



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRESA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXII - N° 628

Bogotá, D. C., lunes, 5 de junio de 2023

EDICIÓN DE 33 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariassenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## CÁMARA DE REPRESENTANTES

### PONENCIAS

#### INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 192 DE 2022 CÁMARA

*por medio del cual se garantiza la soberanía y autosuficiencia energética del país, se permiten los Proyectos Piloto de Investigación Integral mediante la técnica de Fracking y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá, D. C., junio 1° de 2023

Honorable Representante

JAIME RODRÍGUEZ CONTRERAS

Presidente

Comisión Quinta Constitucional

Ciudad.

Respetado Presidente Rodríguez:

De conformidad con lo establecido en el artículo 150, 153 y 156 de la Ley 5ª de 1992 y en atención a la honrosa designación efectuada por la Mesa Directiva de la Comisión Quinta Constitucional permanente de la Honorable Cámara de Representantes, nos permitimos rendir Informe de Ponencia para Primer Debate del Proyecto de ley número 192 de 2022 Cámara, *por medio del cual se garantiza la soberanía y autosuficiencia energética del país, se permiten los Proyectos Piloto de Investigación Integral mediante la técnica de Fracking y se dictan otras disposiciones*, en los siguientes términos:

#### 1. TRÁMITE DE LA INICIATIVA

La presente iniciativa legislativa, fue radicada el 14 de septiembre de 2022 ante la Cámara de Representantes por los honorables Senadores Paola Andrea Holguín Moreno, honorable Senador Andrés Felipe Guerra Hoyos, honorable Senadora Yenny Esperanza Roza

Zambrano, honorable Senador Esteban Quintero Cardona, honorable Senadora María Fernanda Cabal Molina y los honorables Representantes Juan Fernando Espinal Ramírez, honorable Representante Andrés Eduardo Forero Molina, honorable Representante Ciro Alejandro Ramírez Cortés, honorable Representante Óscar Leonardo Villamizar Meneses, honorable Representante Yenica Sugein Acosta Infante, honorable Representante Eduard Alexis Triana Rincón, honorable Representante Hernán Darío Cadavid Márquez, honorable Representante Juan Felipe Corzo Álvarez, honorable Representante Yulieth Andrea Sánchez Carreño, honorable Representante Marelen Castillo Torres, honorable Representante José Jaime Uscátegui Pastrana, honorable Representante Miguel Abraham Polo Polo, honorable Representante Edinson Vladimir Olaya Mancipe, honorable Representante Christian Munir Garcés Aljure, honorable Representante Mauricio Parodi Díaz, honorable Representante Olmes de Jesús Echavarría de la Rosa.

El proyecto de ley y su exposición de motivos fueron publicados en la *Gaceta del Congreso* número 1118 de 2022 y fue enviado a la Comisión Quinta Constitucional Permanente y direccionado, para la realización del informe de ponencia en primer debate, a los Honorables Representantes:

- Honorable Representante Juan Fernando Espinal Ramírez (coordinador ponente).

- Honorable Representante Óscar Leonardo Villamizar

#### 2. OBJETO

La presente iniciativa legislativa tiene por objeto la promoción de la investigación científica tendiente a determinar la viabilidad de adelantar la técnica

de Fracturamiento Hidráulico con Perforación Horizontal (*Fracking*) a través de Proyectos Pilotos de Investigación Integral que analicen las variables ambientales, sociales y económicas que tienen relación con esta técnica, en el departamento de Santander de acuerdo con los Contratos Especiales de Proyectos de Investigación (CEPI) que se encuentran vigentes.

### **3. CONTENIDO DE LA INICIATIVA**

El presente proyecto de ley, además del título, se compone de nueve (9) artículos, entre ellos el de vigencia.

**Artículo 1°.** Objeto.

**Artículo 2°.** Informe de Comisión de Expertos sobre el *Fracking* como parte integral del proyecto de ley.

**Artículo 3°.** Monitoreo semestral de Ecopetrol variables ambientales, geológicas, económicas y sociales producto de la operación de los pilotos.

**Artículo 4°.** Viabilidad de continuar con la exploración comercial de Yacimientos no Convencionales, y en consecuencia suscribir los respectivos contratos de exploración y producción de hidrocarburos en los términos establecidos en la normatividad vigente.

**Artículo 5°.** Posibilidad de Suscribir nuevos contratos para la ejecución de Proyectos Piloto de Investigación Científica.

**Artículo 6°.** Prohibición de explotación de Yacimientos no Convencionales a través de la técnica de Fracturamiento Hidráulico con Perforación Horizontal donde haya posible generación de impactos críticos no mitigables a los recursos naturales o a las comunidades del Área de Influencia Directa de los Pilotos.

**Artículo 7°.** Técnica del *Fracking* estará permitida hasta el 2050, o hasta que el país alcance la carbono neutralidad.

**Artículo 8°.** Áreas limitadas para *Fracking*, todas aquellas incluidas en el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (Sinap).

**Artículo 9°.** Vigencia.

### **4. ASPECTOS GENERALES DEL PROYECTO DE LEY - JUSTIFICACIÓN**

Colombia no ha sido históricamente una potencia petrolera en el mundo; su economía por tanto ha tenido como fuentes de ingreso sectores tan diversos que van desde la agricultura, pasando por el mercado bursátil, el comercio, la industria y el turismo. No obstante, sería insensato negar el papel protagónico que representa el petróleo y los hidrocarburos en general para la economía nacional y la dinamización de los procesos económicos, así como el gas, que resulta definitivo como combustible sostenible para asegurar la transición energética y garantizar la soberanía nacional en esta materia.

Allí cobra especial importancia resaltar que, hasta la fecha, Colombia ha sido un estado autosuficiente desde la perspectiva energética, lo que ha permitido

de un lado asegurar ingresos que significaran solo para este Gobierno 38 billones de pesos y un total de 80 billones para el país hasta el año 2032, según la Asociación Colombiana del Petróleo y Gas ACP<sup>1</sup>.

No obstante, han sido múltiples las ocasiones en que el nuevo Gobierno ha señalado con el argumento de la protección de los recursos naturales y la reconfiguración de la matriz “Extractivista” de Colombia, que se prohibirá definitivamente el *fracking* en todo el territorio nacional, incluso los Proyectos Piloto de Investigación Integral (PP.II.), recientemente avalados por el Consejo de Estado.

Prueba de ello es que el pasado 11 de agosto de 2022, a 4 días de posesión del presidente Gustavo Petro se radicó una iniciativa del Gobierno nacional que busca la prohibición de explotación de Yacimientos No Convencionales, dicho proyecto fue aprobado en segundo debate en el Senado de la República el pasado 18 de abril de 2023.

Es relevante reiterar que los argumentos con los cuales se ha iniciado la campaña antifracking en Colombia, tienen origen en los movimientos ambientalistas que han exaltado el principio de precaución como elemento cumbre de justificación de la prohibición legal que se pretende. Al respecto, es importante rescatar lo que el Estudio del Instituto de Ciencia Política y la Universidad Externado de Colombia denominado FHPH oportunidades y retos para garantizar la seguridad energética y el desarrollo social en Colombia han mencionado:

*“Muchos de los países que impulsan la agenda 2030 de la ONU son dependientes de la energía rusa, especialmente la Unión Europea, pues este país les suministra 40% del gas natural y el 27% de su petróleo. Estos países internamente se han comprometido con una políticas de cero emisiones y han dejado de desarrollar proyectos en energía nuclear o han impuesto moratorias shale gas, pero le compran recursos energéticos a Rusia, que no está comprometido con dicha agenda y que sigue generando Gases de Efecto Invernadero (GEI), sin que existan mecanismos efectivos para verificar si cumple o no los mínimos estándares medioambientales para proveerles gas y petróleo, pero más grave aún, financiando acciones bélicas en contra de Ucrania dada la ineficiencia de las sanciones aplicadas y la venta de crudo al mercado asiático”<sup>2</sup>.*

Los debates pues, se han suscrito a la especulación, la generación de temor mediático y la construcción de narrativas desconectadas de los contextos geológicos, ambientales y económicos de cada iniciativa.

El gas natural por su parte se ha convertido en el combustible determinante para asegurar la Transición Energética, situación que se deriva de la

<sup>1</sup> “Escenarios de Política Energética y su Impacto para los Colombianos (ACP), mayo 2022”.

<sup>2</sup> FHPH oportunidades y retos para garantizar la seguridad energética y el desarrollo social en Colombia, ICP. Julio 2022.

disponibilidad de este recurso y sus características ambientales que por ejemplo reducen más del 99% de las emisiones de material particulado. Así lo ha confirmado el Parlamento Europeo que acaba de declarar el gas natural dentro de las actividades ambientalmente sostenibles y energía verde para asegurar dicha transformación de la matriz energética.

No es un momento adecuado para que el país suspenda la exploración de gas, cuando el mundo ha comprendido que para alcanzar de forma sostenible la transición energética se requiere esta clase de combustibles eficientes para solventar la demanda energética. Los recientes hallazgos de Uchuva 1 y Gorgón 2 son evidencia de la riqueza de recursos energéticos que alberga el país y que deben ser aprovechados en aras de la soberanía de combustibles fósiles en Colombia.

Y es que en el caso de este energético las nuevas realidades para el país son preocupantes, la industria ha señalado que, desde el hallazgo de un yacimiento, pasando por su viabilización geológica, técnica y financiera, el licenciamiento ambiental, el desarrollo del proyecto y la fase productiva pueden pasar alrededor de 8 años, sin embargo, las nuevas cifras no son para nada alentadoras.

El reporte, con corte al 31 de diciembre de 2022, estima que el país tiene reservas probadas de petróleo y gas para 7,5 y 7,2 años, respectivamente.

Las reservas probadas de petróleo pasaron de 2.039 millones de barriles reportados en 2021 a 2.074 millones de barriles en 2022, mientras que las reservas probadas de gas se situaron en 2.82 terapiés cúbicos (Tpc), con una diferencia de -0,35 con respecto a 2021. La producción de gas comercializado fue de 0,39 terapiés cúbicos.

La Ministra Irene Vélez, durante el congreso de Naturgas, que inició el 26 de mayo en Barranquilla, se refirió al informe y dijo que “entre 2021 y 2022, hubo un aumento de 1% respecto a las reservas probadas de petróleo. Esto quiere decir que, aunque hubo un proceso de producción, hemos logrado mantener, e incluso incrementar, aunque sea mínimamente, esa producción y esas reservas”.

Además, la alta funcionaria destacó que buena parte de esas reservas tienen que ver con el aumento del recobro mejorado, “pasó de 21% a 23%, lo cual, para nosotros, indica que la política del actual Gobierno de hacer un incremento de las reservas a través de la utilización de la tecnología de recobro mejorado es el camino”.

En el informe de 2021, las reservas probadas se estimaron en 2.039 millones de barriles, lo que se traduce en 7,6 años más de soberanía energética.

En febrero, Ecopetrol anunció que, para el cierre de 2022, las reservas probadas netas fueron de 2.011 millones de barriles equivalentes (Mbpe), las más altas en ocho años. Entonces, la vida media de sus reservas aumentó a 8,4 años.

Según la Asociación Colombiana de Gas Natural (Naturgas), este energético se confirma como un aliado para combatir el cambio climático, cuidar el planeta y para avanzar hacia la transición energética y la carbono neutralidad.

“Esto gracias a su alta disponibilidad e importantes beneficios ambientales traducidos en reducciones de hasta 99% de material particulado fino (PM2,5) y óxidos de azufre, 70% de reducción en dióxidos de nitrógeno; y, a nivel de cambio climático, su combustión representa reducciones de entre 30% y 50% de dióxido de carbono frente a otros combustibles (fuel oil, carbón, leña, gasolina y diésel)”, expuso el gremio.

Pero si se toma la decisión de dejar de buscar gas, limitarse a usar las reservas y luego importarlo puede traer consecuencias para el país, la industria y los consumidores finales: afectando el empleo, la autosuficiencia energética, los precios y facturas del servicio público, entre otros.

Sin duda la agenda frente a la mitigación del cambio climático a nivel global ha sido drásticamente afectada por dos factores: La Pandemia y la Guerra Rusia-Ucrania; el objetivo de avanzar hacia las renovables no se aplazó, pero se disminuyó notablemente la disponibilidad de energéticos para la transición, se suspendieron las acciones de exploración y explotación, y se demostró en regiones dependientes como los territorios de la unión europea, que los países deben buscar el camino hacia la autosuficiencia energética sin comprometer la sostenibilidad energética y económica.

Allí es donde la técnica de fracturamiento hidráulico multietapa con perforación horizontal (FH-PH) aparece como un mecanismo para tener recursos disponibles de reservas 1P, el caso de la región de vaca muerta en Argentina que ha crecido en los últimos 10 años un 173% las reservas de crudo sirven como espejo para transitar hacia el hallazgo y explotación de estos yacimientos, cuyas afectaciones deben ser probadas como mínimo desde el punto de vista científico.

Colombia no fue víctima de la volatilidad de los precios gracias a que es autosuficiente en materia de gas natural y sus reservas le generan confiabilidad a la industria, por lo menos para siete años más. Y seguramente, ese número aumente una vez que se analicen en profundidad los hallazgos de Uchuva y Gorgón 2.

Pero al dejar de explorar y producir gas, el país entraría a un estado vulnerable que implica exponerse a las fluctuaciones del precio internacional, a las disposiciones de otros países, a una posible escasez, mayores tarifas para los consumidores finales, entre otros casos.

Entendiendo las reservas actuales con las que cuenta la nación, debe realizarse una exploración sostenible, que garantice las mejores prácticas ambientales y sociales, y que en el largo plazo garantice la dinamización del sector productivo que depende en gran porcentaje del Gas Natural.

Es por lo anterior que resulta fundamental entender la necesidad de contar con reservas de petróleo y gas suficiente para permitir encontrar fuentes alternativas que en el largo plazo aseguren el tránsito a energías limpias, siempre cuidando la integridad de la industria y la dinamización de la economía. El presente proyecto de Ley pretende permitir que se compruebe científicamente la importancia del *fracking*, su inocuidad y la oportunidad que representa para el país.

La falta de disponibilidad de petróleo y gas no solo afecta a las grandes empresas petroleras, que ya tienen demandado al Estado colombiano por más de 90 billones de pesos, la afectación redundaría necesariamente en los sectores menos favorecidos, el precio de los combustibles, así como la tarifa de servicios públicos causa consecuencias directas en los más de 11 millones de usuarios de gas natural, y en los propietarios de más de 10 millones de vehículos y 7 millones de motocicletas que aún funcionan y seguirán funcionando con fósiles.

Y es que los datos hablan por sí solos:

*“Antes de que se implementara la política para el aumento escalonado del precio de la gasolina, el valor de este combustible en Bogotá, por ejemplo, rondaba los 9.523 pesos. Ahora, el precio de referencia se ubica por los 12.173 pesos, de manera que el aumento ha sido de unos 2.650 pesos”.*<sup>3</sup>

Los productores de gas en el territorio nacional, agremiados en Naturgas, comprenden la responsabilidad que deben asumir en la transición energética, fortaleciendo la investigación hacia energías más sostenibles, no obstante, en su más reciente publicación “Gas Natural pieza clave para una transición energética justa y ordenada” han indicado:

*“El gas natural ha sido catalogado en este momento histórico como un energético clave que contribuye al crecimiento económico, acelera la transición energética y satisface las demandas sociales. Lo anterior debido a su competitividad, sus beneficios ambientales, su disponibilidad y la confianza de su tecnología; además de su capacidad de transformar vidas.*

*Este energético es el respaldo ideal en un modelo sostenible basado en energías renovables y tecnologías de cero y bajas emisiones, es ideal para migrar desde ya a una economía cada vez más baja en carbono y alcanzar en 2050 la carbono neutralidad, sin mencionar que sus más de 7.700 km de infraestructura de transporte serán de gran utilidad para el transporte de hidrógeno y gases verdes como el biogás y el biometano”*<sup>4</sup>.

De acuerdo con el último estudio realizado entre el ICP (Instituto de Ciencia Política Hernán

Echavarría Olózaga) y la Universidad Externado de Colombia, denominado Fracturación Hidráulica con Perforación Horizontal de los Yacimientos No Convencionales: oportunidades y retos para garantizar la seguridad energética y el desarrollo social en Colombia publicado en julio de 2022, el mundo atraviesa por un momento en que es necesario sobre todo obtener certeza científica respecto de los riesgos asociados al cambio climático, sus causas y las oportunidades que los países como Colombia deben aprovechar para consolidar sus procesos de cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible sin comprometer la seguridad energética y económica. Al respecto dicho estudio indicó:

*“Para Colombia resulta fundamental tomar decisiones orientadas a desarrollar capacidades institucionales que permitan reaccionar frente a las dinámicas geopolíticas y las presiones que estas imponen cuando se materializan las crisis. La industria de los hidrocarburos tiene el potencial de garantizar los medios y recursos para mitigar los impactos de esas crisis y generar la resiliencia necesaria frente a sus efectos.*

*La incertidumbre científica frente al cambio climático sigue siendo considerable, por lo que resulta fundamental que las decisiones respecto a la descarbonización y la reducción de emisiones GEI se diseñen e implementen a partir de evidencia científica y técnica robusta, que sea contrastable y verificable, para que el diseño de políticas públicas no esté indebidamente influenciado por sesgos ideológicos o por los intereses de determinados actores que buscan prohibir la industria de los hidrocarburos so pretexto de la agenda climática, pero con fines orientados a reducir los competidores en el mercado energético y generar dependencias con fines geopolíticos. Es necesario tomar en cuenta las realidades del contexto nacional y de las dinámicas cambiantes del contexto internacional”*<sup>5</sup>.

Hablando de las ventajas económicas y sociales, el estudio igualmente señaló:

*“Son amplios los beneficios económicos y sociales que conllevaría la implementación de la técnica FHPH para la extracción de recursos de YNC en Colombia. Desde el punto de vista económico los YNC podrían traer al país tanto a nivel nacional como regional, el sostenimiento o la ampliación de regalías, mejoramiento y consolidación de cadenas de servicios regionales, mayor conocimiento de otros recursos como acuíferos, mejoras en la calidad del aire y adaptación a una transición energética acorde con el Acuerdo de París. Desde el punto de vista social otros beneficios son: (i) reversión de la importación de GLP; (ii) cambios en el concepto de competencia; (iii) posibilidades de empleos (iv) desarrollo normativo o actualización de la*

<sup>3</sup> <https://www.semana.com/economia/macroeconomia/articulo/cuanto-ha-subido-la-gasolina-en-lo-que-lleva-el-gobierno-de-gustavo-petro/202331/>

<sup>4</sup> <https://razonpublica.com/gas-natural-puente-la-transicion-energetica/>

<sup>5</sup> Fracturación Hidráulica con Perforación Horizontal de los Yacimientos No Convencionales: oportunidades y retos para garantizar la seguridad energética y el desarrollo social en Colombia. ICP U. EXTERNADO 2022

*legislación acorde con la posibilidad de implementar la actividad, lo que pondría al país entre naciones de vanguardia en este tema en el mundo”.*

Lo anterior resulta fundamental para significar que parte de la comunidad científica, y de instituciones que llevan décadas estudiando las realidades políticas, sociales y económicas del país, han coincidido solo en la necesidad de contrastar información de nivel científico, de obtener algún grado de certeza frente a los posibles impactos que la técnica pueda generar en el medio ambiente y los recursos naturales; la única forma de conocer las implicaciones que el desarrollo de la técnica puede tener en el territorio nacional es el avance en términos de investigación científica, de conocimiento de las aguas subterráneas, el análisis geotécnico y geológico y del análisis de variables que poco o nada tienen que ver con las posiciones de otros países o del temor simplemente ideológico y no técnico por adelantar la explotación de los PPII.

