

**MINISTERIO DE MINAS Y ENERGÍA
DIRECCIÓN DE MINERÍA EMPRESARIAL
GRUPO DE ADMINISTRACIÓN DEL RECURSO MINERO**

**DOCUMENTO UNIFICADO DE PROPUESTAS PARA LA MODIFICACIÓN DE LA RESOLUCIÓN 40008
DEL 14 DE ENERO DE 2021**

BOGOTÁ D.C., MAYO DE 2021

1. CONSIDERACIONES PRELIMINARES

La Fiscalización Minera no debe analizarse como una labor exclusiva para la verificación del cumplimiento de las obligaciones contractuales emanadas de las concesiones mineras, sino como un eslabón del Ciclo de las Regalías que abarca un amplio marco normativo, entendiendo la Regalía, desde su concepción constitucional, como la contraprestación económica causada por la explotación de los recursos naturales no renovables, siendo la misma Carta Magna la que concibe al Estado como el propietario del subsuelo y la que faculta al Gobierno Nacional para que determine la distribución, objetivos, fines, administración, ejecución, control, uso eficiente y destinación de los ingresos provenientes de la explotación de dichos recursos, definiendo, a su vez, el Sistema General de Regalías, como el resultado de los ingresos, asignaciones, órganos, procedimientos y regulaciones asociados a dicha cadena de valor.

En este sentido, la Fiscalización de la exploración y explotación de recursos naturales no renovables, concebida en el artículo 13 de la Ley 1530 de 2012, derogada el 1 de enero de 2021, y en el artículo 17 de la recientemente expedida Ley 2056 de 2020, por las cuales se regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías, contempla aquellas actividades orientadas al cumplimiento de las normas y de las obligaciones derivadas de los contratos y convenios, títulos mineros y demás figuras que por mandato legal permiten la exploración y explotación de recursos naturales no renovables, incluidas las etapas de desmantelamiento, taponamientos, abandono y en general de cierres de operaciones; igualmente incluye la determinación y verificación efectiva de los volúmenes de producción, la aplicación de buenas prácticas de exploración, explotación y producción, el cumplimiento de las normas de seguridad en labores mineras, la verificación y el recaudo de regalías y compensaciones, como base fundamental para el funcionamiento del Sistema General de Regalías.

El análisis de la Ley 2056 de 2020 desemboca en un escenario que indefectiblemente supone cambios en cuanto a las funciones institucionales que hasta su sanción estuvieron definidas en el ejercicio de la actividad, soslayando que, el Ministerio de Minas y Energía, delegó la función en sus entidades adscritas, teniendo en cuenta que, en su momento, la Ley 1530 de 2012 lo facultó plenamente para ejercer la labor de fiscalizar la exploración y explotación de los recursos naturales no renovables, con la posibilidad de delegar esta actividad en los términos establecidos por el propio Acto Legislativo. Fue así, por ejemplo, como a través de la Resolución 180876 de 2012, dicho órgano reasumió la función de Fiscalización del recurso minero, ejercida hasta tal instancia por el Servicio Geológico Colombiano y algunas Gobernaciones, en sus respectivas jurisdicciones, y la delegó en la Agencia Nacional de Minería, contemplando a su vez el seguimiento y el control a los Registros de Propiedad Privada y las Autorizaciones Temporales.

Por otra parte, es de destacar que a través la Resolución 1841492 del 2012, se delegó en el departamento de Antioquia la función de Fiscalización de los Títulos Mineros pertenecientes a dicha jurisdicción, delegación que mediante Resolución 91218 de 2012, se limitó exclusivamente a la Fiscalización de Títulos Mineros y Autorizaciones Temporales vigentes en los términos del artículo 13 de la Ley 1530 de 2012. En ese orden de ideas, hasta el 31 de diciembre de 2020, la Secretaría de Minas de Antioquia continuó con la delegación de funciones de Fiscalización y Titulación Minera en su jurisdicción, en concordancia con la Resolución 40115 de 2020 emitida por el Ministerio de Minas y Energía y la Resolución 133 de 2020 proferida por la Agencia Nacional de Minería.

El Decreto 1073 de 2015, "Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Minas y Energía", regula en su artículo 2.2.5.9.2.1 los Criterios para la Fiscalización Minera. El primer de estos criterios se fundamenta en la Evaluación Documental de Expedientes Mineros para la verificación del cumplimiento de las obligaciones contractuales emanadas de las concesiones mineras, y la segunda tiene que ver con las visitas de Fiscalización Integral, que involucran inspecciones para la verificación en campo de asuntos Técnicos, de Seguridad e Higiene, Ambientales, de Seguridad Social, Jurídicos y Sociales. El artículo 59 de la Ley 685 de 2001, por la cual se expide el Código de Minas y se dictan otras disposiciones, determinó que los concesionarios mineros deben dar estricto cumplimiento a las obligaciones de carácter legal, técnico, operativo y ambiental que dicha normativa señala expresamente, al ser de aplicación

preferente. En ese orden de ideas, la fase de Evaluación Documental engloba la revisión del cumplimiento de dichas obligaciones, de acuerdo a la etapa contractual correspondiente, como se puede observar a continuación:

ETAPA CONTRACTUAL	OBLIGACIÓN RELACIONADA
EXPLORACIÓN	<ul style="list-style-type: none"> • Canon Superficial • Póliza Minero Ambiental • Formatos Básicos Mineros • Aplicación de Guías Minero Ambientales
CONSTRUCCIÓN Y MONTAJE	<ul style="list-style-type: none"> • Canon Superficial • Póliza Minero Ambiental • Formatos Básicos Mineros • Programa de Trabajos y Obras (P.T.O) o documento técnico aplicable. • Licencia Ambiental • Declaración de Producción y Pago de Regalías, en el caso de Explotación Anticipada
EXPLOTACIÓN	<ul style="list-style-type: none"> • Canon Superficial, en caso de exploración adicional. • Póliza Minero Ambiental • Formatos Básicos Mineros • Programa de Trabajos y Obras (P.T.O) o documento técnico aplicable. • Licencia Ambiental • Declaración de Producción y Pago de Regalías • Plan de Gestión Social (Aplicable a Títulos Mineros perfeccionados después de la expedición de la Ley 1753 de 2015)

Por su parte, el propio Decreto 1073 de 2015 define la fase de inspección de campo como “la parte de la Fiscalización que se refiere a la verificación en campo del cumplimiento de las obligaciones que se derivan del título minero y de la normatividad vigente. Esta inspección se adelantará de acuerdo con la etapa en que se encuentre el proyecto minero, sin perjuicio del cumplimiento de los requisitos dispuestos en la ley para la ejecución”, de ahí que, en dicho ejercicio, se verifiquen los aspectos discriminados a continuación:

ETAPA CONTRACTUAL	ACTIVIDAD RELACIONADA
EXPLORACIÓN	<ul style="list-style-type: none"> • Verificar la ejecución de las actividades aprobadas en el Programa Mínimo Exploratorio (P.M.E). • Verificar que dichas actividades se realicen dentro del área concesionada. • Verificar que dichas actividades cumplan con las normas técnicas de Exploración, de Seguridad e Higiene, Ambientales, Laborales y Sociales.
CONSTRUCCIÓN Y MONTAJE	<ul style="list-style-type: none"> • Verificar la ejecución de las actividades aprobadas en el Programa de Trabajos y

	<p>Obras (P.T.O) o documento técnico aplicable.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Verificar que dichas actividades se realicen dentro del área concesionada. • Verificar que dichas actividades cumplan con las normas técnicas de Construcción y Montaje, de Seguridad e Higiene, Ambientales, Laborales y Sociales. • Verificar que el Título Minero disponga de los mecanismos que garanticen su Viabilidad Ambiental.
EXPLOTACIÓN	<ul style="list-style-type: none"> • Verificar la ejecución de las actividades aprobadas en el Programa de Trabajos y Obras (P.T.O) o documento técnico aplicable. • Verificar que dichas actividades se realicen dentro del área concesionada. • Verificar que dichas actividades cumplan con las normas técnicas de Explotación, de Seguridad e Higiene, Ambientales, Laborales y Sociales. • Verificar que el Título Minero disponga de los mecanismos que garanticen su Viabilidad Ambiental. • Verificar los volúmenes de producción, de conformidad con la información contenida, aprobada y proyectada en el instrumento técnico, los Formatos Básicos Mineros y los Formularios de Declaración de Producción y Liquidación de Regalías. • Verificar la implementación de los Planes de Gestión Social (Aplicable a Títulos Mineros perfeccionados después de la expedición de la Ley 1753 de 2015).

