



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRESA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprensa.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXX - N° 554

Bogotá, D. C., lunes, 31 de mayo de 2021

EDICIÓN DE 12 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

#### INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 344 DE 2020 SENADO

*por medio de la cual se reforma la Ley 685 de 2001 con el propósito de resolver el tema de la existencia de una minería de hecho o informal y para dar cumplimiento a las obligaciones adquiridas por el Estado colombiano en el Convenio de Minamata.*

**INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY 344 de 2020 "POR MEDIO DE LA CUAL SE REFORMA LA LEY 685 DE 2001 CON EL PROPÓSITO DE RESOLVER EL TEMA DE LA EXISTENCIA DE UNA MINERÍA DE HECHO O INFORMAL Y PARA DAR CUMPLIMIENTO A LAS OBLIGACIONES ADQUIRIDAS POR EL ESTADO COLOMBIANO EN EL CONVENIO DE MINAMATA".**

La presente Ponencia consta de las siguientes secciones:

- I. Objeto del Proyecto de Ley.
- II. Justificación del Proyecto de Ley
- III. Argumentos de la Exposición de Motivos.
- IV. Contenido del Proyecto de Ley
- V. Proposición.

#### I. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

El proyecto de ley tiene por objeto resolver el tema de la existencia de una minería de hecho o informal y para dar cumplimiento a las obligaciones adquiridas por el Estado colombiano en el Convenio de Minamata.

#### II. JUSTIFICACIÓN

Colombia es un territorio rico en minerales, pero desafortunadamente su explotación y beneficio han derivado en un conflicto entre el gobierno y titulares mineros de un lado y mineros ancestrales, tradicionales, pequeños y medianos que ejercen la actividad sin título o de manera informal del otro, y que reclaman del Estado su reconocimiento, el respeto como mineros y de su actividad y la inclusión de todos ellos en la ley que redunde en su legalización y/o formalización.

Es evidente que la minería bien orientada es un factor de crecimiento económico y social, con la capacidad de generar empleo, complementar la industria y la agricultura nacionales, además con la posibilidad, también como complemento, de atraer inversiones extranjeras y la generación de riquezas y grandes recursos para las regiones. Las bases de la política minera se encuentran consagradas en la Constitución Nacional de 1991, la cual la desarrolla en cuatro articulados: el primero es el **artículo 32**: *el Estado Colombiano es propietario del subsuelo y de los recursos naturales no renovables*; **artículo 80**: *el Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los Recursos Naturales, para garantizar el desarrollo sostenible*; **artículo 334**: *el Estado intervendrá la explotación de los recursos naturales no renovables (...) para racionalizar la economía con el fin de conseguir el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes*; **artículo 360**: *la ley determinará las condiciones para la explotación de los recursos naturales no renovables. La explotación de los recursos naturales no renovables causará a favor del estado una contraprestación económica a título de regalías.*

El Código de Minas debe representar el interés general de la sociedad, con una visión de largo plazo que incorpore un valor estratégico de los minerales como insumos fundamentales en el desarrollo de la economía nacional, la ciencia y la tecnología; por lo que siguiendo con las bases constitucionales anteriormente planteadas se debe de planificar la explotación y la exploración de los recursos naturales no renovables del país de acuerdo con las necesidades

presentes y futuras de los colombianos. El Estado Colombiano debe de ejercer la soberanía sobre sus recursos naturales no renovables garantizando una explotación racional, ambientalmente sostenible y garantizando la seguridad industrial y la seguridad social de los trabajadores. Es preciso que la actividad minera se desempeñe de una manera ordenada, incluyente, competitiva, respetuosa y responsable, buscando a que los efectos positivos sean aumentados en el territorio nacional.

Por otro lado, una de las problemáticas de los últimos tiempos en el área de la minería, es su falta de claridad en cuanto a los principios mineros, en especial de la poca referencia que hace el ordenamiento jurídico de la clasificación de la pequeña, mediana y grande minera, incluso, de la de subsistencia, lo cual ha generado conflictos sociales y jurídicos entre estos. Debido que la normatividad en este tema ha sido tan cambiante y ha generado una inestabilidad jurídica de tal magnitud, que ha llegado a presentar confusiones entre quienes realizan la actividad minera de pequeña, mediana y gran escala, así como de los operadores jurídicos y abogados que se mueven en esas aguas, lo cual se ve reflejado en buena medida en el siguiente cuadro.

Decreto/Ley/Resolución	Objetivo
Decreto 464 de 1951	Se crea el Ministerio de Fomento y se suprimen los de Comercio e Industrias y Minas y Petróleos.
Decreto 481 de 1952	Se crea el Ministerio de Minas y Petróleos.
Decreto 912 de 1968	Creación de la Empresa Colombiana de Minas (Ecominas).
Ley 20 de 1969 y su Decreto Reglamentario 1275 de 1970.	Que declara la industria minera de utilidad pública e interés social, recupera RPP, y los permisos mineros.
Decreto 636 de 1974	Por el cual se revisa la organización administrativa del Ministerio de Minas y Petróleos y cambia su nombre por el de Ministerio de Minas y Energía.
Decreto 2358 de 1971	Comisión de Recursos Energéticos.
Ley 33 de 1983	Creación de la Empresa de Carbones de Colombia S.A. (Carbocol).
Decreto-Ley 2655 de 1988	Función de administración del recurso minero al Ministerio de Minas
Ley 2ª de 1990 y se protocoliza con el Decreto 1376 de 1990	Se crea la Sociedad de Minerales de Colombia S.A. (Mineralco).
Decreto 94 de 1991	Se crea la Empresa Colombiana de Carbón Ltda. (Eccarbón).
Decreto 2119 de 1992	Creación del Instituto de Asuntos Nucleares.
Decreto 1679 de 1997	Mineralco (nace de la fusión de Mineralco y Eccarbón).
Ley 685 de 2001 - Artículo 317	Gobernaciones delegadas.

Resolución 180074 de 2004	Ingeominas.
Ley 1382 de 2010	Declarada inexecutable por la sentencia C-366/2011
Decreto 4134 de 2011	Agencia Nacional de Minería (ANM)
Decreto-Ley 4131 de 2011	Servicio Geológico Colombiano (SGC).
Ley 1530 de 2012	Le asigna funciones al Ministerio de Minas y Energía.
Resolución 180876 de 2012	El ministerio reasume una función y la misma se delega en la Agencia Nacional de Minería.
Decreto 381 de 2012	Antes del Decreto 381 de 2012, el ministerio contaba con el Viceministerio de Minas y Energía y las direcciones de Minas, Hidrocarburos, Gas y Energía. Se reestructura el Ministerio de Minas y Energía y se crea el Viceministerio de Minas y las direcciones de Minería Empresarial y de Formalización Minera, así como el Viceministerio de Energía con las direcciones de Hidrocarburos y Energía.

En toda la normatividad vigente no hay mecanismos eficientes y expeditos para legalizar la actividad minera ancestral y tradicional. Cada norma que se expide es una exigencia mayor que de paso niega la posibilidad formalizadora. Es más, el artículo 1° de la Ley 1382 de 2010 establecía con claridad que no informar da lugar al rechazo de la solicitud, sin embargo, en el caso de contar con contrato de concesión, la sanción para esta grave omisión, solo es castigada con una multa. Esto decía la ley en su artículo 1°:

*(ARTÍCULO 1o. <Ley INEXEQUIBLE, Sentencia C-366-11: Efectos diferidos por el término de dos (2) años> Adiciónase el artículo 16 de la Ley 685 de 2001 Código de Minas con el siguiente párrafo.*

*PARÁGRAFO 1o. Los solicitantes de propuesta de contrato de concesión deberán señalar si dentro del área solicitada existe algún tipo de explotación minera, indicando su ubicación y metodología utilizada para conocer la existencia o no de dicha minería. La Autoridad Minera en un plazo no mayor a tres (3) meses deberá certificar, si la hubiere, el tipo de minería existente.*

*Si hubiere minería tradicional, se dará aplicación a lo previsto en los artículos 31 y 248 y las demás disposiciones aplicables del Código de Minas y en su defecto a poner en conocimiento de las demás autoridades competentes de las Ramas Ejecutiva y Judicial para que se adelanten las acciones administrativas y penales previstas en los artículos 159 y 164 del Código de Minas y las demás disposiciones aplicables del Código Penal.*

*En caso que el solicitante de contrato de concesión no informe sobre la existencia de minería, dará lugar al rechazo de la solicitud, o multa en el caso de contar con contrato de concesión, si la Autoridad Minera detecta que existe minería y que el concesionario no ha procedido, en el último caso, de acuerdo con los artículos 306, 307 y siguientes del Código de Minas.*

*c. Medidas para facilitar la formalización o reglamentación del sector de la extracción de oro artesanal y en pequeña escala.*

Así mismo, en el estudio realizado sobre la adopción del Convenio de Minamata en Colombia, se determinó la importancia del artículo 7 para nuestro país, el cual hace referencia a la extracción de oro artesanal y en pequeña escala, por cuanto las principales emisiones y liberaciones contaminantes que produce Colombia se ocasionan en razón de la minería. El artículo 2 del convenio de Minamata, definió la minería artesanal y de pequeña escala como “la extracción de oro llevada a cabo por mineros particulares o pequeñas empresas con una inversión de capital y una producción limitadas” (Art. 2A). En palabras de la Corte Constitucional: *Esta definición, por sí misma, no genera dificultades constitucionales, pues se trata de una consagración relativamente amplia, con el potencial para cobijar diversos tipos de procesos mineros: tanto legales como ilegales; formales o informales; propios de las comunidades étnicas y los que no; los que se realizan de forma individual pero también aquellos comunitarios, las que utilizan técnicas ancestrales y las que emplean cierto tipo de tecnología incipiente. Bajo una única condición: que su capital y la producción que se obtenga sean “limitados”. La importancia que reviste para Colombia el uso del mercurio en el sector minero, en términos ambientales, económicos y sociales, exige que las autoridades competentes para su implementación armonicen esta definición con la normatividad nacional, en aras de la correcta implementación del Convenio de Minamata. A lo largo de las últimas tres décadas, el Estado colombiano ha venido modificando la estructura minera del país, y utilizando distintos conceptos para clasificar su funcionamiento. Esta tipología no siempre ha sido clara, ni siquiera para las propias autoridades del Estado<sup>1</sup>, lo que por supuesto ha generado mensajes contradictorios en la ciudadanía, que se mueve entre los borrosos márgenes de una actividad criminalizada, en ocasiones; pero también tolerada y auspiciada en otras<sup>2</sup>.*

Lo anterior cobra efectiva importancia para la realidad de nuestro país en la búsqueda de una acertada implementación del Convenio de Minamata, toda vez que según estimaciones del Departamento Nacional de Planeación, con cifras del Ministerio de Minas y Energía, *“el 86,7% de la minería de oro en Colombia no cuenta con título minero ni licencia ambiental, lo que indica que aproximadamente 3.584 minas ejercen su actividad sin el cumplimiento de estándares ambientales, sociales y económicas”<sup>3</sup>. Estas extracciones serían responsables de buena parte de las -aproximadamente- 75 toneladas de mercurio que son liberadas anualmente a causa de la minería de oro y que sitúan a Colombia como el tercer país más*

<sup>1</sup> Según un informe de la Procuraduría General de la Nación, *“desde lo jurídico, la minería ilegal se nutre para vigorizarse, de una evidente anomalía normativa, específicamente de una ambigua y poco clara normatividad minera que cronológicamente ha expedido estatutos incapaces de diferenciar lo legal de lo ilegal y que pareciera verter en un solo molde, las actividades a baja escala que se pudieran permitir a pequeños y tradicionales mineros con las actividades de alto impacto que se desarrollan sin la obtención previa de un título minero”*. Procuraduría General de la Nación. Minería ilegal en Colombia: Informe Preventivo Consultado el 15 de mayo de 2019 en <https://www.procuraduria.gov.co/portaal/medios/INFORME%20LEGAL%20EN%20COLOMBIA%20%20DOCUMENTO.pdf> Pág. 8-9.

<sup>2</sup> En sentencia T-204 de 2014, la Corte señaló que la llamada minería ilegal es un fenómeno “real y notorio, que por costumbre e inacción del Estado es actualmente una realidad económica y social de la cual dependen ciudadanos que se ven obligados a ocuparse en este oficio informal”, pero también enfatizó que *“ha sido una actividad tolerada tácitamente por el Estado al permitir su funcionamiento y operación durante extensos periodos de tiempo”*. El caso debía resolver si la decisión de la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Norte y el Oriente Amazónico –CDA- y la Alcaldía de Mitú, vulneraron los derechos fundamentales al trabajo, al mínimo vital, a la vida digna, a la confianza legítima y a la consulta previa del accionante, como consecuencia del cierre y la suspensión de la minería de hecho en la cual había laborado por 10 años, y de lo cual obtenía el sustento para su familia. Otro caso representativo es lo que ocurrió en el municipio de Marmato en donde históricamente se han explotado de minerales, de hecho, y en donde los procesos de formalización han resultado especialmente tortuosos para la población. Al respecto, la Corte Concluyó que *“Esta, como otras tantas solicitudes de legalización formuladas por pequeños mineros de Marmato sigan pendientes de ser definidas no descalifica el ejercicio de una actividad que, aunque ejercida de manera informal, ha sido reconocida y consentida por el Estado de diversas maneras”* Sentencia SU-133 de 2017. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

<sup>3</sup> Departamento Nacional de Planeación (2016). *Impactos del uso del mercurio en Colombia*. Agosto de 2016. Resumen disponible en <https://www.dnp.gov.co/Paginas/E%20%80%9C%20Tambien%20A9n-tenemos-que-hacer-la-paz-con-la-naturaleza-porque-el-mercurio-sigue-causando-estragos%20%80%9D-Sim%20C3%B3n-Gaviria-Mur%20C3%B1toz.aspx>

*De existir minería tradicional constatada por la Autoridad Minera y de no haber sido informada por el solicitante y encontrándose en ejecución el contrato de concesión, se suspenderá el contrato por el término de seis meses para el área en discusión, dentro de los cuales las partes procederán a hacer acuerdos. De no llegar a acuerdos se acudirá a mecanismos de arbitramento técnico previsto en el artículo 294 del presente código, cuyos costos serán a cargo de las partes. El tribunal de arbitramento definirá cuál es el mejor acuerdo que será de obligatorio cumplimiento.*

*Se entiende por minería tradicional aquellas que realizan personas o grupos de personas o comunidades que explotan minas de propiedad estatal sin título inscrito en el Registro Minero Nacional y que acrediten que los trabajos mineros se vienen adelantando en forma continua durante cinco (5) años, a través de documentación comercial y técnica, y una existencia mínima de diez (10) años anteriores a la vigencia de esta ley.*

*PARÁGRAFO 2o. El tiempo máximo para que la autoridad minera resuelva la solicitud de contrato de concesión será de ciento ochenta días (180) calendarios, entendidos estos como aquellos atribuibles a la institucionalidad minera. En caso de incumplimiento, dicha mora será causal de mala conducta para el funcionario responsable.*

De otro lado, la cantidad de condiciones para el otorgamiento de un título minero a un pequeño productor son las mismas que para quienes ejercen la gran minería, configurando una condición nugatoria del derecho a ejercer una actividad que hace parte de la naturaleza humana, como lo es la minería. Las exigencias iguales para explotaciones disímiles se agravan cuando la norma igual se aplica para el pequeño y mediano minero nacional y para la megaminería ejercida por multinacionales con un enorme músculo financiero.

