



2. Despacho del Viceministro General
1.1. Oficina Asesora de Jurídica

Honorable Representante
ALFREDO RAFAEL DELUQUE ZULETA
Cámara de Representantes
CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Carrera 7 No. 8-68
Bogotá. D.C. Cundinamarca



Radicado: 2-2020-054346

Bogotá D.C., 26 de octubre de 2020 21:46

Radicado entrada
No. Expediente 47764/2020/OFI

Asunto: Comentarios a las ponencias presentadas para primer debate en primera vuelta del Proyecto de Acto Legislativo Nro. 01 de 2020 Cámara ?Por el cual se adicionan al artículo 310 de la Constitución Política colombiana, normas especiales para la organización, funcionamiento, protección ambiental, cultural y étnica de los departamentos de Amazonas, Caquetá, Guainía, Guaviare, Putumayo y Vaupés ?, y ?Por el cual se adiciona el artículo 310-A a la Constitución Política colombiana, en el sentido de incluir normas especiales para la organización, funcionamiento, protección ambiental, cultural y étnica de los departamentos de Amazonas, Caquetá, Guainía, Guaviare, Putumayo y Vaupés?.

Respetado Presidente,

De manera atenta, se presentan los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público a las dos ponencias radicadas para primer debate en primera vuelta al Proyecto de Acto Legislativo del asunto, en los siguientes términos:



<p>El Proyecto de Acto Legislativo, de iniciativa parlamentaria, tiene por objeto adicionar un artículo nuevo a la Constitución Política para crear un régimen especial para la región de la amazonia, con el fin de <i>“garantizar la efectiva protección, preservación de la biodiversidad y riqueza ambiental de la Amazonía Colombiana; así como, la cultura de las comunidades indígenas ancestrales que la habitan”</i>¹. Al respecto, en el artículo 1 de las dos ponencias presentadas para primer debate se establece:PONENCIA 1</p>	<p>PONENCIA B</p>
<p>Ponencia de los H.R. Inti Raul Asprilla Reyes, Carlos Germán Navas Talero, entre otros. (Gaceta del Congreso 1039 de 2020)</p>	<p>Ponencia de los H.R. Adriana Magali Matiz Vargas y Gabriel Jaime Vallejo Chujfi. (Gaceta del Congreso 1039 de 2020)</p>
<p>Artículo 1. Adiciónese el artículo 310-A a la Constitución Política de Colombia, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 310-A. La Región Amazonía, conformada por los departamentos de Amazonas, Caquetá, Guainía, Guaviare, Putumayo y Vaupés; se regirán por normas especiales, de acuerdo con lo establecido en este artículo, además de las normas previstas en la Constitución y las leyes para los otros departamentos.</p> <p>Los departamentos de la Región Amazónica se regirán por normas especiales para garantizar la efectiva protección y conservación de la biodiversidad, de la riqueza ambiental y cultural de las comunidades indígenas moradoras, y contribuir con el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes.</p> <p>Se expedirán normas especiales en materia ambiental, administrativa, fiscal y de inmigración, circulación y residencia que garanticen el bienestar de las comunidades que habitan la Región Amazónica, el ejercicio y protección de los derechos fundamentales de sus habitantes, y la preservación, conservación y uso sostenible de los ecosistemas.</p> <p>Las normas especiales que se promulguen establecerán mecanismos de compensación para favorecer el conocimiento tradicional, el uso y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, el ecoturismo, la investigación científica, el pago por servicios ambientales, la sostenibilidad de las cadenas productivas y el manejo forestal sostenible de los boques, todo soportado por la investigación y el conocimiento científico.</p> <p><u>Parágrafo: En los departamentos de la Región Amazónica no se realizarán actividades de exploración ni explotación de hidrocarburos. El Gobierno regulará la materia.</u></p>	<p>Artículo 1. Adiciónese el artículo 310-A a la Constitución Política de Colombia, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 310-A. La región Amazonía, conformada por los departamentos de Amazonas, Caquetá, Guainía, Guaviare, Putumayo y Vaupés; se regirán por normas especiales, de acuerdo con lo establecido en este artículo, además de las normas previstas en la Constitución y las leyes para los otros departamentos.</p> <p>Los departamentos de la Región Amazonía se regirán por normas especiales para garantizar la efectiva protección y conservación de la biodiversidad, de la riqueza ambiental y cultural de las comunidades indígenas moradoras, y contribuir con el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes.</p> <p><u>En tal sentido,</u> se expedirán normas especiales en materia ambiental, administrativa, fiscal, de inmigración, circulación y residencia, que garanticen el bienestar de las comunidades que habitan la Región Amazónica, el ejercicio y protección de los derechos fundamentales de sus habitantes, y la preservación, conservación y uso sostenible de los ecosistemas.</p> <p>Las normas especiales que se promulguen establecerán mecanismos de compensación para favorecer el conocimiento tradicional, el uso y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, el ecoturismo, la investigación científica, el pago por servicios ambientales, la sostenibilidad de las cadenas productivas y el manejo forestal sostenible de los bosques, lo cual deberá estar soportado por la investigación y el conocimiento científico.</p>

¹ En las dos ponencias presentadas para primer debate del Proyecto de Ley se señala que el objeto de la reforma constitucional es “garantizar la efectiva protección, preservación de la biodiversidad y riqueza ambiental de la Amazonía Colombiana; así como, la cultura de las comunidades indígenas ancestrales que la habitan”. Ver Gaceta del Congreso 1039 de 2020.

Validar documento firmado digitalmente en: <http://sedeelectronica.minhacienda.gov.co>
 kc2V uyff xpEs OdW2 9V5L 3fUK Pw0=

<p>El Proyecto de Acto Legislativo, de iniciativa parlamentaria, tiene por objeto adicionar un artículo nuevo a la Constitución Política para crear un régimen especial para la región de la amazonia, con el fin de <i>“garantizar la efectiva protección, preservación de la biodiversidad y riqueza ambiental de la Amazonía Colombiana; así como, la cultura de las comunidades indígenas ancestrales que la habitan”</i>¹. Al respecto, en el artículo 1 de las dos ponencias presentadas para primer debate se establece: PONENCIA 1</p>	<p>PONENCIA B</p>
<p>Ponencia de los H.R. Inti Raul Asprilla Reyes, Carlos Germán Navas Talero, entre otros. (Gaceta del Congreso 1039 de 2020)</p>	<p>Ponencia de los H.R. Adriana Magali Matiz Vargas y Gabriel Jaime Vallejo Chujfi. (Gaceta del Congreso 1039 de 2020)</p>
<p><u>Parágrafo transitorio 1. Lo previsto en el parágrafo de este artículo aplicará sin perjuicio de los derechos adquiridos por quienes se encuentran desarrollando actividades de exploración de hidrocarburos en la región a la fecha de expedición del presente Acto Legislativo. Cuando se trate de contratos o actos administrativos que autoricen la explotación, y que estén vigentes a la fecha de expedición de este Acto Legislativo, estos podrán continuar surtiendo efectos hasta la fecha de terminación prevista, sin lugar a renovación o prórroga.</u></p> <p>Parágrafo transitorio 2. El Gobierno nacional presentará el proyecto de ley para el desarrollo de este artículo dentro de los seis (6) meses siguientes a la promulgación de este Acto Legislativo; además de lo establecido, deberá trazar una estrategia para detener la deforestación de los bosques amazónicos, así como todas las actividades criminales que la afectan.</p>	<p>Parágrafo transitorio. El Gobierno nacional presentará el proyecto de ley para el desarrollo de este artículo dentro de los seis (6) meses siguientes a la promulgación de este Acto Legislativo. Además de lo establecido, deberá trazar una estrategia para detener la deforestación de los bosques amazónicos, así como todas las actividades criminales que los afectan.</p>

Elaboración: Oficina Asesora de Jurídica del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

* Se subrayan las diferencias entre una y otra propuesta.