Según los informes de gestión rendidos por parte de la Agencia Nacional de Minería a esta Dirección, a diciembre de 2020, el país contaba con 6.020 Títulos Mineros de su competencia, mientras que la Gobernación de Antioquia reportó 1.272 Títulos Mineros en su jurisdicción, cifras que demandan de un alto esfuerzo presupuestal, logístico y profesional para el desarrollo de la labor de la Fiscalización. Aunado a lo anterior, en su oportunidad, el Decreto 2504 de 2015 estableció que el Plan de Acción que debía estructurarse para el desarrollo de la actividad, debía priorizar su ejecución según tres criterios:

- **Proyectos de Interés Nacional - PIN y Proyectos de Interés Nacional Estratégicos – PINES**

El documento CONPES 3762 del 2013 “Lineamientos de Política para el desarrollo de PINES” dio origen a los Proyectos de Interés Nacional y Estratégico (PINE), ante la necesidad de establecer acciones encaminadas a su ejecución eficiente, en concordancia con los lineamientos establecidos por el Gobierno Nacional para tal fin. Estos proyectos cuentan con prerrogativas desde la Presidencia de la República, el Ministerio de Minas y Energía y la Agencia Nacional de Minería, en términos de agilidad en Licenciamiento Ambiental, trámites jurídicos y procesos de Consulta Previa. El Decreto 1073 de 2015 sustenta dicha priorización en función de la necesidad de ejercer un mayor seguimiento al cumplimiento de obligaciones y contraprestaciones especiales

de carácter económico, aparte de las contempladas por la Ley, y a la verificación de los volúmenes de producción en este tipo de proyectos.

- **Títulos Mineros que presenten alto riesgo de accidentalidad por condiciones de inseguridad minera.**

El marco normativo de carácter técnico que involucra la actividad de Fiscalización, comprende los reglamentos técnicos de Seguridad Minera a cielo abierto y bajo tierra. El Decreto 1886 de 2015, por el cual se establece el Reglamento de Seguridad en las Labores Mineras Subterráneas, reglamenta en su artículo 24, que la inspección, vigilancia y control del cumplimiento de dicho Reglamento, en lo relacionado con Seguridad en Minería Subterránea, es competencia de la Autoridad Minera encargada la administración de los Recursos Mineros. Por su parte, el artículo 244 establece que la Autoridad Minera encargada de la administración de los Recursos Mineros, debe realizar visitas técnicas de Vigilancia y Control a las minas, con el fin de verificar además del cumplimiento de las obligaciones contractuales, el acatamiento de las normas de Seguridad y Salud Minera establecidas en este Reglamento. Por su parte, el Decreto 2222 de 1993, por el cual se expide el Reglamento de Higiene y Seguridad en las Labores Mineras a Cielo Abierto, establece en su artículo 12, que para efectos de las visitas de inspección que deban realizarse, la Autoridad Competente coordinará las acciones necesarias con los organismos que a nivel nacional y regional tienen competencia jurídica en el control de las actividades mineras.

- **Títulos cuyos beneficiarios sean pequeños mineros que estén en los programas de Formalización Minera adoptado por el Ministerio de Minas acorde con la política que adelanta dicha entidad y que se encuentren en etapa de explotación de acuerdo con la información suministrada por la Entidad Competente.**

Este tópico se fundamenta, principalmente, en la Resolución 40391 del 20 de abril de 2016, mediante la cual, el Ministerio de Minas y Energía, a través del Viceministerio de Minas, adoptó la Política Minera Nacional, la cual abarca, entre otros aspectos, la política de Formalización de la Pequeña Minería, cuyo objetivo se soporta en que las Unidades de Producción Minera (UPM), pertenecientes a pequeños mineros y que cuenten con Título Minero e Instrumento Ambiental, cumplan con estándares, legales, técnicos, ambientales, económicos, sociales y laborales que estén encaminados a viabilizar la pequeña minería como una actividad multidimensionalmente sostenible y que contribuya al desarrollo de las regiones.

Por su parte, la Ley 1955 de 2019, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”, exhortó a las entidades competentes, en su artículo 30, a establecer los mecanismos para el ejercicio de la Fiscalización de nuevas figuras, entre las que se encuentran las prerrogativas de regularización provenientes de la Política de Formalización Minera, tales como Áreas de Reserva Especial declaradas y delimitadas por la Autoridad Minera nacional y solicitudes de Legalización y Formalización Minera, puntualizando, además, que estas serán pleno objeto de dicha función.

A partir de la expedición y entrada en vigencia de la Ley 2056 de 2020 “*Por la cual se regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías*”, se asignó al Ministerio de Minas y Energía la función de establecer los lineamientos para el ejercicio de la exploración y explotación de los recursos naturales no renovables, en concordancia a que en dicha normatividad también se dispuso que la función de fiscalizar la exploración y explotación de los recursos naturales no renovables pasará a ser ejercida directamente por Agencia Nacional de Minería, conforme se detalla en los siguientes artículos:

“ARTÍCULO 7. Funciones del Ministerio de Minas y Energía y de sus entidades adscritas y vinculadas. Son funciones del Ministerio de Minas y Energía y sus entidades adscritas y vinculadas que participan en el ciclo de las regalías, las siguientes:

A. Funciones del Ministerio de Minas y Energía

1. Formular, articular y hacer seguimiento a la política sectorial y coordinar la ejecución de sus entidades adscritas y vinculadas que cumplan funciones en el ciclo de las regalías.

2. Establecer los lineamientos para el ejercicio de las actividades de conocimiento y cartografía geológica del subsuelo; de la exploración y explotación de recursos naturales no renovables; y de la fiscalización de la exploración y explotación de recursos naturales no renovables, procurando el aseguramiento y optimización de la extracción de los recursos naturales no renovables, así como en consideración de las mejores prácticas de la industria.

B. Funciones de las entidades descentralizadas del Ministerio de Minas y Energía que participan en el ciclo de las regalías.

3. La Agencia Nacional de Minería o quien haga sus veces, además de las funciones establecidas en la ley, ejercerá las funciones de fiscalización de la exploración y explotación de los recursos mineros, lo cual incluye actividades de cierre y abandono de los montajes y de la infraestructura.”

Asimismo, en su artículo 17, la Ley 2056 de 2020 amplió el concepto de la función de fiscalización, en los siguientes términos:

“ARTÍCULO 17. Fiscalización de la exploración y explotación de recursos naturales no renovables. La fiscalización de la exploración y explotación de recursos naturales no renovables, deberá estar orientada al cumplimiento de las normas y de las obligaciones derivadas de los contratos y convenios, títulos mineros y demás figuras que por mandato legal permiten la exploración y explotación de recursos naturales no renovables, incluidas las etapas de desmantelamiento, taponamientos, abandono y en general de cierres de operaciones tanto mineras como de hidrocarburos, según corresponda; igualmente incluye la determinación y verificación efectiva de los volúmenes de producción, la aplicación de buenas prácticas de exploración, explotación y producción, el cumplimiento de las normas de seguridad en labores mineras y de hidrocarburos, la verificación y el recaudo de regalías y compensaciones, como base fundamental para el funcionamiento del Sistema General de Regalías.”

Esta nueva normatividad dejó atrás la definición de fiscalización que en su momento estableció la Ley 1530 de 2012 en su artículo 30, ampliando el margen de acción de su ejercicio a “contratos y convenios, títulos mineros y demás figuras que por mandato legal permiten la exploración y explotación de recursos naturales no renovables” y circunscribiendo su alcance no solo a las etapas de exploración, construcción y montaje y explotación, sino que incluyó bajo su objeto la verificación del cumplimiento de las obligaciones en las etapas postfaena, como son las de actividades de cierre y abandono, que antes no eran objeto de verificación en el aspecto minero.

2. ANÁLISIS PRELIMINAR DE LOS LINEAMIENTOS DE FISCALIZACIÓN ESTABLECIDOS EN LA RESOLUCIÓN 40008 DE 2021.

Como se mencionó previamente, la Ley 2056 de 2020 establece el alcance de la actividad de Fiscalización dentro del Ciclo de las Regalías¹ y definió nuevas funciones institucionales para tal fin, respecto a la derogada Ley 1530 de 2012. En este sentido, el artículo 7 definió, entre otras, que es función del Ministerio de Minas y

¹ **ARTÍCULO 17. Fiscalización de la exploración y explotación de recursos naturales no renovables.** La fiscalización de la exploración y explotación de recursos naturales no renovables, deberá estar orientada al cumplimiento de las normas y de las obligaciones derivadas de los contratos y convenios, títulos mineros y demás figuras que por mandato legal permiten la exploración y explotación de recursos naturales no renovables, incluidas las etapas de desmantelamiento, taponamientos, abandono y en general de cierres de operaciones tanto mineras como de hidrocarburos, según corresponda; igualmente incluye la determinación y verificación efectiva de los volúmenes de producción, la aplicación de buenas prácticas de exploración, explotación y producción, el cumplimiento de las normas de seguridad en labores mineras y de hidrocarburos, la verificación y el recaudo de regalías y compensaciones, como base fundamental para el funcionamiento del Sistema General de Regalías.