Por último, es fundamental señalar que la posibilidad de adelantar la técnica de fracturamiento hidráulico con perforación horizontal no es un capricho reciente de un gobierno, por el contrario, obedece a una necesidad sentida de explotar reservas de hidrocarburos que permitan que el país sea autosostenible en términos energéticos.

En el Gobierno del Presidente Juan Manuel Santos, la comisión de expertos conformada para revisar la viabilidad de los proyectos, se indicó que Colombia tiene un gran potencial de explotación de petróleo en Yacimientos No Convencionales. Sin embargo, se debe cumplir la Ley de Transparencia y facilitar el acceso a la información pública, divulgar los impactos ambientales que se pueden generar y mantener al tanto de todo a las comunidades. Las recomendaciones indican que se puede avanzar con los proyectos piloto de investigación en las condiciones señaladas.

Por su parte, la Comisión Interdisciplinaria Independiente de Expertos, convocada por el Gobierno del presidente Iván Duque, en su informe sobre efectos ambientales (sociales, físicos y bióticos) y económicos de la exploración de hidrocarburos en áreas con posible despliegue de técnicas de “Fracturamiento hidráulico de roca generadora mediante perforación horizontal”<sup>6</sup>, hace una serie de recomendaciones para que se realicen unos Proyectos Piloto de Investigación Integral (PPII) que permitan profundizar en diferentes aspectos técnicos, sociales y ambientales, para entender de manera integral subsuelo y superficie; de manera que en el país se cuenten con suficientes elementos de juicio para tomar una decisión de si aprovechar o no los Yacimientos No Convencionales.

Para la ejecución de dichos PPII se deberá contar con el estricto cumplimiento de 8 condiciones previas, a saber<sup>7</sup>:

- *Cumplir Ley de Transparencia y Acceso a la información pública. Divulgar toda la información disponible asociada e identificar carencias de información (ecosistemas, hidrogeología, sismicidad, etc.).*
- *Identificar y divulgar Tecnología de Mínimo Impacto que se utilizará para el PPII.*
- *Acordar manejo riesgos salud con pobladores cercanos al lugar de PPII.*
- *Identificar necesidades Capacidad Institucional (para hacer seguimiento de PPII).*
- *Ajustar regulación para selección, uso y seguimiento de tecnologías de mínimo impacto.*
- *Construcción de líneas base social (salud, económica, uso de RRNN) y ambiental (ecosistemas terrestres y acuáticos).*
- *Identificar necesidades Capacitación de Personal local para participar de las actividades del PPII.*
- *Acordar los mecanismos de participación y veeduría ciudadana en el PPII.*

El estricto cumplimiento de dichas condiciones garantizará las condiciones óptimas para el desarrollo de los PPII y su futura evaluación con todos los parámetros necesarios para determinar su conveniencia para el país.

#### **4.1. QUÉ ES EL *FRACKING*:**

El FH-PH es una tecnología que surgió como necesidad de incrementar la producción de los pozos en campos convencionales en tierra, posteriormente se empezó a investigar en YNC por la necesidad de producir más hidrocarburos. A largo plazo, la técnica realmente resultó tan eficiente que EE. UU. pudo revertir su posición de importador de hidrocarburos y adicionalmente se convirtió en el país con mayor producción de hidrocarburos a nivel mundial.

El FH-PH es la combinación de técnicas o tecnologías de uso común en la industria de los hidrocarburos, empleadas tanto en yacimientos convencionales como en no convencionales. En OnePetro (el portal más extenso de documentación mundial de la Ingeniería de Petróleos y afines), se registran trabajos de Fracturamiento Hidráulico Multietapa desde 1963 (Multistage Fracture Treatments).

En Colombia, Ecopetrol S. A. perfora, desde hace años, pozos horizontales en campos como Rubiales y Cantagallo. De otro lado, en campos como Llanito y Cantagallo y los del Piedemonte Llanero (Cusiana, Cupiagua, Pauto y Floreña) se aplica la técnica de fracturamiento hidráulico (hasta 3 etapas) para mejorar la productividad en Yacimientos Convencionales. Además, la operación

<sup>6</sup> <https://www.portafolio.co/uploads/files/2019/04/06/aba-comprimido.pdf>,

<sup>7</sup> [www.minenergia.gov.co/documents/10192/24166201/261219\\_200120\\_](http://www.minenergia.gov.co/documents/10192/24166201/261219_200120_)

de fracturamiento hidráulico se efectúa generalmente una sola vez durante la vida del pozo.

Las plataformas multipozo o clusters que se evidencian en el desarrollo de los YNC, son de uso normal en nuestro país. En campos operados por Ecopetrol S.A. como Rubiales, la Cira Infantas, Casabe, entre otros, hay clústeres de más de 10 pozos y no existe una limitante normativa a este respecto (el Plan de Manejo Ambiental (PMA) de cada campo establece el número de pozos considerado).

De hecho, la implementación de plataformas con varios pozos disminuye el impacto en superficie y permite extraer una mayor cantidad de hidrocarburo pues desde el mismo punto en superficie, se puede acceder a un gran volumen en el subsuelo. De otro lado, si se trata de pozos horizontales, cada uno de ellos reemplaza varios pozos verticales. Así que la combinación de plataformas multipozo desde donde se perforan pozos horizontales -como es el caso del desarrollo de Yacimientos No Convencionales- minimiza la huella en superficie, maximiza el uso eficiente del suelo y, a la vez, maximiza el recobro en el subsuelo.

#### **4.2. PROYECTOS PILOTO DE INVESTIGACIÓN INTEGRAL (PPII)**

De acuerdo con la Comisión Interdisciplinaria Independiente los PPII, son:

“Un experimento de naturaleza científica y técnica, sujeto a la más estricta condición de diseño, vigilancia, monitoreo y control, se entienden como una actividad temporal, puntual, discreta, a pequeña escala y que ha definido unas líneas de investigación basadas en el método científico en temas ambientales, técnicos y de salud humana, que le permitirán al país conocer más acerca de los riesgos e impactos que pueden derivarse de la utilización de la técnica de fracturamiento hidráulico multietapa con perforación horizontal (FH-PH), así como de la capacidad de producción de hidrocarburos por medio de la misma, para que el Estado colombiano pueda tomar una decisión informada, responsable y basada en la ciencia, sobre la viabilidad de esta actividad en una escala comercial<sup>8</sup>.

Partiendo de esta premisa, es importante reconocer que los PPII son una oportunidad para conocer e implementar todos los controles de prevención y mitigación que se tienen en las actividades de FH-PH en los aspectos relevantes y de mayor interés tanto para la industria como para la comunidad en general; con la información generada y a través de una evaluación costo-beneficio poder establecer la viabilidad de continuar a una fase de exploración y producción comercial de los YNC.

#### **A. CONTRATO ESPECIAL CEPI CON LA ANH:**

La ANH adjudicó a Ecopetrol el Contrato Especial del Proyecto de Investigación (CEPI) para hacer un piloto en Puerto Wilches, Santander, mediante

la Resolución número 0802 del 25 de noviembre de 2020<sup>9</sup>. La firma del contrato se realizó el 24 de diciembre y el 29 de octubre del 2021 se radicó el Estudio de Impacto Ambiental (EIA) de Kalé.

El 15 de marzo de 2021, ExxonMobil presentó una oferta a la ANH en la segunda ronda de licitación del Proyecto Piloto (PPII) en Yacimientos No Convencionales.

Luego, el 8 de abril la ANH aprobó la propuesta presentada por ExxonMobil, el 4 de junio del 2021 se firmó el contrato para la ejecución del Proyecto Piloto denominada Platero y se planea radicar el estudio de impacto ambiental (EIA) en enero del 2022.

#### **b. ALIANZA EXXONMOBIL-ECOPETROL:**

El 17 de junio de 2021, como consecuencia de la adjudicación de los PPII por parte de la ANH a Ecopetrol y ExxonMobil, a través del mecanismo contractual denominado Contrato Especial de Proyectos de Investigación (CEPI), la mencionada entidad autorizó el proceso de cesión de intereses de participación en favor de ExxonMobil del 37,5% en el CEPI Kalé de Ecopetrol e hizo lo propio en favor de Ecopetrol en la misma proporción de interés de participación en el CEPI Platero, quedando Ecopetrol como el operador de ambos PPII. Las áreas que constituyen estos contratos fueron publicadas en el mapa de tierras que maneja la ANH, en atención a los términos de referencia implementados para la selección de los contratistas.

#### **c. CEPI KALÉ:**

El Piloto de Ecopetrol consta de una plataforma de aproximadamente 4,5 hectáreas que incluye la perforación de: 3 pozos: 1 pozo horizontal en el cual se le aplicará la técnica de FH-PH, 1 pozo caracterizador de los acuíferos profundos y un pozo inyector para la disposición final del fluido de retorno. Se ejecutará en el municipio de Puerto Wilches - Santander, con un presupuesto de inversión cercano a los \$76 millones de dólares.

El Proyecto de Investigación plantea desarrollarse en un área de 456 hectáreas (1.127 acres) dentro del Bloque Convenio Magdalena Medio, en inmediaciones a la vereda Kilómetro 8, predio La Belleza del municipio de Puerto Wilches-Santander, fijado en la versión del mapa de tierras de la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH), del 10 de noviembre de 2020.

No obstante, el área de intervención aproximada en superficie será de 4,5 hectáreas, mientras que el área a licenciar con la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales será de 20 hectáreas y el

<sup>8</sup> <https://razonpublica.com/los-proyectos-fracking-error-disfrazado/>

<sup>9</sup> <https://www.ecopetrol.com.co/wps/portal/Home/ync/pilotos/sobre-los-pilotos/conozca-mas-acerca-pilotos#:~:text=La%20Agencia%20Nacional%20de%20Hidrocarburos,25%20de%20noviembre%20de%202020.&text=Este%20proyecto%20cuenta%20con%20un,de%20%2476%20millones%20de%20d%C3%B3lares.>

área en la cual se van a monitorear las diferentes variables será de 10.000 hectáreas.

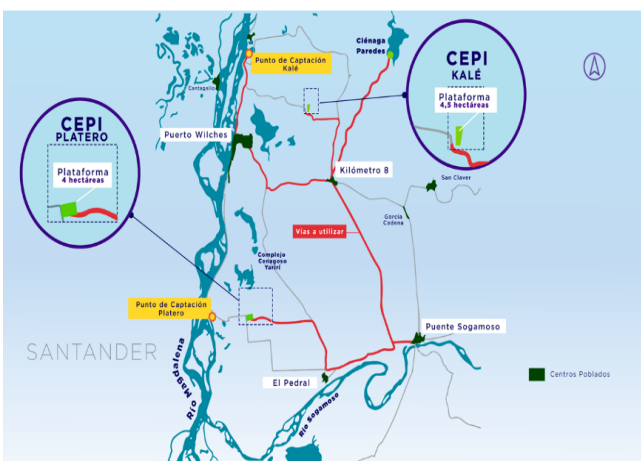
#### d. CEPI PLATERO:

El Piloto consta de una plataforma de aproximadamente 4,0 hectáreas que, incluye la perforación de 1 pozo horizontal en el cual se le aplicará la técnica de FH-PH. El piloto se llevará a cabo en el municipio de Puerto Wilches, departamento de Santander, con un presupuesto de inversión aproximado de \$53 millones de dólares.

El Proyecto de Investigación se plantea desarrollar en un área de 455 hectáreas (1.124 acres) dentro del Bloque VMM37, en inmediaciones a la Vereda El Terraplén, predio lote Hacienda Bucarelia del municipio de Puerto Wilches-Santander, fijado en la versión del mapa de tierras de la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH), del 19 de marzo del 2021.

El área de intervención en superficie será de aproximadamente 4,0 hectáreas, el área a licenciar con la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales de 12,58 hectáreas y el área en la cual se va a monitorear las diferentes variables será de 18.765 hectáreas.

En ambos pilotos se aplicará la técnica FH-PH, bajo un programa de monitoreo riguroso y el uso de tecnologías de mínimo impacto, que aseguren la protección del medio ambiente y la salud de las comunidades del área de influencia, la participación y vinculación de la comunidad.



**Figura 1.** Ubicación Kalé y Platero. Fuente: Ecopetrol.

De otro lado es importante señalar que hoy Colombia ya adelanta la técnica a través de inversiones de Ecopetrol en Estados Unidos ya se produce petróleo con esta técnica desde noviembre de 2019, cuando arrancó sus operaciones de la mano de su socio Oxy en el estado de Texas en la cuenca Permian se han llegado a producir, cada día, unos 60.000 barriles, de hecho es el negocio más rentable de la empresa si se evalúa el margen Ebitda que es de más del 85% y desde que se arrancó la operación en el 2019 se ha generado un Ebitda (utilidad antes de intereses, impuestos, depreciación y amortización) de casi 400 millones de dólares (1,7

billones de pesos). Petróleo equivalente, a través de la perforación de más de 100 pozos al año<sup>10</sup>.

Señaló incluso el expresidente Felipe Bayón que “la intensidad de carbono de un barril que viene del Permian es la más baja que tenemos en el portafolio de Ecopetrol: entre ocho y nueve kilogramos de CO2 por barril”<sup>11</sup>.

Incluso el nuevo Presidente de Ecopetrol, el pasado 25 de abril, indicó en algunas declaraciones que, si los desarrollos tecnológicos lo permiten, si no hay grandes impactos en los ecosistemas cabría la posibilidad de hacer *fracking* en Colombia.

Pero como prueba definitiva de la necesidad de tener certeza técnica sobre las virtudes o preocupaciones sobre esta técnica es que ni siquiera el Gobierno del presidente Petro incluyó algún artículo frente a la Prohibición de la Fracturación Hidráulica con Perforación Horizontal en el Plan Nacional de Desarrollo.

#### 4.3. IMPORTANCIA ECONÓMICA DEL FRACKING:

Ha indicado el estudio del Instituto de Ciencia Política y la Universidad Externado de Colombia denominado FHPH oportunidades y retos para garantizar la seguridad energética y el desarrollo social en Colombia:

*“La dependencia de las finanzas públicas respecto al sector hidrocarburos a lo largo de los últimos veinte años es clara, con máximos entre 2009-2014. El sector hidrocarburos llegó a generar más del 40% de los ingresos de la balanza de pagos y un poco más del 70% de total de las exportaciones, con niveles de hasta 85% de la inversión extranjera directa. Llegó a aportar cerca de 1/4 del recaudo de impuestos del Gobierno (sin incluir los muy importantes ingresos por concepto de los dividendos pagados por Ecopetrol, ni las regalías) Banco de la República, 2016. Las razones principales de dicha dependencia fiscal, entre otras, son: (i) el ciclo de precios altos de las materias primas que elevó sus precios incluso por encima de 100 dólares el barril; (ii) las características tributarias del sector al ser empresas totalmente formales; y (iii) la alta participación del Estado en las utilidades del sector”<sup>12</sup>.*

Solo el potencial de los Proyectos Piloto de Investigación oscila entre 10 y 20 Tirapiés Cúbicos de Gas (TPC) y entre 2,700 y 7,000 millones de barriles de crudo. Las reservas actuales están en 3,9 TPC de gas y 1,800 millones de barriles de crudo, lo cual significa que se podrían entre triplicar o

<sup>10</sup> [https://www.ecopetrol.com.co/wps/wcm/connect/ff0e78ec-2d37-422d-bcbf-efeb5a06806/Trp\\_ESP\\_Resultados+3T22+-+Ecopetrol\\_Final.pdf?MOD=AJPERES&attachment=false&id=1669149142167](https://www.ecopetrol.com.co/wps/wcm/connect/ff0e78ec-2d37-422d-bcbf-efeb5a06806/Trp_ESP_Resultados+3T22+-+Ecopetrol_Final.pdf?MOD=AJPERES&attachment=false&id=1669149142167)

<sup>11</sup> <https://www.semana.com/economia/empresas/articulo/ecopetrol-el-negocio-mas-rentable-de-la-companias-el-fracking-en-estados-unidos/202236/>

<sup>12</sup> FHPH oportunidades y retos para garantizar la seguridad energética y el desarrollo social en Colombia

cuadruplicar la producción y reserva nacional de hidrocarburos, generando unos 450 mil barriles diarios de producción adicional<sup>13</sup>.

Según Ecopetrol, la importación de gas para atender el déficit le costaría al país 2.995 M USD durante los próximos 20 años, lo que se vería traducido en un mayor costo del gas importado para los consumidores de aproximadamente 45%. Adicionalmente, el costo del servicio de energía eléctrica se incrementaría en un 2,8% al año, lo cual equivale a 49 M USD anuales.

Según estudios del Gobierno, la extracción de crudo a través de esta técnica, significa en el largo plazo alcanzar un importante margen de estabilidad macroeconómica. Alrededor de \$324 billones sería el recaudo por el uso de esta tecnología en los próximos 30 años, lo que significa alrededor del 30% del PIB.

La ACP ha indicado que llevar a cabo solo los cuatro proyectos piloto planteados podrían significar la producción diaria de 400 mil barriles adicionales de crudo, es decir, alrededor de un 57% adicional, lo que se traduce en inversión para las regiones y disminución progresiva de las brechas sociales.

En los últimos 15 años el sector petrolero y sus ventas totales han significado para la economía colombiana aproximadamente el 40% de las exportaciones, lo que significan dos mil millones de dólares mensuales por este rubro. Igualmente, alrededor del 12% de los ingresos fiscales de Colombia provienen del sector petrolero, principalmente de impuestos y de los dividendos de Ecopetrol<sup>14</sup>.

## 5. FUNDAMENTO JURÍDICO

**CONPES 3517 de 2008** Lineamientos de política para la asignación de los derechos de exploración y explotación de gas metano en depósitos de carbón.

**RESOLUCIÓN NÚMERO 181495 de 2009** del Ministerio de Minas y Energía. Por el cual se establecen medidas en materia de exploración y explotación de hidrocarburos.

**RESOLUCIÓN NÚMERO 180742 de 2012** del Ministerio de Minas y Energía. Por el cual se establecen los procedimientos para la exploración y explotación de hidrocarburos en Yacimientos No Convencionales.

**DECRETO NÚMERO 3004 de 2014** del Ministerio de Minas y Energía. Por el cual se establecen los criterios y procedimientos para la exploración y explotación de hidrocarburos en Yacimientos No Convencionales.

**RESOLUCIÓN NÚMERO 90341 DE 2014** del Ministerio de Minas y Energía. Por el cual se establecen requerimientos técnicos y procedimientos

para la exploración y explotación de hidrocarburos en Yacimientos No Convencionales.

**RESOLUCIÓN NÚMERO 421 de 2014** por la cual se adoptan términos de referencia para la elaboración de Estudios de Impacto Ambiental para los proyectos de perforación exploratoria de hidrocarburos y se toman otras determinaciones.

**ACUERDO NÚMERO 03 DE 2014.** De la Agencia Nacional de Hidrocarburos. Por el cual se adiciona el Acuerdo número 4 de 2012, con el objeto de incorporar al Reglamento de Contratación para Exploración y Explotación de Hidrocarburos parámetros y normas aplicables al desarrollo de Yacimientos No Convencionales, y se dictan disposiciones complementarias.