En el mundo de la minería colombiana también intervienen comunidades indígenas y consejos comunitarios afrodescendientes, a quienes se les debe profesar un profundo respeto por su identidad cultural, por su relación tradicional con el territorio y los recursos naturales que en el existen, por lo que en este proyecto de reforma no hay ningún artículo aplicable a ninguno de los territorios indígenas o territorios de comunidades tradicionales, consejos afrodescendientes, a los cuales consideramos hay que darle un trato específico y particular, que además de acuerdo a normas de rango constitucional, requiere surtir un proceso de consulta previa informada.

Para reforzar y corroborar la idea de que se requiere una significativa modificación a la actual legislación minera, queremos evidenciar como, el Estado colombiano, con la ratificación del Convenio de Minamata, que se realizó a través de la Ley 1892 de 2018 cuya constitucionalidad fue estudiada por la Corte Constitucional en Sentencia C-275 de 2019, aún no cumple lo dispuesto en ese tratado, que como se sabe, está en vigencia.

Al ratificar la adhesión al Convenio de Minamata, Colombia se comprometió a adoptar un Plan Nacional de Acción, toda vez que dicho convenio contiene esa obligación para naciones en las que la extracción y tratamiento de oro en su territorio *“son más que insignificantes”* (Art. 7.3), situación en la que evidentemente encuadra Colombia, tal como lo dejó claro la Corte Constitucional, al disponer que *“Fácil es concluir, a partir de la cantidad de minas de oro en el país (tanto legales como las “ilegales”, incluyendo en esta última la minería de hecho) que nuestro país encaja en este supuesto fáctico, puesto que su extracción de oro es significativa y posiblemente una de las mayores en el mundo.”* (Sentencia C-275 de 2019).

En desarrollo de este plan nacional de acción, los estados obligados deberán considerar los lineamientos básicos dispuestos en el anexo “c” del Convenio de Minamata, cuyo numeral primero consagra:

*“1. Cada Parte que esté sujeta a las disposiciones del párrafo 3 del artículo 7 incluirá en su plan nacional de acción:*  
(...)

*contaminante del mundo<sup>4</sup>. Claramente, tal magnitud no es el resultado exclusivo de redes criminales, ni de mineros de subsistencia que a través del baroqueo obtienen algunos gramos de oro. La minería de hecho es un problema más complejo y representa el principal compromiso que adquiere Colombia de cara a la comunidad internacional, a través del Convenio de Minamata. La interpretación de minería artesanal y de pequeña escala que trae el artículo 2° deberá entonces armonizarse, por las autoridades competentes, con las particularidades del contexto colombiano para lograr el cumplimiento de buena fe del Convenio de Minamata.”* (Sentencia C-275 de 2015).

Es entonces claro el compromiso que en este sentido adquirió el gobierno colombiano de implementar mecanismos para la formalización minera, cuya tarea principal será lograr una diferenciación de lo que se califica como minería ilegal, pero que en realidad es minería de hecho, minería informal, minería tradicional, entre otras, que comparten como requisito común el hecho de que se ejercen sin los permisos requeridos. Esto, teniendo en cuenta, tal como lo señaló la Corte Constitucional en sentencia T-204 de 2014, *la llamada minería ilegal es un fenómeno “real y notorio, que por costumbre e inacción del Estado es actualmente una realidad económica y social de la cual dependen ciudadanos que se ven obligados a ocuparse en este oficio informal”*, pero también enfatizó que *“ha sido una actividad tolerada tácitamente por el Estado al permitir su funcionamiento y operación durante extensos periodos de tiempo”*. En virtud de lo cual el Estado ha adquirido compromisos que se dirigen a la protección de la confianza legítima que ha generado en los ciudadanos, al tolerar por extensos periodos de tiempo el ejercicio de una actividad bajo condiciones de “ilegalidad”. No se puede desconocer que el estado colombiano, en reconocimiento de la confianza legítima que género en los ciudadanos con relación al ejercicio de actividades mineras en condiciones de informalidad, ha iniciado diversas estrategias de formalización, entre las cuales se pueden describir, en la última década, aquellas descritas en el Decreto 933 de 2013<sup>5</sup>; la Ley 1658 de 2013<sup>6</sup>; el Decreto 480 de 2014<sup>7</sup>; la Resolución 9267 de 2014<sup>8</sup>; la Resolución 0414 de 2014<sup>9</sup>; la Resolución 0417 de 2014<sup>10</sup>; la Resolución N° 90719 de 2014<sup>11</sup>; el Decreto 276 de 2015<sup>12</sup>; la Resolución 396 de 2015<sup>13</sup>; el Decreto 1073 de 2015<sup>14</sup> y la Ley 1753 de 2015<sup>15</sup>.

<sup>4</sup> *Ibidem*.

<sup>5</sup> Por el cual se dictan disposiciones en materia de formalización de minería tradicional y se modifican unas definiciones del Glosario Minero.”

<sup>6</sup> Por medio de la cual se establecen disposiciones para la comercialización y el uso de mercurio en las diferentes actividades industriales del país, se fijan requisitos e incentivos para su reducción y eliminación y se dictan otras disposiciones.”

<sup>7</sup> Por el cual se reglamenta las condiciones y requisitos para la celebración y ejecución de los subcontratos de formalización minera.”

<sup>8</sup> Por el cual se reglamenta la definición de explotador a pequeña escala o pequeño minero que será objeto de los subcontratos de formalización minera.”

<sup>9</sup> Que adopta los términos de referencia para la elaboración de los programas de trabajos y obras complementarios de los subcontratos de formalización minera.”

<sup>10</sup> Se adoptan los términos de referencia para la elaboración de los programas de trabajo y obras de las solicitudes de legalización de la minería tradicional.”

<sup>11</sup> Por la cual se adopta la Política nacional para la Formalización de la Minería.”

<sup>12</sup> Por el cual se adoptan medidas relacionadas con el Registro Único de comercializadores – RUCOM.”

<sup>13</sup> Por medio de la cual se establecen los criterios para determinar las excepciones a la inscripción en el RUCOM.”

<sup>14</sup> Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Minas y Energía”

<sup>15</sup> Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”.

Esta tarea del Gobierno Nacional diferenciar el concepto de minería ilegal del de minería informal, situación que también fue tratada por la Corte Constitucional en sentencia 2014-01832 de marzo 23 de 2017 donde determinó que:

*“En efecto, como quedó expuesto en precedencia es claro que el Gobierno Nacional si ha implementado una estrategia para diferenciar al minero informal del minero ilegal, al punto que muchas de las disposiciones analizadas contemplan un tratamiento especial para los mineros informales. De hecho, la política de formalización minera parte de la base de que los mineros informales son distintos de los mineros ilegales, y por eso merecen un trato diferente a efectos de lograr su formalización.*

(...)

*Lo propio sucede con la obligación de adoptar medidas tanto administrativas, como legislativas con el objeto de formalizar y regularizar la actividad minera artesanal, pequeña o tradicional, ya que el recorrido normativo hecho en párrafos anteriores da cuenta que Colombia ha proferido una política minera cuyo objetivo es, entre otros, formalizar a quienes practican dicha actividad de manera irregular o sin el cumplimiento de los requisitos previstos en el ordenamiento jurídico.”*

No obstante lo anterior, no se puede perder de vista que los esfuerzos realizados por el Estado colombiano para legalizar y formalizar la actividad minera, no han sido efectivos, tal como lo dejó evidenciado en estudio realizado por la Defensoría del Pueblo, donde queda claro el fracaso de los procesos de legalización implementados en el país.<sup>16</sup>

Ahora, el fracaso de dichos procesos de formalización y legalización implementados por el Estado Colombiano, pueden ser atribuibles a las causas que se relacionan:

1. Falta de definición clara de minería artesanal, tradicional, informal, ancestral, para distinguirla de ilegal, que debiera ser únicamente aquella que se hace para encubrir actividades de grupos armados al margen de la ley, de bandas criminales, de narcotráfico o lavado de activos.
2. Desconocimiento de la actividad, técnicas y modalidades utilizadas, por lo cual se fijan requisitos imposibles de cumplir.
3. La efectividad de los procesos de formalización (vía subcontratos) depende de la voluntad de titulares mineros, que han abarcado enormes porciones de territorio, incluso para mantenerlas inactivas.
4. No se están cediendo, ni liberando áreas no quedando prácticamente áreas libres que sean factibles para procesos de legalización o formalización, no se tiene la suficiente voluntad política y la escalada exigencia normativa que cambia constantemente los requisitos haciéndolos más difíciles de cumplir.

<sup>16</sup> 16 “Los mineros han tratado de legalizar su actividad, pero los requisitos exigidos son prácticamente imposibles de cumplir, toda vez que en la mayoría de los casos el territorio ya ha sido concesionado. El fracaso de estos procesos se refleja en las cifras mencionadas en la reseña legal de este documento” Defensoría del Pueblo (2015). *La minería sin control. Un enfoque desde la vulneración de los Derechos Humanos*. Bogotá: 2015. Pág. 230. Disponible en <http://www.defensoria.gov.co/public/pdf/InformeMineria2016.pdf>

<sup>17</sup> *Ibid.*, pág. 210. Este informe presenta los siguientes datos sobre formalización, para sustentar su afirmación:

Programa	Radicalizadas	Rechazadas	En estudio	Otorgadas
Programa legalización (Ley 141 de 1994).	3.006	5/1	5/1	900
Programa de legalización de minería de hecho (Art. 165, Ley 685 de 2001).	3.395	2.809	225	361
Programa de formalización de minería tradicional (Ley 1382/10, Decreto 933 de 2013).	8.499	4.877	3.621	1
<b>Total</b>	<b>14.900</b>			<b>1.262</b>

*garantizar el equilibrio entre el desarrollo económico y el uso razonable de la oferta ambiental. Esta circunstancia perjudica la planeación macroeconómica y las posibilidades de crecimiento del Estado. Por otra parte, la ilegalidad disminuye las rentas fiscales y afecta la generación de regalías<sup>18</sup>, como recursos que se destinan para financiar proyectos de desarrollo social, económico y ambiental de las entidades territoriales, con el propósito de mejorar las condiciones de vida de la población<sup>19</sup>*

*En el ámbito social la informalidad minera evita el control efectivo sobre las condiciones laborales en las que se lleva a cabo la explotación de las minas (v.gr., mediante la proscripción del trabajo infantil<sup>20</sup>), y niega la posibilidad de verificar el contexto de seguridad en el que se desenvuelve su práctica, por ejemplo, en lo referente al uso de maquinaria y de medidas de prevención y seguridad en las labores mineras<sup>21</sup>.*

*Por último, en el campo ambiental, la minería ilegal como actividad carente de control ha estado ligada a fenómenos como la erosión del suelo, la liberación de sustancias tóxicas (v.gr. el cianuro y mercurio), el manejo inadecuado de fuentes de agua y la producción de polvo y ruido por encima de los niveles permitidos. Lo más grave es que su actuación por fuera de la intervención del Estado impide tomar medidas que mitiguen, compensen o corrijan los efectos generados, como ocurre con los sistemas de planificación ambiental ideados en el ordenamiento jurídico<sup>22</sup>.*

*Dentro del esquema expuesto y teniendo en cuenta las consecuencias negativas que se generan, es preciso advertir que por vía reglamentaria, de derecho internacional y jurisprudencial, se ha venido haciendo referencia a una subclasificación de la minería ilegal. Particularmente, esta distinción puede agruparse en la minería ilícita frente a la minería de hecho (también denominada minera informal). (...)*

*El principal elemento distintivo entre ambas formas de minería es que mientras la ilícita no tiene la intención de legalizarse, pues la destinación de sus recursos es eminentemente ilegal; en la minería de hecho o informal, sí existe la vocación de acceder al otorgamiento de un título que, según lo visto, permita preservar la posibilidad de desarrollar una actividad de subsistencia. Por ello, no sólo en el derecho internacional sino también en la jurisprudencia de esta Corporación, se ha consagrado la obligación del Estado de promover la formalización minera. (...)*

*Aunado a lo anterior, en la Sentencia T-204 de 2014<sup>23</sup>, este Tribunal destacó que la minería de hecho ha sido “una actividad tolerada tácitamente por el Estado al permitir su funcionamiento y operación durante extensos periodos de tiempo. Circunstancia ésta que [la] convierte (...) en una situación (...) que debe ser vigilada y controlada de inmediato, sin desconocer la confianza legítima derivada*

<sup>18</sup> Para la precisión de estos efectos se tuvieron en cuenta los siguientes documentos: (i) MINISTERIO DE MINAS Y ENERGÍA, Política Nacional para la Formalización de la Minería en Colombia, 2014; (ii) DEFENSORÍA DEL PUEBLO, La minería de hecho en Colombia, 2010; y (iii) PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN, Minería ilegal en Colombia, informe preventivo.

<sup>20</sup> La Resolución 01677 de 2008 del Ministerio de la Protección Social prohíbe el trabajo de los menores de 18 años en la explotación de minas y canteras.

<sup>21</sup> Decreto 035 de 1994.

<sup>22</sup> Las licencias ambientales o los planes de manejo ambiental.

<sup>23</sup> M.P. Alberto Rojas Ríos.

Resulta fundamental, además, reconocer que si bien se han buscado procesos para el reconocimiento de la minería como una actividad ejecutada sin los permisos requeridos, pero permitida por el Estado, esta no se puede centrar únicamente en las actividades productivas, pues es claro que los explotadores mineros hacen parte de lo que se conoce como una cadena de suministro, la cual ha sido definida por la OCDE en su guía de debida diligencia para el suministro responsable de minerales así:

*“La Cadena de Suministros de Minerales: El proceso de llevar un mineral en bruto al mercado de consumo involucra múltiples actores y por lo general incluye la extracción, el transporte, la manipulación, negociación, procesamiento, fundición, refinado y aleación, fabricación y venta del producto final. El término cadena de suministro se refiere al sistema de todas las actividades, organizaciones, actores, tecnologías, información, recursos y servicios involucrados en el movimiento del mineral desde el sitio de extracción hasta su incorporación al producto final para el consumidor.”*

Es claro, que cuando el Estado ha expresado que busca brindar protección a lo que reconoce como minero informal, y su proceso productivo, también ha avalado la comercialización de los productos explotados por este, los cuales claramente se han incorporado a la cadena de suministro, pero en la mayor parte de los casos, no ha variado la calificación de su procedencia, que continúa siendo informal.