Energía: “(...) **2. Establecer los lineamientos para el ejercicio de las actividades de conocimiento y cartografía geológica del subsuelo; de la exploración y explotación de recursos naturales no renovables; y de la fiscalización de la exploración y explotación de recursos naturales no renovables, procurando el aseguramiento y optimización de la extracción de los recursos naturales no renovables, así como en consideración de las mejores prácticas de la industria (...)**”.

En uso de estas facultades legales, mediante la Resolución 40008 del 14 de enero de 2021, el Ministerio de Minas y Energía estableció los lineamientos para el desarrollo de la actividad de fiscalización de proyectos de explotación y explotación en minería, cuyo objeto es dictar los lineamientos para realizar las labores de fiscalización y fiscalización diferencial sobre las actividades que se desarrollan en los Títulos Mineros y en las demás figuras que por mandato legal permiten la explotación y explotación minera. Para tal fin, se definió tres grupos específicos de lineamientos para el ejercicio de la actividad por parte de la Agencia Nacional de Minería, entidad en la que se delegó la función directa a través de la Ley 2056 de 2020, los cuales se discriminarán a continuación para su respectivo análisis.

2.1. LINEAMIENTOS ESTRATÉGICOS

2.1.1. Articulación de funciones. Los cambios funcionales que propone el artículo 7 de la Ley 2056 de 2020 no deben suponer en ningún supuesto una ejecución excluyente de las funciones de Fiscalización Minera y Administración del Recurso Minero por parte de la Agencia Nacional de Minería, sino que, por el contrario, esta coyuntura debe contemplarse como el escenario propicio para potenciar el aprovechamiento racional y sostenible de los recursos naturales no renovables, en concordancia con las disposiciones normativas vigentes y los más rigurosos estándares en materia de exploración y explotación de minerales, que hagan la actividad sostenible. Desde otra perspectiva, la autonomía técnica de la Agencia Nacional de Minería para el desarrollo de la función de fiscalización no debe desprenderse de los pilares de las políticas sectoriales del Ministerio de Minas y Energía y, por ende, las actividades y procedimientos que se lleven a cabo para garantizar el cumplimiento de la normatividad (minera, de seguridad e higiene minera y ambiental) dentro de la función de Fiscalización Minera, deben garantizar y estar en armonía con la administración del recurso minero.

En este sentido, si bien la Dirección de Minería Empresarial como encargada de distribuir los recursos que sean asignados para la fiscalización de la exploración y explotación de los yacimientos, con potestad legal para solicitar información detallada sobre su ejecución, debe verificar que dichos recursos sean ejecutados de forma exclusiva para el desarrollo de la función; dicha verificación no debe realizarse en un ámbito exclusivamente financiero, sino integral, verificando de forma adicional que los procedimientos de Fiscalización Minera ejecutados por la Agencia Nacional de Minería den respuesta al aseguramiento y la optimización del recurso minero como parte fundamental del ciclo de las Regalías, teniendo en cuenta a su vez que el Ministerio de Minas y Energía podrá priorizar y proponer proyectos para la Fiscalización Minera en concordancia con las atribuciones legales conferidas por el propio artículo 7 de la Ley 2056 de 2020². Finalmente, es de destacar la necesidad de que dicha articulación de funciones se

² **ARTÍCULO 7. Funciones del Ministerio de Minas y Energía y de sus entidades adscritas y vinculadas.** Son funciones del Ministerio de Minas y Energía y sus entidades adscritas y vinculadas que participan en el ciclo de las regalías, las siguientes:

A. Funciones del Ministerio de Minas y Energía:

(...)

3. Distribuir los recursos que sean asignados para la fiscalización de la exploración y explotación de los yacimientos y al conocimiento y cartografía geológica del subsuelo, de acuerdo con las prioridades del Ministerio de Minas y Energía.

(...)

materialice en el desarrollo de mesas de trabajo interinstitucionales de carácter periódico, que permitan concertar, acordar y armonizar el aprovechamiento del recurso minero.

2.1.2. Enfoque en resultados. La Resolución 40008 de 2021 propone para el desarrollo de este lineamiento, dos tipos de indicadores para la medición de la gestión realizada en Fiscalización Minera: indicadores de resultados e indicadores de producto. Los primeros, orientados a la medición de los logros obtenidos mediante el contenido programático estipulado en el cumplimiento de la función, mientras que los siguientes tienen que ver con una medición exclusiva de los instrumentos, bienes o elementos asociados a cada línea de acción, proyecto o actividad para la consecución de dichos resultados. Es menester recalcar que en uso de las facultades legales conferidas por la Ley 1530 de 2012, la Dirección de Minería Empresarial dio estricto seguimiento a la función delegada de Fiscalización a la Agencia Nacional de Minería y la Gobernación de Antioquia, y fue la medición de la gestión realizada a través de la aplicación de indicadores predefinidos, el insumo que coadyuvó en la trazabilidad de la información durante el periodo comprendido por la delegación, permitiendo identificar debilidades, oportunidades de mejora y fortalezas en el desarrollo de la función. A lo largo de este análisis se ha hecho hincapié en que la autonomía técnica de la Agencia Nacional de Minería para el desarrollo de la Fiscalización Minera no debe significar una separación de los objetivos perseguidos por las políticas del Ministerio de Minas y Energía en el aseguramiento y la optimización en la extracción del recurso minero y en consiguiente, la verificación de la ejecución presupuestal para el ejercicio de la Fiscalización debe garantizar que se dé repuesta a los mismos.

Es importante soslayar que en el texto de la Resolución se hace referencia a “*indicadores de gestión con los que se reporten los avances del cumplimiento de la función*”, pero no se establece si dichos indicadores son para la medición interna de la Agencia Nacional de Minería o si por el contrario, dichos indicadores deben ser reportados a otra entidad, por lo que resulta imperativo determinar bajo aspectos más específicos el alcance y la periodicidad de los mismos, además de su forma consolidación y entrega, para determinar de forma posterior la metodología idónea para su evaluación.

2.1.3. Consolidación de información relativa a la riqueza del subsuelo y la generación de conocimiento. El análisis de este lineamiento, permite establecer, a priori, su relación íntima con el lineamiento del que trata el acápite 2.1.1., relacionado con la articulación de funciones e ilustra a su vez, la importancia de la armonización de las funciones de conocimiento geo científico y fiscalización. Es por esto que la Fiscalización Minera no debe convertirse en un ejercicio estrictamente policivo para la verificación del cumplimiento de las obligaciones emanadas de los Títulos Mineros, sino que debe estructurarse como una labor integral que contribuya a la identificación y mejoramiento del ‘know-how’ de la extracción del recurso minero en la geografía nacional, de manera multidimensional, como base para la optimización del desarrollo de la actividad con base en la normatividad vigente y en los estándares perseguidos por las propias políticas del Ministerio de Minas y Energía en lo concerniente a la administración del recurso. Esto es, la articulación de los sistemas de información existentes y la generación de otros centros (big data) a la vanguardia, asequibles y al alcance de los distintos actores que componen el clúster de la función, que esbochen de manera sistemática la información obtenida del proceso de Fiscalización, desde la recolección de información in situ, es decir, la fase de inspección de campo, hasta la fase de evaluación documental, que a su vez será un insumo de importancia para el Ministerio de Minas y Energía en la labor de seguimiento a la ejecución de los recursos del Sistema General de Regalías (SGR).

Los proyectos transversales de Control a la Producción, Recursos y Reservas y Minería Digital serán herramientas fundamentales para el cumplimiento de este lineamiento, en la medida que garanticen la generación automática de productos para el ejercicio o el apoyo a la fiscalización, generen alertas tempranas en el cumplimiento de obligaciones contractuales a la Autoridad Minera y los titulares, permitan la visualización de la situación integral de los Títulos Mineros y permitan la toma de decisiones para la priorización de acciones de mejoramiento y para la formulación de políticas públicas.

