificadas en minería de subsistencia, pequeña, mediana y grande, así: <p><i>"ARTÍCULO 21. Clasificación de la Minería. Para efectos de implementar una política pública diferenciada, las actividades mineras estarán clasificadas en minería de subsistencia, pequeña, mediana y grande. El Gobierno nacional las definirá y establecerá los requisitos teniendo en cuenta el número de hectáreas y/o la producción de las unidades mineras según el tipo de mineral. Para la exploración solo se tendrán en cuenta las hectáreas."</i></p> <p><i>PARÁGRAFO. A partir de la entrada en vigencia de la presente ley, la Autoridad Minera Nacional podrá adoptar un sistema de cuadrícula para delimitar el área objeto de los contratos de concesión minera, la cual será única y continua. Así mismo podrá adaptar al sistema de cuadrículas los títulos mineros otorgados con anterioridad a la entrada en vigencia de la presente ley, en caso de que el beneficiario de estos así lo decida."</i></p> <p>Como se mencionó, este fue reglamentado por el Decreto 1666 de 2016 al clasificar la minería teniendo en cuenta el área y la producción, de acuerdo con la etapa contractual, y estableció los requisitos para el desarrollo de la actividad minera, en pequeña, mediana y gran minería y minería de subsistencia.</p> ▪ Así mismo y respecto al tema étnico, es del caso señalar que el artículo 326 del Plan Nacional de Desarrollo trae igualmente como población objetivo a las comunidades étnicas como beneficiarias del contrato de concesión con requisitos diferenciales, el cual igualmente está en proceso de reglamentación y debe surtir el proceso de consulta previa para su expedición. De la mano con lo anterior, el capítulo XIV de la Ley 685 de 2001 trata los temas relacionados con los grupos étnicos a nivel minero.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Del contenido del artículo, no es claro que es la "categorización minera", es necesario identificar a qué corresponde este tema. ▪ En cuanto al contenido del párrafo 1, donde se indica que se "establecerán dentro del Plan Único de Legalización y Formalización Minera", es importante tener en cuenta que más que tener un programa único, se requiere que las herramientas existentes sean efectivas y conocidas. ▪ Respecto al numeral 6 del párrafo 1: <i>"Otorgamiento de áreas para formalización dentro de áreas tituladas a favor de empresas (con incentivos y obligaciones)."</i>, reiteramos que en áreas tituladas es posible formalizar a pequeños mineros a través de las distintas figuras dispuestas por la ley, siempre y cuando se cuente con la voluntad del titular minero. Lo contrario, dejaría sin piso la formalidad del contrato, la confianza legítima y la seguridad jurídica, pues es de recordar que en materia minera existen derechos adquiridos. ▪ En cuanto al párrafo 2, es importante tener en cuenta que los distritos mineros se iniciaron como modelos de gestión de desarrollo minero que luego se articularon con la agenda planteada en el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 e hicieron parte de los lineamientos de política minera de la época. <p>Artículo 4. Fortalecimiento de la Fiscalización, Seguimiento y Control de Actividades Mineras.</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ El contenido de este artículo es similar al contenido del artículo 30 de la Ley 1955 de 2019, por lo cual se sugiere revisar la pertinencia de su inclusión. ▪ En el aparte: <i>"y demás contratos de legalización minera"</i>, resulta una lectura contradictoria por cuando el artículo inicia señalando que mientras obtienen el contrato, cual fuere el programa en el que se encuentren. <p>Artículo 5. Fondo Rotatorio De Fomento Minero Metalogénico FOMIME.</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ En principio reconocemos que se trata de la inclusión de una herramienta sofisticada y novedosa que -atendiendo a la unidad de materia legislativa- debería estar dirigida a la minería tradicional y pequeña minería, en lo concerniente a su legalización y formalización; no obstante, el presente artículo se dirige a la <i>"Industria Minera Metalogénica Nacional"</i>, lo que no guarda congruencia y desborda el objeto del presente proyecto de Ley. ▪ Si el objetivo es apoyar a la pequeña minería sería importante apoyar todas las actividades y no solo el tema metalogénico, pues sería discriminatorio con 	<p>sectores de materiales pétreos, carbón, entre otros. Por ello, se propone que este fondo sea para todos los minerales y se recomienda eliminar el tecnicismo metalogénico del presente artículo y en general del Proyecto del Ley.</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Se propone que este fondo cuente con unas líneas que sean más fuertes que otras, por ejemplo, apoyo en temas de innovación para el desarrollo de la actividad. ▪ El fondo debe subsistir con sus propios recursos. Para ello, se considera pertinente como opción recibir y canalizar los recursos de cooperación internacional que se orienten a este propósito; sin embargo, no se considera pertinente la fuente que implica generar endeudamiento para el país. ▪ Considerando que una fuente de este fondo son los recursos del presupuesto nacional, es pertinente contar con un estudio de impacto fiscal. Actualmente, los recursos con que se desarrollan actividades de asistencia técnica a los pequeños mineros se enmarcan en proyectos de inversión administrados por la ANM. ▪ Actualmente, el Ministerio trabaja con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) es la identificación de una propuesta de arreglo institucional que permita apalancar acciones de fomento minero y permita recibir recursos de distintas fuentes. ▪ Sobre el párrafo primero encontramos la constitución de <i>"un Comité Asesor con representantes del sector privado"</i>. Consideramos al sector privado como una estipulación demasiado amplia, por lo que se recomienda precisar si se trata de buscar la asesoría del mercado bursátil, de la banca y/o de los mismos mineros (¿tradicionales?) para que conformen el referido comité. ▪ En cuanto al párrafo segundo, sobre los recursos del FOMIME, el numeral 5 da a entender que se debe realizar un CONPES, pero no es claro que temas trabajaría ese CONPES o en el marco de que tema general estaría su planeamiento, seguimiento y ejecución. ▪ Se debe ajustar la numeración de recursos, toda vez que se salta del numeral 5 al 7. ▪ En cuanto al numeral 7 de este párrafo, es importante señalar que tomar un porcentaje del canon superficiero para este fondo, afectaría de manera directa los recursos para ejecución de la ANM y en cuanto al porcentaje por regalías sería a través reforma, la cual acaba de surtir en el Congreso.