No ha sido entonces únicamente la explotación de minerales sin las autorizaciones requeridas lo que con el transcurso del tiempo permitió el Estado colombiano, sino también el beneficio, transporte, comercialización, y hasta exportación de dicho mineral. Esto es más claro aún, cuando se evidencia según los estudios realizados, que la mayor parte del mineral exportado en el país, y que por tanto pagó regalías (ya que es un requisito sin el cual el mineral no puede ser exportado), proviene de minería informal, entendiendo esta para el caso específico como aquella ejecutada sin permisos. Lo dicho, evidencia que el Estado no solo ha permitido, si no que ha sido partícipe del desarrollo de una actividad ejercida en condiciones de informalidad, debido a que avalaba la exportación y el pago de impuestos, que tenía conocimiento de que no procedían de minas autorizadas.

Teniendo en cuenta lo anterior, no se puede desconocer que la obligación de diferenciar la minería ilegal de la informal, y de proteger esta última, no se ciñe únicamente a la actividad productiva, pues no es solo minero el que explota, si no aquel que ha hecho parte de la cadena de suministro de minerales, y que ha generado una expectativa de la permisión de su actividad, por el comportamiento de la administración con relación al ejercicio de su actividad.

Es necesario también recordar, que la Corte Constitucional en reiteradas sentencias ha expresado que a diferencia de la minería ilícita la minería de hecho o informal, este tiene vocación por formalizarse mientras el ilegal no. Al respecto dijo que es la clara obligación del Estado de promover la formalización minera.

Respecto al tema, resalta la Sala las manifestaciones realizadas por la Corte Constitucional, que recordando los impactos negativos que genera la minería ilegal, precisa la importancia de combatirla a través de la formalización, expuestas en la Sentencia C-259 de 2016 que se transcribe *in extenso* por la importancia que ello representa para el asunto abordado:

*“La importancia de combatir la minería ilegal se encuentra en los efectos negativos que produce en el ámbito económico, social y ambiental. En cuanto al componente económico, porque al ser la minería una actividad que impacta de forma irremediable en el medio ambiente<sup>17</sup>, lo que justifica su control por parte del Estado, cuando la misma se realiza por fuera del derecho, conduce a que ese deber de supervisión no sea efectivo y, por ende, a que no exista la posibilidad de*

*del ejercicio al derecho al trabajo de los trabajadores informales que logran cubrir su mínimo vital con la labor de explotación minera informal”.*

*Bajo esta consideración se observa que los procesos de formalización minera constituyen un mecanismo al cual debe acudir el Estado para lograr acercar una realidad social a las exigencias que se imponen en la ley para efectos de explorar y explotar un yacimiento minero de propiedad del Estado. Por esta vía, las deficiencias operativas que permitieron el desarrollo de una actividad sin título, logran brindar una solución frente a quienes han tenido en dicho oficio la fuente por excelencia de su subsistencia.*

*En este sentido, la importancia de la formalización radica en que opera como un mecanismo de prevención y control, en el que al mismo tiempo que permite preservar derechos constitucionales como el trabajo, la libertad de empresa y el mínimo vital, contribuye al fortalecimiento del Estado, pues le otorga a este último un conjunto herramientas jurídicas para asegurar, no sólo que se cumplan los estándares ambientales requeridos, sino también los deberes y obligaciones que existen en términos económicos, laborales, de prevención y seguridad en las labores mineras. Se pasa entonces de una actividad sin supervisión y vigilancia del Estado a una que debe ajustarse, como consecuencia del proceso de legalización, a los parámetros legales que rigen su ejercicio, especialmente aquellos referidos con el amparo del medio ambiente”.* (Negritas y subrayas de la Sala)

**III. ARTICULADO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE**

**PROYECTO DE LEY # 344 de 2020 Senado**

**“Por medio de la cual se reforma la Ley 685 de 2001 con el propósito de resolver el tema de la existencia de una minería de hecho o informal y para dar cumplimiento a las obligaciones adquiridas por el Estado colombiano en el Convenio de Minamata”**

**Artículo 1º: Definición de tipos de minería:** Adiciónese el siguiente artículo a la Ley 685 de 2001:

**Artículo 30 A: Definición de pequeña, mediana y gran minería:** Para determinar el tamaño del tipo de minería se tendrán en cuenta como criterios fundamentales el tamaño del área, el volumen o tonelaje de materiales útiles y estériles extraídos de la mina durante un determinado tiempo; también se tendrán en cuenta la capacidad instalada para extracción de materiales y las inversiones.

Con base a estos fundamentos se establecen los valores máximos y mínimos que deben encuadrar la minería de subsistencia, la pequeña, la mediana y la gran minería en explotaciones a cielo abierto y subterráneo para cuatro (4) grupos de minerales o materiales a saber:

1. Metales y piedras preciosas.
2. Carbón.
3. Materiales de construcción.
4. Otros.

En este último grupo se incluyen todos los minerales metálicos y no metálicos, no clasificables en los tres (3) primeros.

Los títulos mineros que se encuentren en la etapa de exploración, o construcción y montaje, se clasificarán en pequeña, mediana o gran minería con base el número de hectáreas otorgadas en el respectivo título minero, acorde con la tabla siguiente:

CLASIFICACIÓN	NÚMERO DE HECTÁREAS
Pequeña	Menor o igual a 150 has.
Mediana	Mayor a 150 has pero menor o igual a 5.000 has.
Grande	Mayor a 5.000 has. pero menor o igual a 10.000

Los títulos mineros que se encuentren en la etapa de explotación, con base en lo aprobado en el respectivo Plan de Trabajo y Obras, o en el documento técnico que haga sus veces, se clasificarán en median o grande minería, de acuerdo con el volumen de la producción minera máxima anual, para los siguientes grupos de minerales: carbón, materiales de construcción, metálicos, no metálicos, metales preciosos, piedras preciosas y semi preciosas, como se muestra a continuación:

MINERAL	PEQUEÑA		MEDIANA		GRAN	
	Subterránea	Cielo abierto	Subterránea	Cielo abierto	Subterránea	Cielo abierto
<b>Carbón (Ton/año)</b>	Hasta 60.000	Hasta 45.000	Más de 60.000 hasta 650.000	Más de 45.000 hasta 650.000	Más de 650.000	Más de 850.000
<b>Materiales de Construcción (M3/año)</b>	N/A	Hasta 30.000	N/A	Más de 30.000 hasta 350.000	N/A	Más de 350.000
<b>Metálicos (Ton/año)</b>	Hasta 25.000	Hasta 50.000	Más de 25.000 hasta 400.000	Más de 50.000 hasta 750.000	Más de 400.000	Más de 750.000
<b>No metálicos (Ton/año)</b>	Hasta 20.000	Hasta 50.000	Más de 20.000 hasta 300.000	Más de 50.000 hasta 1'050.000	Más de 300.000	Más de 1'050.000
<b>Metales preciosos (oro, plata y platino) (Ton/año) o (M3/año)</b>	Hasta 15.000 Ton/año	Hasta 250.000 M3/año	Más de 15.000 hasta 300.000 Ton/año	Más de 250.000 hasta 1'500.000 M3/año	Más de 300.000 Ton/año	Más de 1'500.000 M3/año
<b>Piedras preciosas y semi</b>	Hasta 20.000	N/A	Más de 20.000 hasta 50.000	N/A	Más de 50.000	N/A

de arenas y gravas de río destinadas a la industria de la construcción, arcillas, metales preciosos, piedras preciosas y semipreciosas, por medios y herramientas manuales, sin la utilización de equipo mecanizado o maquinaria para su arranque. Solo se permitirán motobombas hasta diez (10) caballos de fuerza (HP) y mangueras de hasta cuatro (4) pulgadas de diámetro para la remoción para su posterior selección de arenas húmedas.

En este tipo de minería se entienden incluidas las labores de barequeo y las de recolección de los minerales mencionados en este artículo que se encuentren presentes en los desechos de explotaciones mineras, independientemente del calificativo que estas asuman en las diferentes zonas del territorio nacional.

**ARTÍCULO 4º.** Requisitos y topes para ejercer la minería de subsistencia. Modifíquese el Artículo 156 de la Ley 685 de 2001, el cual quedará así:

**ARTÍCULO 156.** Requisitos para la minería de subsistencia. Para ejercitar la minería de subsistencia será necesario inscribirse ante el alcalde, como vecino del lugar en que se realice y si se efectuare en terrenos de propiedad privada, deberá obtenerse la autorización del propietario. Corresponde al alcalde resolver los conflictos que se presenten entre los barequeros y los de éstos con los beneficiarios de títulos mineros y con los propietarios y ocupantes de terrenos.

**PARÁGRAFO:** Los topes o volúmenes máximos para catalogar una explotación minera como minería de subsistencia, serán los siguientes:

MINERAL Y/O MINERALES	VALOR PROMEDIO MENSUAL	VALOR MÁXIMO PRODUCCION ANUAL
Metales preciosos (oro, plata, platino)	35 gramos (g)	420 gramos (g)
Arenas y gravas de río (destinados a la industria de la construcción)	120 metros cúbicos (M3)	1.440 metros cúbicos (M3)
Arcillas	80 toneladas (ton)	960 toneladas (ton)
Piedras Esmeraldas	60 quilates	720 quilates
Preciosas Morrillas	1.200 quilates	1.440 quilates
Piedras semipreciosas	1.200 quilates	1.440 quilates

La producción aquí referenciada, debe medirse de manera individual, es decir, frente a cada minero de subsistencia.

**ARTÍCULO 5º.** Piedras preciosas y semipreciosas. Adiciónese un parágrafo al Artículo 10 de la Ley 685 de 2001, que defina las piedras preciosas y semipreciosas el cual quedará así:

**PARÁGRAFO:** Se define como piedras preciosas y semipreciosas, a los minerales naturales no renovables sólidos naturales e inorgánicos, cuya ordenación interna condiciona su estructura química y forma externa, y que sus cualidades de belleza, durabilidad y rareza sea posible de acreditarse por intermedio de sus propiedades ópticas: color, transparencia, brillo y dispersión, su inalterabilidad frente a diversos agentes y su escasez natural.

**ARTÍCULO 6º Superposición de títulos.** Modifíquese el artículo 63 de la Ley 685 de 2001 quedará así:

**ARTÍCULO 63:** Sobre el área objeto de una concesión en la que se cuente con P.T.O., podrán los terceros solicitar y obtener nuevo contrato sobre minerales distintos de los de aquella si el concesionario no ha ejercitado el derecho a adicionar el objeto de su contrato, en los términos del artículo 62 anterior. Así mismo se podrá solicitar la legalización de minería de hecho de aluvión o área de reserva especial, sobre los contratos de concesión

preciosas (Ton/año)						

Para el momento de la aprobación de esta reforma la minería pequeña, mediana y gran minería se clasificará utilizando los siguientes valores para la capacidad anual proyectada de extracción de materiales, la cual se determinará el correspondiente Programa de Trabajo e Inversiones (PTI):

**ARTÍCULO 2º Definiciones:** Adiciónese el siguiente Artículo a la Ley 685 de 2001:

**Artículo 30 B.** Para efectos de la mayor claridad en el conjunto de la cadena de producción minera, se modificarán y establecerán las siguientes definiciones en el Glosario Minero, Decreto 2191 de 2003:

**Cadena de suministro minera:** El proceso de llevar un mineral en bruto al mercado de consumo involucra múltiples actores y por lo general incluye la extracción, transporte, manipulación, negociación, procesamiento; fundición, refinado y aleación en algunos de los minerales metálicos, fabricación y venta del producto final. El término cadena de suministro se refiere al sistema de todas las actividades, organizaciones, actores, tecnologías, información, recursos y servicios involucrados en el movimiento del mineral desde el sitio de extracción hasta su incorporación al producto final para el consumidor.

**Minero Legal:** es la persona natural o jurídica que lleva a cabo explotaciones de depósitos y/o yacimientos mineros, con los permisos o autorizaciones requeridos por el ordenamiento jurídico.

**Minero ilegal:** Es la persona natural o jurídica que, sin título minero inscrito en el Registro Minero Nacional, o sin contar con las autorizaciones o permisos requeridas por el ordenamiento jurídico, lleva a cabo explotaciones de depósitos y/o yacimientos mineros, al servicio de grupos armados ilegales, con el propósito de ejercer el lavado de activos ilegales procedentes de actos de corrupción, narcotráfico, terrorismo, o cualquier otra actividad delictiva.

**Minero tradicional o de hecho:** persona natural o jurídica, que ha ejecutado las actividades de explotación de minerales sin contar con los permisos y autorizaciones requeridas por el ordenamiento jurídico, con una vigencia de tiempo determinada. También se considerarán mineros tradicionales aquellos que adquirieron productos de estos explotadores para su beneficio y/o comercialización, que acrediten el ejercicio de tales actividades con una vigencia de tiempo determinada.

La actividad de extracción desarrollada por un minero tradicional no se limita a aquella realizada en una misma área, de manera artesanal o para la simple subsistencia, o a través de técnicas rudimentarias y sin ningún tipo de tecnología.

**Minero informal:** persona natural o jurídica, que sin contar con las autorizaciones o permisos requeridos por el ordenamiento jurídico, lleva a cabo explotaciones de depósitos y/o yacimientos mineros y ha presentado su vocación formalizadora.

Se determina la vigencia de tiempo exigible al que explota, beneficia o comercializa minerales, para que sea considerado como minero tradicional, la fecha de entrada en vigor del Decreto 480 del 6 de marzo de 2014, que abre el escenario de la formalización.

**Artículo 3º. Minería de Subsistencia:** Modifíquese el artículo 155 de la Ley 685 de 2001, el cual quedará así:

**ARTÍCULO 155: Minería de subsistencia** es la actividad minera desarrollada por personas naturales o grupo de personas que se dedican a la extracción y recolección, a cielo abierto,

minera de oro, de titulares que solo estén interesados en la explotación del mineral de veta. En este evento las solicitudes de dichos terceros, solo se podrán aceptar una vez que la autoridad minera haya establecido, por medio de peritos designados por ella, que las explotaciones de que se trate sean técnicamente compatibles. Este peritaje se practicará con citación y audiencia del primer proponente o contratista y la materia se resolverá al pronunciarse sobre la superposición de las áreas pedidas por los terceros. En el caso de la legalización de explotaciones de minería de hecho de aluvión y áreas de reserva especial, la autoridad minera también definirá la manera en que las explotaciones concurrentes se pueden efectuar.