2.1.4. Información reportada por titulares mineros y otros. El objetivo de monetización del recurso minero que contempla este lineamiento, indefectiblemente garantiza desde un enfoque específico la sostenibilidad y el funcionamiento del Sistema General de Regalías. La información proveniente de titulares mineros y otros actores de carácter gubernamental respecto al recurso minero debe ser objeto de exigencia y verificación por parte de la Autoridad Minera para la consecución de tal fin, además de convertirse en un insumo vital para la planeación de la actividad. Lo anterior, con la aplicación de estándares que aseguren la veracidad y la trazabilidad de la información. Esta tarea demanda de articulación institucional, teniendo en cuenta que la información concerniente a la riqueza del suelo y del subsuelo debe ser depositada en el Banco de Información Minera y debe hacer parte del Sistema Nacional de Información Minera. Por otra parte, la Agencia Nacional de Minería debe garantizar y reglamentar los mecanismos pertinentes para que las nuevas figuras que son objeto de fiscalización, establecidas en el artículo 30 de la Ley 1955 de 2015, cuenten con las herramientas necesarias para la recolección de información. Esto es, la exigencia y evaluación del Formato Básico Minero, teniendo en cuenta que la Ley 685 de 2001 es clara al estipular³ que el concesionario suministrará al Sistema Nacional de Información Minera la información técnica y económica resultante de sus estudios y trabajos mineros. Transversalmente, deben aunarse esfuerzos en la aplicación del Estándar Colombiano de Recursos y Reservas (ECRR) y en la evaluación oportuna de la actualización y elaboración de documentos técnicos con base en la Resolución 100 de 2020, por medio de la cual se establece las condiciones y periodicidad para la presentación de la información sobre los recursos y reservas minerales existentes en áreas concesionadas, de conformidad con lo previsto al respecto en la Ley 1955 de 2019⁴.

Finalmente, debe ser parte del alcance de la Dirección de Minería Empresarial respecto a este lineamiento, el análisis de la optimización de los recursos del Sistema General de Regalías, no sólo como rubro para el desarrollo de la función de Fiscalización, sino como potenciador del

³ **ARTÍCULO 88. Conocimiento y reserva de información.** El concesionario suministrará al Sistema Nacional de Información Minera previsto en el Capítulo XXX la información técnica y económica resultante de sus estudios y trabajos mineros. Su divulgación y uso para cualquier finalidad por parte de la autoridad fiscalizadora o por terceros se hará luego de haber sido consolidada en el Sistema aludido, y sólo para los fines establecidos en este Código.

⁴ **ARTÍCULO 328. Estándar Colombiano para el reporte público de resultados de exploración, recursos y reservas minerales.** Con ocasión de las actividades de exploración y explotación minera, para la presentación de la información de los recursos y reservas existentes en el área concesionada, se adopta el Estándar Colombiano para el Reporte Público de Resultados de Exploración, Recursos y Reservas Minerales de la Comisión Colombiana de Recursos y Reservas Minerales, o cualquier otro estándar internacionalmente reconocido por Committee for Mineral Reserves International Reporting Standards (Cririsco), para su presentación. La información sobre los recursos y reservas existentes en el área concesionada estructurada en las condiciones previstas en el mencionado estándar, debe presentarse por el titular minero junto con el Programa de Trabajos y Obras o el documento técnico correspondiente o su actualización, sin perjuicio de que dicha información pueda ser requerida por la autoridad minera en cualquier momento durante la etapa de explotación. La autoridad minera expedirá los términos de referencia que establezcan, entre otros aspectos, condiciones y periodicidad para la presentación de la información de que trata el presente artículo, y su incumplimiento dará lugar a las multas previstas en el artículo 115 del Código de Minas o la norma que lo modifique o sustituya. La información suministrada por los titulares mineros será divulgada y usada por parte de la autoridad minera, en los términos del artículo 88 del Código de Minas o la norma que lo modifique o sustituya.

conocimiento del desarrollo de la actividad minera en el territorio nacional, del conocimiento del suelo y del subsuelo y del aseguramiento del recurso minero.

2.1.5. Objetivos y metas sectoriales. De conformidad con el lineamiento correspondiente a Articulación de Funciones, es necesario poner de manifiesto, de forma reiterativa, la necesidad de enfocar el desarrollo de la función de fiscalización como una labor plenamente integral. Si bien el norte perseguido por la fiscalización es el seguimiento al cumplimiento de las obligaciones derivadas de los títulos mineros y de las demás figuras que permiten la exploración y explotación de los recursos minerales, su ejercicio no solo debe estar vinculado al cumplimiento de las normas que regulan la actividad, sino también al conjunto de metas y componentes sectoriales que permiten cuantificar la eficacia y el impacto de las políticas públicas del sector, en concordancia con las directrices impartidas por el Gobierno Nacional para tal fin, constituyéndose de forma adicional, un importante criterio para el Ministerio de Minas y energía en la determinación de la eficacia respecto a la ejecución de los recursos del Sistema General de Regalías.

Los instrumentos, mecanismos y protocolos destinados al ejercicio de la fiscalización, deben acoger componentes que posibiliten evaluar la injerencia de la función en aspectos de relevancia para el mejoramiento de la calidad de vida de los colombianos, tales como: recaudo de contraprestaciones económicas, vinculación de mano de obra en el sector minero, hitos importantes en sostenibilidad ambiental, logros obtenidos a través de la implementación de Planes de Gestión Social, entre otros.

2.1.6. Optimización y tecnificación de procesos. Un punto álgido de retroalimentación por parte de la Dirección de Minería Empresarial durante el seguimiento realizado a la función delegada de Fiscalización Minera, es la disponibilidad e implementación de herramientas que permitan la evaluación correcta y oportuna de las obligaciones contractuales que emanan de los Títulos Mineros y demás figuras que por mandato legal permiten la explotación y exploración de recursos minerales y que son objeto de la función. En el ejercicio de este seguimiento, se identificó varios aspectos susceptibles de mejora relacionados con los excesivos tiempos de evaluación y respuesta, además de la discrecionalidad de los criterios técnicos implementados por la Autoridad Minera respecto a las obligaciones y solicitudes allegadas por los titulares mineros, especialmente a las de carácter periódico como Pólizas Mineras, Formatos Básicos Mineros, Formularios para la Declaración de Producción y Liquidación de Regalías y recaudo de Canon Superficial y otras contraprestaciones económicas, además de las taxativamente previstas en la Ley 685 de 2001 como objeto de silencio administrativo positivo, como la evaluación de Programa de Trabajos y Obras (P.T.O) y otros trámites. En este respecto, se propone la implementación definitiva de AnnA Minería como una oportunidad inmejorable para la sistematización y tecnificación de este tipo de procesos, con el apoyo de herramientas relacionadas con inteligencia de datos, Sistemas de Información Geográfica (SIG) e Imágenes Satelitales, que son elementos propios de la Fiscalización 5G, que además incorporen variables predefinidas y algoritmos que logren optimizar la evaluación de obligaciones por parte de la Autoridad Minera, al igual que la presentación oportuna por parte de los titulares, generando alertas tempranas en ambos escenarios.

Desde luego, será importante que se garantice al Ministerio de Minas y Energía el acceso a estos insumos, que serán una herramienta fundamental para analizar el estado de ejecución presupuestal de los recursos del Sistema General de Regalías respecto a la solicitud presentada por la Autoridad Minera, respecto de la cual esta Dirección analizó y emitió concepto para la posterior expedición del acto administrativo que distribuyó dichos recursos. Como se mencionó anteriormente, la ejecución de este rubro debe responder al desarrollo pleno de la función de fiscalización, pero también al aseguramiento y la optimización del recurso minero.

2.1.7. Carácter vinculante de los instrumentos técnicos de planeación. Los instrumentos técnicos de planeación y documentos técnicos aplicables y exigibles a títulos mineros y demás figuras que por mandato legal permiten la explotación y exploración de recursos minerales y que son objeto de fiscalización, han representado un elemento de referencia durante el ejercicio de la función durante los últimos años, en tanto acogen el resultado de los estudios y trabajos previos de exploración, para la posterior determinación de recursos y reservas y la estructuración del plan de explotación y de cierre y abandono, lo cual se traduce en la optimización del recurso minero. En razón a lo anterior, el carácter vinculante de estos instrumentos estará determinado por la competencia de la Autoridad Minera respecto a la celeridad y eficiencia en la evaluación de los mismos con la utilización de criterios que aseguren su pertinencia y su trazabilidad, para un posterior pronunciamiento a través de acto administrativo, surtiendo el proceso de notificación a los titulares mineros, en los términos establecidos por la ley, teniendo en cuenta que los conceptos técnicos de evaluación, per se, carecen de dicha fuerza vinculante. El proceso de fiscalización debe velar por la aplicabilidad en modo y tiempo de este tipo de instrumentos y requerir su modificación, de ser necesario, para la inclusión de cualquier actividad asociada a la exploración y explotación del recurso minero que no esté contemplada dentro de los mismos.