**DECRETO NÚMERO 328 DE FEBRERO DE 2020<sup>15</sup>:** Se expidieron los lineamientos para la ejecución de los Proyectos Piloto de Investigación Integral (PPII). En particular, se establecieron las etapas que deben surtir los proyectos piloto a saber 1.- Condiciones Previas, 2.- Concomitante, y 3.- Evaluación. En la actualidad, nos encontramos en la etapa de condiciones previas, y a espera de la adjudicación del contrato especial CEPI por parte de la ANH. La etapa de condiciones previas culmina cuando se otorgue la licencia ambiental, la cual esperamos se conceda en el segundo semestre del 2022. Con el Decreto número 328, se dan los lineamientos para el levantamiento de las líneas base regionales de ambiente, sismicidad, aguas (superficiales, subterráneas) y de salud a las entidades del Gobierno y se anuncia la estructura que vigilará, controlará y evaluará la ejecución de los PPII, la cual busca brindar una mayor participación a las comunidades de las zonas donde se desarrollaran estos proyectos.

**RESOLUCIÓN NÚMERO 40185 DE 2020 DEL MINISTERIO DE MINAS Y ENERGÍA<sup>16</sup>:** Reglamento técnico que establece las distancias mínimas a (i) viviendas, (ii) fallas, (iii) acuíferos y (iv) pozos de agua de uso de la comunidad entre otros. Asimismo, establece las condiciones técnicas para la perforación de los PPII que garanticen la integridad de los pozos y facilidades basándose en las mejores prácticas de la industria y estableciendo el cumplimiento de las tecnologías de mínimo impacto, así como el flujo de información que se debe dar durante el desarrollo de esta actividad.

**RESOLUCIÓN NÚMERO 0821 DE 2020 DEL MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE<sup>17</sup>:** Se instauran lineamientos completos y exigentes para el desarrollo del Estudio de Impacto Ambiental (EIA). El cual establece la obligatoriedad de la realización de monitoreos en materia de aguas (superficiales, subterráneas), biodiversidad, calidad del aire y

<sup>13</sup> Ecopetrol, abril 2022.

<sup>14</sup> <https://acp.com.co/web2017/es/publicaciones-e-informes/economicos/844-informe-economico-tendencias-e-p-petrole-y-gas-en-colombia-2021-y-perspectivas-2022/file>

<sup>15</sup> Decreto número 328 del 28 de febrero de 2020.

<sup>16</sup> Resolución número 40185 de julio de 2020. Ministerio de Minas y Energía.

<sup>17</sup> Resolución número 0821 del 24 de septiembre de 2020. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.



riesgos a la salud, entre otros, para garantizar un adecuado control y seguimiento a los PPII.

**RESOLUCIÓN NÚMERO 304 de 2020-SGC<sup>18</sup>:** Establecen los criterios técnicos para el monitoreo de sismicidad que pueda surgir como resultado de las actividades de los PPII. Asimismo, se instituye el semáforo sísmico que busca prevenir la ocurrencia de un evento sísmico que represente un riesgo para la comunidad.

**RESOLUCIÓN NÚMERO 904 DE 2020<sup>19</sup>:** Determina los criterios para obtener la licencia social para el desarrollo de los PPII.

### 5.1. MARCO JURÍDICO DE LOS PROYECTOS PILOTO

De acuerdo con el Informe de la Comisión de Expertos emitido en abril de 2019<sup>20</sup>, las decisiones tomadas por los países y provincias en los que se han prohibido el fracturamiento multietapa con perforación horizontal obedecen a consideraciones políticas y económicas que tuvieron en cuenta la suficiencia de recursos que les permiten importar energía sin afectación a su estabilidad económica, sin embargo, dado los actuales hechos de la guerra en Ucrania es importante resaltar que el costo de la no autosuficiencia energética es demasiado elevado y países como Colombia verían consecuencias más drásticas que impactarían a toda la población, especialmente a la de más bajos recursos.

Por otro lado, considerando la suspensión de las normas que regulan la exploración y producción de los YNC (Decreto número 3004 de 2013 - Resolución número 90341 de 2014) y atendiendo las recomendaciones de la Comisión de Expertos, se expide la normatividad para los PPII de tal manera que sea robusta y cumpla con la misión de investigación e integración propuesta.

Decreto número 328 de febrero de 2020<sup>21</sup>: Se expidieron los lineamientos para la ejecución de los Proyectos Piloto de Investigación Integral (PPII). En particular, se establecieron las etapas que deben surtir los proyectos piloto a saber 1.- Condiciones Previas, 2.- Concomitante, y 3.- Evaluación. En la actualidad, nos encontramos en la etapa de condiciones previas, y a espera de la adjudicación del contrato especial CEPI por parte de la ANH. La etapa de condiciones previas culmina cuando se otorgue la licencia ambiental, la cual esperamos se conceda en el segundo semestre del 2022. Con el decreto 328,

se dan los lineamientos para el levantamiento de las líneas base regionales de ambiente, sismicidad, aguas (superficiales, subterráneas) y de salud a las entidades del Gobierno y se anuncia la estructura que vigilará, controlará y evaluará la ejecución de los PPII, la cual busca brindar una mayor participación a las comunidades de las zonas donde se desarrollaran estos proyectos.

Resolución número 40185 de 2020 del Ministerio de Minas y Energía<sup>22</sup>: Reglamento técnico que establece las distancias mínimas a (i) viviendas, (ii) fallas, (iii) acuíferos y (iv) pozos de agua de uso de la comunidad entre otros. Asimismo, establece las condiciones técnicas para la perforación de los PPII que garanticen la integridad de los pozos y facilidades basándose en las mejores prácticas de la industria y estableciendo el cumplimiento de las tecnologías de mínimo impacto, así como el flujo de información que se debe dar durante el desarrollo de esta actividad.

Resolución número 0821 de 2020 del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible<sup>23</sup>: Se instauran lineamientos completos y exigentes para el desarrollo del Estudio de Impacto Ambiental (EIA). El cual establece la obligatoriedad de la realización de monitoreos en materia de aguas (superficiales, subterráneas), biodiversidad, calidad del aire y riesgos a la salud, entre otros, para garantizar un adecuado control y seguimiento a los PPII.

#### 5.1.2. PRONUNCIAMIENTOS CONSEJO DE ESTADO

Autorización pilotos: Debe mencionarse que la Sala Plena de la Sección Tercera, en el trámite de acción de nulidad interpuesta en contra del reglamento técnico para el desarrollo de los YNC contenido en las normas Decreto número 3004 de 2013 “Por el cual se establecen los criterios y procedimientos para la exploración y explotación de hidrocarburos en Yacimientos No Convencionales” y de la Resolución número 90341 de 2014 “Por medio de la cual “se establecen requerimientos técnicos y procedimientos para la explotación y explotación de hidrocarburos en Yacimientos No Convencionales”, expedidas por el Ministerio de Minas y Energía, autorizó, en providencia de 17 de septiembre de 2019<sup>24</sup>, la realización de los proyectos piloto, así:

Tercero: “ADVERTIR que el alcance de esta decisión no impide la realización de Proyectos Piloto Integrales de Investigación (PPII), contenidos en el capítulo 14 (página 110 y s.s.) del “Informe sobre efectos ambientales (bióticos, físicos y sociales) y económicos de la exploración de hidrocarburos en áreas con posible despliegue de técnicas de fracturamiento hidráulico de roca generadora

<sup>18</sup> Resolución número 304 de 2020, por el cual se establecen lineamientos técnicos del monitoreo de sismicidad para el desarrollo de los Proyectos Piloto de Investigación Integral (PPII) en Yacimientos No Convencionales (YNC) de Hidrocarburos a través de la Técnica de Fracturamiento Hidráulico Multietapa con Perforación Horizontal - FH-PH.

<sup>19</sup> Resolución número 0904 del 20 de agosto de 2020. Ministerio de Minas y Energía.

<sup>20</sup> [observatorioambiental.contraloria.gov.co/InformesRelacionados/Informe-final%20fracking%20comite%20expertos.pdf](http://observatorioambiental.contraloria.gov.co/InformesRelacionados/Informe-final%20fracking%20comite%20expertos.pdf)

<sup>21</sup> Decreto número 328 del 28 de febrero de 2020.

<sup>22</sup> Resolución número 40185 de julio de 2020. Ministerio de Minas y Energía.

<sup>23</sup> Resolución número 0821 del 24 de septiembre de 2020. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

<sup>24</sup> Consejera Ponente: MARÍA ADRIANA MARÍN. Radicación número 11001-03-26-000-2016-00140-00 (57.819).

mediante perforación horizontal”, elaborado por la Comisión Interdisciplinaria Independiente de Expertos convocada por el Gobierno nacional, de conformidad con la parte motiva de esta providencia”.

Sentencia que declaró la legalidad de las normas.

La misma Sala Plena de la Sección Tercera, resolvió de manera definitiva<sup>25</sup> el proceso declarando la legalidad del reglamento técnico, destacando el importante análisis que se hace frente al principio de precaución, contenido en la Ley 99 de 1993, no tiene, por regla general, un carácter prohibitivo y paralizante. Aclaró que, por el contrario, es un llamado a la acción regulatoria, de manera que no se concreta en una proscripción a las autoridades para establecer los requisitos técnicos que deben cumplir quienes adelanten determinadas actividades comerciales y que tienen una incidencia ambiental jurídicamente relevante.

Principalmente se concluyó lo siguiente:

*No tiene, por regla general, un carácter prohibitivo y paralizante. Es un llamado a la acción regulatoria, de manera que no se concreta en una proscripción a las autoridades para establecer los requisitos técnicos que deben cumplir quienes adelanten determinadas actividades comerciales y que tienen una incidencia ambiental jurídicamente relevante.*

*Las autoridades administrativas tienen la atribución y el deber de escoger los medios técnicos y operativos apropiados, a la luz de las circunstancias concretas, para alcanzar la finalidad legalmente perseguida con el principio de precaución, el cual impone que la determinación sobre tales medios sean razonables y estén fundamentados en una investigación científica adecuada de los factores desencadenantes de tales riesgos y de los bienes jurídicos que pueden verse afectados por su materialización.*

*El juez no debe invadir la órbita de la acción regulatoria, sino limitarse a constatar que en la fase de producción normativa del reglamento técnico el órgano competente haya efectuado investigaciones adecuadas que justifiquen razonablemente las medidas adoptadas.*

*La anulación de la decisión de la administración solo es viable en la medida que sea abiertamente irrazonable, desproporcionada o arbitraria, razón por la cual, el actor tiene el deber de probar con absoluta seguridad y certeza la falencia o la equivocación manifiesta.*

*No se demostró con certeza la existencia de una falencia o error cometido en la expedición de la norma, o que las reglas sean abiertamente inidóneas o inadecuadas por contrariar una única opción técnica o científicamente viable; tampoco porque fueren flagrantemente irrazonables, desproporcionadas o*

*arbitrarias dentro de un número plural de opiniones técnicas válidas y legítimas.*

*El principio de precaución, se sustenta en la oportuna y adecuada gestión de los riesgos ambientales mediante la eficaz reglamentación de las actividades que generan dichos riesgos, mas no en la ineludible prohibición de esas actividades, como tampoco en la inactividad estatal frente a su intervención respecto de las mismas, toda vez que la sostenibilidad del desarrollo no es sinónimo de prohibición de nuevas tecnologías, ni es el principio de precaución una limitante a la necesaria y legítima intervención del Estado en aquellas actividades consideradas riesgosas para el medio ambiente o la salud.*

*Parte del reconocimiento de que toda actividad humana implica un riesgo, de la necesidad de mitigar tales riesgos de forma fiscalizada y con fundamento en la tecnología y conocimiento científico disponible, incluso cuando exista incertidumbre científica respecto de su ocurrencia y sus efectos.*

No es correcto afirmar que cualquier regulación de toda actividad riesgosa, atendiendo a ese solo carácter, compromete la vulneración del principio de precaución, cuando lo cierto es que su concepción más flexible, como la consagrada por el ordenamiento jurídico colombiano, se aparta de las prohibiciones que califican y consideran a las actividades como peligrosas para en su lugar reforzar y optimizar el control y la gestión de los riesgos.

Las autoridades tienen la facultad y el deber de escoger cuáles son los medios apropiados para alcanzar la finalidad legalmente perseguida con el principio de precaución, en tanto estos sean razonables y tengan fundamento coherente en las conclusiones científicas sobre los factores desencadenantes de tales riesgos, los bienes que pueden verse afectados y la forma de mitigarlos, sin que sea labor del juez de la nulidad invadir la órbita de la acción regulatoria de la administración para escoger una entre varias opciones técnico-operativas razonables, sino verificar su legalidad de cara al cumplimiento de las normas que le sustentan.

## 5.2. DERECHO COMPARADO EN MATERIA DE FRACKING

### - ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA

En relación a la legislación de este país, en primer lugar, se puede señalar que “los derechos mineros son privados y normalmente van asociados a la propiedad de los terrenos (...). Los propietarios de los derechos reciben considerables ingresos de su explotación, normalmente un bonus por el uso del terreno más un porcentaje de lo extraído como royalty” (Gómez Jiménez et al, 2014: 7). Este último “varía entre un 10 y 25 %” (Gómez Jiménez et al, 2014: 7). Por otro lado, “la tierra y los respectivos derechos mineros que son propiedad federal o de los gobiernos estatales están sujetos a legislación específica que regula el régimen de la propiedad pública de la tierra” (Bustillo et al, 2015: 23). Así, “casi un tercio del total de tierras y los derechos de propiedad sobre las minas (mineral estate) son supervisados por el Bureau of Land Management

<sup>25</sup> Consejero Ponente: JOSÉ ROBERTO SÁCHICA. Radicación número 10010326000201600140-00 (57819).

(Oficina de Administración de Tierras)” (Bustillo et al, 2015: 23).

La Energy Policy Act con la Enmienda del año 2005, regula la producción de energía en EE.UU. Estatuye sobre: “(1) eficiencia energética; (2) energía renovable; (3) petróleo y gas; (4) carbón; (5) energía tribal; (6) asuntos nucleares y seguridad; (7) vehículos y combustibles para motores, incluido el etanol; (8) hidrógeno; (9) electricidad; (10) incentivos fiscales a la energía; (11) energía hidroeléctrica y geotérmica; y (12) tecnología de cambio climático”[2]. Esta Enmienda a la ley federal fue promovida “por el entonces Vicepresidente del país, Dick Cheney (Republicano), que accedió al poder tras ser el Presidente de la empresa Halliburton, una de las mayores compañías en el suministro de equipos de perforación” (Gómez Jiménez et al, 2014: 7). En virtud de esta Enmienda, “se concedieron importantes exenciones a la industria del petróleo y del gas, añadidas a las que ya disfrutaban, mejorando su posición frente a otras industrias” (Gómez Jiménez et al, 2014: 7). Por este motivo la Enmienda es conocida como Halliburton o Halliburton Loophole (laguna jurídica), ya que “exime a las compañías petroleras de los Estados Unidos de los controles para el agua y el aire limpio, y el transporte y control de ciertos productos químicos” (Ochandío, 2014: 103).

La Safe Drinking Water Act (SDWA) protege el suministro público de agua potable en toda la nación. Con esta ley, la EPA establece estándares para la calidad del agua potable y con otros órganos competentes implementa varios programas técnicos y financieros para garantizar la seguridad del agua potable.[3]. Esta ley fue enmendada por la Energy Policy Act “para que la estimulación hidráulica, salvo si se realizaba con diésel, estuviera exenta de cumplir el programa Underground Injection Control (UIC) y sus residuos fueran aptos para ser vertidos en cavidades o pozos, Clase II, exigencia menos restrictiva para otras industrias” (Gómez Jiménez et al, 2014: 8)[4].

La Clean Air Act and Air Pollution es una Ley Nacional, originalmente sancionada en 1963, con la finalidad de proteger al aire de la polución ambiental. [5]

Se debe tener presente que “más allá de estas normas federales básicas, el grueso de la regulación recae en los Estados, que están regulando de forma desigual” (Gómez Jiménez et al, 2014: 9). “No obstante, alguno ha establecido una moratoria a las técnicas de fracking (como Nueva York) o a la inyección de vertidos de depósitos profundos hasta estudiar su sismicidad (en Arkansas)” (Gómez Jiménez et al, 2014: 9). Por su parte, Texas y Colorado “promulgaron recientemente legislaciones muy similares entre sí, que exigen la divulgación de los ingredientes y volúmenes de los fluidos de fractura en el sitio web de FracFocus” (Cortés Rosas, 2014: 103). Se señala que la legislación de Texas y Colorado son “pioneras en la aplicación del ‘principio precautorio’, por medio del cual se entiende que, ante la certeza científica sobre las consecuencias ambientales específicas de un acto, técnica o fenómeno,

se abogará por una visión preventiva que fomente evitar los posibles daños” (Cortés Rosas, 2014: 104).

En la jurisprudencia encontramos procesos relacionados. Así, en Pennsylvania, en el año 2010 se sentenció el caso “Berish v. Southwestern Energy Production Company”. La parte actora afirmó que “Southwestern había perforado cerca de los pozos de agua y que debido a que los pozos fueron entubados incorrectamente, ciertos contaminantes habían penetrado en sus pozos de agua” (Taillant, 2013: 50). Además, uno de los demandantes “ha demostrado síntomas neurológicos indicativos de la exposición a metales pesados” (Taillant, 2013: 50). Es este caso, “las acciones se enfocaron en la negligencia de la empresa, en las molestias producidas, y sobre la violación de la ley estatal. Los demandantes también alegan que Southwestern sobrepasó su permiso de estar en el terreno por causar presuntamente contaminación de agua” (Taillant, 2013: 50).

#### - CANADÁ

Al analizar este país, se debe tener presente que “el sistema jurídico canadiense atribuye mayores capacidades a las provincias que a la federación, por lo cual, tienen mayores facultades para la toma de decisiones con respecto a la gestión de los recursos naturales” (Cortés Rosas, 2014: 111). A pesar de lo señalado, “en Canadá, no todo queda a criterio de las provincias, sino que el Gobierno federal tiene un papel trascendental en la toma de decisiones de ciertos temas, específicamente, sobre el manejo de sustancias tóxicas y peligrosas” (Cortés Rosas, 2014: 111).

En Canadá, las cuestiones ambientales son de competencia del Estado Federal y están a cargo del Ministerio de Medio Ambiente y Cambio Climático, también conocido como Environment Canada. Este Ministerio “administra más de una docena de leyes, ya sea en su totalidad o en parte, y es responsable de cumplir numerosas obligaciones detalladas en la legislación”[6].

Entre la legislación de la cual es responsable de su aplicación, el Ministerio de Medio Ambiente y Cambio Climáticoes de la Canadian Environmental Protection Act o Ley Canadiense de Protección Ambiental. Está en vigor desde 1999. Esta ley es “relativa a la prevención de la contaminación y la protección del medio ambiente y la salud humana para contribuir al desarrollo sostenible”[7] Se debe considerar también la Ley de Pesca “importante instrumento para proteger de la contaminación al medio marino y que prohíbe el depósito directo o indirecto de sustancias dañinas en aguas frecuentadas por peces” (Cortés Rosas, 2014: 111).

Se destaca que “la actividad de extracción se encuentra regulada de forma específica por las instituciones de Alberta y Canadá desde hace décadas, y pone especial foco en el control de licencias, la retribución a la comunidad a través de tasas y en aspectos medioambientales” (Bustillo et al, 2016: 121). En Quebec “hay una prohibición indefinida del fracking en su territorio por medio de la promulgación del Bill 18” (Cortés Rosas, 2014: 112).

Se ha puntualizado que “la regulación insuficiente y la falta de conocimiento acerca del fracking y sus implicaciones ambientales en Canadá hace imposible asegurar cómo será el desenvolvimiento de esta técnica en un futuro cercano” (Cortés Rosas, 2014: 112).