**PARÁGRAFO:** Para los casos descritos en este artículo, los titulares mineros tienen la expresa obligación de iniciar proceso de concertación para la regularización y legalización, con mineros tradicionales que tengan Unidades de Producción Minera (UPM) dentro del área otorgada. Esta concertación será supervisada por la autoridad minera competente.

**ARTÍCULO 7º:** Adiciónese un literal al Artículo 112 de la Ley 685 de 2001, el siguiente literal:

**k)** El no haber informado al momento de solicitar el título minero la existencia de minería de hecho. En esta eventualidad se subsanará la caducidad con la cesión de derechos a los explotadores tradicionales o de hecho que demuestren haber ejercido la actividad en el territorio antes del otorgamiento del título.

**ARTÍCULO 8º.** Adiciónese al Artículo 16 de la Ley 685 de 2001, sobre la validez de la propuesta los siguientes parágrafos:

**PARÁGRAFO 1.** Los solicitantes de propuesta de contrato de concesión deberán señalar si dentro del área solicitada existe algún tipo de explotación minera, indicando su ubicación y metodología utilizada para conocer la existencia o no de dicha minería. La Autoridad Minera en un plazo no mayor a tres (3) meses deberá certificar, si la hubiere, el tipo de minería existente.

Si hubiere minería de hecho tradicional, ancestral o informal, se dará aplicación a lo previsto en los artículos 31 y 248 y las demás disposiciones aplicables del Código de Minas y en su defecto a poner en conocimiento de las demás autoridades competentes de las Ramas Ejecutiva y Judicial para que se adelanten las acciones administrativas y penales previstas en los artículos 159 y 164 del Código de Minas y las demás disposiciones aplicables del Código Penal.

En caso que el solicitante de contrato de concesión no informe sobre la existencia de minería, dará lugar al rechazo de la solicitud, o multa en el caso de contar con contrato de concesión, si la Autoridad Minera detecta que existe minería y que el concesionario no ha procedido, en el último caso, de acuerdo con los artículos 306, 307 y siguientes del Código de Minas.

De existir minería tradicional constatada por la Autoridad Minera y de no haber sido informada por el solicitante y encontrándose en ejecución el contrato de concesión, se suspenderá el contrato por el término de seis meses para el área en discusión, dentro de los cuales las partes procederán a hacer acuerdos para su formalización. De no llegar a acuerdos se acudiría a mecanismos de arbitramento técnico previsto en el artículo 294 del presente código, cuyos costos serán a cargo de las partes. El tribunal de arbitramento definirá cuál es el mejor acuerdo que será de obligatorio cumplimiento y que debe incluir un área no inferior al 30% para la continuidad de explotación a formalizar.

Se entiende por minería tradicional aquellas que realizan personas o grupos de personas o comunidades que explotan minas de propiedad estatal sin título inscrito en el Registro Minero Nacional y que acrediten que los trabajos mineros se vienen adelantando en forma continua durante cinco (5) años, a través de documentación comercial y técnica, y una existencia mínima de diez (10) años anteriores a la vigencia de esta ley.

**PARÁGRAFO 2.** El tiempo máximo para que la autoridad minera resuelva la solicitud de contrato de concesión será de ciento ochenta días (180) calendarios, entendidos estos como aquellos atribuibles a la institucionalidad minera. En caso de incumplimiento, dicha mora será causal de mala conducta para el funcionario responsable.

**ARTÍCULO 9º: Preeminencia de áreas sobre títulos mineros y autorización para trabajar en medio del trámite de PTO y el EIA.** El artículo 31 de la Ley 685 de 2001 quedará así:

**ARTÍCULO 31. RESERVAS ESPECIALES.** La autoridad minera por motivos de orden social o económico determinados en cada caso, de oficio o por solicitud expresa de la comunidad minera, en aquellas áreas en donde existan explotaciones tradicionales de minería informal, estará obligada a delimitar Áreas de Reserva Especial, en las cuales temporalmente no se admitirán nuevas propuestas, sobre todos o algunos minerales. La concesión sólo se otorgará a las mismas comunidades que hayan ejercido las explotaciones mineras tradicionales, así hubiere solicitud de terceros. Todo lo anterior sin perjuicio de los títulos mineros vigentes, o reconocidos.

**PARAGRAFO 1:** Una vez hecha la solicitud para declaración y delimitación de una Área de Reserva Especial, los mineros que han ejercido allí su actividad, podrán continuar sus trabajos de explotación minera en las mismas condiciones en que lo venían haciendo, hasta que completen los trámites de PTO y EIA o la solicitud sea rechazada. Mientras se surte este proceso deberán elaborar unas guías minero-ambientales y someterlas a la aprobación de la autoridad ambiental competente.

**PARÁGRAFO 2.** Para las Áreas de Reserva Especial aplica lo dispuesto en el artículo 2º de esta Ley que modifica el artículo 63 de la Ley 685 de 2001.

**Artículo 10º: Periodo de explotación anticipada para piedras preciosas y semi preciosas.** Adiciónese un parágrafo al artículo 73 de la Ley 685 de 2001, el cual quedará así:

**PARÁGRAFO:** El periodo de explotación anticipada comercial para minerales naturales no renovales catalogados como piedras preciosas y semipreciosas se fusionará e iniciará formalmente en el periodo de exploración utilizando obras, instalaciones y equipos provisionales o con la disposición de obras e instalaciones definitivas, y cumpliendo con las guías minero-ambientales para la etapa de explotación.

**ARTÍCULO 11º. Formalización minería anterior a títulos e incluso posterior.** Modifíquese el Artículo 165 de la Ley 685 de 2001 el cual quedará así:

**ARTÍCULO 165. Legalización de la minería tradicional.** Las personas, los grupos o asociaciones de minería ancestral o tradicional, que exploten minas sin título inscrito en el Registro Minero Nacional o el que haga sus veces, deberán iniciar el proceso de formalización y legalización so pena de ser requeridos por la autoridad minera o sus delegados, por una sola vez, para que en el término de 90 días calendario siguientes a la notificación, demuestren su condición individual, de grupo o asociación de minería ancestral o tradicional, acreditando que los trabajos mineros se vienen adelantando por el o los solicitantes, sus padres o hermanos mayores en forma continua o discontinua desde antes de la vigencia del Decreto 480 del 6 de marzo de 2014 mediante pruebas documentales, testimoniales, comerciales o técnicas. De no demostrarse dicha condición, se entenderá que se desiste de la solicitud y se procederá con las sanciones correspondientes. La condición de tradicionalidad y ancestralidad se deben demostrar, pero no necesariamente ligadas a un sitio específico.

Mostrada aquella condición, la autoridad minera dará trámite al proceso de formalización para que a la mina o minas correspondientes les sean otorgadas en concesión, ordenándole al individuo, grupo o asociación el cumplimiento de los requisitos de fondo y de forma y

siempre que el área solicitada se hallare libre para contratar o haya sido objeto de solicitud o titulación minera con fecha posterior a la que el o los solicitantes demuestren haber estado ejerciendo la actividad.

Si el área solicitada se encuentra ocupada por un titular minero y siempre que el individuo, grupo o asociación demuestre una antigüedad mayor a la que tiene la concesión, se procederá a verificar las condiciones de cumplimiento de las obligaciones del titular minero y en caso de hallarse en causal de caducidad se tendrá como primera opción para continuar el trámite la solicitud de legalización debidamente presentada, una vez caducado el contrato.

En el evento en que el titular se encuentre al día en sus obligaciones y se pruebe que el solicitante de formalización llegó al área en fecha posterior a la que el titular inició el proceso de titulación minera, la Autoridad Minera mediará entre las partes para que lleguen a acuerdos, como la suscripción de Contratos de Asociación, Operación, o subcontratos de formalización debidamente inscritos en el Registro Minero Nacional previstos en el artículo 221 del presente Código, entre otros, que permitan la explotación por parte de las personas, grupos o asociaciones. En caso de no llegar a un acuerdo entre las partes en un plazo no mayor de seis (6) meses, se rechazará de plano la solicitud de formalización y habrá lugar a todas las sanciones previstas en la ley. En todo caso habrá mediación de la autoridad competente.

**PARÁGRAFO 1:** Mientras que el proceso de legalización no sea resuelto por la autoridad minera, no habrá lugar a proceder, respecto de el o los interesados, mediante las medidas previstas en los artículos 161, 306 y 307, ni a proseguirles las acciones penales señaladas en los artículos 159 y 160 de este Código, ni a las de la Ley 1801 de 2016. Todos los procedimientos contra presuntos perturbadores en zonas tituladas, se rigen por lo establecido en el Código de Minas. La constancia expedida reconociendo la calidad de minero tradicional, servirá como justificación de aquellas conductas realizadas con anterioridad a su declaratoria, y hasta aquellas que se ejecuten en la vigencia del proceso de legalización.

**PARÁGRAFO 2:** Aquellas personas dedicadas a la comercialización y o beneficio de minerales, que acrediten la tradicionalidad en el ejercicio de estas actividades, y que demuestren haber obtenido minerales de los explotadores mineros definidos en el artículo 2º de esta ley, o de mineros de subsistencia que no cumplan con los requisitos dispuestos en el ordenamiento jurídico con antelación al 27 de junio de 2017, tendrán un tratamiento especial, con el fin de poder normalizar su situación en el ámbito minero, tributario, penal, y demás, siempre que las irregularidades sean consecuencia de las relaciones comerciales sostenidas con mineros tradicionales, informales, y aquellos mineros de subsistencia que no cumplan con los permisos requeridos antes de del 27 de junio de 2017.

**ARTÍCULO 12º:** Adiciónese un artículo a la Ley 685 de 2001.

**Artículo 112 A: Solicitud de declaratoria de caducidad.** La caducidad, como consecuencia del incumplimiento de las obligaciones de los titulares mineros, podrá ser solicitada por terceros, debiendo crearse un mecanismo para ello, donde aquel que la solicita pueda presentar elementos de prueba que soporten los incumplimientos a los que hace referencia.

Aquella declaratoria de caducidad que se inicie de oficio por la autoridad minera, deberá realizarse de manera pública, y en ella podrán participar terceros, y presentar elementos probatorios para acreditar los incumplimientos del titular minero e incluso controvertir las pruebas o argumentos de justificación presentados por el titular para impedir la declaratoria de caducidad. En estos casos, y si se tratare de un minero tradicional, tendrá él la preferencia para solicitar la adjudicación de las áreas que queden libres por la declaratoria de caducidad.

**ARTÍCULO 13º:** Adiciónese un inciso y un parágrafo al artículo 32 de la Ley 685 de 2001.

**Publicación de áreas libres:** Con el fin de contar con áreas para efectuar procesos de legalización y formalización minera, a partir de la vigencia de esta disposición, las áreas mineras que sean liberadas por devolución de áreas o por terminación de títulos mineros, independiente de la causa que haya dado lugar a dicha terminación, deberán ser publicadas en la página de la Agencia Nacional de Minería, y durante el primer mes, contado desde la

publicación del área libre, sobre la misma solo se recibirán propuestas para la formalización y/o legalización de mineros tradicionales o informales.

**PARÁGRAFO:** Con el mecanismo de publicación que se implemente, se debe asegurar el conocimiento efectivo de todos los mineros de las áreas que han sido liberadas.

**ARTÍCULO 14º.** Adiciónese un artículo a la Ley 685 de 2001.

**ARTÍCULO 28 A: Exclusión de resguardos o consejos comunitarios.** Ninguna de las disposiciones que se adoptan mediante esta Ley podrá aplicarse en territorios correspondientes a Resguardos Indígenas o Consejos Comunitarios, de Negritudes, ni aplican para organizaciones, comunidades o personas pertenecientes a etnias o comunidades afro descendientes, para los cuales rigen normas especiales.

**ARTÍCULO 15º: Vigencia y derogatorias.** La presente ley rige a partir de su promulgación deroga todas aquellas normas que le sean contrarias.

#### IV. PROPOSICIÓN

Manifestado el beneficio que tiene esta iniciativa para para los mineros pequeños, medianos e informales cuya subsistencia depende de las actividades mineras. En consecuencia, rendimos ponencia positiva sobre el presente proyecto y proponemos a la Comisión Quinta del Senado dar debate y aprobar el *Proyecto de ley número 344 de 2020*.

Con base en los anteriores argumentos, presentamos el presente proyecto de ley para que sea discutido en el Congreso de la República.

Agradecemos la atención prestada,



**JORGE ENRIQUE ROBLEDO**  
Senador



**GUILLERMO GARCÍA REALPE**  
Senador



**SANDRA ORTIZ**  
Senadora



**DAIRA DE JESÚS GALVIS MÉNDEZ**  
Senadora

**ALEJANDRO CORRALES**  
Senador

#### COMISION QUINTA CONSTITUCIONAL PERMANENTE SECRETARIA GENERAL

Bogotá D.C., treinta y uno (31) de mayo de dos mil veintiuno (2021)

En la fecha, siendo las seis (06:11 p.m.) se recibió el informe de ponencia positivo para primer debate al **Proyecto de Ley No. 344 de 2020 Senado** "Por medio de la cual se reforma la Ley 685 de 2001 con el propósito de resolver el tema de la existencia de una minería de hecho o informal y para dar cumplimiento a las obligaciones adquiridas por el Estado colombiano en el Convenio de Minamata", firmado por los honorables senadores Jorge Enrique Robledo Castillo, Guillermo García Realpe, Sandra Liliana Ortiz Nova y Daira de Jesús Galvis Méndez.

Se solicita su respectiva publicación en la Gaceta del Congreso a la Oficina de Leyes de Senado.



**DELCEY HOYOS ABAD**  
Secretaria General

# INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE EN SENADO DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 416 DE 2021 SENADO

*por medio de la cual se crea un Sistema de Ingreso Vital para Colombia como primer paso para la instauración de una Renta Básica de Ciudadanía universal, incondicional e individual.*

Bogotá, D.C., mayo de 2021

Honorable Senador  
**JOSÉ ALFREDO GNECCO ZULETA**  
Presidente Comisión Tercera  
Senado de la República  
La Ciudad

**Ref:** INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE EN SENADO DEL PROYECTO DE LEY No. 416 DE 2021 SENADO. *"Por medio de la cual se crea un Sistema de Ingreso Vital para Colombia como primer paso para la instauración de una Renta Básica de Ciudadanía universal, incondicional e individual."*

Distinguido señor Presidente,

Reciba un cordial saludo. Atendiendo la designación que la Mesa Directiva de la Comisión Tercera de Senado nos hiciera como ponentes, según oficio fechado el siete (7) de abril de 2021 y notificado en la misma fecha; en virtud de las facultades constitucionales y las de la Ley 5ª de 1992, y dentro de la proroga conferida, me permito poner a consideración de los Honorables Senadores de la Comisión Tercera Constitucional Permanente, el Informe de Ponencia para Primer Debate del Proyecto de Ley de la referencia, en los siguientes términos:

## I. Antecedentes del proyecto

La iniciativa es de origen parlamentario. El proyecto 416 de 2021 Senado fue radicado el pasado dieciocho (18) de marzo de 2021 por la Senadora Victoria Sandino Simanca Herrera y, fue publicado en la Gaceta del Congreso No. 176 de 2021.