La construcción de un modelo de fiscalización minera a la vanguardia demanda de un esfuerzo mancomunado en toda la estructura institucional que rige el sector, pero bajo ninguna circunstancia debe aligerarse el peso específico de la responsabilidad de los titulares mineros en su rol de concesionarios y coadministradores de las áreas concesionadas, entendiendo que la autonomía empresarial de la que trata la Ley 685 del 2001 no es absoluta y se limita al aprovechamiento racional de los recursos del subsuelo y al cumplimiento de estándares técnicos, de seguridad minera y ambientales, que se convierten en objeto de fiscalización, en concordancia con lo estipulado por dicha normativa en cuanto a la naturaleza del derecho del concesionario, que se sustenta en la facultad de efectuar estudios, trabajos y obras para establecer la existencia de minerales y para explotarlos de acuerdo con los principios, reglas y criterios propios de la geología y la ingeniería de minas, sin que ello implique la transferencia de la propiedad de los mismos in situ.

2.1.8. Enfoque preventivo. Como se ha inferido a lo largo de este análisis, la fiscalización minera debe concebirse como una labor integral que no se limite exclusivamente a la evaluación en el cumplimiento de las obligaciones contractuales emanadas de las concesiones mineras, o bien sea, al manejo logístico de expedientes mineros a través de revisiones documentales e inspecciones de campo, con una periodicidad casi predefinida, como pudo evidenciarse en la labor de seguimiento ejercida por esta Dirección, sino que, por el contrario, debe articularse con la función de administración del recurso minero, con el fin de propender y promover su aprovechamiento racional con prácticas técnicas, ambientales y sociales que den alcance a los objetivos perseguidos por las políticas del Ministerio de Minas y Energía. Si bien este lineamiento debe cimentarse sobre la base de adopción de mecanismos de prevención respecto al incumplimiento de obligaciones y normas a la luz del Código de Minas, que desemboquen en el inicio de procesos sancionatorios, el componente de Seguridad Minera debería integrarse a este enfoque como aspecto fundamental y objeto de discusión en el desarrollo de la extracción del recurso minero en el territorio nacional. Al respecto, las cifras no resultan alentadoras, teniendo en cuenta que, con base en los reportes de accidentalidad del Grupo de Seguridad y Salvamento Minero de la Agencia Nacional de Minería, en el periodo comprendido por los últimos diez años se referenció (1.332) fatalidades. Adicionalmente, la situación de emergencia sanitaria por causa del COVID-19 correspondiente a la vigencia 2020 confluyó con un preocupante panorama de accidentalidad minera, teniendo en cuenta que para este periodo se reportó (153) emergencias mineras que dieron como resultado (171) fatalidades, en las que se vieron involucradas (278) personas, siendo cifras netamente comparables con las del 2010, anualidad en la que se reportó

estadísticas históricas de accidentalidad minera y que se vio marcada por la ocurrencia de emergencias de alta trascendencia y de pérdidas irreparables para el sector.

En este sentido, en el ejercicio de la fiscalización deben estructurarse componentes técnicos específicos de carácter especial, que propendan por la cultura de prevención y la identificación de posibles factores de riesgo en las operaciones mineras y que permitan la toma de decisiones en lo concerniente al establecimiento de acciones oportunas de mejoramiento, como parte de la información necesaria para el Ministerio de Minas y Energía en la formulación de políticas sectoriales.

2.1.9. Especialidad e idoneidad. Otro de los aspectos importantes frente a los que esta Dirección se pronunció en reiteradas ocasiones en el desarrollo del seguimiento a la fiscalización, contempló la competencia de los profesionales involucrados en las fases de evaluación documental e inspección de campo, identificando distintos escenarios que son susceptibles de mejora respecto a la idoneidad del personal de apoyo en el ejercicio de la función. Por ende, en cumplimiento de este lineamiento y como componente de referencia para el Ministerio de Minas y Energía en el seguimiento a la ejecución de los recursos del Sistema General de Regalías, la Autoridad Minera debe garantizar la disponibilidad de perfiles interdisciplinarios altamente calificados y con conocimientos acreditados en normatividad y fiscalización minera, en pro de asegurar la objetividad y la aplicabilidad de los criterios empleados en la evaluación de las obligaciones contractuales emanadas de los títulos mineros y demás figuras que por mandato legal permiten la exploración y explotación de recursos naturales no renovables y que son objeto de fiscalización, y en la realización de inspecciones de campo.

Por su parte, se debe propender por la especialización de funciones en concordancia con los aspectos de carácter técnico y jurídico que rigen la titulación minera, con la designación de profesionales acorde a la naturaleza de las obligaciones inherentes a cada etapa contractual y a cada fase específica de los proyectos mineros, garantizando de forma adicional la veracidad en la evaluación de los instrumentos técnicos aplicables, teniendo en cuenta que los mismos serán de carácter vinculante en modo y tiempo para el ejercicio mismo de la fiscalización. Finalmente, se propone un análisis específico, cuya finalidad sea evaluar la viabilidad de extender paulatinamente a otras modalidades de titulación minera, el proceso de fiscalización propio de los Proyectos de Interés Nacional (PIN), conformando comisiones interdisciplinarias para el desarrollo integral de la función.

2.1.10. Responsabilidades en caso de terminación. Es menester la necesidad de estructurar procesos de fiscalización típicos, enfocados en la terminación de títulos mineros y demás figuras que por mandato legal permiten la exploración y explotación de recursos naturales no renovables y que son objeto de la función, que garanticen el cumplimiento de las obligaciones técnicas y legales exigibles, especialmente las de cierre y abandono, de orden ambiental y de orden laboral, en las condiciones establecidas en el artículo 113 de la Ley 685 de 2001 y en el artículo 26 de la Ley 1955 de 2019, que a su vez optimicen los procesos de liquidación, de devolución y de recibo de áreas, en términos de celeridad y ejecución.

Adicionalmente, debe analizarse la pertinencia de la exigibilidad de mecanismos específicos dentro de los instrumentos técnicos, enfocados en la aplicación de procedimientos progresivos de recuperación geomorfológica, cierre y abandono durante toda la vida útil de los proyectos mineros. Respecto a la reversión gratuita y las cláusulas de reversión contempladas en el Código de Minas, deben establecerse protocolos diferenciales y graduales para la preservación de los yacimientos de forma posterior a la terminación y liquidación de las concesiones, el peritaje, el avalúo y la

formulación de medidas de conservación de los bienes e inmuebles objeto de la reversión, en los términos establecidos por la ley.

A fin de acreditar el cumplimiento total de las obligaciones contractuales emanadas de las concesiones mineras y demás figuras, no sólo se hace necesaria la evaluación documental de las mismas, sino que también resulta imperativo que la Agencia Nacional de Minería ejecute inspecciones de campo en aquellas áreas que son objeto de trámites de renuncia, con la finalidad de que para las mismas se surta procesos adecuados de cierre de labores y recuperación geomorfológica, situación que al finalizar los términos contractuales resulta compleja en función de las dificultades para requerir su cumplimiento.

2.1.11. Planeación, frecuencia y priorización de la fiscalización. Los criterios de planeación, frecuencia y priorización de la fiscalización no deben obedecer estrictamente a términos temporales, sino a las necesidades de seguimiento con base en datos y cifras concisas de cumplimiento, requerimientos, procesos de carácter sancionatorio, no conformidades, condiciones de seguridad y demás pautas que naturalmente influyen en la eficacia del ejercicio de la fiscalización minera, en los títulos mineros y demás figuras que por mandato legal permiten la explotación y exploración de recursos minerales y que son objeto de la función. Como se indicó en el análisis del lineamiento correspondiente a Enfoque Preventivo, el componente de Seguridad Minera debe ser catalogado como prioritario dentro de esta agenda, trazando como objetivo primordial la reducción de las cifras de accidentalidad minera desde el ejercicio de la fiscalización, a través de la identificación y posterior monitoreo de posibles factores de riesgo inminente en las operaciones mineras a lo largo del territorio nacional. Por otra parte, debe garantizarse que todos los títulos mineros cuenten con este tipo de línea base, además de priorizar el seguimiento en aquellos que no dispongan de dicho insumo, con la finalidad de establecer su estructuración a través de un diagnóstico de operaciones y condiciones.

En concordancia con los lineamientos previos, los instrumentos, mecanismos y protocolos destinados al ejercicio de la fiscalización, deben estandarizarse de forma concisa y veraz, a fin de garantizar el pleno desarrollo de la función y la accesibilidad del Ministerio de Minas de Energía, en su calidad de ente rector en la ejecución de los recursos del Sistema General de Regalías, además de los actores que también hagan uso de dicha información.