De lo consignado en el anterior Cuadro, se puede concluir que la reforma constitucional, distinguiendo ambas ponencias, propone:

- i. En los incisos 1, 2 y 3 de ambas ponencias se establece que los departamentos de Amazonas, Caquetá, Guaviare, Guainía, Putumayo y Vaupés (en adelante Región de la Amazonía) se regirán por normas especiales.
- ii. El inciso 4 de ambas ponencias establecen que las normas especiales regularán los temas ambientales, administrativos, fiscales y de la población. Dentro de los temas ambientales, permite establecer mecanismos de compensación y pagos ambientales.
- iii. Adicionalmente, en el parágrafo y el parágrafo transitorio 1 de la “Ponencia A” se (i) prohíbe expresamente realizar actividades de explotación de hidrocarburos en la Región de la Amazonía y (ii) se establece un régimen de transición como protección de los derechos adquiridos de quienes encuentran desarrollando actividades de exploración de hidrocarburos en dicha región.

En este marco, este Ministerio considera necesario realizar unas observaciones previas relacionadas con el objetivo del proyecto y después realizar de forma separada algunas consideraciones específicas frente a ambas ponencias, y sobre la propuesta diferencial consignada en la “Ponencia A”.

I. Observaciones previas

En las dos ponencias para primer debate del proyecto de reforma constitucional se señala que el objeto de la misma es el establecimiento de un régimen especial para la Región de la Amazonía para “*garantizar la efectiva protección, preservación de la biodiversidad y riqueza ambiental de la Amazonía Colombiana; así como, la cultura de las comunidades indígenas ancestrales que la habitan*”.

Respecto del objeto del proyecto, en primer lugar, es necesario aclarar que el cambio climático es una externalidad ambiental causada por la emisión de gases de efecto invernadero (GEI) como: el dióxido de carbono (CO₂), el gas metano (CH₄) y el óxido nitroso (N₂O). Al respecto, se precisa que las emisiones antropogénicas han incrementado desde el Siglo XVIII como resultado del crecimiento económico y demográfico, y entre el año 2000 y el 2010 registraron un máximo histórico. Ahora bien, para el caso colombiano, las emisiones de GEI se encuentran, principalmente, distribuidas por sectores, así: forestal –por la deforestación de bosques naturales– (36,3%), agropecuario (25,6%), industrial (11%), transporte (10,9%) y energía (9,8%)².

Frente a la problemática en nuestro país, es importante mencionar que de conformidad con el estudio “*Impactos Económicos del Cambio Climático*”, elaborado por el Departamento Nacional de Planeación y el Banco Interamericano de Desarrollo, se estima que entre 2011 y 2100 habría, en promedio, pérdidas anuales del Producto Interno Bruto (PIB) colombiano del 0,49% debido a los efectos del cambio climático. Respecto de dicho análisis, si bien el impacto por sector económico es heterogéneo, en el estudio se señala que sectores como la ganadería, la agricultura, la pesca o el transporte perderían productividad en caso de que el país no tome medidas para combatir el cambio climático³.

Por otro lado, en relación con la contaminación ambiental, se toma como referencia los resultados del estudio sobre la contaminación hídrica producto del vertimiento de residuos plásticos, el cual muestra que, de los 20 ríos más contaminados con plásticos en el planeta, dos se encuentran en Colombia: el Amazonas (séptimo) y el Magdalena (décimo quinto)⁴.

A su vez, sobre la pérdida de biodiversidad y riqueza natural, se debe tener en cuenta que, actualmente, Colombia es uno de los países más biodiversos del mundo y tiene una cobertura de bosques mayor al 50%. No obstante, la conservación de este recurso está altamente amenazado, lo que representa la pérdida de uno de los principales activos estratégicos del país⁵. En este punto, de acuerdo al IDEAM, entre 2005 y 2015 se perdieron 1,5 millones de hectáreas de bosque. Se estima, además, que en 20 años se perdió el 17% del área de páramos, los cuales abastecen el 70% del agua que consumen los colombianos. Como resultado, se compromete no solo el bienestar de la población, sino también la oportunidad de generar nuevas alternativas de riqueza a partir del aprovechamiento sostenible del capital natural.

Bajo estas consideraciones, se debe destacar que a nivel mundial y en el país se han estado empleando políticas para mitigar el impacto de las problemáticas de cambio climático, contaminación y uso eficiente de los recursos naturales, así:

- En el año 2015, se dio la aprobación del Acuerdo de París dentro de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático⁶, el cual es el punto de referencia frente a los esfuerzos mundiales en cambio climático. Esta iniciativa

² IDEAM y PNUD (2016). *Inventario Nacional y Departamental de Gases Efecto Invernadero para la Tercera Comunicación Nacional de Cambio Climático*. Pág. 51.

³ *Ibid.*, pág. 7.

⁴ *Ibid.*, pág. 5.

⁵ COLOMBIA. Departamento Nacional de Planeación (2019). *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022: Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad*. Pág. 478.

⁶ Naciones Unidas. Acuerdo de París. 12 de diciembre de 2015.

se materializó a través de un compromiso para tratar de mantener el aumento de la temperatura media mundial por debajo de 2°C frente a niveles preindustriales –y, de ser posible, por debajo de 1,5°C–.

- En 2015, la Organización de las Naciones Unidas adoptó la Agenda 2030 y los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible⁷, los cuales pretenden promover un crecimiento económico socialmente inclusivo y ambientalmente sostenible⁸. Estos objetivos abordan, entre otras, las metas relacionadas con la vida submarina, la acción por el clima, la vida en los ecosistemas terrestres, la producción responsable, el trabajo decente y crecimiento económico y la energía asequible y no contaminante. Por lo tanto, de cumplirse, la Agenda 2030 contribuiría a la atenuación de los mencionados problemas asociados a la crisis climática y a la contaminación ambiental.
- En Colombia existen legislación que pretende abordar y contrarrestar la crisis climática y sus efectos y que, entre otras, permitirían lograr algunas de las metas planteadas en el Plan Nacional de Desarrollo. Entre estas, se destacan las siguientes:
 - Ley 1715 de 2014⁹ relacionada con la promoción de las fuentes no convencionales de energía renovable y la eficiencia energética.
 - Ley 1819 de 2016¹⁰, por medio de la cual se crearon los impuestos verdes.
 - Ley 1931 de 2018¹¹ sobre las directrices para la gestión del cambio climático.
 - Leyes 1964¹² y 1972¹³ de 2019 respecto de la promoción de la movilidad eléctrica y la calidad del aire.

Sin perjuicio de lo anterior, es importante mencionar que, si bien las políticas existentes son un paso importante para contrarrestar la problemática y garantizar los derechos económicos sociales y ambientales, estas requieren ser complementadas con otros esfuerzos para atender de forma pronta y oportuna los diferentes asuntos. En todo caso, además de propender por la mitigación y adaptación del cambio climático, la reducción de la contaminación ambiental y la protección y conservación de los recursos naturales, en aras de lograr la materialización de los derechos económicos ambientales y sociales, es necesaria la articulación con criterios de crecimiento económico y desarrollo.

De acuerdo con lo anterior, se precisa que el balance de estos dos pilares, por un lado, (i) el crecimiento y desarrollo económico, y por otro, (ii) la lucha contra el cambio climático y la protección de los recursos naturales, constituyen la premisa sobre la que se debería estructurar el accionar del Estado temas ambientales y de desarrollo sostenible.

Respecto de lo anterior, la Corte Constitucional, en Sentencia SU-095 de 2018, definió el desarrollo sostenible como el equilibrio entre el crecimiento económico, el bienestar social y la protección ambiental, bajo el supuesto de que las actuaciones presentes deben asegurar la posibilidad de aprovechamiento de los recursos en el porvenir, como un derecho

⁷ El 25 de septiembre de 2015, se adoptaron los objetivos globales para erradicar la pobreza, proteger el planeta y asegurar la prosperidad para todos como parte de una nueva agenda de desarrollo sostenible. Cada objetivo tiene metas específicas que deben alcanzarse en los próximos 15 años. Para tener conocimiento de dichos objetivos ver <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>

⁸ Jeffrey Sachs (2016). *La Era del Desarrollo Sostenible*. Editorial Planeta Colombiana, Bogotá D.C.