El pasado 12 de mayo de 2021, el Senador Ponente Luis Iván Marulanda Gómez, radicó ponencia negativa, en la que destaca la importancia de la iniciativa y resalta la pertinencia económica y jurídica descrita en la exposición de motivos de la iniciativa; pero, insiste en archivar el proyecto, aduciendo, no sólo la existencia de otro de similar materia que fue producto de un amplio consenso entre varios sectores, respecto del cual la Senadora Sandino Simanca es también autora; sino, por la imposibilidad fiscal que exige la iniciativa para su ejecución. La ponencia se encuentra publicada en la Gaceta del Congreso No. 413 de 2021.

## II. Articulado

El texto del proyecto de ley 416 de 2021 Senado está compuesto por trece (13) artículos sin un artículo de vigencia.

El primer artículo, establece el objeto de la ley, el cual es la creación del Sistema de Ingreso Vital -SIV- como la garantía del derecho fundamental a un mínimo vital de subsistencia.

El segundo, reconoce al SIV como el derecho de ciudadanía un ingreso que le permita superar la pobreza monetaria y complementar otros derechos, como un

mecanismo para materializar el derecho a la existencia y los derechos económicos, sociales y culturales.

El artículo tercero, determina el valor del SIV, el cual será la línea de pobreza monetaria más alta calculada por el DANE y, se entregará a cada persona.

El cuarto, indica que el ingreso que se incluye en el SIV está exento de toda imposición tributaria.

El artículo quinto, prescribe que el derecho a la recepción del ingreso del SIV tendrá vigencia durante el período en que la persona beneficiaria reúna los requisitos establecidos para el SIV.

El sexto, se refiere a la implementación del SIV de manera progresiva. En principio estará orientada a la superación de los distintos tipos de "injusticia social" que golpean a los grupos sociales más vulnerables de la sociedad. En el largo plazo, el SIV se convertirá en una Renta Básica de Ciudadanía que garantizará a cada persona residente en Colombia.

En el artículo séptimo se estructuran tres pilares por los que estará compuesto el SIV, 1. Pilar de Ingreso Vital de Existencia dirigido a personas con discapacidad y las personas mayores no jubilados; 2. Pilar de Ingreso Vital Garantizado otorgado a todas las personas mayores de edad dedicadas a labores del hogar y del cuidado no remuneradas, y; 3. Pilar de Ingreso Vital Remunerado, el cual busca garantizar un ingreso vital a las personas mayores de edad en situación de desempleo para asegurarles una subsistencia mínima a ellas y sus familias, mientras consiguen un nuevo trabajo.

En el octavo, se formula el financiamiento para el SIV, el cual será por medio de instrumentos fiscales redistributivos de ingresos y gastos de fuente fiscal permanente de recursos que pertenecen al PGN, tema que será reglamentado por el Gobierno Nacional.

El artículo noveno faculta al Gobierno Nacional para que designe la Entidad gestora del SIV y el régimen de funcionamiento.

Igualmente, el décimo faculta al Gobierno Nacional para que reglamente el SIV en un plazo máximo de un año.

Por su parte, el artículo décimo primero insta al Gobierno Nacional la conformación de una Comisión de Estudios destinada a establecer una estrategia económica, política, social y cultural que permita instaurar en una Renta Básica de Ciudadanía en Colombia.

Los artículos décimo segundo y décimo tercero establecen las causales de suspensión del derecho al ingreso y, los efectos de la extinción y la obligación de reintegro.

## III. Objeto de los Proyectos:

Como se ha venido exponiendo, la iniciativa tiene por objeto crea un Sistema de Ingreso Vital para Colombia como primer paso para la instauración de una Renta Básica de Ciudadanía universal.

## IV. Justificación

La iniciativa presentada por la Senadora Victoria Sandino Simanca tiene como premisa fundamental la existencia de "injusticias sociales" originadas por las condiciones de desigualdad y precariedad de garantía de derechos generadas por el capitalismo. Soporta esta premisa, en diversa literatura académica relacionada con la renta básica que lo entiende como un *"un ingreso pagado por el estado a cada miembro de pleno derecho de la sociedad o residente, incluso si no quiere trabajar de forma remunerada"*, entre otros aspectos teóricos sobre la materia.

Además, hace un análisis de la pobreza como consecuencia de una *"política social residual y neosocialista de las políticas neoliberales implementadas"* en Colombia, la cual se erige en un modelo procíclico del gasto social que se *"adecua a las necesidades del sistema financiero, la austeridad fiscal, la defensa de los derechos de propiedad y el fortalecimiento del clientelismo"*.

También, hace una crítica a la forma como se han erigido los programas sociales en el país, concluyendo que *"políticas se ven afectadas por el ciclo económico y político en cuanto a los límites presupuestales que las condicionan y las relaciones clientelares que las sostienen."*

Aunado a lo anterior, la crisis de la pandemia del COVID-19 ha profundizado una crisis económica y social que se presenta como una oportunidad para ofrecer nuevas herramientas que permitan *"enfrentar la emergencia sanitaria como superar el orden económico y social"*.

En ese sentido, se propone el SIV como una de las *"salidas que logren minimizar el sufrimiento humano provocado por la pandemia, pero habilitando espacios para la transgresión del orden socioeconómico imperante"* permitiendo *"establecerse como una alternativa al modelo neosocialista y residual."*

Así, refiere la autora " El Sistema de Ingreso Vital permite edificar un modelo de política social que le garantiza a cada persona una vida digna simplemente por el hecho de ser humano", concluyendo que el SIV es *"una alternativa transformadora y efectiva para garantizar ingresos vitales a las familias colombianas, disminuyendo directamente la tasa de desempleo, reconociendo los oficios del hogar realizados por hombres y mujeres como un trabajo que debe ser debidamente remunerado y garantizando un derecho a la existencia a las personas que no gozan de una pensión y a los niños, niñas, jóvenes, adultos y adultos mayores en condición de discapacidad"*.

Posteriormente, hace un diagnóstico sobre la pobreza monetaria, el desempleo y subempleo, el trabajo doméstico remunerado, trabajo doméstico y de cuidado no remunerado y respecto de la situación de las personas mayores en el país, mayormente utilizando cifras del DANE, acompañados de análisis de la CEPAL y propios de la autora.

Por otra parte, hace un recuento normativo desde la Declaración Universal de los Derechos Humanos, convenios de la Organización Internacional del Trabajo que, según apreciaciones de interpretes y el de ella propio, fundamentan el reconocimiento de la Renta Básica como un derecho en el ordenamiento jurídico internacional. Hace lo propio, en el marco jurídico nacional.

Por último, referencia algunas experiencias de Renta Básica en diferentes Estados, como Finlandia, Kenya, Namibia, Uganda y ciudades de Italia, España, Escocia, Francia, Canadá, Estados Unidos, Alemania, Brasil y la India, en los cuales se han adoptado medidas experimentales sobre renta básica.

## V. Concepto a la iniciativa

Una vez designado como ponente, dentro del estudio de la iniciativa, en virtud de la importancia y trascendencia de la materia de la iniciativa, solicité al Ministerio de Hacienda y Crédito Público su concepto sobre la iniciativa para abordar con mayor precisión el impacto de la propuesta normativa. Al momento de la radicación de la Ponencia, no se ha recibido dicho concepto. Sin embargo, consideramos necesario que, durante el primer debate de la presente, se escuche al Ministro de Hacienda y Crédito Público previa a la aprobación o negación del mismo.

## VI. Consideraciones de los Ponentes

La iniciativa, puesta a consideración a la Comisión Tercera, busca crear un Sistema de Ingreso Vital como una forma de contrarrestar las injusticias sociales, sin identificar claramente a qué se refiere con este término, para más adelante convertir este subsidio en una renta básica universal. Presentan dicha renta como la solución ante la precariedad que dice se genera en el país debido al capitalismo, desconociendo por completo los avances mundiales en nivel de pobreza y calidad de vida que las políticas de libre mercado han traído consigo. De igual manera crítica los modelos de política social implementados en el país afirmando que dichos modelos han generado profundización en la pobreza.

De acuerdo con el DPS programas como Familias en Acción, que llevan años brindando un apoyo económico condicionado a familias en condición de pobreza, han generado un impacto positivo en diferentes frentes socioeconómicos de las familias beneficiadas. Se ha demostrado que las personas que pertenecen al programa reducen su probabilidad de estar en pobreza extrema en 2 puntos porcentuales y a su vez en 4 puntos porcentuales de caer en pobreza. De igual manera, la condicionalidad del programa ha permitido avanzar en otros frentes como salud y educación aumentando en 14 puntos porcentuales la probabilidad de que los niños estén matriculados en instituciones educativas y 12 puntos porcentuales la probabilidad de ingresar a educación superior.

En cuanto al ámbito de salud, pertenecer al programa aumenta en 12,5 punto porcentuales la probabilidad de que los menores de 6 años asistan a los controles de crecimiento y desarrollo, también incrementa en 4 p.p. la probabilidad de tener el esquema de vacunación completo para los menores de 6 años. Ambos resultados se dan con mayor énfasis en la zona rural. Así mismo, evidencia una disminución en 2 p.p. la probabilidad de embarazo adolescente para las mujeres entre 14 y 19 años, impacto que, al desagregarse por zona de residencia, registra una disminución de 4 p.p. en la zona rural.

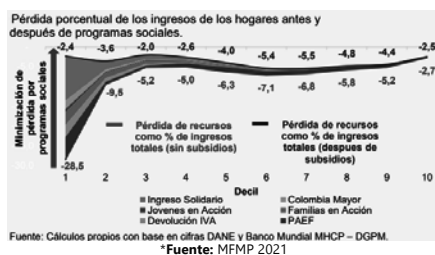
Respecto al mercado laboral el programa disminuye en 2 puntos porcentuales la probabilidad de trabajo infantil para los niños entre 12 y 17 años, impacto que es mayor en la zona rural, en donde la disminución es de 4 p.p. Así mismo, es importante destacar un efecto no directo del programa y es que disminuye en 4 p.p. la probabilidad de que existan personas en el hogar entre 16 y 24 años que no

estudien, no trabajen y no busquen trabajo, siendo mayores los efectos en la zona rural.

Argumentar, que las políticas sociales en el país *"han mostrado su falta de idoneidad para mejorar de manera duradera las condiciones de vida de las personas y su poco compromiso para impulsar el tránsito hacia sociedades más justas e igualitarias"* es desconocer por completo los avances en materia de pobreza y desigualdad que se ha gestado en el país y las políticas como Familias en Acción que ha permitido contrarrestar los efectos negativos de la pobreza en la salud y educación principalmente de los niños.

Ahora bien, es claro que la pandemia ha traído consigo grandes retos frente a la reducción de pobreza, por lo que es necesario generar nuevas políticas que permitan al país enfrentar este nuevo choque económico y social. Es por esto que desde el Gobierno Nacional se ha buscado impulsar, por el tiempo que sea necesario para enfrentar esta crisis, el programa de Ingreso Solidario que hoy beneficia a más de 3 millones de hogares y que junto con los giros extraordinarios de los programas tradicionales ha permitido a los hogares resistir en alguna medida las fuertes consecuencias socioeconómicas de la situación actual.

Tal como lo indica el Marco Fiscal de Mediano Plazo 2020 los programas de Ingreso Solidario y PAEF han sido los más relevantes en la aminoración del choque sobre los ingresos de los hogares. Cuando se desagrega el efecto sobre el bienestar por programa se encuentran efectos distintos según el nivel de ingreso: para el 40% de la población con menores ingresos el programa que más juega a favor en contrarrestar la pérdida de bienestar es el de Ingreso Solidario, lo que deja en evidencia la gran importancia que tiene este programa para los más vulnerables.



Adicionalmente, el DANE reveló recientemente los datos de pobreza para el 2020 en donde Colombia alcanzó un nivel de 42.5% de pobreza y 15.1% de pobreza extrema, cifras que son realmente desalentadoras ya que de alguna manera se perdieron avances en esta materia de más de 10 años. Sin embargo, un análisis muy importante que entregó el DANE evidenció que las ayudas extraordinarias, tanto de los giros extra de los programas de transferencias monetarias ordinarios como el de Ingreso solidario redujeron en 2.2 puntos porcentuales el nivel de pobreza y en 2.6 puntos porcentuales el nivel de pobreza extrema del país. Lo que evitó que 1.1 millones de personas cayeran en pobreza y; 1.3 millones, en pobreza extrema.

Por otro lado, frente a la estructuración del proyecto, es claro que la autora desconoce la institucionalidad del país. En ningún momento se hace referencia a quiénes serían los encargados de desarrollar e implementar el Sistema de Ingreso Vital que proponen, destacando únicamente de manera general una facultad reglamentaria al Gobierno Nacional, para todo lo relacionado con el SIV.

Varias de las características del sistema, como la definición de injusticia social, el derecho a la existencia, la condicionalidad del Sistema o la forma en que dicho subsidio puede incrementarse, carecen de criterios claros y objetivos. Se reconoce el hecho de que, en que se diera el caso de un aumento del valor del subsidio, este no supere el SMLMV toda vez que esto distorsionaría el mercado laboral, hecho que no puede dejarse al albedrío de una reglamentación gubernamental.

Así mismo, el sistema de pilares que establece el proyecto de ley dentro del Sistema se presta para generar distorsiones dentro del sistema de subsidios y política social existente en el país. Si bien, con estos pilares la autora busca garantizar unos recursos a diferentes tipos de población vulnerable, posibilitar la libre movilidad entre estos pilares, bajo las "preferencias individuales" y sin ninguna rigurosidad técnica, permite que, por ejemplo, una persona en situación de desempleo que ya no quiera seguir buscando trabajo decida declararse como alguien dedicado a su hogar y de esta manera, siendo una persona productiva, convertirse en un dependiente del Estado. Por esta razón, la condicionalidad de los subsidios es fundamental a la hora de establecer una política social, toda vez que de esta manera se brindan herramientas para que las personas salgan de una situación de pobreza más no se garantiza una dependencia para una subsistencia básica si proyección a mejorar en el futuro.