Resulta de gran importancia que los títulos mineros priorizados por condiciones de seguridad minera, con ocurrencia de accidentes fatales en el periodo correspondiente a los últimos tres (3) años, cuenten con mínimo tres (3) inspecciones de campo por periodo anual. Adicionalmente, se considera pertinente retomar los criterios de priorización planteados en el Decreto 2504 de 2015:

“(i) Los Proyectos de Interés Nacional - PIN y Proyectos de Interés Nacional Estratégicos - PINES, en razón de la necesidad de efectuar un mayor seguimiento al cumplimiento de las obligaciones de carácter económico y a la verificación de los volúmenes de producción de estos proyectos; (ii) títulos mineros que presenten alto riesgo de accidentalidad por condiciones de inseguridad minera y, (iii), títulos cuyos beneficiarios sean pequeños mineros que estén en los programas de formalización minera adoptado por el Ministerio de Minas acorde con la política que adelanta dicha entidad y que se encuentren en etapa de explotación de acuerdo con la información suministrada por la entidad competente.”

2.2. LINEAMIENTOS TÉCNICOS Y ADMINISTRATIVOS EN MATERIA DE FISCALIZACIÓN

Desde un enfoque técnico, la Resolución 40008 de 2021 estableció los lineamientos a los que deberá acogerse la Agencia Nacional de Minería o quien haga sus veces, para las actividades y procedimientos relacionados con el desarrollo de la fiscalización, sobre los cuales se puntualizan las siguientes ideas, las

cuales se relacionan con diferentes tópicos dentro del alcance de la Dirección de Minería Empresarial en la evaluación de la ejecución de los recursos del Sistema General de Regalías:

- La descentralización de la gestión pública debe constituirse como un aspecto de gran relevancia dentro de la hoja de ruta para el desarrollo de la fiscalización, de modo que el Plan de Acción estructurado para el ejercicio de la función, por parte la Autoridad Minera, garantice cobertura plena de todas las zonas del territorio nacional donde se desarrolle actividades de exploración y explotación de recursos naturales no renovables. Desde luego, la formulación de políticas públicas requiere de un ejercicio integral, responsable, articulado y objetivo, con presencia administrativa y relacionamiento en territorio, en aras de que las dinámicas sectoriales acojan de forma ideal los fines esenciales del Estado como propietario y administrador del subsuelo. Por su parte, en concordancia con el lineamiento estratégico concerniente a responsabilidades en caso de terminación, el seguimiento efectuado en el desarrollo de la fiscalización a títulos mineros y demás figuras que por mandato legal permiten la exploración y explotación de recursos naturales no renovables debe contemplar una fase de monitoreo post terminación, cierre y abandono, en forma que no se limite de manera exclusiva el ejercicio de la función a la fase productiva y a la vida útil de los proyectos mineros.
- Iterando el fundamento de algunas ideas expuestas dentro de este análisis, la información resultante del ejercicio de fiscalización será fundamental para el Ministerio de Minas y Energía en la formulación, organización, adopción y coordinación de la política para la exploración y explotación de minerales, por lo que resulta necesario que la misma sea organizada de forma veraz y concisa, tanto en disponibilidad permanente para los usuarios de la misma como en el informe anual que debe rendir la Agencia Nacional de Minería en cumplimiento de los lineamientos de fiscalización y la ejecución de los recursos del Sistema General de Regalías, en concordancia con lo establecido al respecto por la Resolución 40008 de 2021 y con las normas del Archivo General de la Nación, como lo estipula el propio acto administrativo.

2.3. LINEAMIENTOS PARA LA EVALUACIÓN DOCUMENTAL E INSPECCIONES DE CAMPO

Las fases de evaluación documental e inspección de campo se constituirán como un importante derrotero de determinación de la eficacia en el ejercicio de las funciones de fiscalización y fiscalización diferencial, ejecutadas con los recursos del Sistema General de Regalías, por parte del Ministerio de Minas y Energía, en razón a que contemplan la evaluación integral de todas las obligaciones emanadas de los títulos mineros y en consiguiente, aseguran la sostenibilidad y la optimización de los recursos naturales no renovables. La aplicación de los lineamientos planteados para el desarrollo de estas etapas, desemboca en la aplicación de los lineamientos estratégicos planteados por propio el acto administrativo y que también fueron objeto de este análisis.

El desarrollo de evaluaciones documentales demanda de la unificación de criterios técnicos y de la disponibilidad de personal de apoyo con experiencia acreditada en fiscalización minera, propendiendo por la especialización de funciones, como se referenció previamente, en concordancia con los componentes de carácter técnico y jurídico que rigen la titulación minera y acorde a la naturaleza de las obligaciones propias de cada etapa contractual y fase operativa de los proyectos mineros. Frente a la etapa de exploración, se requieren perfiles con conocimientos específicos en ciencias de la tierra, con la capacidad de corroborar la información reportada por los titulares mineros en cumplimiento del Programa Mínimo Exploratorio o instrumento aplicable y de evaluar las obligaciones exigibles, tales como Canon Superficial, Póliza Minero Ambiental, Formatos Básicos Mineros y aplicación de Guías Minero Ambientales. Por su parte, la realización de evaluaciones documentales en Construcción y Montaje y Explotación, requiere de perfiles con conocimientos específicos en ingeniería de minas, con la capacidad de abordar la evaluación de las obligaciones aplicables a estas etapas, tales como Canon Superficial (en caso de exploración adicional), Póliza Minero Ambiental, Formatos Básicos Mineros, Programa de Trabajos y Obras (P.T.O) o documento técnico aplicable, Licencia Ambiental, Formularios de Declaración de Producción y Liquidación de Regalías,

Plan de Gestión Social (aplicable a Títulos Mineros perfeccionados después de la expedición de la Ley 1753 de 2015) y con conocimientos en los nuevos estándares para el reporte de recursos y reservas en los Instrumentos Técnicos Aplicables (I.T.A), correlacionando su desarrollo con la posterior estructuración del planeamiento minero. A pesar de que la Ley 2056 de 2020 facultó a la Agencia Nacional de Minería para el ejercicio directo de la función de fiscalización, para efectos de este análisis, se propone algunos puntos de interés respecto a oportunidades de mejora identificadas oportunamente por esta Dirección, para el desarrollo de las evaluaciones documentales:

- Conceptos Técnicos que no son acogidos oportunamente mediante Acto Administrativo ni notificados al Titular Minero.
- Gran volumen de solicitudes y obligaciones contractuales allegadas por el Titular Minero sin evaluación o pronunciamiento de la Autoridad Minera, con la identificación de varios trámites de fondo por resolver.
- Algunos expedientes mineros reflejan el incumplimiento reiterado y persistente del Titular Minero frente a las obligaciones contractuales de la etapa y/o las medidas técnicas o de seguridad impuestas en Informes de Fiscalización Integral, sin que haya lugar al régimen sancionatorio correspondiente.
- Conceptos Técnicos en los que no se contempló las variables técnicas aprobadas en el Instrumento Técnico Aplicable.
- Conceptos Técnicos en los que no se evaluó medidas de seguridad.
- Conceptos Técnicos en los que no se generó alertas tempranas en periodos de causación de obligaciones contractuales.
- Conceptos Técnicos que presentan incongruencias en la evaluación de etapas contractuales respecto a la revisión de antecedentes.
- En algunos Conceptos Técnicos se aprobó, requirió o informó conceptos directamente.

En cuanto a la evaluación de Formularios de Declaración de Regalías, se evidenció criterios incorrectos de aprobación, tales como:

- Porcentajes erróneos.
- Producciones que difieren de las aprobadas en el Plan Minero o que no concuerdan con la capacidad instalada aprobada en el Instrumento Técnico Aplicable y la situación real del Título Minero.
- Precios de mineral en bocamina que no corresponden con el periodo de liquidación.
- Discrecionalidad por parte de Titulares Mineros en cuanto a los minerales que se declaran, evidenciando que algunos no están contemplados en el Instrumento Técnico o son subproductos del beneficio de los minerales in situ.

En cuanto a la evaluación de Pólizas Minero Ambientales, se evidenció criterios incorrectos de aprobación, tales como:

- Pólizas Minero Ambientales aprobadas sin memoria de cálculo anexa del valor asegurado o sin la evaluación de los criterios de objeto y constitución.
- En lo concerniente a Contratos de Concesión (L 685), se evidenció la aprobación de garantías constituidas sobre la producción reportada por el Titular Minero y no sobre la proyectada y aprobada en el Instrumento Técnico Aplicable para la respectiva anualidad de causación.
- En lo concerniente a Títulos Mineros perfeccionados bajo el Decreto 2655 de 1988, no se tuvo en cuenta que la metodología para calcular el valor de la garantía o para la reposición de la misma, se mantiene en las mismas condiciones con base en la producción aprobada en el Programa de Trabajos e Inversiones (P.T.I), su actualización o en las cláusulas de la minuta, dependiendo de la figura jurídica.
- Se observó cierta inoperancia en las garantías constituidas que, finalmente, no cumplen con el objetivo primordial de amparar el cumplimiento de las obligaciones contractuales emanadas de los Títulos Mineros.