⁹ COLOMBIA. Congreso de la República. Ley 1715 de 2014 "Por medio de la cual se regula la integración de las energías renovables no convencionales al Sistema Energético Nacional".

¹⁰ COLOMBIA. Congreso de la República. Ley 1819 de 2016 "por medio de la cual se adopta una reforma tributaria estructural, se fortalecen los mecanismos para la lucha contra la evasión y la elusión fiscal, y se dictan otras disposiciones".

¹¹ COLOMBIA. Congreso de la República. Ley 1931 de 2018 "por la cual se establecen directrices para la gestión del cambio climático".

¹² COLOMBIA. Congreso de la República. Ley 1964 de 2019 "por medio de la cual se promueve el uso de vehículos eléctricos en Colombia y se dictan otras disposiciones".

¹³ COLOMBIA. Congreso de la República. Ley 1972 de 2019 "Por medio de la cual se establece la protección de los derechos a la salud y al medio ambiente sano estableciendo medidas tendientes a la reducción de emisiones contaminantes de fuentes móviles y se dictan otras disposiciones".

de los ciudadanos y como un deber del Estado, en el sentido de que éste debe propugnar por “*un desarrollo sin un aumento en el consumo de recursos que supere la capacidad de carga del medio ambiente*”¹⁴.

II. Observaciones generales frente a la reforma constitucional ponencias “a” y “b”.

1. La reforma constitucional propuesta es innecesaria, asistemática e inconveniente

En primer lugar, se debe tener en cuenta que el artículo 302 de la Constitución Política, señala:

“ARTICULO 302. La ley podrá establecer para uno o varios Departamentos diversas capacidades y competencias de gestión administrativa y fiscal distintas a las señaladas para ellos en la Constitución, en atención a la necesidad de mejorar la administración o la prestación de los servicios públicos de acuerdo con su población, recursos económicos y naturales y circunstancias sociales, culturales y ecológicas. En desarrollo de lo anterior, la ley podrá delegar, a uno o varios Departamentos, atribuciones propias de los organismos o entidades públicas nacionales”. (Subrayas propias)

De conformidad con lo anterior y bajo el supuesto según el cual, el objetivo del proyecto de acto legislativo es la dotación de un régimen especial para la Región Amazónica, se considera que tal objetivo es posible cumplirlo sin necesidad de modificar la Constitución Política.

En este punto, este Ministerio llama la atención frente a la proliferación de reglas especiales para entidades territoriales a nivel constitucional, cuando la propia Constitución Política ha deferido en el legislador la posibilidad de fijación de diversas capacidades y de gestión a las mismas. En concepto de esta Cartera, dicha proliferación resulta asistemática como quiera que el texto constitucional debe contener los postulados básicos de su parte orgánica, defiriendo al legislador el desarrollo de todo aquello que sea posible de regulación particular y precisa. En consecuencia, el apoyo a este tipo de proyectos puede convertir a la Constitución Política, de una parte y por su extensión, en un texto de magnitudes similares a las de un código, y de la otra, restarle oportunidad, dinamismo y racionalidad a los ajustes de las regulaciones que el legislador pueda hacer vía leyes ordinarias a dicha parte orgánica.

Igualmente, es importante mencionar que este Ministerio considera que el mencionado establecimiento de reglas espaciales en materia fiscal abre la posibilidad para continuar complejizando el sistema tributario, al permitir crear nuevos beneficios tributarios. La complejidad mencionada afecta directamente a los contribuyentes y la administración pública, al dificultar su tarea. Al respecto, se debe tener en cuenta que, desde una óptica de comparación internacional, el establecimiento de reglas especiales en materia fiscal resulta excepcional, pues las mejores prácticas a nivel internacional buscan aplicar la menor cantidad de beneficios diferenciales entre las regiones que conforman los países centralistas, con el fin de evitar que se atomice excesivamente la base tributaria y, no se creen problemas para su fiscalización y administración.

A su vez, esta Carera advierte que establecer regímenes especiales puede resultar altamente costoso para la Nación y crear inestabilidad para los agentes económicos, incrementado así la incertidumbre tributaria para los negocios. Lo anterior entorpece el proceso de planeación de las firmas y puede desincentivar la inversión en estos territorios. En este sentido, se debe tener en cuenta que bajo la coyuntura y condiciones económicas actuales –ocasionadas por el COVID 19 en el país–, es necesario que las reformas normativas y constitucionales deben estar diseñadas en aras de promover una mayor simplicidad y equidad en materia tributaria, sin afectar de forma importante los ingresos tributarios totales.

2. Mecanismo de pago por servicios ambientales (PSA) – Propuesta de ambas ponencias

Como se señaló anteriormente, el inciso 4 de ambas ponencias establece que las normas especiales versarán sobre temas ambientales, administrativos, fiscales y de la población. Dentro de los temas ambientales permite establecer mecanismos de compensación y pagos ambientales.

¹⁴ Sentencia SU-095 de 2018. M.P. Cristina Pardo Schlesinger

Al respecto, se debe mencionar que los artículos 79 y 80 de la Constitución Política de 1991 consagran como deber del Estado, proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica con el fin de garantizar el derecho de todas las personas a gozar de un ambiente sano, y planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución, debiendo prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental.

En el marco de estas disposiciones constitucionales, a través del proceso legislativo y reglamentario, han surgido varios instrumentos que buscan compensar los beneficios asociados a las actividades forestales y ambientales, y la generación de servicios ambientales para contribuir con el buen estado y funcionamiento de los ecosistemas, al punto de que estos puedan estabilizarse y producir el correspondiente servicio ambiental. Es el caso de las leyes 99 de 1993¹⁵, Ley 139 de 1994¹⁶ y el Decreto ley 870 de 2017¹⁷, entre otros. Adicionalmente, en el documento CONPES 3886 de 2017 se establecieron los lineamientos de política para la figura de pagos por servicios ambientales. En ésta se identificaron que la mayoría de los programas de PSA, se han quedado en la fase de diseño y no han llegado a su ejecución e implementación efectiva; señalando cuatro problemas:

1. Limitantes técnicos y operativos que dificultan la estructuración, la implementación, el seguimiento y el monitoreo de los proyectos PSA;
2. Carencia articulación institucional que defina roles y competencias claras para la realización implementación del mecanismo de PSA;
3. Dificultad en el aumento de la cobertura y continuidad de los proyectos en los territorios por falta de sostenibilidad financiera y contribución de las entidades territoriales; y,
4. Ausencia de un marco normativo que defina roles y competencias en la implementación de PSA, así como la habilitación fuentes de financiación para el instrumento.

A su vez, se debe tener en cuenta que la Corte Constitucional en Sentencia C-644 de 2017 señaló que para superar los problemas de implementación del esquema de PSA se requiere de una política estatal en la que exista una articulación desde lo nacional a lo territorial; además de contar con los recursos para garantizar su efectividad. La Corte, entre otros, resalta, de los principios contenidos en el Decreto legislativo 870 de 2017, el principio de armonización, y establece que los incentivos de PSA deben ser implementados conforme a los instrumentos de planificación, ordenamiento y de gestión ambiental, en aras de contribuir a minimizar los conflictos por el uso del suelo de las áreas y ecosistemas estratégicos. Sostiene, además, que, en el caso de los pueblos y comunidades indígenas y étnicas, se deben tomar como referentes sus planes de vida, para efectos de dicha armonización.

Igualmente, debe tenerse en cuenta que el mecanismo de PSA, puede, en algunos casos, responder a las necesidades de los territorios y a las problemáticas ambientales asociadas al cambio climático, la contaminación ambiental y el uso ineficiente de los recursos naturales. No obstante, el PSA no es el único instrumento idóneo para responder a las necesidades expuesta en el proyecto de reforma constitucional.