De igual manera, establecer un subsidio en igualdad de condiciones para un adulto mayor sin jubilación, un ama de casa, una persona con capacidades limitadas y una persona en situación de desempleo, impide fortalecer las falencias de cada individuo que lo han llevado a una situación de vulnerabilidad si es el caso. La focalización de los subsidios permite atender de manera acertada las necesidades de las personas y, evita la duplicidad de beneficios con el fin de poder llegar de una forma más amplia a quienes realmente lo necesitan y por el tiempo que sea necesario.

Finalmente, el impacto fiscal y el alcance del proyecto se convierten en un punto clave, ya que durante el primer año según las estimaciones de la autora serían necesarios \$15 billones y se beneficiarían 3.1 millones de personas, lo que implica que el costo sería el doble y los beneficiarios solo a un tercio de las personas, respecto al programa Ingreso Solidario. Si bien el ingreso de cada beneficiario sería mayor bajo las condiciones de este proyecto, lo consideramos injusto toda vez que sería necesario reducir el número de personas que reciben hoy parte del Ingreso Solidario lo que perjudica fuertemente a las familias, dado que, por la crisis, cualquier ingreso adicional puede hacer la diferencia.

Adicionalmente, dentro de las estimaciones de impacto que se encuentran en la exposición de motivos, se observa que los costos del programa ascienden al 4to año a \$60.5 billones de pesos, tres veces lo que la reforma tributaria de este año pretendía recaudar, por lo que se evidencia el impacto fiscal insostenible en el tiempo dado que por la crisis Colombia no cuenta con esos recursos y de igual manera la autora no propone fuentes adicionales de ingresos para conseguirlos.

El impacto fiscal de este proyecto toma aún más relevancia si tenemos en cuenta que la idea del proyecto es convertir eventualmente el Sistema de Ingreso Vital en una Renta Universal garantizada a cada residente en Colombia. Asumiendo que el ingreso entregado a cada colombiano se mantenga en el valor de la línea de pobreza establecida en este proyecto el costo anual sería cercano a los \$262 billones de pesos, equivalente al 83% del presupuesto estimado para todos los gastos del país en 2021, algo completamente insostenible e ineficiente.

Estamos de acuerdo en que, dada la coyuntura, es prioritario continuar apoyando a los hogares colombianos más vulnerables con ayudas adicionales a las tradicionales. Sin embargo, al contrario de la autora, consideramos que las políticas sociales implementadas en el país han hecho un buen trabajo en cuanto a la reducción de pobreza y que el buen desempeño del programa de Ingreso Solidario permite continuar trabajando sobre lo construido por el Gobierno Nacional. Es necesario fortalecer los instrumentos ya existentes para combatir la desigualdad, trabajar sobre las falencias u oportunidades de mejora en los programas y ante las necesidades actuales, en el caso de Ingreso Solidario, ampliar la base para que muchos más hogares puedan tener los beneficios ya mencionados.

**PROPOSICIÓN**

De acuerdo con las consideraciones expuestas, solicitamos a los Honorables Senadores de la Comisión Tercera Constitucional Permanente del Senado de la República, **negar en primer debate** el PROYECTO DE LEY No. 416 DE 2021 SENADO *"por medio de la cual se crea un Sistema de Ingreso Vital para Colombia como primer paso para la instauración de una Renta Básica de Ciudadanía universal, incondicional e individual"*, y en consecuencia ARCHIVAR la iniciativa.

De los Honorables Senadores,

**FERNANDO NICOLÁS ARAÚJO RUMIÉ**  
 Senador de la República  
 Ponente

Bogotá D.C., 31 de mayo de 2021

*En la fecha se recibió Ponencia y texto propuesto para primer Debate del Proyecto de Ley No. 416 de 2021 Senado. "POR MEDIO DE LA CUAL SE CREA UN SISTEMA DE INGRESO VITAL PARA COLOMBIA COMO PRIMER PASO PARA LA INSTAURACIÓN DE UNA RENTA BÁSICA DE CIUDADANÍA UNIVERSAL, INCONDICIONAL E INDIVIDUAL". Presentada por el Senador Fernando Nicolas Araujo Rumie.*

Cordialmente,

**RAFAEL OYOLA ORDOSGOITIA**  
 Secretario General  
 Comisión III – Senado.

## INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 407 DE 2021 SENADO

*por la cual se establece un Régimen de Transición a colombianos que no han definido su situación militar durante pandemia a causa del COVID-19, y se dictan otras disposiciones.*

INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY N° 407 DE 2021  
"Por la cual se establece un Régimen de Transición a colombianos que no han definido su situación militar durante pandemia a causa del COVID-19, y se dictan otras disposiciones"

Bogotá, D. C., 31 de mayo de 2021

Doctor  
**JUAN DIEGO GÓMEZ JIMÉNEZ**  
Presidente

Comisión Segunda Constitucional Permanente  
Honorable Senado de la República

Ciudad.

Distinguido Presidente:

En cumplimiento del honorario cargo impartido por la Mesa Directiva de la Comisión y en virtud de lo establecido en el artículo 150 y siguientes de la Ley 5ª de 1992, me permito someter a consideración informe de **ponencia positiva para segundo debate del Proyecto de ley número 407 de 2021 Senado** "Por la cual se establece un Régimen de Transición a colombianos que no han definido su situación militar durante pandemia a causa del COVID-19, y se dictan otras disposiciones".

### 1. TRÁMITE DE LA INICIATIVA.

El presente Proyecto de Ley fue presentado y radicado en la secretaría del Senado de la República el día 16 de marzo de 2021 por los Honorables Senadores Carlos Eduardo Guevara Villabón, Ana Paola Agudelo García, Aydeé Lizarazo Cubillos, Luis Fernando Velasco Chaves, y la Honorable Representante Irma Luz Herrera Rodríguez, y publicado en la **Gaceta del Congreso número 145 de 2021**.

Así mismo, fue remitido a la Comisión Segunda, para su respectivo trámite el 18 de marzo de 2020.

La ponencia para primer debate fue publicada en la Gaceta del Congreso número 212 de 2021 el 5 de abril de 2021.

Fue aprobado en Primer Debate por la Comisión Segunda el 25 de mayo de 2021, con dos modificaciones sugeridas por el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, en los artículos 3° y 4°, las cuales se describen en el resumen del articulado.

### 2. OBJETO.

La presente Ley tiene por objeto establecer disposiciones complementarias para la definición de la situación militar, de conformidad al artículo 216 de la Constitución Política de 1991, la Ley 1861 de 2017 y complementarias.

se podrá solicitar de manera presencial en cualquier distrito militar o de policía. No podrán pasar más de 15 días hábiles desde el inicio del trámite hasta la entrega de la libreta militar.

Así las cosas, se presenta para segundo debate el mismo texto concertado con la entidad y aprobado en primer debate.

**Artículo 3°.** Para este artículo se aprobó la proposición planteada por el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, que sugirió las siguientes modificaciones:

**Artículo 3° Difusión.** La Comisión de Regulación de Comunicaciones (CRC) **destinará autorizará espacios institucionales en los canales de televisión abierta, para la radiodifusión de contenidos realizados por el Ministerio de Defensa Nacional** Los medios de comunicación públicos nacionales, regionales y locales, incluyendo radio, televisión, medios impresos y digitales, deberán dar prolección a la difusión de información relacionada relacionados con las actividades del servicio de reclutamiento, control de reservas y la movilización.

Así las cosas, se presenta para segundo debate el mismo texto concertado con la entidad y aprobado en primer debate.

**Artículo 4°** Para colombianos en el exterior, para los varones entre 18 y 24 años cumplidos, la Dirección de Reclutamiento y Control de Reservas del Ejército Nacional, facilitará la definición de la situación militar, previa cancelación del 15% de 1 SMLMV para todos los casos.

Se suspenderá, durante el periodo de vigencia de la amnistía de la presente ley, el requisito de permanencia mínima en el exterior.

**Artículo 5.** Vigencia

### 4. ANTECEDENTES DEL PROYECTO.

**Ley 1243 de 2008.**

Estableció la primera amnistía para remisos, donde debían cancelar el 5% de un salario mínimo mensual legal vigente por concepto de laminación y expedición de la tarjeta militar.

**Ley 1861 de 2017.**

El Gobierno Nacional y el Congreso, dentro de la Reforma de la Ley de Reclutamiento, estimó necesario establecer un nuevo régimen de transición para poder facilitar el trámite de libreta militar a más de 1 millón de remisos e infractores.

**Ley de 1961 de 2019.**

Teniendo en cuenta que restaban cerca de 900.000 ciudadanos por resolver la situación militar, el Congreso adelantó la prórroga del régimen de transición para lograr resolver la situación militar de los

### 3. CONTENIDO DE LA INICIATIVA.

Resumen del articulado.

**Artículo 1°.** Contiene el objeto de la iniciativa que es establecer disposiciones complementarias para la definición de la situación militar, de conformidad al artículo 216 de la Constitución Política de 1991, la Ley 1861 de 2017 y complementarias.

**Artículo 2°.** Dar continuidad al régimen de transición por 18 meses a quienes cumplan las siguientes condiciones:

- Que, teniendo de 18 a 23 años, **cumplan con cualquiera de las causales de exoneración que trata el artículo 12 de la Ley 1861 de 2017.**
- Que tengan 24 años cumplidos **sin importar el estado de su trámite o clasificación en los sistemas de información, o que se encuentren en liquidación o por liquidar, o tengan recibo de pago vigente.**
- Colombianos residentes en el exterior.

Pagarán el (15%) de un SMLMV por concepto de trámite administrativo de la tarjeta de reservista militar o policial.

El Ministerio de Defensa definirá la herramienta virtual a través de la cual se podrá radicar el trámite de forma digital. Término de 15 días para resolver el trámite en cualquier Distrito y facilidad a través de Gobierno en Línea para trámites y pagos.

Se aplicará a través de un procedimiento simple y presentando únicamente la cédula.

El Ministerio de Defensa Nacional enviará un informe trimestral al Congreso de la República sobre la implementación del régimen de transición.

La exigencia de requisitos adicionales o demoras injustificadas que impidan acceder al beneficio será sancionado de acuerdo al Código Único Disciplinario.

El inciso tercero de este Artículo 2, queda aprobado en su primer debate conforme a la redacción planteada, mediante proposición sugerida por el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. Modificó la redacción original, en el siguiente sentido:

El Ministerio de Defensa **definirá la herramienta virtual a través de la cual habilitará la radicación de la solicitud del trámite digital. Dicha herramienta deberá cumplir con los lineamientos y estándares dados en el marco de la política de gobierno digital del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones con apoyo en la estrategia de Gobierno Línea, definirá la herramienta virtual a través de la cual habilitará la radicación de la solicitud del trámite virtual.** También

remisos. Por fallos de la plataforma Fénix y por causa de la Pandemia COVID-19, no pudo darse una implementación efectiva de la ley.

### 5. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO

**Sobre la necesidad de ampliar el régimen de transición**

La Ley 1861 de 2017 definió en su artículo 76 una amnistía para aquellos colombianos que no habían podido resolver su situación militar. El régimen de transición establecido en la misma ley, benefició a 56.774 ciudadanos<sup>1</sup> que se acogieron a la amnistía y los cuales pudieron acceder a tarjetas reservistas de segunda clase.

En 2019, se requirió de una nueva disposición mediante la Ley 1961 de 2019, dado que no todos los ciudadanos susceptibles del beneficio pudieron acceder al mismo. El régimen de transición establecido en la misma ley, benefició a 15.244 ciudadanos<sup>2</sup>.

En marzo de 2020, restaban por acceder cerca de 700.000 hombres<sup>3</sup> al beneficio de la amnistía, mes en que inició la pandemia COVID-19 la cual obligó a suspender los servicios de trámites administrativos a nivel nacional. Así mismo, El Comando de Reclutamiento y Control de Reservas del Ejército Nacional considero que uno de los principales obstáculos para alcanzar la meta de beneficiarios de la amnistía fue la pandemia COVID-19 con lo cual a pesar de haber realizado 98 jornadas nacionales de definición de la situación militar solo se logró beneficiar a 15.244 ciudadanos<sup>4</sup>. Por esta coyuntura, en el mes de octubre de 2020 y hasta el 27 de diciembre de 2020, fecha límite para la vigencia de la amnistía, cerca de 680.000<sup>5</sup> personas seguían en condición de remisos, por lo cual se ve necesario ampliar nuevamente el régimen de transición.

Concedores de la situación, el 17 de septiembre de 2020, en ejercicio de la función de control político, el senador Manuel Virgúez Piraquive, de la Bancada del Partido MIRA, realizó un Foro Virtual<sup>6</sup> convocando al Comando de Reclutamiento y a sectores interesados para conocer el estado de la aplicación de los beneficios de la Ley 1861 de 2017, para exentos, remisos y objetores de conciencia. Evento que tiene más de 20.000 visitas de interesados en el tema y que tuvo conclusión precisamente que se requería fortalecer y operativizar los mecanismos interadministrativos para hacer efectiva la ley y además proyectar una solución para aquellos remisos que no iban a lograr acceder a la amnistía por motivo de la pandemia con posterioridad al 27 de diciembre.

**Situación actual del trámite de libreta militar.**

Para abril de 2021 según la respuesta al derecho de petición incoado por la HS. Ana Paola Agudelo ante el Ministro de Defensa Dr. Diego Andrés Molano Aponte que contiene la información suministrada por el Comandante del Comando de Reclutamiento y Control Reservas del Ejército Nacional, se tuvo

<sup>1</sup> Información sustraída de la respuesta al derecho de petición de información incoado por la HS. Ana Paola Agudelo ante el Ministro de Defensa Dr. Diego Andrés Molano Aponte DP -67-2021.

<sup>2</sup> Información sustraída de la respuesta al derecho de petición de información incoado por la HS. Ana Paola Agudelo ante el Ministro de Defensa Dr. Diego Andrés Molano Aponte DP -67-2021.


<sup>3</sup> <https://www.eltiempo.com/justicia/servicios/remisos-ejercito-mantiene-amnistia-para-definir-situacion-militar-545828>


<sup>4</sup> Información sustraída de la respuesta al derecho de petición de información incoado por la HS. Ana Paola Agudelo ante el Ministro de Defensa Dr. Diego Andrés Molano Aponte DP -67-2021.