En cuanto a la evaluación de Formatos Básicos Mineros, se evidenció criterios incorrectos de aprobación, tales como:

- Formatos Básicos Mineros aprobados con producciones reportadas diferentes a las de los Formularios de Declaración de Regalías del periodo correspondiente.
- Formatos Básicos Mineros aprobados sin que el titular minero haya allegado los Formularios de Declaración de Regalías del periodo correspondiente.

Por otro lado, el desarrollo de inspecciones de campo, además de requerir de la especialización de perfiles profesionales en concordancia con la naturaleza contractual de los títulos mineros, al igual que en el desarrollo de inspecciones de campo, a su vez, debe concatenarse con el cumplimiento del lineamiento estratégico de Enfoque Preventivo, vinculando el componente de Seguridad Minera como pieza fundamental en el seguimiento, identificando posibles factores de riesgo, para su posterior monitoreo, información además necesaria para el Ministerio de Minas y Energía en la formulación de políticas sectoriales, respondiendo además a necesidades como: corroborar la ejecución de las actividades aprobadas en el Instrumento Técnico Aplicable, corroborar la ejecución de operaciones dentro de las áreas concesionadas, corroborar que dichas actividades cumplan con las normas técnicas de Exploración, Construcción y Montaje, Explotación, seguridad e higiene, ambientales, laborales y sociales, corroborar que se disponga de los mecanismos que garanticen la viabilidad ambiental, constatar los volúmenes de producción, corroborar la implementación de Planes de Gestión Social en los casos aplicables, entre otras.

Para efectos de este análisis, se propone algunos puntos de interés respecto a oportunidades de mejora identificadas oportunamente por esta Dirección, para la realización de inspecciones de campo:

- En algunos Informes de Fiscalización Integral se reportó presencia de extracción ilícita, pero no se suscribió Acta al respecto, soportada por un testigo y notificada a la Alcaldía Municipal de la jurisdicción correspondiente. En otros casos, no se georreferenció los frentes de explotación operados por terceros indeterminados.
- En algunos Informes de Fiscalización Integral no se georreferenció ningún punto de control, el registro fotográfico se presentó sin coordenadas y los Planos anexados en realidad corresponden a imágenes (KMZ) o del antiguo Catastro Minero, sin ningún tipo de formato, grilla, cuadrícula o sistema de referencia.
- Se evidenció Informes de Fiscalización Integral con actas suscritas sin firmas o sin diligenciar en su totalidad.
- Se observó Informes de Fiscalización Integral en los que se tipificó No Conformidades, pero no se impartió medidas técnicas o de seguridad en consiguiente.
- Se observó Informes de Fiscalización Integral en los que se reportó documentación de soporte aportada por el Titular Minero o el delegado en su representación, pero no se hizo referencia al tipo de documento ni a su validez técnica.
- Se evidenció que no hay uniformidad en los criterios técnicos de evaluación de labores de explotación, los formatos técnicos estandarizados presentan errores de unidades y Valores Límites Permisibles, y no se formula medidas en relación a factores de riesgo inminente.
- Se realiza inspecciones de campo sin tener claridad en las obligaciones contractuales presentadas por el Titular Minero.

En ese orden de ideas, se pondera como de importancia establecer un término para la que la Agencia Nacional de Minería elabore y profiera los informes técnicos y actos administrativos correspondientes, retomando lo dispuesto al respecto por el Decreto 2504 de 2015:

Requerimiento y Notificación. Realizada la inspección de campo o la evaluación documental, el Ministerio de Minas y Energía o la entidad a quien este delegue o a quien se tercerice la fiscalización deberá en un término máximo de un (1) mes, rendir un informe de inspección de campo, concepto técnico o acto administrativo, en el que se determine el estado del cumplimiento de las obligaciones derivadas del título minero, así como los requerimientos y recomendaciones que se deriven del mismo, sin perjuicio de aquellas medidas que se tomen durante la inspección de campo.

3. NECESIDADES DE MODIFICACIÓN O AMPLIACIÓN EN LA RESOLUCIÓN 40008 DEL 14 DE ENERO DE 2021

Con base en la función asignada al Ministerio de Minas y Energía a través de la Ley 2056 de 2020, de formular, articular y hacer seguimiento a la política sectorial y coordinar la ejecución de sus entidades adscritas y vinculadas que cumplan funciones en el ciclo de las regalías, además de la de establecer los lineamientos para el ejercicio de las actividades de la exploración y explotación de recursos naturales no renovables; y de la fiscalización de la exploración y explotación de los mismos, procurando el aseguramiento y optimización de su extracción, así como en consideración de las mejores prácticas de la industria, se considera pertinente la inclusión de los siguientes aspectos en la Resolución 4 0008 de 2021 *“Por la cual se establecen los lineamientos para el desarrollo de la actividad de fiscalización de proyectos de exploración y explotación de minería en cumplimiento de lo establecido en el numeral 2 del literal A del artículo 7 de la ley 2056 de 2020”*:

SEGURIDAD MINERA:

El lineamiento estratégico de Enfoque Preventivo, del que trata el literal (h) del artículo 2 del acto administrativo, debe incorporar, por los argumentos previamente esbozados, una profundización en el componente de Seguridad Minera, haciendo énfasis en la implementación de elementos técnicos específicos, que propendan por la cultura de prevención y la identificación de posibles factores de riesgo inminente en las operaciones mineras y que permitan la toma de decisiones en lo concerniente al establecimiento de acciones oportunas de mejoramiento, como parte de la información necesaria para el Ministerio de Minas y Energía en la formulación de políticas, con una fase de diagnóstico y post monitoreo. Estas consideraciones podrían traducirse en la inclusión de los siguientes aspectos, tanto en el mencionado lineamiento estratégico como en los lineamientos para la evaluación documental e inspecciones de campo, en fiscalización y fiscalización diferencial:

- La planificación y priorización de inspecciones de campo en títulos mineros y demás figuras que por mandato legal permiten la exploración y explotación minera y que son objeto de fiscalización, por condiciones de seguridad minera y que cumplan criterios como: *i) fatalidades reportadas en los últimos dos (2) años, ii) reincidencia en sucesos de accidentalidad minera, iii) deficiencia en la identificación y gestión de posibles factores de riesgo inminente*, no sólo debe limitarse a la verificación en campo respecto al cumplimiento de la normatividad minera y de seguridad, sino que debe complementarse con una fase de monitoreo continuo, que permita la consolidación de estándares de prevención de alta efectividad y que coadyuve en la trazabilidad de información relacionada. El análisis de estos resultados, permitirá la implementación de acciones como: el inicio de procesos sancionatorios efectivos, el seguimiento a estándares de seguridad e higiene minera eficientes, la toma de decisiones respecto a la formulación de políticas sectoriales por parte del Ministerio de Minas y Energía, el fortalecimiento de competencias en temas de seguridad e higiene minera de los actores involucrados en el proceso de fiscalización y el establecimiento de acciones específicas encaminadas a la reducción de los índices de accidentalidad minera en el territorio nacional.
- Los títulos mineros y demás figuras que por mandato legal permiten la exploración y explotación minera y que son objeto de fiscalización, que cumplan con alguno de los criterios anteriormente mencionados, deberán ser objeto de una mayor frecuencia de programación y realización de inspecciones de campo, conforme lo determine la Autoridad Minera.

ENFOQUE EN RESULTADOS:

En el lineamiento estratégico concerniente a Enfoque en Resultados, del cual trata el literal (b) del artículo 2 de la Resolución 4 0008 de 2021 *“Por la cual se establecen los lineamientos para el desarrollo de la actividad de fiscalización de proyectos de exploración y explotación de minería en cumplimiento de lo establecido en el numeral 2 del literal A del artículo 7 de la ley 2056 de 2020”*, insta a la Autoridad Minera a la formulación de indicadores de resultados e indicadores de producto. Los primeros, orientados a la medición de los logros obtenidos mediante en las líneas de acción estipuladas en el cumplimiento de la función y en el acto administrativo que asigna y distribuye los recursos para su ejecución, mientras que los siguientes tienen que ver con una medición exclusiva de los instrumentos, bienes o elementos asociados a cada línea de acción, proyecto o actividad para la consecución de dichos resultados.