Artículo 6. Operaciones De Financiamiento.

- Se debe tener en cuenta el tema de retorno al fondo. Es importante que quede incluido en el artículo, pues esto impulsa la presentación de proyectos más elaborados y la sostenibilidad del fondo.
- En cuanto al literal f) *“Financiar obras de apoyo a la comunidad en las regiones de ubicación de los proyectos de pequeña y mediana minería, especialmente las que tengan relación con tales proyectos o sean necesarios para su complementación”*, se considera que esta actividad no debe ser objeto del fondo porque: i) Estas acciones deberán estar a cargo de los mineros con su gestión y/o responsabilidad social; y ii) en cuanto a las acciones del Estado están los recursos de regalías que buscan ser invertidos en la comunidad.
- Con relación al Parágrafo 2 que indica: *“Las personas que reciben financiación con recursos del FOMIME, solamente podrán aplicarla a gastos de inversión representados en estudios de impacto ambiental, exploración, montaje y explotación, de factibilidad o en activos tangibles incorporados o destinados a la explotación minera o al beneficio, fundición, transformación, transporte y embarque de minerales. En ningún caso podrá dedicarse, directa o indirectamente, a cubrir gastos ordinarios de funcionamiento.”*, se resalta que busca aplicar a diferentes eslabones de la cadena y a apalancar algunas de las actividades fundamentales en el proceso de consolidar la legalidad de la actividad. No obstante, se sugiere incluir también los eslabones de la exploración y la comercialización. Adicionalmente, es importante incluir temas de innovación tecnológica y modernización del sector.

Artículo 7. Modifíquese el artículo 238 de la Ley 685 de 2011. Prenda minera.

- De acuerdo con el contenido de este artículo, se deberá definir mediante reglamentación de la autoridad minera nacional los requisitos que se revisarían para este procedimiento.
- Al respecto, se plantean algunas preguntas: ¿Cómo debiera funcionar una prenda minera para que realmente constituya una herramienta en la búsqueda de financiamiento? ¿Cómo se asegura que quien acepte la prenda pueda asumir las obligaciones de actividad minera existentes en el contrato minero?
- Aunado a lo anterior, se debe revisar el tema de inscripción en el Registro Minero Nacional toda vez que existe el registro mobiliario donde se inscriben

En conclusión, reconocemos el propósito de este proyecto de ley; sin embargo, consideramos que no se ha tenido en cuenta el avance de la legislación minera en los últimos años, en especial lo señalado por los artículos 22, 30, 325, 326 y 327 de la Ley 1955 de 2019 y las acciones que desde este Ministerio en conjunto con la autoridad minera se han desplegado para llevar a la legalidad a aquellos pequeños mineros que tienen vocación minera.