<sup>5</sup> <https://www.semama.com/nacion/articulo/mas-de-700000-remisos-podran-obtener-su-libreta-militar-por-un-minimo-valor/656366/>

<sup>6</sup> [https://www.youtube.com/watch?v=YnCKBUpJk&t=13639e&ab\\_channel=PartidoPol%C3%ADticoMIRA](https://www.youtube.com/watch?v=YnCKBUpJk&t=13639e&ab_channel=PartidoPol%C3%ADticoMIRA)



<p>conocimiento de la situación militar en la que se encuentran los ciudadanos en el rango entre 18 y 23 años y 24 y 50 años.</p> <p>Entre 18 y 23 años según su estado de liquidación: 10.939 se encuentran en liquidación - no liquidado por validar, 3.276 se encuentran en liquidación - pagado, 5.780 se encuentran en liquidación - con recibo, 1.071 en liquidación - validado, y 50.457 en liquidación - por liquidar para un total de 71.523 ciudadanos sin resolver su situación militar.</p> <p>En el rango entre 24 y 50 años 7.965 se encuentran en liquidación - no liquidado por validar, 27.871 en liquidación - pagado, 79.332 en liquidación - con recibo, 1.037.315 en liquidación - por liquidar para un total de 1.152.483 ciudadanos sin resolver su situación militar. De los ciudadanos con liquidación desde 2014, 15.100 no han logrado cancelar el valor de la Cuota de Compensación Militar.</p> <p>A partir de la entrada en vigencia de la ley 1861 de 2017 el número de jóvenes que ha alcanzado la mayoría de edad de acuerdo al reporte de la Registraduría a la Organización de Reclutamiento y Movilización son: 293.141 en 2018, 370.797 en 2019, 450.212 en 2020, 144.584 en 2021 para un total de 1.258.734. De acuerdo a la necesidad de servicio por año y por fuerza desde 2017 el número de miembros a incorporar son:</p> <p>2017: EJC 73.592, ARC 10.100, FAC 4.767, PONAL 21.970, INPEC 2.400.                  2018: EJC 64.386, ARC 9.600, FAC 3.900, PONAL 24.820, INPEC 2.400.                  2019: EJC 59.684, ARC 9.600, FAC 3.900, PONAL 24.820, INPEC 2.400.                  2020: EJC 62.227, ARC 6.995, FAC 2.202, PONAL 24.820, INPEC 2.400                  2021: EJC 22.053, ARC 10.200, FAC 3.700, PONAL 24.820, INPEC 2.400</p> <p>En este sentido, el proyecto de Ley busca además resolver de manera definitiva la redacción del texto normativo para que no se dé pie a interpretaciones ambiguas por parte del Comando de Reclutamiento y sus Distritos Militares, en la implementación de la disposición, teniendo como claro objetivo e intención de parte del Congreso de la República el promover que los jóvenes entre 18 y 24 años, que cumplan con las exenciones e inhabilidades que reza el artº 12 de la Ley 1861 de 2017; así como todo varón mayor de 24 años que por edad ya no puede ser incorporado en las Fuerzas Militares y de Policía, puedan resolver su situación militar para su pronto acceso al empleo y a educación; recordando que la norma exige la libreta militar como requisito para el empleo público, privado.</p> <p><b>Contexto de la pandemia COVID 19</b></p> <p>En Colombia 6 de marzo de 2020 se confirmó el primer caso de COVID-19 en el país, dentro de la fase de contención, el 20 de marzo del mismo año se inició una cuarentena con el fin de controlar la velocidad de aparición de los casos.<sup>7</sup></p> <p>La Organización Mundial de la Salud - OMS, tomó acciones sobre lo sucedido a nivel mundial y declaró el 11 de marzo del 2020, como pandemia el Coronavirus COVID-19, principalmente por la velocidad de su propagación. Asimismo, el Ministerio de Salud y Protección Social ha adelantado diferentes acciones</p> <p><small><sup>7</sup> Minsalud (2020). Colombia entra en fase de contención del COVID-19. Recuperado de: <a href="https://www.minsalud.gov.co/Paginas/Colombia-entra-en-fase-de-contencion-del-COVID-19.aspx">https://www.minsalud.gov.co/Paginas/Colombia-entra-en-fase-de-contencion-del-COVID-19.aspx</a></small></p>	<p>dentro de sus facultades, con el objeto de prevenir y controlar la propagación del Coronavirus COVID-19 en el territorio nacional y mitigar sus efectos.</p> <p>Mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, se declaró Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional por causa del Coronavirus COVID-19, por el término de treinta (30) días calendario, con el fin de hacer frente a la crisis generada por el COVID-19, adoptando medidas extraordinarias que permitan ejercer mecanismos de apoyo al sector salud y de esta forma, mitigar los efectos económicos que está enfrentando el país;<sup>8</sup> el cual fue declarado nuevamente el 6 de mayo de 2020 mediante el Decreto 637.</p> <p>El Ministerio de Salud y Protección Social mediante la Resolución 844 del 26 de mayo de 2020, con el objeto de continuar con la garantía de la debida protección a la vida, la integridad física y la salud de los habitantes en todo el territorio nacional prorrogó la emergencia sanitaria declarada mediante la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, extendió hasta el 31 de agosto de 2020 la medida sanitaria obligatoria de cierre parcial de actividades en centros vida y centros día, mediante Resolución 1462 del 25 de agosto de 2020, con el objeto de adoptar medidas que sigan contribuyendo en la disminución del contagio, la eficaz identificación de los casos y sus contactos y la recuperación de los casos confirmados, prorrogó la emergencia sanitaria hasta el 30 de noviembre de 2020, posteriormente prorrogada mediante Resolución 2230 del 27 de noviembre de 2020, hasta el 28 de febrero de 2021 y en vigencia la Resolución 000222 del 25 de febrero de 2021 la cual indica que la emergencia sanitaria irá hasta el 31 de mayo de 2021.</p> <p>El presidente de la República con la firma de todos los ministros de conformidad con lo dispuesto en el artículo 215 de la Constitución Política, expidieron decretos con fuerza de ley, destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos, entre estos decretos se encuentra el decreto 541 del 13 de abril de 2020 "Por el cual se adoptan medidas especiales en el Sector Defensa, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica", el cual decretó prorrogar el servicio militar obligatorio, del personal que se encontraba en servicio, hasta por el término de tres (3) meses contados a partir de la fecha prevista para el licenciamiento.</p> <p><b>6.MARCO JURÍDICO</b></p> <p><b>Constitución Política de Colombia</b>                  Artículo 216. La fuerza pública estará integrada en forma exclusiva por las Fuerzas Militares y la Policía Nacional.</p> <p>Todos los colombianos están obligados a tomar las armas cuando las necesidades públicas lo exijan para defender la independencia nacional y las instituciones públicas.</p> <p>La Ley determinará las condiciones que en todo tiempo eximen del servicio militar y las prerrogativas por la prestación del mismo.</p> <p><b>Ley 1861 de 2017</b>                  Por la cual se reglamenta el servicio de reclutamiento, control de reservas y la movilización.</p> <p><b>Ley de 1961 de 2019</b>                  Por la cual se establece un Régimen de Transición, y se dictan otras disposiciones – Amnistía a colombianos que no han definido su situación militar.</p> <p><small><sup>8</sup> Presidencia de la República (2020). Decreto 417 del 17 de marzo de 2020. Recuperado de: <a href="https://dnp.presidencia.gov.co/normativa/normativa">https://dnp.presidencia.gov.co/normativa/normativa</a></small></p>
<p><b>Impacto Fiscal</b></p> <p>La presente iniciativa no ordena gasto por lo cual no implica impacto fiscal de acuerdo al Marco Fiscal de Mediano Plazo. En este sentido se atiene a la competencia constitucional del Congreso establecidas en el Artº 150 de la Constitución Política de Colombia.</p> <p><b>7. RELACIÓN DE POSIBLES CONFLICTOS DE INTERÉS</b></p> <p>De acuerdo con el artículo 3 de la Ley 2003 de 2019, atentamente nos disponemos a señalar algunos criterios guías en los que se podría configurar conflictos de intereses, para que los congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran inmersos en alguna de estas causales, sin embargo, pueden existir otras causales en las que se pueda encontrar cada congresista, las cuales deberán ser determinadas para cada caso en particular por su titular, siendo estos criterios meramente informativos y que deben ser analizados teniendo en cuenta lo expresado en el artículo 1 de la Ley 2003 de 2019.</p> <p>Entre las situaciones que señala el artículo 1º antes mencionado, se encuentran: a) Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado; b) Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión; y el c) Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil".</p> <p>Por lo anterior, las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés, serían aquellas que tengan un beneficio particular, actual y directo en materias relacionadas con la definición de situación militar de sus familiares.</p> <p><b>8. PROPOSICIÓN</b></p> <p>Con fundamento en las anteriores consideraciones, en cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley 5ª de 1992, presento <b>ponencia favorable sin modificaciones</b> y en consecuencia solicito a los miembros de la Plenaria del Senado, <b>aprobar en segundo debate el Proyecto de Ley número 407 de 2021 Senado</b> "Por la cual se establece un Régimen de Transición a colombianos que no han definido su situación militar durante pandemia a causa del COVID-19, y se dictan otras disposiciones", para que siga su tránsito en el Congreso y se convierta en ley de la República.</p> <p>De la honorable Senadora:</p> <p>  <b>ANA PAOLA ACUÑA GARCÍA</b>                  Senadora de la República                  Partido Político MIRA</p>	<p><b>9. TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE</b></p> <p><b>PROYECTO DE LEY NÚMERO 407 DE 2021 SENADO</b>  <i>"Por la cual se establece un Régimen de Transición a colombianos que no han definido su situación militar durante la pandemia a causa del COVID-19, y se dictan otras disposiciones"</i></p> <p><b>El Congreso de Colombia,</b></p> <p><b>DECRETA:</b></p> <p><b>Artículo 1º. Objeto.</b> La presente Ley tiene por objeto establecer disposiciones complementarias para la definición de la situación militar, de conformidad al artículo 216 de la Constitución Política de 1991, la Ley 1861 de 2017 y complementarias.</p> <p><b>Artículo 2º. Régimen de transición.</b> Los colombianos que a la entrada en vigencia de la presente ley y durante los 18 meses siguientes, que no han resuelto su situación militar y cumplan las siguientes condiciones:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Que teniendo de 18 a 23 años, cumplan con cualquiera de las causales de exoneración que trata el artículo 12 de la Ley 1861 de 2017.</li> <li>2. Que tengan 24 años cumplidos sin importar el estado de su trámite o clasificación en los sistemas de información, o que se encuentren en liquidación o por liquidar, o tengan recibo de pago vigente.</li> <li>3. Colombianos residentes en el exterior.</li> </ol> <p>Serán beneficiados con la condonación total de las multas, quedarán exentos del pago de la cuota de compensación militar y sólo cancelarán el quince por ciento (15%) de un SMLMV por concepto de trámite administrativo de la tarjeta de reservista militar o policial.</p> <p>El Ministerio de Defensa, definirá la herramienta virtual a través de la cual habilitará la radicación de la solicitud del trámite digital. Dicha herramienta deberá cumplir con los lineamientos y estándares dados en el marco de la política de gobierno digital del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. También se podrá solicitar de manera presencial en cualquier distrito militar o de policía. No podrán pasar más de 15 días hábiles desde el inicio del trámite hasta la entrega de la libreta militar.</p> <p>La Organización de Reclutamiento y Movilización, efectuará la promoción y convocatorias necesarias a través de medios de comunicación a nivel nacional, incluyendo radio y televisión, durante la vigencia de este artículo.</p> <p>Para el trámite solo se podrá solicitar la presentación de la cédula de ciudadanía y el soporte de causal de exoneración si aplica.</p>