En este sentido, el análisis de este lineamiento estratégico permite concluir que el mismo ser podría replanteado, en función de su alcance, en los siguientes términos:

- Es importante establecer si estos indicadores estarán concebidos exclusivamente para la medición interna de la gestión adelantada por la Agencia Nacional de Minería o si, por el contrario, dichos indicadores deberán ser reportados a otras entidades o usuarios de la información resultante del proceso de fiscalización.
- Resulta pertinente detallar la metodología de evaluación de estos indicadores y definir de forma específica los responsables de su formulación e implementación, aclarando de forma adicional si la medición de resultados estará enfocada en el cumplimiento de los lineamientos de fiscalización, al ejercicio mismo de la función o a otros objetivos.
- Dentro de este lineamiento estratégico no se hace referencia a la disponibilidad y al acceso del Ministerio de Minas y Energía como órgano rector en la formulación, articulación y seguimiento a la política sectorial y coordinación de la ejecución de sus entidades adscritas y vinculadas que cumplan funciones en el ciclo de las regalías; a la información resultante de la implementación de estos indicadores, como parte del seguimiento al cumplimiento de los lineamientos de fiscalización y el seguimiento del estado de ejecución presupuestal de los recursos del Sistema General de Regalías, de los cuales la Agencia Nacional de Minería deberá rendir un informe anual, conforme se determinó en el acto administrativo. En razón a lo anterior, se propone la modificación o la ampliación del artículo, en los términos anteriormente expuestos.
- El lineamiento carece de un estándar para la construcción y análisis de los referenciados indicadores, para lo cual, se propone de forma puntual la “Guía para la construcción y análisis de indicadores” de la Dirección de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas del Departamento Nacional de Planeación (DNP), considerando además que la Agencia Nacional de Minería deberá articular el cumplimiento de sus metas en el desarrollo de la fiscalización a los objetivos sectoriales y a los indicadores de impacto de políticas públicas.

SEGUIMIENTO A LINEAMIENTOS DE FISCALIZACIÓN Y ARTICULACIÓN DE FUNCIONES:

En el análisis de la Resolución 4 0008 de 2021 *“Por la cual se establecen los lineamientos para el desarrollo de la actividad de fiscalización de proyectos de exploración y explotación de minería en cumplimiento de lo establecido en el numeral 2 del literal A del artículo 7 de la ley 2056 de 2020”*, se identificó dentro de los lineamientos estratégicos, administrativos y técnicos y para la evaluación documental e inspecciones de campo, dos mecanismos concretos de seguimiento. El primero, estipulado el numeral 2.3, concerniente a los lineamientos técnicos y administrativos en materia de fiscalización, el cual contempla la presentación de un informe anual al Ministerio de Minas y Energía, por parte de la Agencia Nacional de Minería, en relación con los niveles de avance y desarrollo de las actividades relacionadas con el cumplimiento de los lineamientos de fiscalización, y el segundo, estipulado en el parágrafo 3, del artículo 3, el cual obedece a un informe anual del estado de ejecución presupuestal, donde se describa la ejecución de los recursos distribuidos por concepto de

fiscalización, desagregada por las líneas contenidas en el acto administrativo que distribuyó los mencionados recursos, con plena potestad del Ministerio de Minas y Energía para solicitar información respecto a estos asuntos, cuando lo considere necesario.

Es de resaltar que la Ley 2056 de 2020, facultó al Ministerio de Minas y Energía para:

“1. Formular, articular y hacer seguimiento a la política sectorial y coordinar la ejecución de sus entidades adscritas y vinculadas que cumplan funciones en el ciclo de las regalías.

2. Establecer los lineamientos para el ejercicio de las actividades de conocimiento y cartografía geológica del subsuelo; de la exploración y explotación de recursos naturales no renovables; y de la fiscalización de la exploración y explotación de recursos naturales no renovables, procurando el aseguramiento y optimización de la extracción de los recursos naturales no renovables, así como en consideración de las mejores prácticas de la industria.

3. Distribuir los recursos que sean asignados para la fiscalización de la exploración y explotación de los yacimientos y al conocimiento y cartografía geológica del subsuelo, de acuerdo con las prioridades del Ministerio de Minas y Energía.”

Por su parte, facultó a la Agencia Nacional de Minería para:

“3. La Agencia Nacional de Minería o quien haga sus veces, además de las funciones establecidas en la ley, ejercerá las funciones de fiscalización de la exploración y explotación de los recursos mineros, lo cual incluye las actividades de cierre y abandono de los montajes y de la infraestructura.”

En este sentido, se prevé que, en términos generales, el acto administrativo no acoge de manera sistemática el desarrollo equilibrado de las nuevas asignaciones funcionales estipuladas en la Ley 2056 de 2020, toda vez que los mecanismos de seguimiento y articulación contemplados en el mismo, ofrecen un limitado margen de acción al Ministerio de Minas y Energía respecto al seguimiento de los lineamientos de fiscalización, a la priorización de proyectos de fiscalización y a la verificación del estado de ejecución presupuestal de los recursos del Sistema General de Regalías, en términos de temporalidad, frecuencia y metodología. Por esta razón, resulta necesario que la Resolución 40008 de 2021 incorpore nuevos instrumentos que permitan desarrollar el seguimiento a estos lineamientos de forma integral, respecto a su avance en cada una de las actividades desarrolladas por la Agencia Nacional de Minería en el ejercicio de la función; para tal fin, se propone la incorporación de los siguientes elementos:

- Informe trimestral al Ministerio de Minas y Energía, por parte de la Agencia Nacional de Minería, en relación con los niveles de avance y desarrollo de las actividades relacionadas con el cumplimiento de los lineamientos de fiscalización, en el que se incorpore los indicadores a los que hace referencia el lineamiento estratégico de Enfoque de Resultados, como componente técnico de referencia para el Ministerio de Minas y Energía en el seguimiento a estos lineamientos.
- Mesas de trabajo interinstitucional, de carácter trimestral, en las cuales se articule las nuevas asignaciones funcionales en el marco de la Ley 2056 de 2020 y que, a su vez, se evidencie niveles parciales de avance en la implementación de los lineamientos de fiscalización en las actividades, líneas de acción o proyectos desarrollados por la Agencia Nacional de Minería en el ejercicio de la fiscalización, con base en la presentación del informe trimestral.
- Informe anual del estado de ejecución presupuestal, donde se describa la ejecución de los recursos distribuidos por concepto de fiscalización, desagregada por las líneas contenidas en el acto administrativo que distribuyó los mencionados recursos, en el que se incorpore los indicadores a los que hace referencia el lineamiento estratégico de Enfoque de Resultados, como componente técnico de referencia para el Ministerio de Minas y Energía en la evaluación de dicho estado de ejecución,

garantizando a su vez que estos recursos sean ejecutados exclusivamente para el ejercicio de la fiscalización.

- Informe bienal con el consolidado de los logros y avances en el ejercicio de la función y en el cumplimiento de los lineamientos estratégicos, administrativos y técnicos en materia de fiscalización, el cual deberá ser presentado por la Agencia Nacional de Minería dentro de los diez (10) primeros días siguientes a la finalización del bienio.

4. ARTICULACIÓN CON LA AGENCIA NACIONAL DE MINERÍA

Para la articulación y concertación con la Agencia Nacional de Minería, se propone la siguiente hoja de ruta:



Dentro del hito concerniente a la articulación con la Agencia Nacional de Minería, se propone el desarrollo de las siguientes mesas de trabajo de carácter interinstitucional:

FECHA	ASUNTO
4 agosto de 2021	Socialización de la propuesta de modificación por parte de la Dirección de Minería Empresarial.
10 agosto de 2021	Socialización de resultados del análisis de la propuesta de modificación de la Resolución 40008 de 2021 por parte de la Agencia Nacional de Minería.
24 agosto de 2021	Mesa de trabajo y concertación sobre Lineamientos Estratégicos.
31 agosto de 2021	Mesa de trabajo y concertación sobre Lineamientos Técnicos y Administrativos.
14 septiembre de 2021	Mesa de trabajo y concertación sobre Lineamientos para evaluaciones documentales, inspecciones de campo y Fiscalización Diferencial.
28 septiembre de 2021	Mesa de trabajo y concertación final.

Las anteriores reuniones tendrán una duración aproximada de dos (2) horas, a desarrollarse en las fechas referenciadas; de las cuales se levantarán actas y se estructurarán informes periódicos que puedan acoger de forma sistemática los compromisos, resultados e insumos concertados en dichos espacios.

Proyectó:

ADRIANA CAROLINA RIVERA BÁEZ.

Adriana Rivera

Sandra Parada

Marcos Torres