En este marco, se destaca que actualmente mecanismos similares a los PSA ya han sido creados y desarrollados en leyes y reglamentos donde se establecen procesos para la participación de las comunidades étnicas y territorios, así como la alineación con instrumentos de planeación nacionales y territoriales. De esta manera se debe evaluar la pertinencia de elevar a nivel constitucional los PSA para la Región de la Amazonía, pues actualmente existe normativa que desarrolla este mecanismo y, adicionalmente, se han identificado necesidades de ajuste a la política, ajustes que posiblemente no podrían realizarse, por cuenta de la inflexibilidad que la propuesta de reforma constitucional conllevaría

¹⁵ "Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA y se dictan otras disposiciones".

¹⁶ "Por la cual se crea el certificado de incentivo forestal y se dictan otras disposiciones"

¹⁷ "Por el cual se establece el Pago por Servicios Ambientales y otros incentivos a la conservación"

En todo caso, se reitera, es necesario contar con instrumentos de planeación que articulen las políticas nacionales y territoriales, que permitan ajustar los instrumentos de políticas a las necesidades específicas, así como evitar el detrimento del derecho a la consulta previa sobre el PSA e incentivos a la conservación para los demás territorios y grupos étnicos del país.

III. Prohibición de actividades de explotación de hidrocarburos en la Región de la Amazonía – propuesta de la “Ponencia A”

En el párrafo y el párrafo transitorio 1° de la “Ponencia A” se (i) prohíbe expresamente realizar actividades de explotación de hidrocarburos en la Región de la Amazonía y (ii) se establece un régimen de transición como protección de los derechos adquiridos de quienes encuentran desarrollando actividades de exploración de hidrocarburos en dicha región.

Debido a las implicaciones de la propuesta de la reforma constitucional, es necesario poner en consideración el impacto fiscal que tendrían y la posible afectación al balance de los derechos económicos ambientales y sociales.

1. Impacto fiscal

En primer lugar, debe considerarse que el sector de hidrocarburos es una importante fuente de recursos fiscales para el país y las entidades territoriales y a su vez, una actividad económica relevante en términos de valor agregado y participación en las exportaciones del país. Por lo que cualquier limitación para el sector tendrá importantes impactos en términos económicos y de inversión pública. Por ejemplo, al suponer un escenario de nula producción de hidrocarburos en la zona de la región amazónica, dado que la participación del sector petrolero en el Producto Interno Bruto (PIB) en 2019 fue del 3,4%, el impacto sobre el PIB total sería de 0,1%, mientras que en materia de exportaciones el choque sería de USD 428 millones a la baja – equivalente al 1% del valor exportado en 2019- lo que incidiría en un aumento del déficit en cuenta corriente de entre 0,1 y 0,2 puntos del PIB.

Igualmente, debe considerarse que la restricción de la actividad de extracción de crudo que se propone en el proyecto de acto legislativo en estudio podría afectar el desarrollo económico de las entidades territoriales, pues el sector de hidrocarburos es una importante fuente de recursos fiscales para estas entidades en materia de inversión por concepto de regalías y, a la vez que es una actividad económica relevante en términos de valor agregado y participación en las exportaciones del país. De esta forma, cualquier limitación para el sector tendrá importantes impactos en términos económicos y de inversión pública.

Sobre este punto, es preciso señalar que, a partir de la reforma al Sistema General de Regalías (SGR), realizada a través del Acto Legislativo 05 del 18 de julio 2011, el cual modificó los artículos 360 y 361 de la Constitución Política¹⁸, se definen las regalías como la contraprestación económica por la explotación de un recurso natural no renovable y, se establece que los ingresos provenientes por este concepto *“se destinarán al financiamiento de proyectos para el desarrollo social, económico y ambiental de las entidades territoriales; al ahorro para su pasivo pensional; para inversiones físicas en educación, para inversiones en ciencia, tecnología e innovación; para la generación de ahorro público; para la fiscalización de la exploración y explotación de los yacimientos y conocimiento y cartografía geológica del subsuelo; y para aumentar la competitividad general de la economía buscando mejorar las condiciones sociales de la población.”*¹⁹ (Subrayado propio).

¹⁸Acto Legislativo 05 de 2011. Artículo 360°. La explotación de un recurso natural no renovable causará, a favor del Estado, una contraprestación económica a título de regalía, sin perjuicio de cualquier otro derecho o compensación que se pacte. La ley determinará las condiciones para la explotación de los recursos naturales no renovables (...).

Acto Legislativo 05 de 2011. Artículo 361°. Los ingresos del Sistema General de Regalías se destinarán al financiamiento de proyectos para el desarrollo social, económico y ambiental de las entidades territoriales; al ahorro para su pasivo pensional; para inversiones físicas en educación, para inversiones en ciencia, tecnología e innovación; para la generación de ahorro público; para la fiscalización de la exploración y explotación de los yacimientos y conocimiento y cartografía geológica del subsuelo; y para aumentar la competitividad general de la economía buscando mejorar las condiciones sociales de la población (...).

¹⁹ Artículo 361 de la Constitución Política, primer inciso.

La destinación de los recursos del SGR está definida en el artículo 22 de la Ley 1530 de 2012²⁰, así:

“Artículo 22. Destinación. Con los recursos del Sistema General de Regalías se podrán financiar proyectos de inversión y la estructuración de proyectos, como componentes de un proyecto de inversión o presentados en forma individual. Los proyectos de inversión podrán incluir las fases de operación y mantenimiento, siempre y cuando esté definido en los mismos el horizonte de realización. En todo caso, no podrán financiarse gastos permanentes” (...) (Subrayado fuera del texto).

Bajo esta consideración, resulta oportuno y pertinente relacionar los proyectos de inversión que han sido financiados con las distintas fuentes de recursos del SGR, y que han sido aprobados históricamente desde la vigencia del SGR, esto es desde el año 2012 hasta el bienio actual (2019- 2020), por el respectivo Órgano Colegiado de Administración y Decisión OCAD, para los departamentos - Amazonas, Caquetá, Guaviare, Guainía, Putumayo y Vaupés - contemplados en el párrafo del artículo 1° del proyecto de reforma constitucional, así:

1.1. Departamento de Amazonas

Las apropiaciones acumuladas desde la entrada en vigencia del SGR, esto es, desde el año 2012 hasta el bienio actual han sido de **\$351.124 millones** de los cuales se han aprobado proyectos de inversión por un valor de **\$314.712 millones**²¹, lo que representa un porcentaje de ejecución de los recursos de 90%. Esta información se puede detallar en el Cuadro No. 1, en el que se discrimina el valor de apropiación acumulada y aprobaciones históricas por fuente de financiación del SGR:

Cuadro No. 1

Concepto	Asignaciones Directas	Fondo Desarrollo Regional - FDR	Fondo Desarrollo Regional - FDR Paz	FCR - 60%	FCR 40%	Fondo de Ciencia y Tecnología	Asignación para la Paz	Total
Apropiaciones acumuladas SGR 2012-bienio actual	23	90.282	4.684	179.813	18.827	52.812	4.684	351.124
(-) Total Aprobaciones con recursos SGR + Inflexibilidades	3	82.900	4.684	163.748	18.326	40.367	4.684	314.712
% De ejecución	13%	92%	100%	91%	97%	76%	100%	90%

*Valor en millones

Fuente: Sicodis- DNP y Gesproy DNP. Corresponde a la información de la gobernación y sus municipios

La información proporcionada en esta consulta es INDICATIVA y no sustituye ninguna disposición normativa, por lo tanto, es responsabilidad de las secretarías de planeación o de las que hagan sus veces generar la información de recursos disponibles del SGR para controlar la aprobación de proyectos de inversión (numeral 21 del artículo 8.1.1.1.1. del Acuerdo 45 de 2017).

*El Fondo de Desarrollo Regional – FDR PAZ y Asignación para la Paz corresponde a los recursos definidos en el párrafo 8° transitorio del art. 361 de la Constitución Política con el propósito de financiar la infraestructura de transporte requerida para la implementación del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera.