#### - CHINA

En China existe una regulación jurídica relativa al ambiente y es aplicable al fracking como técnica de explotación de hidrocarburos no convencionales. Se puede señalar la siguiente legislación:

Ley de la República Popular de China sobre Prevención y Control de la Contaminación del Ruido Ambiental (Law of the People’s Republic of China on Prevention and Control of Pollution From Environmental Noise).[8] Su propósito es “prevenir y controlar la contaminación acústica ambiental, proteger y mejorar el entorno de vida, garantizar la salud humana y promover el desarrollo económico y social” (artículo 1º).

Ley de la República Popular China sobre Prevención y Control de la Contaminación Ambiental por Desechos Sólidos (Law of the People’s Republic of China on the Prevention and Control of Environmental Pollution by Solid Waste).[9]. El objetivo de esta ley es “prevenir la contaminación del medio ambiente por desechos sólidos, asegurar la buena salud del público y promover el desarrollo de la modernización socialista” (artículo 1º).

Ley de la República Popular China sobre Prevención y Control de la Contaminación Atmosférica (Law of the People’s Republic of China on the Prevention and Control of Atmospheric Pollution)[10]. Esta ley se establece con la finalidad de “prevenir y controlar la contaminación atmosférica, proteger y mejorar el medioambiente y el medio ambiente de las personas, salvaguardar la salud humana y promover el desarrollo sostenible de la economía y la sociedad” (artículo 1º).

Se señala que “existe un apoyo decidido por parte del Gobierno chino al desarrollo, pero las empresas internacionales tienen que asociarse a empresas locales para poder participar en los concursos públicos” (Bustillo et al, 2016: 124). Así, las empresas chinas CNPC y Sinopec “buscan acuerdos con las grandes petroleras internacionales para el desarrollo de campos de shale gas tanto en China como en los Estados Unidos. De esta manera esperan desarrollar el conocimiento y la tecnología que deberá aplicarse a las operaciones de shale en China” (Bustillo et al, 2016: 124).

#### - AUSTRALIA

La agencia Reuter, informaba el 16-04-2018 que “se levantará la moratoria sobre el fracking en el Territorio del Norte, con nuevas leyes estrictas antes de que la exploración o la producción puedan ocurrir”, según declaraciones del Primer Ministro Michael Gunner. El anuncio “elevó las esperanzas de la industria de poner fin a las prohibiciones de fracking en Australia, donde el proceso se ha convertido en un punto álgido entre un Gobierno nacional desesperado por sofocar los crecientes precios del gas y la oposición ambientalista”.

#### - REINO UNIDO

Según noticias del 17-05-2018, Londres anunció un plan para acelerar los desarrollos de fracking mediante

una planificación “vía rápida”, diseñada para empresas privadas. Según un estudio, se necesitan más de 6.000 pozos de fracturación hidráulica para reducir a la mitad las importaciones de gas del Reino Unido. Si se acepta una consulta sobre exploración de gas de esquisto como “desarrollo permitido”, las empresas pudieran perforar sin necesitar de una permisología de planificación, evaluación de impacto ambiental o la aprobación de los gobiernos locales.

#### - SUDÁFRICA

La agencia de noticias de EFE, con fecha 30-03-2017 informaba que el Gobierno sudafricano dio luz verde a la utilización del fracking en el “emblemático desierto del Karoo”, con un área de 400 mil km<sup>2</sup>, de donde espera extraer más de 1,4 billones de metros cúbicos de gas de esquisto. A principios de 2018 Ciudad del Cabo anunció que debido a la severa sequía estaba cerca de convertirse en la primera ciudad del planeta en quedarse sin agua. El llamado “día cero” captó la atención del mundo. Al final, con el arribo de las lluvias, las represas no llegaron a su capacidad de niveles críticos. En vista de las recurrentes sequías, no va a ser fácil para Sudáfrica seguir adelante con sus planes de fracking, ya que dicha tecnología requiere de miles de millones de toneladas de agua.

#### - ARGENTINA

La Ley 26.741/12 determinó la recuperación del control estatal de Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF), declaró la búsqueda del autoabastecimiento energético y expresó la reafirmación de la soberanía hidrocarburífera.

El objetivo planteado por la conducción de la empresa de bandera a partir de entonces fue sustituir las crecientes importaciones de energía, correlato directo de la declinación de la extracción interna de petróleo y gas. Ante la madurez de los sobreexplotados yacimientos tradicionales, las expectativas se centraron en los hidrocarburos contenidos en el interior de la formación geológica Vaca Muerta, localizada en la Cuenca Neuquina. En el año 2013 se emitieron los Decretos Presidenciales números 927 y 929, que contemplan una serie de estímulos tendientes a atraer inversiones y a satisfacer reclamos que venían solicitando las concesionarias. En particular, aquellos referidos a la posibilidad de exportar y de remitir utilidades a las casas matrices. En octubre de 2014 fue sancionada la Ley 27.007, que reformula la Ley 17.319, vigente desde 1967 y considerada la “Ley Madre” de la actividad. La nueva legislación incorpora las ventajas establecidas en los decretos instrumentados previamente, favoreciendo la maximización de beneficios de las operadoras.

Los lineamientos del Gobierno nacional asumido en 2015 profundizan este rumbo. El propósito del trabajo es analizar las políticas impulsadas para promover la explotación de hidrocarburos en Argentina, así como su incidencia en el territorio, haciendo foco en la experiencia de Vaca Muerta. Partiendo de investigaciones propias, la metodología incluye la revisión en profundidad de la normativa, el análisis de indicadores y la observación en terreno, entre otras técnicas. Se recurre al concepto de *governance* como rasgo propio de la racionalidad neoliberal, en tanto contribuye a reflexionar sobre el rol del Estado en el período actual.

6. **CUADRO DE MODIFICACIONES:**

TEXTO RADICADO	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE	MODIFICACIÓN REALIZADA
<i>Por medio del cual se garantiza la soberanía y autosuficiencia energética del país, se permiten los Proyectos Piloto de Investigación Integral mediante la técnica de Fracking y se dictan otras disposiciones.</i>	<i>Por medio del cual se garantiza la soberanía y autosuficiencia energética del país, se permiten los Proyectos Piloto de Investigación Integral mediante la técnica de Fracking y se dictan otras disposiciones.</i>	Sin modificaciones
<b>Artículo 1°. Objeto.</b> El objeto de la presente ley es la promoción de la investigación científica tendiente a determinar la viabilidad de adelantar la técnica de Fracturamiento Hidráulico con Perforación Horizontal (Fracking) a través de Proyectos Pilotos de Investigación Integral que analicen las variables ambientales, sociales y económicas que tienen relación con esta técnica, de acuerdo con los Contratos Especiales de Proyectos de Investigación (CEPI) que se encuentran vigentes.	<b>Artículo 1°. Objeto.</b> El objeto de la presente ley es la promoción de la investigación científica tendiente a determinar la viabilidad de adelantar la técnica de Fracturamiento Hidráulico <b>con una sola etapa</b> y Perforación Horizontal (Fracking) a través de Proyectos Pilotos de Investigación Integral que analicen las variables ambientales, sociales y económicas que tienen relación con esta técnica, de acuerdo con los Contratos Especiales de Proyectos de Investigación (CEPI) que se encuentran vigentes.	Se agrega la frase “con una sola etapa”.
<b>Artículo 2°. Informe de Expertos.</b> Hace parte integral de esta ley y cobra fuerza vinculante el Informe sobre efectos ambientales (bióticos, físicos y sociales) y económicos de la exploración de hidrocarburos en áreas con posible despliegue de técnicas de fracturamiento hidráulico de roca generadora mediante perforación horizontal realizado por la Comisión de Expertos sobre el Fracking.	<b>Artículo 2°. Informe de Expertos.</b> Hace parte integral de esta ley y cobra fuerza vinculante el Informe sobre efectos ambientales (bióticos, físicos y sociales) y económicos de la exploración de hidrocarburos en áreas con posible despliegue de técnicas de fracturamiento hidráulico de roca generadora mediante perforación horizontal realizado por la Comisión de Expertos sobre el “Fracking”.	Se agregan comillas en la palabra Fracking
<b>Artículo 3°. Monitoreo.</b> Ecopetrol presentará un informe semestral al Gobierno nacional, en cabeza de los Ministerios de Minas y Energía y Ambiente y Desarrollo Sostenible, y la Agencia Nacional de Hidrocarburos con el fin de analizar las variables ambientales, geológicas, económicas y sociales producto de la operación de los pilotos. El informe incorporará los hallazgos que en la materia se hagan en el mundo. <b>Parágrafo.</b> Con el fin de garantizar el principio de transparencia, y el derecho de acceso a la información pública, el informe establecido en este artículo será publicado en audiencia pública a cargo de Ecopetrol.	<b>Artículo 3°. Monitoreo.</b> Ecopetrol presentará un informe semestral al Gobierno nacional, en cabeza de los Ministerios de Minas y Energía y Ambiente y Desarrollo Sostenible, y la Agencia Nacional de Hidrocarburos con el fin de analizar las variables ambientales, geológicas, económicas y sociales producto de la operación de los pilotos. El informe incorporará los hallazgos que en la materia se hagan en el mundo. <b>Parágrafo.</b> Con el fin de garantizar el principio de transparencia, y el derecho de acceso a la información pública, el informe establecido en este artículo será publicado en audiencia pública a cargo de Ecopetrol.	Sin modificaciones.
<b>Artículo 4°. Permanencia de los pilotos.</b> Producto del resultado de los informes presentados por Ecopetrol, el Comité Evaluador establecido en el Decreto número 328 de 2020, determinará la viabilidad de continuar con la exploración comercial de Yacimientos no Convencionales, y en consecuencia suscribir los respectivos contratos de exploración y producción de hidrocarburos en los términos establecidos en la normatividad vigente.	<b>Artículo 4°. Permanencia de los pilotos.</b> Producto del resultado de los informes presentados por Ecopetrol, el Comité Evaluador establecido en el Decreto número 328 de 2020, determinará la viabilidad de continuar con la <b>exploración con fines comerciales</b> de Yacimientos no Convencionales <b>tipo roca generadora</b> , y en consecuencia suscribir los respectivos contratos de exploración y producción de hidrocarburos en los términos establecidos en la normatividad vigente.	Se agregan las frases “exploración con fines comerciales” y “tipo roca generadora”.
<b>Artículo 5°. Nuevos Pilotos.</b> Producto de los análisis y estudios técnicos de reservas de Petróleo y Gas en todo el territorio Nacional, podrán suscribirse nuevos contratos para la ejecución de Proyectos Piloto de Investigación Científica.	<b>Artículo 5°. Nuevos Pilotos.</b> Producto de los análisis y estudios técnicos de reservas de Petróleo y Gas en todo el territorio Nacional, podrán suscribirse nuevos contratos para la ejecución de Proyectos Piloto de Investigación Científica.	Sin modificaciones.
<b>Artículo 6°. Prohibición.</b> Queda prohibida la explotación de Yacimientos no Convencionales a través de la técnica de Fracturamiento Hidráulico con Perforación Horizontal en aquellos territorios en los que el análisis de los Proyectos Piloto de Investigación Científica haya generado como resultado la posible generación de impactos críticos no mitigables a los recursos naturales o a las comunidades del Área de Influencia Directa de los Pilotos.	<b>Artículo 6°. Prohibición.</b> Queda prohibida la explotación de Yacimientos no Convencionales <b>tipo roca generadora</b> a través de la técnica de Fracturamiento Hidráulico <b>multietapa</b> con Perforación Horizontal en aquellos territorios en los que el análisis de los Proyectos Piloto de Investigación Científica haya generado como resultado la posible generación de impactos críticos no mitigables a los recursos naturales o a las comunidades del Área de Influencia Directa de los Pilotos.	Se agrega la frase “tipo roca generadora” y se agrega la palabra “multietapa”.
<b>Artículo 7°. Temporalidad.</b> Si los estudios determinan la viabilidad de continuar la explotación de Yacimientos No Convencionales a través de la técnica del Fracking, está estará permitida hasta el 2050, o hasta que el país alcance la carbono neutralidad.	<b>Artículo 7°. Temporalidad.</b> Si los estudios determinan la viabilidad de continuar la explotación de Yacimientos No Convencionales <b>tipo roca generadora</b> a través de la técnica de <b>Fracturamiento Hidráulico Multietapa a través de Pozos Horizontales</b> , está estará permitida hasta el 2050, o hasta que el país alcance la carbono neutralidad.	Se agrega las frases “tipo roca generadora” y “Fracturamiento Hidráulico Multietapa a través de Pozos Horizontales”.
<b>Artículo 8°. Áreas excluidas.</b> Estarán excluidas para explotar Yacimientos no Convencionales a través de la técnica de Fracking: todas las áreas registradas en el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP) y el departamento del Amazonas.	<b>Artículo 8°. Áreas excluidas.</b> Estarán excluidas para explotar Yacimientos no Convencionales <b>tipo roca generadora</b> a través de la técnica del <b>Fracturamiento Hidráulico Multietapa con Pozos Horizontales</b> ; todas las áreas registradas en el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP) y el departamento del Amazonas.	Se agrega las frases “tipo roca generadora” y “Fracturamiento Hidráulico Multietapa a través de Pozos Horizontales”.
<b>Artículo 9°. Vigencia.</b> La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.	<b>Artículo 9°. Vigencia.</b> La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.	Sin modificaciones.

### 7. **IMPACTO FISCAL:**

Con el fin de dar cumplimiento al artículo 7° de la Ley 819 de 2003, se deja constancia que la iniciativa legislativa no plantea un gasto adicional o una reducción de ingresos, por lo que no se hace necesario el concepto previo del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Por otro lado, y de acuerdo con la Sentencia C-911/07 de la Corte Constitucional, el análisis del impacto fiscal en normas legales no debe constituirse en medio que cercene el ejercicio de la función legislativa.

### 8. **CONFLICTO DE INTERÉS:**

De acuerdo a lo establecido en el artículo 3° de la Ley 2003 de 2019, en concordancia con los artículos 286 y 291 de la Ley 5ª de 1992, los autores de esta iniciativa legislativa no evidencian motivos que puedan llegar a consolidar un conflicto de interés, ya que se trata de una ley de carácter general y abstracto.

Sin embargo, como ha sido estipulado en el artículo 1° de la mencionada ley, se entiende que no hay conflicto de interés en las siguientes circunstancias<sup>26</sup>:

a) Cuando el congresista participe, discuta, vote un proyecto de ley o de acto legislativo que otorgue beneficios o cargos de carácter general, es decir cuando el interés del congresista coincide o se fusione con los intereses de los electores;

b) Cuando el beneficio podría o no configurarse para el congresista en el futuro;

c) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que establezcan sanciones o disminuyan beneficios, en el cual, el congresista tiene un interés particular, actual y directo. El voto negativo no constituirá conflicto de interés cuando mantiene la normatividad vigente;

d) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que regula un sector económico en el cual el congresista tiene un interés particular, actual y directo, siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual;

e) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo que tratan sobre los sectores económicos de quienes fueron financiadores de su campaña siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual para el congresista. El congresista deberá hacer saber por escrito que el artículo o proyecto beneficia a financiadores de su campaña. Dicha manifestación no requerirá discusión ni votación;

f) Cuando el congresista participa en la elección de otros servidores públicos mediante el voto secreto. Se exceptúan los casos en que se

presenten inhabilidades referidas al parentesco con los candidatos.

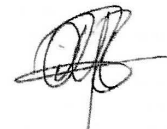
### **PROPOSICIÓN**

Considerando los argumentos expuestos y en cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley 5ª de 1992, presentamos **Ponencia Positiva**, y en consecuencia, solicitamos a los miembros de la Comisión Quinta de la Honorable Cámara de Representantes, dar debate al Proyecto de ley número 192 de 2022 Cámara, *por medio del cual se garantiza la soberanía y autosuficiencia energética del país, se permiten los Proyectos Piloto de Investigación Integral mediante la técnica de Fracking y se dictan otras disposiciones.*

De los honorables Congresistas,



JUAN ESPINAL  
Representante a la Cámara



ÓSCAR VILLAMIZAR  
Representante a la Cámara

### **TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE**

#### **PROYECTO DE LEY NÚMERO 192 DE 2022 CÁMARA**

*por medio del cual se garantiza la soberanía y autosuficiencia energética del país, se permiten los Proyectos Piloto de Investigación Integral mediante la técnica de Fracking y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

#### **DECRETA:**

**Artículo 1°. Objeto.** El objeto de la presente ley es la promoción de la investigación científica tendiente a determinar la viabilidad de adelantar la técnica de Fracturamiento Hidráulico con una sola etapa y Perforación Horizontal (Fracking) a través de Proyectos Pilotos de Investigación Integral que analicen las variables ambientales, sociales y económicas que tienen relación con esta técnica, de acuerdo con los Contratos Especiales de Proyectos de Investigación (CEPI) que se encuentran vigentes.

**Artículo 2°. Informe de Expertos.** Hace parte integral de esta ley y cobra fuerza vinculante el informe sobre efectos ambientales (bióticos, físicos y sociales) y económicos de la exploración de hidrocarburos en áreas con posible despliegue de técnicas de fracturamiento hidráulico de roca generadora mediante perforación horizontal realizado por la Comisión de Expertos sobre el “Fracking”.

**Artículo 3°. Monitoreo.** Ecopetrol presentará un informe semestral al Gobierno nacional, en cabeza de los Ministerios de Minas y Energía y Ambiente y Desarrollo Sostenible, y la Agencia Nacional de Hidrocarburos con el fin de analizar las variables ambientales, geológicas, económicas

<sup>26</sup> Ley 2003 de 2019 artículo 1°.

y sociales producto de la operación de los pilotos. El informe incorporará los hallazgos que en la materia se hagan en el mundo.

**Parágrafo.** Con el fin de garantizar el principio de transparencia, y el derecho de acceso a la información pública, el informe establecido en este artículo será publicado en audiencia pública a cargo de Ecopetrol.

**Artículo 4°. Permanencia de los pilotos.** Producto del resultado de los informes presentados por Ecopetrol, el Comité Evaluador establecido en el Decreto número 328 de 2020, determinará la viabilidad de continuar con la exploración con fines comerciales de Yacimientos no Convencionales tipo roca generadora, y en consecuencia suscribir los respectivos contratos de exploración y producción de hidrocarburos en los términos establecidos en la normatividad vigente.

**Artículo 5°. Nuevos Pilotos.** Producto de los análisis y estudios técnicos de reservas de petróleo y gas en todo el territorio Nacional, podrán suscribirse nuevos contratos para la ejecución de Proyectos Piloto de Investigación Científica.

**Artículo 6°. Prohibición.** Queda prohibida la explotación de Yacimientos no Convencionales tipo roca generadora a través de la técnica de Fracturamiento Hidráulico multietapa con Perforación Horizontal en aquellos territorios en los que el análisis de los Proyectos Piloto de Investigación Científica haya generado como resultado la posible generación de impactos críticos no mitigables a los recursos naturales o a las comunidades del Área de Influencia Directa de los Pilotos.

**Artículo 7°. Temporalidad.** Si los estudios determinan la viabilidad de continuar la explotación de Yacimientos no Convencionales tipo roca generadora a través de la técnica de Fracturamiento Hidráulico Multietapa a través de Pozos Horizontales, está estará permitida hasta el 2050, o hasta que el país alcance la carbono neutralidad.

**Artículo 8°. Áreas excluidas.** Estarán excluidas para explotar Yacimientos No Convencionales Tipo Roca Generadora a través de la técnica del Fracturamiento Hidráulico Multietapa con Pozos Horizontales: todas las áreas registradas en el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (Sinap) y el departamento del Amazonas.