<p>El Ministerio de Defensa Nacional, en coordinación con la normativa vigente de racionalización de trámites y del programa Gobierno en Línea; establecerá y facilitará medios suficientes para el pago del trámite a través de recaudo directo, entidades bancarias o de manera virtual.</p> <p><b>Parágrafo 1°.</b> El Ministerio de Defensa Nacional enviará un informe trimestral al Congreso de la República sobre la implementación del régimen de transición. Dicho informe será presentado en una sesión ordinaria ante las comisiones segundas constitucionales.</p> <p><b>Parágrafo 2°.</b> El ciudadano, o un tercero autorizado podrá solicitar el beneficio de la amnistía en cualquier Distrito Militar, sin importar el lugar de inscripción o donde haya iniciado el trámite para obtener su libreta militar.</p> <p><b>Parágrafo 3°.</b> La exigencia de requisitos adicionales o demoras injustificadas que impidan acceder al beneficio será sancionada de acuerdo al Código Único Disciplinario.</p> <p><b>Parágrafo 4°.</b> La Organización de Reclutamiento y Movilización podrá realizar jornadas masivas y generales con el objeto de aplicar lo dispuesto en la presente ley, sin perjuicio del deber de atender de manera permanente las solicitudes realizadas durante la vigencia de esta ley. Para efectos de la realización de las jornadas a las que se refiere el presente artículo, las autoridades departamentales y municipales podrán apoyar a la Organización de Reclutamiento y Movilización.</p> <p><b>Parágrafo 5°.</b> Será deber de la Organización de Reclutamiento y Movilización en coordinación con la Cancillería, la promoción y difusión a nivel internacional del régimen de transición. Deberá realizarse a través de las oficinas consulares, misiones diplomáticas y oficinas del Gobierno colombiano en el exterior, con el objeto de dar a conocer y atender a los colombianos residentes en otros países que deban regularizar su situación militar.</p> <p><b>Artículo 3° Difusión.</b> La Comisión de Regulación de Comunicaciones (CRC) autorizará espacios institucionales en los canales de televisión abierta, para la radiodifusión de contenidos realizados por el Ministerio de Defensa Nacional relacionados con las actividades del servicio de reclutamiento, control de reservas y la movilización.</p> <p><b>Artículo 4°. Colombianos en el exterior.</b> Con el fin de extender el régimen de transición a los colombianos que se encuentran en el exterior y deseen regularizar su situación militar, en virtud del procedimiento establecido en el Capítulo II, y artículo 17 de la Ley 1861 de 2017 referente a la so-licitud virtual de la libreta militar, se modifica transitoriamente, y durante el periodo de vigencia de la amnistía de la presente ley, el inciso 2° del artículo 7° de la Ley 1565 de 2012 el cual quedará de la siguiente forma:</p> <p>Para los varones entre 18 y 24 años, la Dirección de Reclutamiento y Control de Reservas del Ejército Nacional, facilitará la definición de la situación militar, previa cancelación del 15% de 1 SMLMV para todos los casos.</p> <p>Parágrafo 1°. Se suspenderá, durante el periodo de vigencia de la amnistía de la presente ley, el requisito de permanencia mínima en el exterior que exige el artículo 29 de la Ley 1861 de 2017 durante la vigencia del régimen de transición.</p>	<p><b>Artículo 5° Vigencia.</b> El Gobierno Nacional reglamentará lo dispuesto en los siguientes 6 meses a la entrada en vigencia de la Ley. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.</p> <p>De la honorable Senadora:</p>  <p><b>ANA PAOLA AGUDELO GARCÍA</b> Senadora de la República Partido Político MIRA</p> <p><b>10. TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE</b></p>
<p style="text-align: center;"><b>PROYECTO DE LEY NÚMERO 407 DE 2021 SENADO</b> <i>"Por la cual se establece un Régimen de Transición a colombianos que no han definido su situación militar durante la pandemia a causa del COVID-19, y se dictan otras disposiciones"</i></p> <p style="text-align: center;"><b>El Congreso de Colombia,</b></p> <p style="text-align: center;"><b>DECRETA:</b></p> <p><b>Artículo 1°. Objeto.</b> La presente Ley tiene por objeto establecer disposiciones complementarias para la definición de la situación militar, de conformidad al artículo 216 de la Constitución Política de 1991, la Ley 1861 de 2017 y complementarias.</p> <p><b>Artículo 2°. Régimen de transición.</b> Los colombianos que a la entrada en vigencia de la presente ley y durante los 18 meses siguientes, que no han resuelto su situación militar y cumplan las siguientes condiciones:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>4. Que teniendo de 18 a 23 años, cumplan con cualquiera de las causales de exoneración que trata el artículo 12 de la Ley 1861 de 2017.</li> <li>5. Que tengan 24 años cumplidos sin importar el estado de su trámite o clasificación en los sistemas de información, o que se encuentren en liquidación o por liquidar, o tengan recibo de pago vigente.</li> <li>6. Colombianos residentes en el exterior.</li> </ol> <p>Serán beneficiados con la condonación total de las multas, quedarán exentos del pago de la cuota de compensación militar y sólo cancelarán el quince por ciento (15%) de un SMLMV por concepto de trámite administrativo de la tarjeta de reservista militar o policial.</p> <p>EL Ministerio de Defensa, definirá la herramienta virtual a través de la cual habilitará la radicación de la solicitud del trámite digital. Dicha herramienta deberá cumplir con los lineamientos y estándares dados en el marco de la política de gobierno digital del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. También se podrá solicitar de manera presencial en cualquier distrito militar o de policía. No podrán pasar más de 15 días hábiles desde el inicio del trámite hasta la entrega de la libreta militar.</p> <p>La Organización de Reclutamiento y Movilización, efectuará la promoción y convocatorias necesarias a través de medios de comunicación a nivel nacional, incluyendo radio y televisión, durante la vigencia de este artículo.</p> <p>Para el trámite solo se podrá solicitar la presentación de la cédula de ciudadanía y el soporte de causal de exoneración si aplica.</p> <p>El Ministerio de Defensa Nacional, en coordinación con la normativa vigente de racionalización de trámites y del programa Gobierno en Línea; establecerá y facilitará medios suficientes para el pago del trámite a través de recaudo directo, entidades bancarias o de manera virtual.</p>	<p><b>Parágrafo 1°.</b> El Ministerio de Defensa Nacional enviará un informe trimestral al Congreso de la República sobre la implementación del régimen de transición. Dicho informe será presentado en una sesión ordinaria ante las comisiones segundas constitucionales.</p> <p><b>Parágrafo 2°.</b> El ciudadano, o un tercero autorizado podrá solicitar el beneficio de la amnistía en cualquier Distrito Militar, sin importar el lugar de inscripción o donde haya iniciado el trámite para obtener su libreta militar.</p> <p><b>Parágrafo 3°.</b> La exigencia de requisitos adicionales o demoras injustificadas que impidan acceder al beneficio será sancionada de acuerdo al Código Único Disciplinario.</p> <p><b>Parágrafo 4°.</b> La Organización de Reclutamiento y Movilización podrá realizar jornadas masivas y generales con el objeto de aplicar lo dispuesto en la presente ley, sin perjuicio del deber de atender de manera permanente las solicitudes realizadas durante la vigencia de esta ley. Para efectos de la realización de las jornadas a las que se refiere el presente artículo, las autoridades departamentales y municipales podrán apoyar a la Organización de Reclutamiento y Movilización.</p> <p><b>Parágrafo 5°.</b> Será deber de la Organización de Reclutamiento y Movilización en coordinación con la Cancillería, la promoción y difusión a nivel internacional del régimen de transición. Deberá realizarse a través de las oficinas consulares, misiones diplomáticas y oficinas del Gobierno colombiano en el exterior, con el objeto de dar a conocer y atender a los colombianos residentes en otros países que deban regularizar su situación militar.</p> <p><b>Artículo 3° Difusión.</b> La Comisión de Regulación de Comunicaciones (CRC) autorizará espacios institucionales en los canales de televisión abierta, para la radiodifusión de contenidos realizados por el Ministerio de Defensa Nacional relacionados con las actividades del servicio de reclutamiento, control de reservas y la movilización.</p> <p><b>Artículo 4°. Colombianos en el exterior.</b> Con el fin de extender el régimen de transición a los colombianos que se encuentran en el exterior y deseen regularizar su situación militar, en virtud del procedimiento establecido en el Capítulo II, y artículo 17 de la Ley 1861 de 2017 referente a la so-licitud virtual de la libreta militar, se modifica transitoriamente, y durante el periodo de vigencia de la amnistía de la presente ley, el inciso 2° del artículo 7° de la Ley 1565 de 2012 el cual quedará de la siguiente forma:</p> <p>Para los varones entre 18 y 24 años, la Dirección de Reclutamiento y Control de Reservas del Ejército Nacional, facilitará la definición de la situación militar, previa cancelación del 15% de 1 SMLMV para todos los casos.</p> <p><b>Parágrafo 1°.</b> Se suspenderá, durante el periodo de vigencia de la amnistía de la presente ley, el requisito de permanencia mínima en el exterior que exige el artículo 29 de la Ley 1861 de 2017 durante la vigencia del régimen de transición.</p> <p><b>Artículo 5° Vigencia.</b> El Gobierno Nacional reglamentará lo dispuesto en los siguientes 6 meses a la entrada en vigencia de la Ley. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.</p>

**TEXTO DEFINITIVO APROBADO EN PRIMER DEBATE**  
**COMISIÓN SEGUNDA CONSTITUCIONAL PERMANENTE**  
**SENADO DE LA REPÚBLICA**

**PROYECTO DE LEY No. 407 de 2021 Senado**

**“Por la cual se establece un Régimen de Transición a colombianos que no han definido su situación militar durante pandemia a causa del COVID-19, y se dictan otras disposiciones”.**

**EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA**

**DECRETA:**

**Artículo 1° Objeto.** La presente Ley tiene por objeto establecer disposiciones complementarias para la definición de la situación militar, de conformidad al artículo 216 de la Constitución Política de 1991, la Ley 1861 de 2017 y complementarias.

**Artículo 2°.** Régimen de transición. Los colombianos que a la entrada en vigencia de la presente ley y durante los 18 meses siguientes, que no han resuelto su situación militar y cumplan las siguientes condiciones:

1. Que teniendo de 18 a 23 años, cumplan con cualquiera de las causales de exoneración que trata el artículo 12 de la Ley 1861 de 2017.
2. Que tengan 24 años cumplidos sin importar el estado de su trámite o clasificación en los sistemas de información, o que se encuentren en liquidación o por liquidar, o tengan recibo de pago vigente.
3. Colombianos residentes en el exterior.

Serán beneficiados con la condonación total de las multas, quedarán exentos del pago de la cuota de compensación militar y sólo cancelarán el quince por ciento (15%) de un SMLMV por concepto de trámite administrativo de la tarjeta de reservista militar o policial.

EL Ministerio de Defensa definirá la herramienta virtual a través de la cual habilitará la radicación de la solicitud del trámite digital. Dicha herramienta deberá cumplir con los lineamientos y estándares dados en el marco de la política de gobierno digital del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. También se podrá solicitar de manera presencial en cualquier distrito militar o de policía. No podrán pasar más de 15 días hábiles desde el inicio del trámite hasta la entrega de la libreta militar.

La Organización de Reclutamiento y Movilización, efectuará la promoción y convocatorias necesarias a través de medios de comunicación a nivel nacional, incluyendo radio y televisión, durante la vigencia de este artículo.

Para el trámite solo se podrá solicitar la presentación de la cédula de ciudadanía y el soporte de causal de exoneración si aplica

El Ministerio de Defensa Nacional, en coordinación con la normativa vigente de racionalización de trámites y del programa Gobierno en Línea; establecerá y facilitará medios suficientes para el pago del trámite a través de recaudo directo, entidades bancarias o de manera virtual.

**Parágrafo 1°.** El Ministerio de Defensa Nacional enviará un informe trimestral al Congreso de la República sobre la implementación del régimen de transición. Dicho informe será presentado en una sesión ordinaria ante las comisiones segundas constitucionales.

**Parágrafo 2°.** El ciudadano, o un tercero autorizado podrá solicitar el beneficio de la amnistía en cualquier Distrito Militar, sin importar el lugar de inscripción o donde haya iniciado el trámite para obtener su libreta militar.

**Parágrafo 3°.** La exigencia de requisitos adicionales o demoras injustificadas que impidan acceder al beneficio será sancionada de acuerdo al Código Único Disciplinario.

**Parágrafo 4°.** La Organización de Reclutamiento y Movilización podrá realizar jornadas masivas y generales con el objeto de aplicar lo dispuesto en la presente ley, sin perjuicio del deber de atender de manera permanente las solicitudes realizadas durante la vigencia de esta ley. Para efectos de la realización de las jornadas a las que se refiere el presente artículo, las autoridades departamentales y municipales podrán apoyar a la Organización de Reclutamiento y Movilización.

**Parágrafo 5°.** Será deber de la Organización de Reclutamiento y Movilización en coordinación con la Cancillería, la promoción y difusión a nivel internacional del régimen de transición. Deberá realizarse a través de las oficinas consulares, misiones diplomáticas y oficinas del Gobierno colombiano en el exterior, con el objeto de dar a conocer y atender a los colombianos residentes en otros países que deban regularizar su situación militar.

**Artículo 3° Difusión.** La Comisión de Regulación de Comunicaciones (CRC) autorizará espacios institucionales en los canales de televisión abierta, para la radiodifusión de contenidos realizados por el Ministerio de Defensa Nacional relacionados con las actividades del servicio de reclutamiento, control de reservas y la movilización.

**Artículo 4° Colombianos en el exterior.** Con el fin de extender el régimen de transición a los colombianos que se encuentran en el exterior y deseen regularizar su situación militar, en virtud del procedimiento establecido en el Capítulo II, y artículo 17 de la Ley 1861 de 2017 referente a la solicitud virtual de la libreta militar, se modifica transitoriamente, y durante el periodo de vigencia de la amnistía de la presente ley, el inciso 2° del artículo 7° de la Ley 1565 de 2012 el cual quedará de la siguiente forma:

Para los varones entre 18 y 24 años, la Dirección de Reclutamiento y Control de Reservas del Ejército Nacional, facilitará la definición de la situación militar, previa cancelación del 15% de 1 SMLMV para todos los casos.

**Parágrafo 1°.** Se suspenderá, durante el periodo de vigencia de la amnistía de la presente ley, el requisito de permanencia mínima en el exterior que exige el artículo 29 de la Ley 1861 de 2017 durante la vigencia del régimen de transición.

**Artículo 5° Vigencia.** El Gobierno Nacional reglamentará lo dispuesto en los siguientes 6 meses a la entrada en vigencia de la Ley. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

**COMISIÓN SEGUNDA CONSTITUCIONAL PERMANENTE**  
**SENADO DE LA REPÚBLICA**

El texto transcrito fue el aprobado en primer debate en Sesión Ordinaria No Presencial de la Comisión Segunda del Senado de la República del día veinticinco (25) de mayo del año dos mil veintiuno (2021), según consta en el Acta No. 23 de Sesión No Presencial de esa fecha, de acuerdo a la **Resolución 181 del 10 de abril de 2020** “Por la cual se adopta medidas que garanticen el desarrollo de sesiones no presenciales en el Senado de la República, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado por el Gobierno Nacional. Para no interrumpir el normal funcionamiento de la Rama Legislativa”, expedida por la Mesa Directiva del Senado.

**JUAN DIEGO GÓMEZ JIMÉNEZ**  
Presidente  
Comisión Segunda  
Senado de la República

**LUIS EDUARDO DIAZGRANADOS TORRES**  
Vicepresidente  
Comisión Segunda  
Senado de la República



**DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ**  
Secretario General  
Comisión Segunda  
Senado de la República

Bogotá D.C., 31 de mayo de 2021

AUTORIZAMOS EL PRESENTE INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE PRESENTADO POR LA HONORABLE SENADORA ANA PAOLA AGUDELO GARCÍA, AL PROYECTO DE LEY No. 407 de 2021 SENADO “POR LA CUAL SE ESTABLECE UN RÉGIMEN DE TRANSICIÓN A COLOMBIANOS QUE NO HAN DEFINIDO SU SITUACIÓN MILITAR DURANTE PANDEMIA A CAUSA DEL COVID-19, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”, PARA SU PUBLICACIÓN EN LA GACETA DEL CONGRESO.

**JUAN DIEGO GÓMEZ JIMÉNEZ**  
Presidente  
Comisión Segunda  
Senado de la República

**LUIS EDUARDO DIAZGRANADOS TORRES**  
Vicepresidente  
Comisión Segunda  
Senado de la República



**DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ**  
Secretario General  
Comisión Segunda  
Senado de la República

**CONTENIDO**

Gaceta número 554 - lunes, 31 de mayo de 2021

**SENADO DE LA REPÚBLICA****Págs.****PONENCIAS**

Informe de ponencia positiva para primer debate del proyecto de ley número 344 de 2020 Senado, por medio de la cual se reforma la Ley 685 de 2001 con el propósito de resolver el tema de la existencia de una minería de hecho o informal y para dar cumplimiento a las obligaciones adquiridas por el Estado colombiano en el Convenio de Minamata .....	1
Informe de ponencia para primer debate en Senado del proyecto de ley número 416 de 2021 Senado, por medio de la cual se crea un Sistema de Ingreso Vital para Colombia como primer paso para la instauración de una Renta Básica de Ciudadanía universal, incondicional e individual .....	6
Informe de ponencia, texto propuesto para segundo debate, texto aprobado y texto definitivo aprobado en primer debate al proyecto de ley número 407 de 2021 Senado, por la cual se establece un Régimen de Transición a colombianos que no han definido su situación militar durante pandemia a causa del COVID-19, y se dictan otras disposiciones .....	8