De acuerdo con lo anterior, en el Cuadro No. 2 se relacionan los proyectos de inversión en el departamento del Amazonas discriminados por sector, en el que además se incluye el valor y cantidad de proyectos:

Cuadro No. 2

Sector	Valor Aprobado
Transporte	91.366
Vivienda, Ciudad Y Territorio	79.123
Educación	49.119
Minas Y Energía	29.746
Ciencia, Tecnología E Innovación	29.530
Agricultura Y Desarrollo Rural	17.042
Deporte Y Recreación	12.682

²⁰ Ley 1530 de 2012. Por la cual se regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías.

²¹ Se incluye a este valor las inflexibilidades.

Sector	Valor Aprobado
Salud Y Protección Social	4.899
Relaciones Exteriores	906
Ambiente Y Desarrollo Sostenible	300
Total general	314.712
Transporte	91.366

*Valor en millones

De la información anteriormente señalada, se puede concluir que el **departamento del Amazonas** ha apuntado al crecimiento en los sectores de transporte, vivienda, ciudad y territorio, educación y ciencia, tecnología e innovación, en los que ha invertido recursos de regalías por un valor de **\$314.712 millones de pesos**.

1.2. Departamento de Caquetá

Las apropiaciones acumuladas desde la entrada en vigencia del Sistema General de Regalías, esto es, desde el año 2012 hasta el bienio actual han sido de **\$916.111 millones de pesos**²², de los cuales se han aprobado proyectos de inversión por un valor de **\$897.681 millones de pesos**²³, lo que representa un porcentaje de ejecución de los recursos de 91,9%. Esta información se detalla en el Cuadro No. 3, en el que se discrimina el valor de apropiación acumulada y aprobaciones históricas por fuente de financiación del SGR:

Cuadro No. 3

Concepto	Asignaciones Directas	Fondo Desarrollo Regional - FDR	Fondo Desarrollo Regional - FDR Paz	FCR - 60%	FCR 40%	Fondo de Ciencia y Tecnología	Asignación para la Paz	Total
Apropiaciones acumuladas SGR 2012- bienio actual	7.418	265.050	10.521	366.636	116.338	139.628	10.521	916.111
(-) Total Aprobaciones con recursos SGR + Inflexibilidades	7.319	265.042	10.521	366.636	111.914	125.733	10.517	897.681
% De ejecución	99%	100%	100%	100%	96%	90%	100%	98%

*Valor en millones de pesos

Fuente: Sicodis- DNP y Gesproy DNP. Corresponde a información de la gobernación y sus municipios.

La información proporcionada en esta consulta es INDICATIVA y no sustituye ninguna disposición normativa, por lo tanto, es responsabilidad de las secretarías de planeación o de las que hagan sus veces generar la información de recursos disponibles del SGR para controlar la aprobación de proyectos de inversión (numeral 21 del artículo 8.1.1.1. del Acuerdo 45 de 2017).

*El Fondo de Desarrollo Regional – FDR PAZ y Asignación para la Paz corresponde a los recursos definidos en el párrafo 8° transitorio del art. 361 de la Constitución Política con el propósito de financiar la infraestructura de transporte requerida para la implementación del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera.

De acuerdo con lo anterior, en el Cuadro No. 4 se relacionan los proyectos de inversión en el departamento de Caquetá discriminados por sector, en el que además se incluye el valor y cantidad de proyectos:

Cuadro No. 4

Sector	Valor Aprobado
Transporte	388.208
Ciencia, tecnología e innovación	118.736
Vivienda, ciudad y territorio	112.729
Agricultura y desarrollo rural	70.880
Minas y energía	61.404
Agricultura y Desarrollo Rural	41.466
Ambiente y desarrollo sostenible	30.399
Deporte y Recreación	23.189

²² En Sicodis se incluye información de rendimientos financieros de las cuentas maestras

²³ Se incluye a este valor las inflexibilidades.

Sector	Valor Aprobado
Salud y protección social	21.635
Interior	5.019
Inclusión Social y Reconciliación	4.999
Presidencia de la República	2.864
Cultura	1.424
Comercio, Industria y Turismo	812
Justicia y Del Derecho	253
Gobierno Territorial	897.681

*Valor en millones de pesos

De la información anteriormente señalada, se puede concluir que el **departamento de Caquetá** le ha apuntado al crecimiento en los sectores de transporte, ciencia, tecnología e innovación, educación y vivienda, ciudad y territorio, en los que ha invertido recursos por concepto de regalías por un valor de **\$897.681 millones**.

1.3. Departamento de Guaviare

Las apropiaciones acumuladas desde la entrada en vigencia del SGR, esto es, desde el año 2012 hasta el bienio actual han sido de **\$443.384²⁴** de los cuales se han aprobado proyectos de inversión por un valor de **\$412.825 millones²⁵**, lo que representa un porcentaje de ejecución de los recursos de 93%. Esta información se puede detallar en el Cuadro No. 5, en el que se discrimina el valor de apropiación acumulada y aprobaciones históricas por fuente de financiación del SGR:

Cuadro No. 5

Concepto	Asignaciones Directas	Fondo Desarrollo Regional - FDR	Fondo Desarrollo Regional - FDR Paz	FCR - 60%	FCR 40%	Fondo de Ciencia y Tecnología	Asignación para la Paz	Total
Apropiaciones acumuladas SGR 2012-bienio actual	8.037	108.600	3.214	206.955	42.976	70.389	3.214	443.384
(-) Total Aprobaciones con recursos SGR + Inflexibilidades	7.899	107.415	3.214	192.411	41.676	57.056	3.154	412.825
% De ejecución	98%	99%	100%	93%	97%	81%	98%	93%

*Valor en millones de pesos

Fuente: Sicodis- DNP y Gesproy DNP. Corresponde a la información de la gobernación y sus municipios

La información proporcionada en esta consulta es INDICATIVA y no sustituye ninguna disposición normativa, por lo tanto, es responsabilidad de las secretarías de planeación o de las que hagan sus veces generar la información de recursos disponibles del SGR para controlar la aprobación de proyectos de inversión (numeral 21 del artículo 8.1.1.1. del Acuerdo 45 de 2017).

*El Fondo de Desarrollo Regional – FDR PAZ y Asignación para la Paz corresponde a los recursos definidos en el parágrafo 8° transitorio del art. 361 de la Constitución Política con el propósito de financiar la infraestructura de transporte requerida para la implementación del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera.

De acuerdo con lo anterior, en el Cuadro No. 6 se relacionan los proyectos de inversión en el departamento de Guaviare discriminados por sector, en el que además se incluye el valor y cantidad de proyectos:

Cuadro No. 6

Sector	Valor Aprobado
Transporte	167.878
Educación	83.075
Ciencia, Tecnología E Innovación	39.309
Vivienda, Ciudad y Territorio	30.045
Agricultura y Desarrollo Rural	27.597

²⁴ En Sicodis se incluye información de rendimientos financieros de las cuentas maestras

²⁵ Se incluye a este valor las inflexibilidades.

Sector	Valor Aprobado
Minas y Energía	23.103
Inclusión Social y Reconciliación	9.778
Cultura	7.551
Ambiente y Desarrollo Sostenible	5.747
Salud y Protección Social	5.590
Defensa	5.373
Deporte y Recreación	5.104
Comercio, Industria y Turismo	1.592

*Valor en millones de pesos

Conforme la información anteriormente señalada, se puede concluir que el **departamento de Guaviare** le ha apuntado al crecimiento en los sectores de transporte, educación, ciencia, tecnología e innovación y vivienda, ciudad y territorio, en los que ha invertido recursos por concepto de regalías por un valor de **\$412.825 millones**.