**Artículo 9°. Vigencia.** La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

De los honorables Congressistas,

Juan E.

JUAN ESPINAL  
Representante a la Cámara



ÓSCAR VILLAMIZAR  
Representante a la Cámara

## INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA EL PROYECTO DE LEY NÚMERO 369 DE 2022 CÁMARA

*por medio de la cual se dictan normas para la formalización de bienes inmuebles rurales y se dictan otras disposiciones.*

Doctor  
JAIME RODRÍGUEZ CONTRERAS  
Presidente Comisión Quinta  
Cámara de Representantes  
Bogotá

**Asunto: Informe de ponencia positiva para el Proyecto de ley número 369 de 2022 Cámara,** *por medio de la cual se dictan normas para la formalización de bienes inmuebles rurales y se dictan otras disposiciones.*

Respetado señor Presidente, mediante Documento número CQCP 3.5 / 326 / 2022-2023, se nos ha designado como ponentes para **primer debate del Proyecto de ley número 369 de 2023,** *por medio de la cual se dictan normas para la formalización de bienes inmuebles rurales y se dictan otras disposiciones,* cuyo autor es el honorable Representante Jaime Rodríguez Contreras.

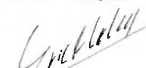
Atendiendo lo ordenado por la Mesa Directiva de la Comisión y en razón a lo dispuesto en la Constitución Política y en la Ley 5ª de 1992, nos permitimos presentar a consideración de los honorables Representantes de la Comisión Quinta de la Cámara de Representantes, el presente informe de ponencia positiva, para su estudio, análisis y decisión.

Cordialmente,

  
JOSE OCTAVIO CARDONA LEÓN  
Representante a la Cámara  
Coordinador – Ponente

  
HÉCTOR MAURICIO CUELLAR PINZÓN  
Representante a la Cámara  
Coordinador – Ponente

  
CRISTIAN DANILO AVENDAÑO FINO  
Representante a la Cámara  
Ponente

  
ERICK ADRIÁN VELASCO BURBANO  
Representante a la Cámara  
Ponente

  
LUIS RAMIRO RICARDO BUELVAS  
Representante a la Cámara  
Ponente

## INFORME DE PONENCIA POSITIVA PROYECTO DE LEY NÚMERO 369 DE 2022 CÁMARA

*por medio de la cual se dictan normas para la formalización de bienes inmuebles rurales y se dictan otras disposiciones.*

### EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

#### 1. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

La presente iniciativa legislativa pretende formalizar y sanear la propiedad de bienes inmuebles rurales, ocupados y/o en posesión, o adjudicados mediante subsidio integral de reforma agraria adoptado por el artículo 20 de la Ley 160 de 1994 y sus modificaciones y que a la fecha no tengan proceso divisorio del predio en mayor

extensión, tomando además medidas para evitar la precarización de propiedad rural.

## 2. TRÁMITE DE LA INICIATIVA

El Proyecto de ley número 369 de 2023 es una iniciativa del honorable Representante Jaime Rodríguez Contreras, el cual fue radicado el día 21 de marzo del año 2023 y publicado en la *Gaceta del Congreso* número 242 de 2023.

El día 27 de abril de 2023, la Mesa Directiva de la Comisión Quinta, a través del Oficio número CQCP 3.5 / 326 / 2022-2023 designo para ponencia de primer debate a los honorables Representantes *Héctor Mauricio Cuéllar Pinzón* (coordinador), *José Octavio Cardona León*, *Luis Ramiro Ricardo Buelvas*, *Erick Adrián Velasco Burbano*, y *Cristian Danilo Avendaño Fino*.

## 3. ANTECEDENTES

Colombia ha enfrentado históricamente la problemática de la propiedad y el uso del suelo rural, la informalidad, la falta de acceso a la tierra, la complejidad jurídica, la inexistencia de inventario de bienes baldíos, son algunos de los obstáculos que se tienen, en efecto, la ocupación desordenada e ilegal por parte de la población rural es la regla general en el territorio nacional. La Ley 1561 de 2012 procuró formalizar la propiedad rural a través de un proceso verbal especial, en ella se promovía el acceso a la propiedad.

La vocación rural por excelencia del país, no ha sido un factor fundamental para que exista seguridad jurídica de propiedad del suelo rural, teniendo como resultado que existen posesiones de bienes no propios, ocupación de bienes baldíos, cartas ventas, títulos o escrituras sin registro, sucesiones no realizadas, ventas en documentos privados, entre otras figuras precarias, decantan la realidad de la propiedad en el campo colombiano.

El artículo 64 de la Constitución Política de Colombia establece que es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa (...), a su vez, la Ley 160 de 1994 buscó mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos, logrando una distribución más equitativa y la utilización más eficiente de la tierra, esta última se planteó en su artículo 17 la meta de terminar el proceso de redistribución de tierras en un plazo de 16 años (plazo que se cumplió en el año 2011).

En el año 1994 el Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes), mediante el Documento número 2736, estableció que más del 40% de los predios rurales del territorio nacional carecían de título de propiedad. Asimismo, en el año 2010 a través del Conpes número 3641, indicó que a finales de los años noventa se estimaba que en Colombia existían aproximadamente 1 millón de hectáreas en el área rural sin formalizar, es decir, ocupados por poseedores que o bien no ostentaban títulos sobre los mismos, o teniéndolos, no eran registrados en debida forma.

Para el año 1997, el Gobierno de la época celebró un préstamo con el Banco Interamericano de Desarrollo, que tuvo como objeto financiar un programa de iniciativa presidencial que buscaba la formalización de la propiedad, la modernización de la titulación predial, el acceso de los propietarios con el sector bancario, dinamizar el mercado de tierras, mejorar la producción agrícola, disminuir la incertidumbre y generar inversión al sector agrícola, no obstante y después de haber comprometido más de 100 millones de dólares el Gobierno nacional fue incapaz de mantener el monto que en contrapartida había establecido, en consecuencia el programa se mantuvo hasta el año 2007 obteniendo resultados paupérrimos en titulación de tierras, pues de 108.000 títulos planteados como meta, solo se lograron 8.446.

En el año 2010, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural expidió la Resolución número 452 con el objeto de implementar un programa denominado Programa Nacional de Formalización de la Propiedad Rural, que en su momento ofreciera soluciones de tipo masivo en lo atinente a la formalización de la tenencia de la tierra, garantizando los derechos de propiedad de la población campesina y minorías étnicas asentadas en el territorio nacional, incentivando la cultura de la formalidad en la tenencia de la tierra.

En el año 2012, al tenor de la Ley 1561 de 2012 conocida como Ley de Saneamiento, se creó un procedimiento abreviado especial, que buscaba titularizar los pequeños predios rurales que no excedieran la Unidad Agrícola Familiar, asimismo sanear los títulos precarios, se buscó además con esta ley prevenir el despojo de tierras y dotar de seguridad jurídica a los poseedores, se redujeron los tiempos en el trámite de formalización y se mitigaron algunos costos de titulación. Este programa funcionó en principio, el cual se estructuró hasta el año 2015 en el que se intervinieron 89 municipios, y se logró formalizar alrededor de 3.300 títulos.

En el año 2013, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural expidió la Resolución número 181, con el objeto de modificar los artículos 1º, 5º y 6º de la Resolución número 452 de 2010, estableciendo algunos lineamientos para la organización y funcionamiento del Programa Nacional de Formalización de la Propiedad Rural, así mismo, creo la Zona de Formalización Masiva (ZFM), también estableció que se podrían organizar regionales de apoyo y grupos técnicos de formalización para los municipios en donde se adelantara el programa, el cual se realizó mediante la metodología de barrido predial masivo, que consiste en trasladar el aparato institucional y recorrer predio a predio, levantando información necesaria y formalizando los predios de carácter privado.

En el año 2015 se expidió la Ley 1753, Plan de Desarrollo 2014-2018, que en su artículo 103 dispuso: “*Sin perjuicio de las disposiciones propias para la titulación de baldíos o regularización de bienes fiscales, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural o la entidad ejecutora que*



*este determine, gestionará y financiará de forma progresiva la formalización de tierras de naturaleza privada, para otorgar títulos de propiedad legalmente registrados a los trabajadores agrarios y pobladores rurales de escasos recursos que tengan la calidad de poseedores. Esta posesión debe respetar las exigencias legales de la prescripción adquisitiva de dominio, sucesión, saneamiento de que trata la Ley 1561 de 2012 o ratificación notarial de negocios jurídicos, según sea el caso”.*

En el año 2016 el programa que se venía implementando por parte del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural fue asumido mediante el Decreto 2363 de 2015, por parte de la Agencia Nacional de Tierras, quedando en cabeza de esta entidad la formalización de las tierras privadas y baldías. Ese mismo año (2016) la ANT suscribió un convenio con la UNODC que tenía como objeto lograr la titulación de 5.000 predios especialmente en zonas con presencia de cultivos ilícitos, el representante de la United Nations Office on Drugs and Crime, señaló: “Los derechos de propiedad y la formalización generan un círculo virtuoso donde hay mayores garantías de créditos, mejora las finanzas municipales y genera arraigo y responsabilidad con los territorios”.

El Acuerdo de Paz (Punto 1) celebrado entre el Estado y las Farc-EP, contiene un acápite denominado “Reforma Rural Integral”, en este se determinó que se debía “democratizar el acceso y uso adecuado de la tierra, ello a través de mecanismos que permitan que los habitantes de las zonas rurales accedan a la tierra incentivando el uso correcto de la misma, bajo criterios de sostenibilidad ambiental y productiva. En virtud del acuerdo se planteó como meta la formalización de siete millones de hectáreas, teniendo como plazo para ello, los primeros diez años de la implementación.

En el año 2014 el Gobierno nacional convocó la Misión para la Transformación del Campo conocida como la Misión Rural, misma que fue liderada por el Ministro de Agricultura de la época, el propósito no era otra que plantear recomendaciones orientadas a impulsar el desarrollo rural del país, a través de tres principios básicos: i) Enfoque territorial participativo, ii) avanzar hacia la inclusión social y productiva y iii) provisión de bienes públicos adecuados para la promoción de un desarrollo rural competitivo. Dentro de los diagnósticos y recomendaciones presentados por la Misión Rural se esgrimió la necesidad de que la formalización de propiedad rural fuera declarado de interés público, en el entendido de que se requería acceso a la información completa, oportuna y confiable, que permitiera establecer las condiciones de mercado de tierra eficaz. En consecuencia, el acuerdo estableció que, para lograr la democratización de la tierra, es fundamental la democratización del acceso y fomentar el uso adecuado de la misma.

### **Problemática en la distribución y formalización**

Las primeras expresiones normativas en las que se desarrolla una regulación especial de acceso al activo tierra para la población desplazada surge

en 1996 a través del Decreto número 2217, que en desarrollo de la Ley 160 de 1994 la cual estableció un programa especial de adquisición de tierras en beneficio de la población campesina desplazada por causa de la violencia, y los Decretos número 18 de 1995 y 8° de 1996 proferidos por el Instituto Colombiano de Reforma Agraria (Incora) donde se establece el reglamento para la dotación de tierras a personas desplazadas por la violencia. Igualmente, a través del Decreto número 2000 de 2009 crea el Subsidio Integral de Tierras (SIT) como mecanismo de adjudicación de tierras para la población desplazada<sup>1</sup>

Adicionalmente, la política de adjudicación tierras a población desplazada realizada mediante la titulación y adjudicación de baldíos, tierras adquiridas por la Nación y tierras obtenidas a través de la extinción de dominio, ha sido orientada con una visión coyuntural, es decir, no ha respondido a una estrategia de desarrollo rural, debido a que se ha promovido simplemente la adquisición al recurso productivo tierra a pequeños campesinos y población en situación de desplazamiento, limitando el acceso a otros recursos y beneficios como el crédito, asesoría técnica y subsidios. En síntesis, las principales tensiones que tienen los beneficiarios de la adjudicación son: inseguridad jurídica en la propiedad (colectiva), conflictos entre parceleros, bajo capital social, problemas de orden público, empresas comunitarias liquidadas, baja producción agrícola y abandono de parcelas por parte de los reubicados (Contraloría General de la República, 2014).<sup>2</sup>

A fin de ejemplificar la problemática que pretende solucionar el presente proyecto de ley, recordar un caso acontecido en el año 2005, el cual fue objeto de investigación de campo adelantada por el señor Edwin Manuel Ortiz, que en el documento denominado “La adjudicación de tierras y su implicación en el capital social de las comunidades campesinas desplazadas, reubicadas en las delicias y el rodeo ubicados en el municipio de Puerto López-Meta”, señala que: En el año 2005 los predios del extinto narcotraficante Leónidas Vargas ubicados zona rural de Puerto López Meta, administrados por la Dirección Nacional de Estupefacientes (DNE) se asignan al Incoder quién asigna en forma definitiva los predios de propiedad en cumplimiento de su objeto misional de facilitar el acceso a los factores productivos a los pobladores rurales adjudicando 3.104 ha aproximadamente, englobadas en dos predios a 120 familias de desplazados y campesinos sin tierra a través del Subsidio Integral de Tierras bajo la figura de “común y proindiviso”.

<sup>1</sup> Manuel Ortiz, Edwin, “La adjudicación de tierras y su implicación en el capital social de las comunidades campesinas desplazadas, reubicadas en las delicias y el rodeo ubicados en el municipio de Puerto López-Meta”.

<sup>2</sup> Manuel Ortiz, Edwin, “La adjudicación de tierras y su implicación en el capital social de las comunidades campesinas desplazadas, reubicadas en las delicias y el rodeo ubicados en el municipio de Puerto López-Meta”.

Sin embargo, investigaciones anteriores como las realizadas por (Palacios, 2012) y (Yunda, 2017) han demostrado que la adjudicación realizada por el Incoder en los predios Las Delicias y El Rodeo no estuvo acompañada por procesos que permitieran a las comunidades contar con medios de vida adecuados para el sustento familiar; adicionalmente, se identificaron elementos adversos como la fracturación del capital social que posibilitan los procesos de acción colectiva de cohesión comunitaria, la incertidumbre sobre el proceso de titulación y la figura de adjudicación que no permite a las comunidades el acceso a créditos y otros factores productivos. En este sentido, las comunidades reubicadas no contaron con acompañamiento para el fortalecimiento del tejido social para la construcción de confianza, procesos de negociación y cooperación, fortalecimiento comunitario.

Considerando lo anterior, los procesos de acción colectiva generados a través del capital social de una comunidad, pueden afectarse en dos direcciones, a saber: mediante los factores externos tales como las instituciones formales que no brindan el acompañamiento necesario para el fortalecimiento comunitario en las relaciones de negociación, cooperación y confianza, y por otro lado, factores internos, asociados a la fracturación del capital social producto del conflicto armado que afectó a las comunidades campesinas reubicadas en los predios Las Delicias y El Rodeo, de acuerdo con lo expuesto por Lugo (2013).

En octubre del 2014, la Defensoría del Pueblo, basado en la información arrojada por el informe del Sistema de Alertas Tempranas (SAT), advierte ante las autoridades competentes que “las comunidades en procesos de reubicación de los predios ‘Las Delicias’ y ‘El Rodeo’ ubicados (en Puerto López), han manifestado que enfrentan presiones y/o solicitudes de compra de parcelas por parte de personas y de empresas interesadas en la implementación de proyectos agroindustriales y minero energéticos” (Defensoría del Pueblo, 2014). Esta es una muestra de las tantas dificultades que pasan los beneficiarios del Programa Especial de Dotación de Tierras liderado por el Incoder.

Estos predios estratégicamente ubicados en el “centro de la altillanura”, entre grandes proyectos de agroindustria como lo son: La Fazenda -Aliar, Mavalle y Bioenergy sobre la vía que de Puerto López conduce a Puerto Gaitán, fueron en su momento para muchos la tierra prometida; sin embargo, después de doce años de la adjudicación inicial de los predios estos se han convertido en un problema para sus beneficiarios: inseguridad jurídica en la propiedad, conflictos entre parceleros, problemas de orden público, empresas comunitarias liquidadas, producción agrícola propia casi nula. Situaciones estas que han generado el abandono o venta de sus parcelas por parte de los beneficiarios.

Las comunidades de dichos predios, continúan sufriendo las consecuencias de un proceso de reubicación sin planificación ni garantías para el acceso a derechos como salud, vivienda, seguridad, educación y servicios básicos entre otros. En general, una de las problemáticas prioritarias para la mayoría de la comunidad, sigue siendo la inseguridad jurídica sobre la posesión de las tierras, en especial relacionada con la falta de respuesta por parte del Incoder a la titulación individual de las parcelas. (PNUD-ACNUR, 2013, página 5).

Asimismo, en un estudio de caso realizado por (Tadlaoui, 2012) se analiza el instrumento del Subsidio Integral de Tierras (SIT) como un mecanismo de intervención de la política de tierras para acceder a la propiedad rural a través de la transferencia voluntaria (venta) de tierra por parte de grandes propietarios a pobladores rurales con poca o sin tierra, y de esta manera, estudiar los efectos a nivel micro, es decir, explora las condiciones de la implementación entre la política de acceso a la propiedad y los procesos productivos y socio-organizativos de las comunidades retornadas, cuyos resultados no se establecen con certeza<sup>3</sup>.

El SIT fomenta el acceso a la propiedad de la tierra y lo condiciona al desarrollo de un proyecto productivo bajo un régimen jurídico restrictivo; en su versión colectiva entrega un título comunal de la tierra que tiene como objetivo fomentar explotaciones de mayor tamaño con objetivos de integración social. (Tadlaoui, 2012, página 115).

Según Tadlaoui (2012), el SIT es un instrumento de política de reforma agraria que debe permitir la transferencia voluntaria de tierras de grandes productores a campesinos sin tierra y pequeños productores en condiciones de mercado o predios que han sido objeto de extinción de dominio y se encontraban bajo la administración de la Dirección Nacional de Estupefacientes y que fueron transferidos al Incoder para ser adjudicados a población campesina y desplazados. (Ley 785 y 793 de 2002).

La Ley 160 de 1994 establece varias condiciones limitantes efectivas al momento de la entrega del subsidio, que en palabras de Tadlaoui (2012), comprenderán los elementos o características del SIT: i) La propiedad comunitaria de la tierra bajo la figura de adjudicación denominada “en común y pro indiviso”, ii) El condicionamiento de la propiedad a la realización de un proyecto productivo, iii) La obligación de explotación directa de la tierra, iv) Tenencia de la tierra limitada por la prohibición de transferir la propiedad, posesión o tenencia de la tierra durante doce años). La constitución de una empresa

<sup>3</sup> Manuel Ortiz, Edwin, “La adjudicación de tierras y su implicación en el capital social de las comunidades campesinas desplazadas, reubicadas en Las Delicias y El Rodeo ubicados en el municipio de Puerto López-Meta”.

comunitaria como agente de administración del contrato de operación y funcionamiento del Incoder<sup>4</sup>.

El Subsidio Integral de Tierras, busca de una u otra manera mejorar la distribución de la tierra, disminuir la pobreza rural y mejorar la productividad agrícola; sin embargo, una de las principales críticas a este instrumento es que se limita solo a entregar la tierra sin tener en cuenta otro tipo de condiciones necesarias para el cumplimiento de sus objetivos como el acceso a crédito, asistencia técnica, implementación de proyectos productivos.