No consideramos que la solución sea abrir un nuevo proceso de legalización o formalización minera. El reto es continuar fortaleciendo los instrumentos que se encuentran en la legislación vigente que permiten cerrar brechas, con miras a que la actividad minera se realice de manera responsable, cumpliendo los estándares de legalidad y de seguridad minera y que aporte a la sostenibilidad del planeta.

Adicionalmente, este proyecto de ley, de acuerdo con su contenido, requiere surtir el proceso de consulta previa por tener impacto sobre comunidades étnicas, como lo ha mencionado la jurisprudencia de la Corte Constitucional, así:

“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.” (SU-123-18 M.P. Alberto Rojas Ríos).

No obstante, se considera relevante para el sector minero la inclusión de temas tan importantes como el fomento y la inclusión financiera, con los cuales se lograrían cerrar algunas de las brechas más significativas, especialmente para pequeña minería. Al respecto, cabe anotar que hay otro proyecto de ley en la Cámara de Representantes que aborda esta temática.

esta clase de garantías y por ende se debe analizar la procedencia de este trámite, pues en la actualidad estos negocios son remitidos al registro mobiliario anteriormente mencionado para su respectiva anotación.

Artículo 8. Adiciónese el Artículo 199 de la Ley 685 de 2001, el cual quedará así: Artículo 199. Adopción de términos y guías.

- No obstante ser una buena incitativa, es importante tener en cuenta que la Ley 1955 de 2019, en su artículo, 22 incluyó la licencia ambiental temporal para la formalización, reglamentada por la Resolución 448 de 2020 y modificada por la Resolución 669 de 2020.

Artículo 10. Sustracción inmediata de las zonas de reserva forestal de la Ley 2ª de 1959.

- Se considera que el proceso de sustracción deberá ser diferenciado, mas no inmediato, en razón a que deben existir medidas compensatorias por el levantamiento de la figura jurídica por el cambio del uso del suelo. Se considera pertinente concertar con la autoridad ambiental un proceso diferenciado para los propósitos que persigue el proyecto de ley.

Artículo 11. Centros de Innovación y Transferencia de Tecnologías para la Modernización Tecnológica.

- Un primer comentario de este artículo va de la mano con las primeras observaciones realizadas en este documento, en el sentido de que la pequeña minería incluiría la minería tradicional. Se reitera la unificación de los términos.
- Los Distritos Mineros especiales obedecieron a una estrategia de ordenamiento del territorio minero a través de la implementación de un modelo de gestión.
- Es importante definir de dónde salen los recursos para estos centros de innovación y transferencia tecnológica. Por lo anterior, se propone que los recursos de este centro sean parte del FOMIME y del fondo de ciencia, tecnología e innovación de regalías.
- Adicionalmente, este centro debería servir para que las empresas mineras soliciten sus servicios y de allí también reciban recursos, es decir que sea considerado como prestador de servicios de fomento minero, en la línea de innovación y tecnología.

CONTENIDO

Gaceta número 1358 - lunes 23 de noviembre de 2020

SENADO DE LA REPÚBLICA Págs.
PONENCIAS

Ponencia para segundo debate y texto propuesto al Proyecto de ley número 348 de 2020 Senado, 285 de 2020 Cámara, por la cual se amplían las autorizaciones conferidas al gobierno nacional para celebrar operaciones de crédito público externo e interno y operaciones asimiladas a las anteriores, así como para garantizar obligaciones de pago de otras entidades, y se dictan otras disposiciones..... **1**

CONCEPTOS JURÍDICOS

Concepto Jurídico del Ministerio de Minas y Energía Proyecto de ley 314 de 2020 Senado, por medio de la cual se establece un Marco Jurídico especial para la minería tradicional y la pequeña minería en materia de legalización y formalización, así como para su financiamiento, bancarización, comercialización y se establece una normatividad especial en materia ambiental..... **7.**