1.4. Departamento de Guanía

Las apropiaciones acumuladas desde la entrada en vigencia del Sistema General de Regalías, esto es, desde el año 2012 hasta el bienio actual han sido de **\$299.389 millones**²⁶, de los cuales se han aprobado proyectos de inversión por un valor de **\$250.796 millones**²⁷, lo que representa un porcentaje de ejecución de los recursos de 76,5%. Esta información se puede detallar en el Cuadro No. 7, en el que se discrimina el valor de apropiación acumulada y aprobaciones históricas por fuente de financiación del SGR:

Cuadro No. 7

Concepto	Asignaciones Directas	Fondo Desarrollo Regional - FDR	Fondo Desarrollo Regional - FDR Paz	FCR - 60%	FCR 40%	Fondo de Ciencia y Tecnología	Asignación para la Paz	Total
Apropiaciones acumuladas SGR 2012- bienio actual	2.001	71.154	4.521	166.282	7.532	43.734	4.521	299.746
(-) Total Aprobaciones con recursos SGR + Inflexibilidades	1.226	56.683	4.521	147.729	4.901	32.737	3.000	250.796
% De ejecución	61%	80%	100%	89%	65%	75%	66%	84%

*Valor en millones de pesos

Fuente: Sicodis- DNP y Gesproy DNP. Corresponde a la información de la gobernación y sus municipios

La información proporcionada en esta consulta es INDICATIVA y no sustituye ninguna disposición normativa, por lo tanto, es responsabilidad de las secretarías de planeación o de las que hagan sus veces generar la información de recursos disponibles del SGR para controlar la aprobación de proyectos de inversión (numeral 21 del artículo 8.1.1.1. del Acuerdo 45 de 2017).

*El Fondo de Desarrollo Regional – FDR PAZ y Asignación para la Paz corresponde a los recursos definidos en el parágrafo 8° transitorio del art. 361 de la Constitución Política con el propósito de financiar la infraestructura de transporte requerida para la implementación del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera.

De acuerdo con lo anterior, en el Cuadro No. 8 se relacionan los proyectos de inversión en el departamento de Guanía discriminados por sector, en el que además se incluye el valor y cantidad de proyectos:

Cuadro No. 8

Sector	Valor Aprobado
Educación	66.369
Transporte	55.691
Ciencia, Tecnología E Innovación	33.421

²⁶ En Sicodis se incluye información de rendimientos financieros de las cuentas maestras

²⁷ Se incluye a este valor las inflexibilidades.

Salud Y Protección Social	29.476
Deporte Y Recreación	25.708
Interior	11.880
Comercio, Industria Y Turismo	11.055
Vivienda, Ciudad Y Territorio	10.662
Agricultura Y Desarrollo Rural	4.187
Minas Y Energía	2.348

*Valor en millones de pesos

De acuerdo con la información anteriormente señalada, se puede concluir que el **departamento de Guanía** le ha apuntado al crecimiento en los sectores de educación, transporte, ciencia, tecnología e innovación y salud y protección social, en los que ha invertido recursos por concepto de regalías por un valor de **\$250.796 millones**.

1.5. Departamento de Putumayo

Las apropiaciones acumuladas para este departamento desde la entrada en vigencia del SGR, esto es, desde el año 2012 hasta el bienio actual han sido de **\$1.327.107 millones de pesos**²⁸, de los cuales se han aprobado proyectos de inversión por un valor de **\$1.199.555 millones de pesos**²⁹, lo que representa un porcentaje de ejecución de los recursos de 86,6%. Esta información se puede detallar en el Cuadro No. 9, en el que se discrimina el valor de apropiación acumulada y aprobaciones históricas por fuente de financiación del SGR:

Cuadro No. 9

Concepto	Asignaciones Directas	Fondo Desarrollo Regional - FDR	Fondo Desarrollo Regional - FDR Paz	FCR - 60%	FCR 40%	Fondo de Ciencia y Tecnología	Asignación para la Paz	Total
Apropiaciones acumuladas SGR 2012- bienio actual	688.192	83.450	26.152	305.790	115.167	82.205	26.152	1.327.107
(-) Total Aprobaciones con recursos SGR + Inflexibilidades	617.118	76.469	26.152	278.776	103.565	71.324	26.151	1.199.555
% De ejecución	90%	92%	100%	91%	90%	87%	100%	90%

*Valor en millones de pesos

Fuente Sicodis- DNP y Gesproy DNP. Corresponde a la información de la gobernación y sus municipios.

La información proporcionada en esta consulta es INDICATIVA y no sustituye ninguna disposición normativa, por lo tanto, es responsabilidad de las secretarías de planeación o de las que hagan sus veces generar la información de recursos disponibles del SGR para controlar la aprobación de proyectos de inversión (numeral 21 del artículo 8.1.1.1.1. del Acuerdo 45 de 2017).

*El Fondo de Desarrollo Regional – FDR PAZ y Asignación para la Paz corresponde a los recursos definidos en el parágrafo 8° transitorio del art. 361 de la Constitución Política con el propósito de financiar la infraestructura de transporte requerida para la implementación del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera

De acuerdo con lo anterior, en el Cuadro No. 10 se relacionan los proyectos de inversión en el departamento de Putumayo discriminados por sector, en el que además se incluye el valor y cantidad de proyectos:

Cuadro No. 10

Sector	Valor Aprobado
Transporte	318.787
Ambiente Y Desarrollo Sostenible	209.037
Educación	204.599
Vivienda, Ciudad Y Territorio	112.403
Ciencia, Tecnología E Innovación	68.434
Deporte Y Recreación	60.536
Agricultura Y Desarrollo Rural	59.219
Minas Y Energía	57.099

²⁸ En Sicodis se incluye información de rendimientos financieros de las cuentas maestras

²⁹ Se incluye a este valor las inflexibilidades.

Salud Y Protección Social	52.309
Inclusión Social Y Reconciliación	26.382
Comercio, Industria Y Turismo	11.849
Cultura	10.747
Presidencia De La República	3.744
Interior	2.677
Inflexibilidades	730
Gobierno Territorial	702
Trabajo	300
Total general	1.199.555

*Valor en millones de pesos

De conformidad con la información anteriormente señalada se puede concluir que el **departamento de Putumayo** le ha apuntado al crecimiento en los sectores de educación, transporte, ciencia, tecnología e innovación y agricultura y desarrollo rural, en los que ha invertido recursos por concepto de regalías por un valor de **\$1.199.555 millones de pesos**.

Adicionalmente, según información de la Agencia Nacional de Hidrocarburos, se estima en 3.000 millones de barriles de petróleo el potencial de la cuenca Caguán Putumayo. Desde 2004 hasta el mes de octubre de 2018, el Estado ha firmado 67 contratos con 19 compañías que buscan explotar el recurso en la zona. La Agencia Nacional de Hidrocarburos estima en 3.000 millones de barriles de petróleo el potencial de la cuenca Caguán Putumayo. Por lo tanto, una parte de los ingresos de departamentos como Putumayo proviene de los proyectos de explotación de hidrocarburos, lo que a su vez genera beneficios en otros sectores de la economía con estos ingresos directos e indirectos a través de regalías, así como oportunidades laborales para la población.

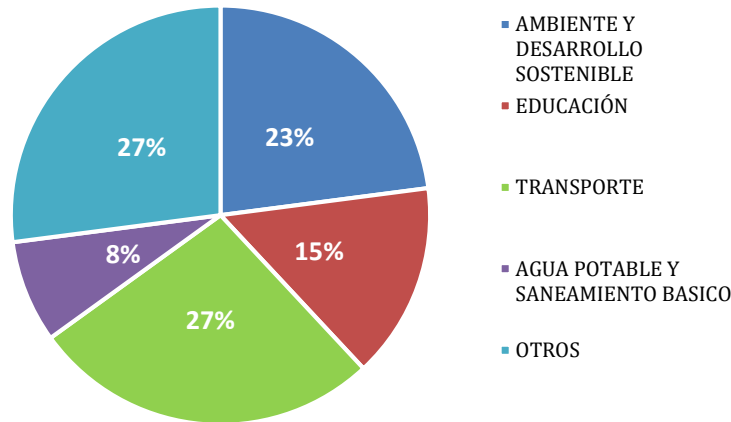
La restricción de la actividad de extracción de crudo podría afectar el desarrollo económico de la región, particularmente en Putumayo, único departamento que actualmente tiene proyectos de extracción de crudo y un importante potencial³⁰ dentro del grupo de departamentos a que hace referencia el presente proyecto de acto legislativo. El departamento de Putumayo para el 2019 representó el 3.3% de la producción total del país, una producción total promedio de 29 mil barriles por día. En total existen en operación 24 campos de extracción de crudo en 7 municipios del departamento, los cuales generan empleo e ingresos importantes para la región.