El acceso al subsidio se da a través de convocatorias públicas realizadas a través del Incoder, para beneficio de la comunidad de campesinos y población desplazada, los cuales deben cumplir una serie de requisitos legales tales como: i) Carecer de tierra propia o suficiente; ii) Que tengan tradición en labores rurales; iii) Que se hallen en condiciones de pobreza y marginalidad; iv) Que deriven de la actividad agropecuaria la mayor parte de sus ingresos; y v) como criterio adicional dispuso dar atención preferencial a las mujeres campesinas jefes de hogar y a las que se hallen en estado de desprotección Económica y social.

En 1961, con base en la promulgación de la Ley 135 sobre reforma agraria se dio origen a un nuevo régimen parcelario que contemplaba la adjudicación directa de tierras, compras estatales de tierras, expropiaciones por parte del Estado y adjudicación de baldíos de la nación a campesinos con poca o sin tierra, cuyo acceso a la propiedad se realizaba al interior de la frontera agrícola. Al mismo tiempo, este proceso estaba acompañado de la iniciativa de realizar un emprendimiento asociativo productivo rural (*Diario Oficial* número 30691 de 20 de diciembre de 1961). Con el cambio de la tradición legal en materia de reforma agraria, el común y proindiviso se constituye como un mecanismo que regula el uso, la distribución, el intercambio de la propiedad y la transferencia de los predios rurales. (Artículo 81, Capítulo XIV sobre parcelaciones).

El nuevo enfoque teórico-práctico del régimen parcelero colombiano contemplaba el uso de la figura común y proindiviso, como un instrumento de reforma agraria en el cual los beneficiarios del acceso a la tierra modificaban sus dinámicas económicas, políticas, culturales, sociales y ambientales desde su posición de propietarios (Eguren, 2019). Como se mencionó anteriormente, las modificaciones normativas que dieron sustento al proceso de adjudicación colectiva bajo la figura del común y proindiviso en la década del sesenta del siglo XX, tiene

sus raíces en el derecho civil romano, el cual estaba diseñado para preservar el predio en su integralidad, de tal manera, que no se fragmentara la propiedad con fin de transferir partes del bien inmueble rural. (Torres-Mazuera, 2016).

Los diseñadores de la figura común y proindiviso se encargaron de formular el instrumento con la cualidad de que tuviera justificación política y jurídica, de tal manera, que respondiera a las necesidades de la reforma, la cual tenía como objetivo mejorar las condiciones de vida de la población rural que no tenían acceso a la tierra. Así, esta figura guardaba relación con los principios de maximización y productividad de los recursos invertidos por el Estado, sin embargo, este instrumento seguía manteniendo el status quo de la estructura de la propiedad (García, 1973).

Pasando al tema más genérico del uso y tenencia de la tierra en el esquema común y proindiviso, en la mayor parte de las adjudicaciones se reflejan unos efectos adversos en cuanto a la relación con el mercado de tierras, dado que las implicaciones de la figura restringen de manera formal e informal realizar fragmentación, transferencia voluntaria, inversiones en infraestructura y bienes de capital (y por consiguiente valoración de la tierra) y acceso al sistema crediticio (por no tener un colateral que respalda la deuda) (Crist, 1952).

Uno de los factores que incentivó la demanda de la reforma, fue la de incluir la UAF como parte del régimen parcelario, como forma de dominio sobre la propiedad y unidad de medida de la parcela campesina, cuya dimensión era necesaria para alcanzar un ingreso que permitiera la sostenibilidad y estabilidad económica de los hogares rurales (Santos, 2006).

Otro de los factores que ha fomentado la práctica del régimen de copropiedad o común y proindiviso, es la explotación sobre los predios, la cual puede realizarse de manera individual o colectiva. No obstante, la normatividad no obliga a realizar la explotación de la tierra de manera comunitaria o colectiva, a pesar de que la mayoría de las adjudicaciones están acompañadas de un proyecto productivo asociativo, que puede tener una asignación de hectáreas de uso grupal o individual. Por consiguiente, por medio del trabajo individual y colectivo, se considera que se puede estructurar una comunidad rural teniendo en cuenta las distintas maneras de uso parcelario, dependiendo de los arreglos institucionales formales e informales establecidos por los beneficiarios, entre los cuales se tiene: i) parcelas de explotación comunitaria, ii) parcelas de uso familiar (individual), y iii) zonas de recursos de uso común. (Márquez, 2015).

De acuerdo con investigaciones realizadas sobre la adjudicación de predios bajo la figura de común y proindiviso Osorio (2007), se ha encontrado que

<sup>4</sup> Manuel Ortiz, Edwin, “La adjudicación de tierras y su implicación en el capital social de las comunidades campesinas desplazadas, reubicadas en las delicias y el rodeo ubicados en el municipio de Puerto López-Meta”.

el establecimiento y fortalecimiento comunitario basado en la adjudicación de predios de forma colectiva, bajo la figura normativa de común y proindiviso, se fomenta por medio de la creación de las empresas comunitarias de trabajo colectivo, cuyo catalizador es la puesta en marcha de un proyecto productivo colectivo que permita a los beneficiarios administrar y planear la asignación de los recursos de capital, trabajo y tierra adjudicada, de acuerdo a los mecanismos institucionales diseñados por los adjudicatarios para la distribución de los resultados de la producción. (Robledo 2017).

El desarrollo de una política estatal explícita sobre el acceso a la tierra bajo el esquema de propiedad colectiva, se sustenta sobre la base económica de las economías de escala, ya que se aprovecha el exceso de mano de obra familiar por cantidad de superficie de tierra adjudicada, lo que corresponde a una mayor productividad y uso eficiente del predio asignado. Bajo estos supuestos, la economía agrícola se convierte en una fuente de estabilidad económica para los beneficiarios, debido a que, al tener una dotación de tierra productiva, los ingresos, el empleo, la infraestructura, la producción agrícola y ganadera, permiten generar beneficios económicos con los cuales apalancar obras de infraestructura en bienes y servicios públicos complementarios. (Meza, 2016)<sup>5</sup>.

La práctica de asignar tierra primordialmente bajo el esquema común y proindiviso, se sustenta en el supuesto de construcción colectiva de identidades, subjetividades y capital social en torno a la actividad productiva realizada en el predio (Sikor et al. 2017). Así pues, alcanzar un mejoramiento sociocultural que permita establecer reglas de comportamiento claras, concisas, prácticas, legitimadas a partir del contexto material y simbólico de la propiedad y de su nuevo rol de propietarios colectivos, es uno de los fundamentos a través del cual la figura común y proindiviso permite la cohesión social (Li 2007; Hann, 2015).

### **La importancia de la formalización**

En el marco de los principios constitucionales la ruralidad ocupa un lugar de primacía, el cual se encuentra expresamente contenido en los artículos 58, 60, 64 y 150, elevando a rango de protección primaria al campesino y a la propiedad rural, si bien el artículo 58 alude al principio de propiedad privada y los derechos adquiridos, los cuales no podrán ser desconocidos, ni vulnerados por nadie, así mismo, refiere que los derechos de los particulares deberán ceder ante los derechos de interés público o social, permitiéndose en Colombia la expropiación por motivos de utilidad pública, es el artículo 60 que obliga al Estado a promover el acceso a la propiedad.

Ya en el artículo 64 se establece que el Estado deberá promover el acceso a la propiedad de la tierra

de los trabajadores agrarios, bien de forma individual o asociativa, pero además que dicho acceso no puede verse desprovisto de servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, entre otros, con el único objetivo de mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos. Y por último el numeral 18 del artículo 150 constitucional establece que el Congreso de la República deberá dictar normas sobre apropiación y adjudicación y recuperación de tierras baldías.

La Corte Constitucional a través de sus pronunciamientos ha determinado que existe plena justificación para que el Estado intervenga a través de una política pública enfocada en el sector rural y agrario, mediante la cual se adopten medidas que permitan la plena efectividad de los derechos sociales, no obstante, y pese a las numerosas dificultades de tipo económico y estructural, el campo colombiano es considerado como bien jurídico de especial protección por lo que cualquier esfuerzo de intervención se encuentra ampliamente justificado.

Existe consenso nacional en que es hora de efectivizar una igualdad social, cultural, jurídica y económica entre la población urbana y la población rural, máxime si se tiene en cuenta que la actividad agrícola garantiza la seguridad alimentaria del país, pero que además es un sector determinante en la prosperidad que como nación se pretende alcanzar, es por ello, que el Estado está en el deber de mejorar las condiciones de vida de la población campesina que históricamente ha sido condenada a la miseria y al abandono estatal.

A pesar de que la informalidad de la tenencia en el sector rural ha sido objeto de numerosas iniciativas por parte de diferentes Gobiernos, la realidad es que la normatividad existente en Colombia, tendiente a formalizar los derechos de propiedad se encuentran de manera dispersa en normas, leyes, documentos Conpes, decretos, resoluciones e iniciativas ministeriales algunas ambiguas, otras excluyentes y otras que no atienden a la actualidad de la problemática, lo que ha generado o mantenido la distribución inequitativa de la tierra.

Pese a que desde la década de los noventa se viene intentando formalizar la propiedad de la tierra rural, lo cierto es que más del 50% de los hogares campesinos ostentan una relación informal con la tierra que poseen, para el año 2019 solo el 6% de los municipios colombianos presentaban una formalidad de la propiedad casi total, entre tanto del 94% de los municipios restantes, el 16% presenta una informalidad casi total.

La informalidad de la propiedad rural conlleva diferentes problemáticas, entre ellas, la desconfianza en el mercado de tierras rurales, dificulta el acceso a servicios públicos, desincentiva la inversión en la actividad agrícola, genera pobreza de la población rural, ocasiona baja productividad del sector campesino, mismas que no han podido resolverse pese a los programas que han pretendido formalizar

<sup>5</sup> Manuel Ortiz, Edwin, “La adjudicación de tierras y su implicación en el capital social de las comunidades campesinas desplazadas, reubicadas en las delicias y el rodeo ubicados en el municipio de Puerto López-Meta”.

la propiedad de la tierra, de los cuales no se conocen sus resultados, razón por la cual no es posible entender su eficacia pero se entiende que no han sido completamente exitosos.

#### 4. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO DE LEY

La informalidad de la propiedad rural conlleva diferentes problemáticas, entre ellas, la desconfianza en el mercado de tierras rurales, dificulta el acceso a servicios públicos, desincentiva la inversión en la actividad agrícola, genera pobreza de la población rural, ocasiona baja productividad del sector campesino, mismas que no han podido resolverse pese a los programas que han pretendido formalizar la propiedad de la tierra, de los cuales no se conocen sus resultados, razón por la cual no es posible entender su eficacia pero se entiende que no han sido completamente exitosos.

La respuesta institucional para resolver dichas problemáticas ha sido mínima, con acciones aisladas y poco efectivas, registrando las primeras acciones más de un año después de su llegada. Se presentaron varios altercados entre la comunidad y el Incoder, principalmente por la titulación de los predios al estar en desacuerdo con el proindiviso, así como por la falta de respuesta a sus necesidades básicas después de la llegada al predio, sumado especialmente a la falta de compromiso para que se desarrollen proyectos de inversión en la zona.

En consecuencia, el presente proyecto de ley pretende dotar de facultades a las autoridades municipales a fin de que se dé solución a las personas que, a pesar de haber hecho parte de diferentes programas de acceso a tierras, las figuras jurídicas utilizadas en la entrega de bienes inmuebles rurales, el desconocimiento de los beneficiarios de las mismas, el escaso acompañamiento por parte de las entidades gubernamentales, entre otras, han generado toda suerte de problemáticas sociales en la comunidad rural, pues lo que parecía ser una solución a la propiedad ha venido a convertirse en una nueva barrera para que los habitantes del campo realmente ostenten la propiedad de los terrenos que poseen.

#### 5. CONSIDERACIONES DE LOS PONENTES

La distribución de la propiedad rural en el territorio nacional históricamente ha generado profundas problemáticas, pese a los esfuerzos que desde diferentes Gobiernos han procurado democratizar la propiedad de las tierras rurales, no ha sido posible lograr efectividad en ese objetivo, las herramientas utilizadas para ello, algunas han sido beneficiosas pese a su poca vocación de permanencia, otras no han logrado alcanzar sus objetivos en virtud de falencias estructurales en la concepción de las mismas, otras han fracasado estrepitosamente y otras han generado otras circunstancias problemáticas que son las que pretende solventar el presente proyecto de ley.

Respecto de los casos específicos que han sido mencionados anteriormente, se puede señalar

que las dificultades sufridas por las comunidades reubicadas a esos predios, obedece a una ausencia de liderazgos que permitieran sentar las bases para una organización comunitaria, la debilidad en la capacidad de articulación entre los comuneros y una efectiva gestión para encontrar soluciones reales a las situaciones a las que las personas han sido expuestas por la adjudicación en la figura de común y proindiviso.

La falta de acompañamiento institucional en la distribución de los predios dentro del predio de mayor extensión, han generado conflictos de tipo social, y es que lograr una distribución, apropiación y explotación pacífica entre comuneros que nunca habían tenido ningún tipo de vínculo, era casi previsible. Tal como se evidencia de los testimonios de las personas beneficiarias de estos predios:

*“Nosotros habíamos salido en un listado de los que veníamos para El Rodeo, nosotros llegamos solos y nos ubicamos como podíamos cada uno, no nos dijeron cómo ubicarnos”.*

*“Al principio nos peleábamos porque había gente que quería meterse donde estábamos y luego faltábamos unos por parcela”.*

*“Esa forma de adjudicación solo genera muertes, hubo muertos en el territorio por ese tipo de adjudicación, en Las Delicias hubo muertos por ese tipo de adjudicación porque cada quien quería montarse por donde quería entonces se terminaban matando”.*

La falta de acompañamiento institucional al momento de ubicar los beneficiarios en esos predios, generó un impacto negativo en las relaciones de confianza en virtud que cada familia, busca ubicarse en cualquier lugar sin que mediara previamente un consenso entre los comuneros, trastocando el relacionamiento de confianza que se esperaba, por el contrario, se generó gran zozobra y casos de violencia extrema, generando decesos entre los nuevos beneficiarios.

Se hace apenas necesario que desde el legislativo se procuren soluciones efectivas ante problemáticas tan sensibles, y es que si las herramientas utilizadas con anterioridad que buscaron lograr el acceso a tierras, que, pese a su noble objetivo, vienen generando disputas entre los beneficiarios y otros, es imprescindible mitigar dichas circunstancias, a través de correctivos, en el presente caso, de tipo legal, para que las autoridades municipales puedan contar con herramientas jurídicas efectivas y cercanas al ciudadano, que de una vez por todas quienes tienen derecho sobre la propiedad de la tierra rural, no vean frustrados sus anhelos.

En consecuencia, los ponentes consideran pertinente y necesaria la iniciativa puesta en consideración, no sin antes advertir, que se estima necesario realizar algunas modificaciones al articulado inicialmente planteado, a fin de enfocar y limitar el alcance del proyecto de ley, como se exponen a continuación:

TEXTO RADICADO	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE	JUSTIFICACIÓN
<p><b>Artículo 1º. Objeto de la ley.</b> La presente ley tiene por objeto la formalización de bienes inmuebles fiscales titulables y/o privados ocupados y/o en posesión en los términos del artículo 762 y s.s. del Código Civil.</p>	<p><b>Artículo 1º. Objeto de la ley.</b> La presente ley tiene por objeto <u>el saneamiento</u> y formalización de bienes inmuebles fiscales titulables y/o privados ocupados y/o en posesión <u>ubicados en zonas rurales</u>, en los términos del artículo 762 y s.s. del Código Civil, <u>así como los adjudicados mediante el subsidio integral de reforma agraria adoptado por el artículo 20 de la Ley 160 de 1994 y sus modificaciones, que a la fecha no tengan proceso divisorio del predio en mayor extensión.</u></p>	<p>Se modifica el artículo original, en el sentido de especificar que los bienes inmuebles objeto del proyecto de ley, son los que se encuentran ubicados en las zonas rurales, y no en las zonas urbanas, así mismo, se estimó pertinente visibilizar y enfocar el proyecto mismo, a la problemática generada por las adjudicaciones realizadas al amparo de la Ley 160 de 1994 y las leyes modificatorias del mismo, precisamente en lo atinente al artículo 20 de la ley antes mencionada.</p>
<p><b>Artículo 2º. Definiciones.</b> Para efecto de lo dispuesto en la presente ley, se adoptan las definiciones establecidas en el artículo 2º de la Ley 2044 del 2020 y las del Código Civil en lo pertinente.</p>	<p><b>Artículo 2º. Definiciones.</b> Para efecto de lo dispuesto en la presente ley, se adoptan las definiciones establecidas en el artículo 2º de la Ley 2044 del 2020 y las del Código Civil en lo pertinente.</p>	<p>Se elimina el artículo, en virtud de que tal y como se planteó originalmente el mismo, la referencia que se hacía de las definiciones del artículo 2º de la Ley 2044 de 2020, no son aplicables al presente proyecto de ley, téngase en cuenta que la ley antes referida tiene un enfoque eminentemente urbano, y la presente es de enfoque rural.</p>
<p><b>Artículo 3º. Competencia.</b> Serán competentes para adelantar los procesos de formalización y saneamiento de la propiedad inmobiliaria las entidades territoriales titulares del derecho real de dominio de los respectivos bienes inmuebles rurales.</p>	<p><b>Artículo 3º 2º. Competencia.</b> Serán competentes para adelantar los procesos de formalización y saneamiento de la propiedad inmobiliaria <u>respecto de los bienes inmuebles objeto de la presente ley</u>, las entidades territoriales titulares del derecho real de dominio de los respectivos bienes inmuebles rurales <u>con jurisdicción donde están ubicados los bienes inmuebles objeto de la presente ley.</u></p>	<p>Corrección numérica del artículo, pasa de 3 a 2, por eliminación del artículo número 2. Así mismo, se modifica la redacción del articulo a fin de especificar cuáles entidades territoriales tienen competencia en la presente ley, adicionando además que deberán ser las entidades territoriales con jurisdicción en donde están ubicados los bienes inmuebles.</p>
<p><b>Artículo 4º. Cesión de bienes fiscales para adelantar programas de formalización.</b> Las entidades de derecho público en todos los órdenes y niveles podrán ceder a título gratuito a las entidades territoriales, los bienes inmuebles rurales y/o fiscales de su propiedad que no requieran para el ejercicio de sus funciones, con el fin de adelantar programas de formalización y saneamiento de asentamientos humanos establecidos en ellos.</p> <p><b>Parágrafo 1º.</b> Las personas de derecho privado podrán ceder de manera gratuita bienes inmuebles urbanos y/o rurales de su propiedad, sin sujeción a la Unidad Agrícola Familiar, con el fin de realizar la legalización y saneamiento de asentamientos humanos ubicados en ellos.</p> <p><b>Parágrafo 2º.</b> La formalización y saneamiento de la propiedad de asentamientos Humanos de que trata esta ley, se aplicará siempre y cuando se hayan constituido A instancias de la entidad pública y/o se cumplan los términos del artículo 2518 y s.s. del Código Civil.</p> <p><b>Parágrafo 3º.</b> La formalización y saneamiento de asentamientos humanos rurales Se aplicará por única vez en los términos de la presente ley. El ocupante deberá demostrar la ocupación del predio de manera ininterrumpida por un término de diez años (10) contados a partir del inicio de la actuación administrativa por parte de la entidad territorial.</p> <p>Si el ocupante ostenta justo título, el término de ocupación podrá ser de cinco (5) años contados a partir del inicio de la actuación administrativa. El Gobierno nacional reglamentará la materia en el término de seis (6) meses contados a partir De la promulgación de la presente ley.</p>	<p><b>Artículo 4º 3º. Cesión de bienes fiscales para adelantar programas de formalización.</b> Las entidades de derecho público en todos los órdenes y niveles podrán ceder a título gratuito a las entidades territoriales, los bienes inmuebles rurales y/o fiscales de su propiedad que no requieran para el ejercicio de sus funciones, con el fin de adelantar programas de formalización y saneamiento de asentamientos humanos establecidos en ellos. <u>con el propósito que aquellas adelanten programas de formalización y saneamiento de dichos bienes en su jurisdicción.</u></p> <p><b>Parágrafo 1º.</b> Las personas de derecho privado podrán ceder de manera gratuita bienes inmuebles urbanos y/o rurales de su propiedad, sin sujeción a la Unidad Agrícola Familiar, con el fin de realizar la legalización y saneamiento de asentamientos humanos ubicados en ellos.</p> <p><b>Parágrafo 2º.</b> La formalización y saneamiento de la propiedad de asentamientos Humanos de que trata esta ley, se aplicará siempre y cuando se hayan constituido A instancias de la entidad pública y/o se cumplan los términos del artículo 2518 y s.s. del Código Civil.</p> <p><b>Parágrafo 3º.</b> La formalización y saneamiento de asentamientos humanos <u>bienes inmuebles</u> rurales Se aplicará por única vez en los términos de la presente ley. El ocupante deberá demostrar la ocupación del predio de manera ininterrumpida por un término de diez (10) años (10) <u>contados a partir del anteriores al inicio de la actuación administrativa por parte de la entidad territorial.</u></p> <p>Si el ocupante ostenta justo título, el término de ocupación podrá ser de cinco (5) años contados a partir del inicio de la actuación administrativa. El Gobierno nacional reglamentará la materia en el término de seis (6) meses contados a partir De la promulgación de la presente ley.</p>	<p>Corrección numérica del artículo, pasa de 4 a 3, por eliminación del artículo nuevo número 2.</p> <p>Se elimina la redacción referente a asentamientos humanos, habida cuenta que el proyecto de ley no pretende formalizar o sanear asentamientos humanos de ningún tipo.</p> <p>Se adiciona a la redacción la pretensión del artículo, en lo referente a que el propósito es adelantar programas de saneamiento y formalización de los bienes inmuebles objeto del proyecto de ley, además indicando que es sobre los mismos que se encuentren dentro de su jurisdicción.</p> <p>Se elimina el parágrafo 1º teniendo en cuenta que el primer parágrafo se refiere a disposiciones que ya se encuentran reguladas, las donaciones entre particulares ya se encuentran permitidas.</p> <p>Se elimina el parágrafo 2º del artículo, dado que de la redacción del mismo se desprende que dichos asentamientos hubieren sido autorizados por las autoridades territoriales, en consecuencia, se estimó pertinente su eliminación.</p> <p>Se modifica el parágrafo 3 en virtud de que los asentamientos humanos no son objeto del presente proyecto de ley, se clarifica que lo pretendido es la formalización de los bienes inmuebles y no los asentamientos. De igual forma, se clarifica el concepto del término, pues la redacción original señalaba efectos hacia adelante y no desde el momento desde que efectivamente se estaba en posesión del bien.</p> <p>Respecto del ultimo inciso del parágrafo 3, se eliminó lo concerniente al justo título, por ser esto materia del código civil, además de prestarse para confusión.</p>
<p><b>Artículo 5º. División material de predios fiscales sujetos a programas de formalización.</b> La división material de los predios fiscales de mayor extensión donde se encuentren asentamientos humanos, se realizará mediante acto administrativo expedido por el representante legal de la entidad territorial respectiva, el cual no requiere licencia de subdivisión ni protocolización mediante escritura pública. Realizada la inscripción del acto administrativo de división material y creados los respectivos folios de matrícula inmobiliaria, se realizará la adjudicación mediante cesión a título gratuito a cada uno de los hogares que los ocupan, previo el cumplimiento de los requisitos establecidos en el parágrafo 3º del artículo 4º de la presente ley.</p> <p>El acto administrativo de cesión a título gratuito deberá cumplir los requisitos establecidos en el artículo 10 de la Ley 2044 de 2020 y sobre el mismo se constituirá patrimonio de familia inembargable. El Gobierno nacional reglamentará la materia en el término de seis (6) meses contados a partir de la promulgación de la presente ley.</p>	<p><b>Artículo 5º 4º. División material de predios fiscales y privados sujetos a programas de formalización.</b> La división material de los predios fiscales de mayor extensión donde se encuentren asentamientos humanos, <u>adjudicados, entregados u ocupados en común y proindiviso en virtud de la Ley 160 de 1994 o cualquier programa de formalización de predios rurales o cualquier otro modelo de tenencia u ocupación pacífica</u>, se realizará mediante acto administrativo expedido por el representante legal de la entidad territorial respectiva, el <u>para lo</u> cual no requiere <u>requerirá</u> licencia de subdivisión ni protocolización mediante escritura pública. Realizada la inscripción del acto administrativo de división material y creados los respectivos folios de matrícula inmobiliaria, se realizará la adjudicación mediante cesión a título gratuito a cada uno de los hogares que los ocupan, previo el cumplimiento de los requisitos establecidos en el parágrafo 3º del artículo 4º de la presente Ley.</p> <p>El acto administrativo de cesión a título gratuito deberá cumplir los requisitos establecidos en el artículo 10 de la Ley 2044 de 2020 y sobre el mismo <u>predio formalizado</u> se constituirá patrimonio de familia inembargable. El Gobierno nacional reglamentará la materia en el término de seis (6) meses contados a partir de la promulgación de la presente ley.</p>	<p>Corrección numérica del artículo, pasa de 5 a 4, por eliminación de artículo número 2.</p> <p>Se adiciona en el título del artículo la palabra privados, lo anterior en virtud de que el artículo 5º y 6º originales no difieren en nada su redacción, en consecuencia, a fin de mejorar la técnica del proyecto se elimina el artículo 6º, pero adicionando la palabra privados a fin de no perder el espíritu del artículo eliminado.</p> <p>Se elimina el último aparte del inciso primero del artículo, dado que el parágrafo al que hace referencia fue igualmente eliminado.</p> <p>Se elimina el aparte inicial del inciso segundo del artículo, en virtud de que la referencia que hacía la redacción original del artículo 10 de la Ley 2044 de 2020, no es aplicable al presente proyecto de ley.</p> <p>Se realizan unas modificaciones a la redacción con el objeto de mejorar el entendimiento del mismo.</p>
<p><b>Artículo 6º. División material de predios privados sujetos a programas de formalización.</b> La división material de predios privados de mayor extensión donde se encuentren asentamientos humanos, cuya propiedad se encuentre el común y proindiviso, podrá realizarse mediante acto administrativo expedido por el representante legal de la entidad territorial respectiva, el cual no requiere protocolizarse mediante escritura pública. En el mismo acto administrativo de división material, se ordenará la inscripción de los comuneros en los respectivos folios de matrícula según su porcentaje de participación en la comunidad. El Gobierno nacional reglamentará la materia en el término de seis (6) meses contados a partir de la promulgación de la presente ley.</p>	<p><b>Artículo 6º. División material de predios privados sujetos a programas de formalización.</b> La división material de predios privados de mayor extensión donde se encuentren asentamientos humanos, cuya propiedad se encuentre el común y proindiviso, podrá realizarse mediante acto administrativo expedido por el representante legal de la entidad territorial respectiva, el cual no requiere protocolizarse mediante escritura pública. En el mismo acto administrativo de división material, se ordenará la inscripción de los comuneros en los respectivos folios de matrícula según su porcentaje de participación en la comunidad. El Gobierno nacional reglamentará la materia en el término de seis (6) meses contados a partir de la promulgación de la presente ley.</p>	<p>Se elimina el artículo 6º del proyecto de ley original, en el entendido que la redacción y lo pretendido en el mismo, se encuentra contenido en el artículo 5º (original) modificado, actualmente artículo 4º.</p>

TEXTO RADICADO	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE	JUSTIFICACIÓN
<p><b>Artículo 7º. Licenciamiento para división material de predios rurales.</b> La división material de bienes inmuebles rurales sólo requerirá de la licencia urbanística expedida por la autoridad territorial correspondiente sólo en los casos en que el bien inmueble tenga vigente gravamen por parte de la Agencia Nacional de Tierras o quien haga sus veces, requerirá del concepto previo de esta entidad. En los demás casos, los Notarios y/o Registradores de Instrumentos Públicos no podrán exigir este requisito.</p>	<p><b>Artículo 7º 5º. Licenciamiento para división material de predios rurales.</b> La división material de bienes inmuebles rurales sólo requerirá de la licencia urbanística expedida por la autoridad territorial correspondiente. Sólo <u>Únicamente</u> en los casos en que el bien inmueble tenga vigente gravamen por parte de <u>Incodor</u>, la Agencia Nacional de Tierras o quien haga sus veces, requerirá del concepto previo de esta entidad. En los demás casos, los Notarios y/o Registradores de Instrumentos Públicos no podrán exigir este requisito.</p>	<p>Corrección numérica del artículo, pasa de 7 a 5, por eliminación del artículo 2º y eliminación del artículo 5º originales.</p> <p>Se modifica la palabra “solo”, por técnica de redacción, dado que el párrafo original ya contiene la palabra “solo”, así mismo se adiciona la palabra Incoder, teniendo en cuenta que los gravámenes a los que se refiere el artículo fueron en su gran mayoría impuestos por el Incoder.</p>
<p><b>Artículo 8º. Medidas tendientes a combatir la informalidad y precarización de la propiedad rural.</b> La conformación de propiedades común y proindiviso sin ningún tipo de control legal, ha conllevado a la conformación de asentamientos ilegales, invasión de tierras y la precarización de la propiedad rural.</p> <p>Para tal efecto se establecen las siguientes medidas:</p> <p>1. Para la venta de un terreno rural en común y proindiviso, el vendedor deberá acreditar mediante concepto y/o certificación expedido por la autoridad competente, que la porción de terreno que transfiere, cumple con la Unidad Agrícola Familiar (UAF) y/o se encuentra en alguna de las excepciones contempladas en la Ley 160 de 1994.</p> <p>2. Los Notarios se abstendrán de otorgar escritura pública de ventas común y proindiviso que no cumplan con el anterior requisito.</p> <p>3. Los Registradores de Instrumentos Públicos se abstendrán de inscribir en el registro público, escrituras públicas que no cumplan con el requisito anterior.</p>	<p><b>Artículo 8º 6º. Medidas tendientes a combatir la informalidad y precarización de la propiedad rural.</b> La conformación de propiedades común y proindiviso sin ningún tipo de control legal, ha conllevado a la conformación de asentamientos ilegales, invasión de tierras y la precarización de la propiedad rural: <u>En lo concerniente al modo de transferir el dominio de los bienes inmuebles rurales que se encuentren en común y proindiviso, se tendrán las siguientes reglas:</u></p> <p>Para tal efecto se establecen las siguientes medidas:</p> <p>1. Para la venta de un terreno rural en común y proindiviso, el vendedor deberá acreditar mediante concepto y/o certificación expedido por la autoridad competente, que la porción de terreno que transfiere, cumple con la Unidad Agrícola Familiar (UAF) y/o se encuentra en alguna de las excepciones contempladas en la Ley 160 de 1994.</p> <p>2. Los Notarios se abstendrán de otorgar escritura pública de ventas <u>en</u> común y proindiviso <u>de bienes inmuebles rurales</u> que no cumplan con el <u>numeral anterior</u> requisito.</p> <p>3. Los Registradores de Instrumentos Públicos se abstendrán de inscribir en el registro público, escrituras públicas que no cumplan <u>con el requisito anterior con el numeral primero del presente artículo.</u></p> <p><u>Parágrafo. Se exceptúan de la presente disposición los inmuebles que a la fecha tengan folio de matrícula independiente.</u></p>	<p>Corrección numérica del artículo, pasa de 8 a 6, por eliminación del artículo 2º y eliminación del artículo 5º originales.</p> <p>Se modifica la redacción original, dejándolo en términos de articulado y no de conceptualización.</p> <p>Se modifica la redacción original a fin de mejorar la comprensión de los numerales del artículo.</p> <p>Se adiciona un párrafo al artículo en consideración de respetar las circunstancias ya establecidas que anteceden los efectos del presente proyecto de ley.</p>
<p><b>Artículo 9º. Vigencia.</b> La presente ley rige a partir de su promulgación, deroga y modifica las disposiciones que le sean contrarias.</p>	<p><b>Artículo 9º 7º. Vigencia.</b> La presente ley rige a partir de su promulgación, deroga y modifica las disposiciones que le sean contrarias.</p>	<p>Corrección numérica del artículo, pasa de 9 a 7, por eliminación del artículo 2º y eliminación del artículo 5º originales.</p>

## 6. MARCO NORMATIVO

### Artículo 64 Constitución Política de Colombia

- **Artículo 64** - Es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa, y a los servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización de los productos, asistencia técnica y empresarial, con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos.

**Ley 21 de 1991:** “Por medio de la cual se aprueba el Convenio número 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, adoptado por la 76ª. Reunión de la Conferencia General de la OIT, Ginebra, 1989”.

**Ley 70 de 1993:** “Que tiene por objeto reconocer a las comunidades negras que han venido ocupando tierras baldías en las zonas rurales ribereñas de los ríos de la Cuenca del Pacífico, de acuerdo con sus prácticas tradicionales de producción, el derecho a la propiedad colectiva”.

**Conpes 2736 de 1994:** Autorización a la nación, a través del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, para contratar un crédito externo con la banca multilateral para financiar el programa de la dinamización del mercado de tierras rurales y la formalización de la propiedad rural y urbana.

**Ley 160 de 1994:** “Por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones”.

**Ley 387 de 1997:** “Por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y esta estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia”.

**Resolución número 452 de 2010 del MADR:** Por el cual se crea el programa de formalización de la propiedad rural y su unidad coordinadora.

**Ley 1561 de 2012:** “Por la cual se establece un proceso verbal especial para otorgar títulos de propiedad al poseedor material de bienes inmuebles urbanos y rurales de pequeña entidad económica, sanear la falsa tradición y se dictan otras disposiciones”.

**Resolución número 181 de 2013 del MADR:** Por el cual se modifica la Resolución número 452 de 2010 y se dictan otras disposiciones.

**Conpes 161 de 2013:** “Equidad de Género para las Mujeres”. Conpes 3859 de 2016: “Política para la adopción e implementación de un catastro multipropósito rural-urbano”.

**Ley 1753 de 2015 (Artículo 103):** Gestión y financiación progresiva la formalización de tierras de naturaleza privada, para otorgar títulos de propiedad legalmente registrados a los trabajadores agrarios y pobladores rurales de escasos recursos.

**Decreto número 2363 de 2015:** “Por el cual se crea la Agencia Nacional de Tierras (ANT), se fija su objeto y estructura”.

**Decreto número 902 de 2017:** “Por el cual se adoptan medidas para facilitar la implementación de la Reforma Rural Integral contemplada en el

Acuerdo Final en materia de tierras, específicamente el procedimiento para el acceso y formalización y el Fondo de Tierras”.

**Resolución número 129 de 2017 del MADR:** “Por la cual se adoptan los lineamientos para la planificación y gestión territorial por barrido predial masivo de la Agencia Nacional de Tierras y se dictan otras disposiciones”.

**Ley 1900 de 2018:** por medio de la cual se establecen criterios de equidad de géneros en la adjudicación de las tierras baldías, vivienda rural, proyectos productivos, se modifica la Ley 160 de 1994 y se dictan otras disposiciones.

**Resolución número 239 de 2021 del MADR:** “Por la cual se adoptan los lineamientos y criterios para el otorgamiento del Subsidio Integral de Acceso a Tierra (SIAT)”.

**Resolución número 265 de 2021 del MADR:** “Por la cual se adoptan los valores comerciales de referencia de la tierra para la asignación de compra de tierras del Subsidio Integral de Acceso a Tierras”.

**Resolución número 382 de 2021 del MADR:** “Por la cual se adopta el Plan Nacional de Formalización Masiva de la Propiedad Rural, formulado en cumplimiento de los puntos 1.1.1. y 1.1.5. del Acuerdo Final”.

## 7. CONFLICTO DE INTERESES

Dando alcance a lo establecido en el artículo 3° de la Ley 2003 de 2019, “Por la cual se modifica parcialmente la Ley 5ª de 1992”, se hacen las siguientes consideraciones a fin de describir la circunstancias o eventos que podrían generar conflicto de interés en la discusión y votación de la presente iniciativa legislativa, de conformidad con el artículo 286 de la Ley 5ª de 1992, modificado por el artículo 1° de la Ley 2003 de 2019, que reza:

“Artículo 286. *Régimen de conflicto de interés de los congresistas.* Todos los congresistas deberán declarar los conflictos De intereses que pudieran surgir en ejercicio de sus funciones.

Se entiende como conflicto de interés una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista.

- 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.
- Beneficio actual: Aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.
- 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.

- Sobre este asunto la Sala Plena Contenciosa Administrativa del Honorable Consejo de Estado en su Sentencia 02830 del 16 de julio de 2019, M. P. Carlos Enrique Moreno Rubio, señaló que:

“No cualquier interés configura la causal de desinversión en comento, pues se sabe que sólo lo será aquel del que se pueda predicar que es directo, esto es, que per se el alegado beneficio, provecho o utilidad encuentre su fuente en el asunto que fue conocido por el legislador; particular, que el mismo sea específico o personal, bien para el congresista o quienes se encuentren relacionados con él; y actual o inmediato, que concorra para el momento en que ocurrió la participación o votación del congresista, lo que excluye sucesos contingentes, futuros o imprevisibles. También se tiene noticia que el interés puede ser de cualquier naturaleza, esto es, económico o moral, sin distinción alguna”.

Se estima que la discusión y aprobación del presente proyecto de ley podría generar conflictos de interés en razón de beneficios particulares, actuales y directos a favor de un congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente o pariente dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, conforme a lo dispuesto en la ley, que sean propietarios de bienes inmuebles rurales en las características de que trata el presente proyecto de ley.

Es menester señalar, que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite o votación del presente proyecto de ley, conforme a lo dispuesto en el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992 modificado por la Ley 2003 de 2019, no exime al Congresista de identificar causales adicionales en las que pueda estar incurso.

## 8. PROPOSICIÓN

Con base en las razones anteriormente expuestas, presentamos **Ponencia Positiva al Proyecto de ley número 369 de 2022 Cámara**, por medio de la cual se dictan normas para la formalización de bienes inmuebles rurales y se dictan otras disposiciones y solicitamos a la Comisión Quinta Constitucional de la Cámara de Representantes dar primer debate, con las modificaciones propuestas.

Cordialmente,

  
**JOSE OCTAVIO CARDONA LEÓN**  
Representante a la Cámara  
Coordinador – Ponente

  
**HÉCTOR MAURICIO CUELLAR PINZÓN**  
Representante a la Cámara  
Coordinador – Ponente

  
**CRISTIAN DANILO AVENDAÑO FINO**  
Representante a la Cámara  
Ponente

  
**ERICK ADRIÁN VELASCO BURBANO**  
Representante a la Cámara  
Ponente

  
**LUIS RAMIRO RICARDO BUELVAS**  
Representante a la Cámara  
Ponente



**TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER  
DEBATE**

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 369 DE 2022  
CÁMARA**

*por medio de la cual se dictan normas para la formalización de bienes inmuebles rurales y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

**Artículo 1º. Objeto de la ley.** La presente ley tiene por objeto el saneamiento y formalización de bienes inmuebles fiscales titulables y/o privados ocupados y/o en posesión ubicados en zonas rurales, en los términos del artículo 762 y s.s. del Código Civil, así como los adjudicados mediante el subsidio integral de reforma agraria adoptado por el artículo 20 de la Ley 160 de 1994 y sus modificaciones, que a la fecha no tengan proceso divisorio del predio en mayor extensión.