El sector de hidrocarburos es una importante fuente de recursos fiscales para el país y las entidades territoriales, a la vez que es una actividad económica relevante en términos de valor agregado y participación en las exportaciones del país. De esta forma, cualquier limitación para el sector tendrá importantes impactos en términos económicos y de inversión pública. Al suponer un escenario de nula producción de hidrocarburos en la zona, dado que la participación del sector petrolero en el PIB en 2019 fue del 3,4%, el impacto sobre el PIB total sería de 0,1%, mientras que en materia de exportaciones el choque sería de **USD 428 millones** a la baja – equivalente al 1% del valor exportado en 2019- lo que incidiría en un aumento del déficit en cuenta corriente de entre 0,1 y 0,2 puntos del PIB.

El departamento de Putumayo se ha beneficiado de los recursos del SGR de forma importante al realizar inversiones correspondientes a las aprobaciones desde 2012, por **\$1,2 billones**. Las inversiones se han destinado un 27% para mejorar la infraestructura de transporte, 23% para temas de ambiente y desarrollo sostenible, 15% para temas de educación y 8% para mejorar los servicios de acueducto y saneamiento básico, tal como se muestra en el Gráfico 1. Esta inversión ha permitido mejorar la calidad de vida e impulsar el desarrollo del departamento.

³⁰ Agencia Nacional de Hidrocarburos. Potencial de 3.000 millones de barriles de petróleo.

Gráfico 01: Aprobaciones por sector – Departamento del Putumayo (% del total de aprobaciones)



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

De acuerdo con el Plan de Recursos del SGR, contemplado en la Ley 1942 de 2018, el departamento de Putumayo por concepto de las asignaciones directas para el bienio 2019-2020 recibiría un total de ingresos para inversión por **\$80 mil millones**. Para los siguientes años, y en atención al Acto Legislativo 05 de 2019, los municipios y departamentos en cuyo territorio se adelante la explotación de recursos naturales recibirían el 20% de los ingresos corrientes del SGR y un 5% adicional para los municipios en los que se adelante la actividad de extracción de crudo. Esto conllevaría a que para todo el periodo 2021-2031, el departamento por concepto de asignaciones directas tenga ingresos superiores a los **\$500 mil millones**³¹, recursos que ayudarían a impulsar el desarrollo económico y mejorar los indicadores sociales. Así las cosas, en caso de limitar la actividad de extracción de crudo, el departamento perdería estos recursos para inversión, con lo cual existiría un impacto negativo en la inversión pública y, por ende, en el desarrollo económico y social de la región.

1.6 Departamento de Vaupés

En lo que respecta a este departamento, las apropiaciones acumuladas desde la entrada en vigencia del Sistema General de Regalías, esto es, desde el año 2012 hasta el bienio actual han sido de \$296.107 millones de pesos³² de los cuales se han aprobado proyectos de inversión por un valor de **\$269.205 millones de pesos**³³, lo que representa un porcentaje de ejecución de los recursos de 91%. Esta información se puede detallar en el siguiente cuadro, en el que se discrimina el valor de apropiación acumulada y aprobaciones históricas por fuente de financiación del SGR:

³¹ Valor aproximado para un lapso de 10 años tomando en consideración que el departamento de Putumayo mantiene una participación de 3% en la producción nacional de crudo y los ingresos corrientes por año del SGR se mantienen en 1% del PIB.

³² En Sicodis se incluye información de rendimientos financieros de las cuentas maestras

³³ Se incluye a este valor las inflexibilidades.

Cuadro No. 11

Concepto	Asignaciones Directas	Fondo Desarrollo Regional - FDR	Fondo Desarrollo Regional - FDR Paz	FCR - 60%	FCR 40%	Fondo de Ciencia y Tecnología	Asignación para la Paz	Total
Apropiaciones acumuladas SGR 2012-bienio actual	36	70.161	11.351	159.746	13.636	29.826	11.351	296.107
(-) Total Apropiaciones con recursos SGR + Inflexibilidades	36	69.893	11.351	157.361	11.142	8.641	10.781	269.205
% De ejecución	100%	100%	100%	99%	82%	29%	95%	91%

Valor en

millones de pesos

Fuente: Sicodis- DNP y Gesproy DNP. Corresponde a la información de la gobernación y sus municipios.

La información proporcionada en esta consulta es INDICATIVA y no sustituye ninguna disposición normativa, por lo tanto, es responsabilidad de las secretarías de planeación o de las que hagan sus veces generar la información de recursos disponibles del SGR para controlar la aprobación de proyectos de inversión (numeral 21 del artículo 8.1.1.1. del Acuerdo 45 de 2017). Corresponde a información de la gobernación y sus municipios.

*El Fondo de Desarrollo Regional – FDR PAZ y Asignación para la Paz corresponde a los recursos definidos en el parágrafo 8° transitorio del art. 361 de la Constitución Política con el propósito de financiar la infraestructura de transporte requerida para la implementación del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera.

De acuerdo con lo anterior, a continuación, se relacionan los proyectos de inversión en el departamento de Vaupés discriminados por sector, en el que además se incluye el valor y cantidad de proyectos:

Cuadro No. 12

Sector	Valor SGR
Educación	137.663
Transporte	66.507
Agricultura Y Desarrollo Rural	33.763
Salud Y Protección Social	7.340
Ciencia, Tecnología E Innovación	4.543
Deporte Y Recreación	4.132
Ambiente Y Desarrollo Sostenible	4.098
Vivienda, Ciudad Y Territorio	3.868
Comercio, Industria Y Turismo	3.296
Minas Y Energía	1.792
Cultura	1.090
Interior	822
Inclusión Social Y Reconciliación	290
Total general	269.205

*Valor en millones de pesos

De acuerdo con la información anteriormente señalada, se puede concluir que el departamento de Vaupés le ha apuntado al crecimiento en los sectores de educación, transporte, agricultura y desarrollo rural salud, ciencia, tecnología e innovación en los que ha invertido recursos por un valor de **\$ 269.205 millones de pesos**.

1.6. Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina

En relación con este departamento, las apropiaciones acumuladas desde la entrada en vigencia del Sistema General de Regalías, esto es, desde el año 2012 hasta el bienio actual han sido de **\$351.180 millones de pesos**³⁴ de los cuales se han aprobado proyectos de inversión por un valor de **\$227.430 millones de pesos**³⁵, lo que representa un porcentaje de

³⁴ En Sicodis se incluye información de rendimientos financieros de las cuentas maestras.

³⁵ Se incluye a este valor las inflexibilidades.

ejecución de los recursos de 65%. Esta información se puede detallar en el siguiente cuadro, en el que se discrimina el valor de apropiación acumulada y aprobaciones históricas por fuente de financiación del SGR:

Cuadro No. 13

Concepto	Asignaciones Directas	Fondo Desarrollo Regional - FDR	Fondo Desarrollo Regional - FDR Paz	FCR - 60%	FCR 40%	Fondo de Ciencia y Tecnología	Asignación para la Paz	Total
Apropiaciones acumuladas SGR 2012-bienio actual	2.491	85.837	17.743	171.483	29.516	26.367	17.743	351.180
(-) Total Aprobaciones con recursos SGR + Inflexibilidades	1.217	58.384	0	130.641	25.873	11.315	0	227.430
% De ejecución	49%	68%	0%	76%	88%	43%	0%	65%

Valor en millones de pesos

Fuente: Sicodis- DNP y Gesproy DNP. Corresponde a la información de la gobernación y sus municipios

La información proporcionada en esta consulta es INDICATIVA y no sustituye ninguna disposición normativa, por lo tanto, es responsabilidad de las secretarías de planeación o de las que hagan sus veces generar la información de recursos disponibles del SGR para controlar la aprobación de proyectos de inversión (numeral 21 del artículo 8.1.1.1. del Acuerdo 45 de 2017).

*El Fondo de Desarrollo Regional – FDR PAZ y Asignación para la Paz corresponde a los recursos definidos en el parágrafo 8° transitorio del art. 361 de la Constitución Política con el propósito de financiar la infraestructura de transporte requerida para la implementación del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera.

De acuerdo con lo anterior, a continuación, se relacionan los proyectos de inversión en el departamento de Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina discriminados por sector, en el que además se incluye el valor y cantidad de proyectos:

Cuadro No. 14

Sector	Valor SGR
Educación	75.626
Transporte	44.022
Ambiente y Desarrollo Sostenible	20.180
Interior	16.268
Cultura	14.938
Minas Y Energía	12.387
Ciencia, Tecnología E Innovación	11.247
Tecnologías De La Información Y Las Comunicaciones	9.815
Agricultura Y Desarrollo Rural	4.604
Comercio, Industria Y Turismo	2.303
Salud Y Protección Social	2.089
Deporte Y Recreación	1.799
Vivienda, Ciudad Y Territorio	12.154
Total general	227.430

*Valor en millones de pesos

Conforme con la información anteriormente señalada, se puede concluir que el departamento de Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina le ha apuntado al crecimiento en los sectores de educación, transporte, y ambiente en los que ha invertido recursos por concepto de regalías por un valor de **\$227.430 millones de pesos**.

2. Balance de los derechos económicos ambientales y sociales

Conforme con la jurisprudencia de la Corte Constitucional, el desarrollo sostenible permite satisfacer las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer las suyas propias. De forma concreta señala que "(...) Esto implica que, para la satisfacción de las necesidades actuales, debe efectuarse un ejercicio de planificación económica y de asunción de responsabilidad en materia ambiental en el modelo de desarrollo.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Código Postal 111711

PBX: (571) 381 1700

Atención al ciudadano (571) 6021270 - Línea Nacional: 01 8000 910071

atencioncliente@minhacienda.gov.co

Carrera 8 No. 6C- 38 Bogotá D.C.

www.minhacienda.gov.co

*Especial énfasis se ha puesto en la necesidad de garantizar las necesidades esenciales de los sectores menos favorecidos de la población; acento que, conforme lo ha establecido esta Corporación, se hace más importante en países como los nuestros, donde la pobreza mayoritaria está unida a la escasez, pues no habrá desarrollo sostenible mientras casi la mitad de la población viva en niveles de extrema pobreza”.*³⁶

En este punto, se precisa que para la Corte Constitucional, el desarrollo sostenible tiene cuatro dimensiones: (i) la sostenibilidad ecológica, que busca que el desarrollo sea compatible con el mantenimiento de la diversidad biológica y los recursos naturales; (ii) la sostenibilidad social; (iii) la sostenibilidad cultural, que exige que el desarrollo sea compatible con la cultura y los valores de los pueblos afectados; y (iv) la sostenibilidad económica, que pretende que el desarrollo sea económicamente eficiente y sea equitativo dentro y entre generaciones. Por lo tanto, y como ya se mencionó en el aparte de consideraciones generales, el desarrollo sostenible debe propender por un equilibrio entre la libertad económica, el bienestar social y la preservación de los recursos naturales, con el fin de evitar que en abstracto uno prevalezca sobre el otro, atendiendo a lo dispuesto en el artículo 80 de la Constitución³⁷.

En este sentido, esta Cartera considera que la prohibición de actividades de extracción en el territorio definido como Región de la Amazonía, puede socavar los ingresos y con esto minar el bienestar y desarrollo económico de su población. Más aún cuando no existen actividades económicas complementarias que permitan sustituir los ingresos con otras fuentes, y que a su vez se traduzca en encadenamientos sectoriales similares. Las acciones se deben centrar en buscar la transición hacia un modelo más sostenible siempre que se encuentre el balance entre los derechos económicos ambientales y sociales.

A su vez, se debe tener en cuenta que el artículo 330 de la Constitución Política busca garantizar un grado de participación razonable y efectivo de los municipios y distritos en el proceso de decisión respecto a las actividades de exploración o de explotación del subsuelo y los recursos naturales, así como la garantía de participación de las comunidades indígenas en las decisiones referidas al aprovechamiento de los recursos naturales que se ubican en sus territorios, en defensa de sus usos y costumbres.

Esto implica, en palabras de la Corte Constitucional, que las posiciones y opiniones de las entidades territoriales deben ser expresadas a través de los órganos legítimos de representación, y tener una influencia apreciable en la toma de decisiones, sobre todo en aspectos centrales a la vida de la entidad territorial en materia ambiental y social, sin perjuicio de las competencias del nivel nacional.³⁸

Por su parte, de conformidad con los artículos 151, 152 superiores, el legislador tiene dentro del marco de sus competencias que (i) determinar las condiciones para la explotación de los recursos naturales no renovables, (ii) regular los derechos fundamentales y los mecanismos de participación ciudadana y, (iii) determinar las competencias de entidades territoriales. De forma que, tiene la obligación de definir, en el rango legal adecuado, lo relativo a la creación de un mecanismo o de mecanismos para la participación ciudadana y la coordinación y concurrencia nación territorio en los sectores de hidrocarburos y de minería.³⁹

Por lo tanto, se considera que la prohibición de la actividad de extracción desconoce los preceptos constitucionales mencionados ante la inexistencia del equilibrio entre los intereses y derechos de la Nación y los territorios. En otras palabras, la propuesta legislativa no tiene presente la coordinación y concurrencia entre la Nación y el territorio para el manejo y solución de las necesidades analizadas.

³⁶ Corte Constitucional, Sentencia C-644 de 2017. M.P. Diana Fajardo Rivera

³⁷ *Ibid.*, MP. Diana Fajardo Rivera

³⁸ *Ibid.*, MP. Diana Fajardo Rivera

³⁹ *Ibid.*, MP. Diana Fajardo Rivera

Finalmente, se pone de presente que en lo que tiene que ver con el impacto fiscal del proyecto de acto legislativo, es preciso manifestar que como quiera que dicho proyecto no fija ni precisa normas de carácter fiscal para esa región, sino que defiere tal ejercicio al legislador, por sustracción de materia, no es posible una manifestación al respecto.

IV. Conclusiones

Por todo lo expuesto, este Ministerio se abstiene de emitir concepto favorable de la iniciativa y solicita estudiar la posibilidad de su archivo, por considerar que: (i) la contaminación ambiental y la protección y conservación de los recursos naturales deben articularse con criterios de crecimiento económico y desarrollo; (ii) se debe evitar la proliferación de reglas especiales para entidades territoriales a nivel constitucional, además de hacer complejo el sistema tributario por origen geográfico, destinatario y recaudo; (iii) actualmente mecanismos similares a los PSA ya han sido creados y desarrollados en leyes y reglamentos; (iv) el sector de hidrocarburos es una importante fuente de recursos fiscales para el país y las entidades territoriales y a su vez, una actividad económica relevante en términos de valor agregado y participación en las exportaciones del país. La prohibición de su explotación afectaría los ingresos por concepto de SGR de los departamentos que integran la Región Amazónica y, esto afectaría el bienestar y desarrollo económico de su población.

Por último, se manifiesta la voluntad de colaborar con la actividad legislativa dentro de los parámetros constitucionales y legales de disciplina fiscal vigentes.

Cordialmente

JUAN ALBERTO LONDOÑO MARTÍNEZ

Viceministro General

GR/VT/DAF/OAJ

Elaboró: Juanita Alejandra Jaramillo Díaz

Revisó: Germán Andrés Rubio Castiblanco

Con copia Dr. Jorge Humberto Mantilla Serrano. Secretario de la Plenaria de la Cámara de Representantes.

UJ 2301/20

Firmado digitalmente por: JUAN ALBERTO LONDONO MARTINEZ

Viceministro General

Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Código Postal 111711

PBX: (571) 381 1700

Atención al ciudadano (571) 6021270 - Línea Nacional: 01 8000 910071

atencioncliente@minhacienda.gov.co

Carrera 8 No. 6C- 38 Bogotá D.C.

www.minhacienda.gov.co