**Artículo 2º. Competencia.** Serán competentes para adelantar los procesos de formalización y saneamiento de la propiedad inmobiliaria respecto de los bienes inmuebles objeto de la presente ley, las entidades territoriales con jurisdicción donde están ubicados los bienes inmuebles objeto de la presente ley.

**Artículo 3º. Cesión de bienes fiscales para adelantar programas de formalización.** Las entidades de derecho público en todos los órdenes y niveles podrán ceder a título gratuito a las entidades territoriales, los bienes inmuebles rurales y/o fiscales de su propiedad que no requieran para el ejercicio de sus funciones, con el propósito que aquellas adelanten programas de formalización y saneamiento de dichos bienes en su jurisdicción.

**Parágrafo.** La formalización y saneamiento de los bienes inmuebles rurales se aplicará por única vez en los términos de la presente ley. El ocupante deberá demostrar la ocupación del predio de manera ininterrumpida por un término de (10) diez años anteriores al inicio de la actuación administrativa por parte de la entidad territorial.

El Gobierno nacional reglamentará la materia en el término de seis (6) meses contados a partir de la promulgación de la presente ley.

**Artículo 4º. División material de predios fiscales y privados sujetos a programas de formalización.** La división material de los predios fiscales de mayor extensión adjudicados, entregados u ocupados en común y proindiviso en virtud de la Ley 160 de 1994 o cualquier programa de formalización de predios rurales o cualquier otro modelo de tenencia u ocupación pacífica, se realizará mediante acto administrativo expedido por el representante legal de la entidad territorial respectiva, para lo cual no requerirá licencia de subdivisión ni protocolización mediante escritura pública. Realizada la inscripción del acto

administrativo de división material y creados los respectivos folios de matrícula inmobiliaria, se realizará la adjudicación mediante cesión a título gratuito a cada uno de los hogares que los ocupan.

Sobre el predio formalizado se constituirá patrimonio de familia inembargable. El Gobierno nacional reglamentará la materia en el término de seis (6) meses contados a partir de la promulgación de la presente ley.

**Artículo 5º. Licenciamiento para división material de predios rurales.** La división material de bienes inmuebles rurales solo requerirá de la licencia urbanística expedida por la autoridad territorial correspondiente. Únicamente en los casos en que el bien inmueble tenga vigente gravamen por parte del Incoder, la Agencia Nacional de Tierras o quien haga sus veces, requerirá del concepto previo de esta entidad. En los demás casos, los Notarios y/o Registradores de Instrumentos Públicos no podrán exigir este requisito.

**Artículo 6º. Medidas tendientes a combatir la informalidad y precarización de la propiedad rural.** En lo concerniente al modo de transferir el dominio de los bienes inmuebles rurales que se encuentren en común y proindiviso, se tendrán las siguientes reglas:

1. Para la venta de un terreno rural en común y proindiviso, El vendedor deberá acreditar mediante concepto y/o certificación expedido por la autoridad competente, que la porción de terreno que transfiere, cumple con la Unidad Agrícola Familiar (UAF) y/o se encuentra en alguna de las excepciones contempladas en la Ley 160 de 1994.

2. Los Notarios se abstendrán de otorgar escritura pública de ventas en común y proindiviso de bienes inmuebles rurales que no cumplan con el numeral anterior.

3. Los Registradores de Instrumentos Públicos se abstendrán de inscribir en el registro público, escrituras públicas que no cumplan con el numeral primero del presente artículo.

**Parágrafo.** Se exceptúan de la presente disposición los inmuebles que a la fecha tengan folio de matrícula independiente.

**Artículo 7º. Vigencia.** La presente ley rige a partir de su promulgación, deroga y modifica las disposiciones que le sean contrarias.



**JOSE OCTAVIO CARDONA LEÓN**  
Representante a la Cámara  
Coordinador – Ponente



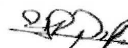
**HÉCTOR MAURICIO CUELLAR PINZÓN**  
Representante a la Cámara  
Coordinador – Ponente



**CRISTIAN DANILO AVENDAÑO FINO**  
Representante a la Cámara  
Ponente



**ERICK ADRIÁN VELASCO BURBANO**  
Representante a la Cámara  
Ponente



**LUIS RAMIRO RICARDO BUELVAS**  
Representante a la Cámara  
Ponente

**INFORME DE PONENCIA PARA  
SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE  
LEY NÚMERO 132 DE 2022 CÁMARA**

*por medio de la cual se fortalecen los derechos parentales y se garantiza el pluralismo en el ámbito de la educación sexual impartida al interior de los establecimientos educativos y se dictan otras disposiciones –Ley los padres eligen–.*

Bogotá, D. C., 1º de junio de 2023

Doctor

RAÚL FERNANDO RODRÍGUEZ RINCÓN

Secretario

Comisión Sexta

Cámara de Representantes

Ciudad

**Asunto: Informe de Ponencia para Segundo Debate al Proyecto de Ley número 132 de 2022 Cámara, por medio de la cual se fortalecen los derechos parentales y se garantiza el pluralismo en el ámbito de la educación sexual impartida al interior de los establecimientos educativos y se dictan otras disposiciones –Ley los padres eligen–.**

Respetado Doctor Rodríguez:

En cumplimiento del encargo asignado por la Mesa Directiva de esta célula congresional, comedidamente y de acuerdo a lo reglado por la Ley 5ª de 1992, nos permitimos rendir Informe de Ponencia para Segundo Debate al Proyecto de Ley número 132 de 2022 Cámara, *por medio de la cual se fortalecen los derechos parentales y se garantiza el pluralismo en el ámbito de la educación sexual impartida al interior de los establecimientos educativos y se dictan otras disposiciones –Ley los padres eligen–.*

Cordialmente,



**INGRID MARLEN SOGAMOSO ALFONSO**  
Partido Conservador

**INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO  
DEBATE PROYECTO DE LEY NÚMERO 132  
DE 2022 CÁMARA**

*por medio de la cual se fortalecen los derechos parentales y se garantiza el pluralismo en el ámbito de la educación sexual impartida al interior de los establecimientos educativos y se dictan otras disposiciones –Ley los padres eligen–.*

**I. ANTECEDENTES DEL PROYECTO**

- El Proyecto de Ley número 132 de 2022 es de autoría los honorables Congresistas Óscar Mauricio Giraldo Hernández, Nicolás Albeiro Echeverri Alvarán, Manuel Antonio Virgüez Piraquive, Carlos Eduardo Guevara Villabón, Nadya Georgette Blel Scaff, Luis Miguel López Aristizábal y fue radicado en la Secretaría General de la Cámara de Representantes el día 10 de agosto de 2022.

- La Mesa Directiva de la Comisión Sexta de la Cámara de Representantes designó como ponentes para primer debate a los Representantes *Ingrid Marlen Sogamoso, Susana Gómez Castaño y Pedro Baracutao García.*
- El 11 y 19 de abril, la Comisión Sexta Constitucional aprobó en primer debate el texto del proyecto de ley (Actas números 034 y 036 de 2023).
- El 4 de mayo de 2023, la Mesa Directiva de la Comisión Sexta de la Cámara de Representantes designó como ponente para segundo debate ante la plenaria de la Cámara de Representantes, a la Representante Ingrid Marlen Sogamoso.

**II. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY**

El objeto de este proyecto de ley es principalmente asegurar el goce y ejercicio efectivo del derecho preferente de los padres de educar a sus hijos menores de edad, a fin de que estos últimos reciban una educación sexual que sea acorde con sus cosmovisiones, al interior de los establecimientos educativos públicos y privados.

**III. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

Como eje fundamental y argumentativo de esta iniciativa legislativa, encontramos que toda acción se tenga presente, ante todo, la dignidad de la persona, y en ese orden, que las instituciones del Estado no están para servirse a sí mismas, sino para el servicio de sus ciudadanos, a saber, la persona y la familia. Es decir, todo lo que se haga debe favorecer al bienestar y al desarrollo de los individuos y las familias.

En ese orden, los individuos y las familias deben tener todas las posibilidades de llevar a cabo todas las actividades que resulten necesarias para tal fin, para lo cual, algunas veces, resulta indispensable la colaboración estatal. Sin embargo, en virtud del principio de subsidiariedad, el Estado no puede ni debe restarle al individuo y a las familias las funciones que pueden ser realizadas bien por sí solos, por el contrario, debe estimular la iniciativa de responsabilidad en estos.

Por su parte, en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, contempla en su artículo 26 que *“toda persona tiene derecho a la educación”*, asimismo, en el numeral 3 del citado artículo señala que los *“padres tendrán el derecho preferente a escoger el tipo de educación que habrá de darse a sus hijos”*, el cual coincide con el principio de subsidiariedad, al considerar que la familia, específicamente los padres, desarrollan un rol importante en la formación de sus hijos.

En ese mismo sentido, los estipula nuestra Carta Magna en su artículo 41, el cual busca fortalecer y garantizar el desarrollo integral de las familias, como núcleo fundamental de la sociedad, como también pretende establecer las disposiciones necesarias para la elaboración de Políticas Públicas. A tono de lo anterior, se señala en el **artículo 68** que *“los padres de familia tendrán el derecho de escoger el tipo de educación para sus hijos”*. Así las cosas, la aplicación de este principio radica en la autonomía de los padres para decidir la educación que desean garantizarles a sus hijos, incluida la educación para la sexualidad.

Por tal razón, la intervención estatal, entendida como cualquier acción gubernamental, en un Estado Social de derecho tiene como límite el respeto a la autonomía

de las familias para elegir el tipo de educación para los hijos. La educación para la sexualidad es algo necesaria, sin embargo, no son ni el Estado ni la sociedad, sino los padres, los responsables de esta educación en los hijos, además, la educación es una actividad primordialmente paterna y materna, otro agente educativo lo es por la delegación de estos últimos y subordinados a ellos, es decir, ni el Estado ni las instituciones educativas pueden pasar sobre la libertad que tienen los padres o tutores legales, de escoger qué educación reciben sus hijos.

Es evidente que el Estado tiene el deber de velar por el cumplimiento de estas leyes, las cuales propenden, porque cada persona pueda ejercer sus derechos fundamentales, esto como parte de las finalidades del Estado, y como un compromiso reforzado por medio de los tratados internacionales de derechos humanos. Con todo, se han evidenciado falencias en esta labor, ya que frente al derecho que les asiste a los padres de elegir la educación de sus hijos, no se goza de la eficacia y de una plena garantía.

Por tal razón, esta propuesta legislativa busca crear un mecanismo para la exigir a los establecimientos educativos informen sobre los contenidos teóricos y los materiales de las clases de educación para la sexualidad, para que en familia se tomen las decisiones que consideren más apropiadas para la formación de sus hijos.

Al respecto, es importante traer a colación la apreciación de Soria Vereda, al mencionar que:

*“El Estado tiene, pues, la obligación de respetar las libertades personales. En el campo de la educación, corresponde a los padres adoptar las decisiones esenciales y el Estado no puede prevalerse de una supuesta incompetencia de aquellos para confiscarles prerrogativas que consagran los derechos humanos. La obligación de protección establece una notable barrera frente al temor; expresado a menudo, de que grupos de presión, sectas o grupos de interés de muy distintos tipos puedan asumir el control de algunas escuelas. El Estado vela porque no se engañe al ciudadano libre y responsable en sus opciones en materia de educación y para que disponga de una información objetiva y completa. Por último, la obligación de garantizar el ejercicio pleno del derecho, al igual que los demás niveles de obligación, dimana del principio de subsidiariedad y obliga al Estado a intervenir cuando las personas no pueden manifiestamente actuar solas. En definitiva, consideramos que esta clave de lectura podría ser extremadamente fructífera para elaborar una doctrina del Derecho Educativo que respetara su dimensión de libertad y su dimensión social”<sup>1</sup>.*

Así las cosas, se debe propender por alternativas que armonicen los valores de igualdad y libertad en la educación, sin descuidar el servicio público y alentando el privado, ni mucho menos con el argumento del carácter prestacional del derecho a la educación para justificar la limitación de la libertad de enseñanza, pues el Estado lo satisface cuando ofrece plazas públicas, así como dando acceso a las plazas privadas. Con ello no se quiere dar a

entender que a la educación se dé en la lógica mercantil, sino en la toma de unas decisiones fundamentales para el futuro de los niños que son llevados a cabo por sus padres a muy temprana edad.

Actualmente, vemos con gran preocupación que el sistema educativo colombiano dificulta la libertad para educar, pese a que este es un derecho contemplado en nuestra Constitución, expresado, especialmente, en la limitación existente para los padres de familia a escoger la educación de los hijos.

Por ello, las garantías constitucionales se deben traducir en políticas conducentes a hacer efectivos dichos principios constitucionales y pactos internacionales, cuyo espíritu es la libre elección de educar a los hijos. De conformidad con el *Informe 2008/2009 sobre libertades educativas en el mundo de OIDEI*, Colombia se ubica en el puesto 53 entre 100 naciones, donde muestra a nuestro país entre los países de más bajo índice de libertades en educación.

Con lo anterior, se demuestra que Colombia aún está lejos de hacer realidad la libertad de enseñanza expresada en el artículo 27 de la Constitución Política. Con todo, se propone esta estrategia para hacer efectiva las libertades en materia educativa, que se hace presente por la figura de los padres, que son los que pueden, a mayor libertad, garantizar un adecuado despliegue del proceso de sus hijos.

#### IV. ASPECTOS NORMATIVOS

- **Constitución Política de Colombia, artículo 68.** Los particulares podrán fundar establecimientos educativos. La ley establecerá las condiciones para su creación y gestión.

La comunidad educativa participará en la dirección de las instituciones de educación.

La enseñanza estará a cargo de personas de reconocida idoneidad ética y pedagógica. La ley garantiza la profesionalización y dignificación de la actividad docente.

**Los padres de familia tendrán derecho de escoger el tipo de educación para sus hijos menores.** En los establecimientos del Estado ninguna persona podrá ser obligada a recibir educación religiosa. (negrilla fuera de texto)

Las <sic> integrantes de los grupos étnicos tendrán derecho a una formación que respete y desarrolle su identidad cultural.

La erradicación del analfabetismo y la educación de personas con limitaciones físicas o mentales, o con capacidades excepcionales, son obligaciones especiales del Estado.

- **Constitución Política de Colombia, artículo 42.** La familia es el núcleo fundamental de la sociedad. Se constituye por vínculos naturales o jurídicos, por la decisión libre de un hombre y una mujer de contraer matrimonio o por la voluntad responsable de conformarla.

El Estado y la sociedad garantizan la protección integral de la familia. La ley podrá determinar el patrimonio familiar inalienable e inembargable.

**La honra, la dignidad y la intimidad de la familia son inviolables.**

<sup>1</sup> Soria Verdadera, Raúl Edilberto (2014),” Participación de los padres y calidad de la educación”, Estudios sobre Educación (ESE), N.º 6, página 26.

Las relaciones familiares se basan en la igualdad de derechos y deberes de la pareja y en el respeto recíproco entre todos sus integrantes.

Cualquier forma de violencia en la familia se considera destructiva de su armonía y unidad, y será sancionada conforme a la ley.

Los hijos habidos en el matrimonio o fuera de él, adoptados o procreados naturalmente o con asistencia científica, tienen iguales derechos y deberes. La ley reglamentará la progenitura responsable.

**La pareja tiene derecho a decidir libre y responsablemente el número de sus hijos, y deberá sostenerlos y educarlos mientras sean menores o impedidos.**

Las formas del matrimonio, la edad y capacidad para contraerlo, los deberes y derechos de los cónyuges, su separación y la disolución del vínculo, se rigen por la ley civil.

Los matrimonios religiosos tendrán efectos civiles en los términos que establezca la ley.

Los efectos civiles de todo matrimonio cesarán por divorcio con arreglo a la ley civil.

También tendrán efectos civiles las sentencias de nulidad de los matrimonios religiosos dictadas por las autoridades de la respectiva religión, en los términos que establezca la ley.

La ley determinará lo relativo al estado civil de las personas y los consiguientes derechos y deberes. (Negrilla fuera de texto).

- **Declaración Universal de los Derechos Humanos, artículo 26.** 1. Toda persona tiene derecho a la educación. La educación debe ser gratuita, al menos en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental. La instrucción elemental será obligatoria. La instrucción técnica y profesional habrá de ser generalizada; el acceso a los estudios superiores será igual para todos, en función de los méritos respectivos. 2. La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales; favorecerá la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos étnicos o religiosos, y promoverá el desarrollo de las actividades de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz. **3. Los padres tendrán derecho preferente a escoger el tipo de educación que habrá de darse a sus hijos.** (Negrilla fuera de texto).

## V. CONFLICTO DE INTERESES

Dando alcance a lo establecido en el artículo 3º de la Ley 2003 de 2019, “*por la cual se modifica parcialmente la Ley 5ª de 1992*”, se hacen las siguientes consideraciones a fin de describir las circunstancias o eventos que podrían generar conflicto de interés en la discusión y votación de la presente iniciativa legislativa, de conformidad con el artículo 286 de la Ley 5ª de 1992, modificado por el artículo 1º de la Ley 2003 de 2019, a cuyo tenor reza:

**“Artículo 286. Régimen de conflicto de interés de los Congresistas.** Todos los congresistas deberán

*declarar los conflictos de intereses que pudieran surgir en ejercicio de sus funciones.*

*Se entiende como conflicto de interés una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista.*

- 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.*
- 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.*

(...)”.

Sobre este asunto la Sala Plena Contenciosa Administrativa del Honorable Consejo de Estado en su Sentencia 02830 del 16 de julio de 2019, M. P. Carlos Enrique Moreno Rubio, señaló que:

*“No cualquier interés configura la causal de desinvestidura en comento, pues se sabe que sólo lo será aquél del que se pueda predicar que es directo, esto es, que per se el alegado beneficio, provecho o utilidad encuentre su fuente en el asunto que fue conocido por el legislador; particular, que el mismo sea específico o personal, bien para el congresista o quienes se encuentren relacionados con él; y actual o inmediato, que concurra para el momento en que ocurrió la participación o votación del congresista, lo que excluye sucesos contingentes, futuros o imprevisibles. También se tiene noticia que el interés puede ser de cualquier naturaleza, esto es, económico o moral, sin distinción alguna”.*

Apartir de lo anterior, salvo mejor concepto, se estima que para la discusión y aprobación del presente proyecto de ley no existe conflicto de intereses al tratarse de un asunto de interés general. Con todo, es menester precisar que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite o votación del presente proyecto de ley, conforme a lo dispuesto en el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992 modificado por la Ley 2003 de 2019, no exime al Congresista de identificar causales adicionales o específicas en las que pueda estar inmerso.

## VI. IMPACTO FISCAL

El artículo 7º de la Ley 819 de 2003 establece que “el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo”.

Sin embargo, en el análisis al texto propuesto es de mencionar que la iniciativa no contiene algún precepto

o artículo que comprometa presupuesto estatal o que impacte fiscalmente a la nación.

**VII. TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE POR LA COMISIÓN SEXTA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES EN SESIÓN DE LOS DÍAS 11 Y 19 DE ABRIL DEL 2023 PROYECTO DE LEY NÚMERO 132 DE 2022 CÁMARA**

*por medio de la cual se fortalecen los derechos parentales y se garantiza el pluralismo en el ámbito de la educación sexual impartida al interior de los establecimientos educativos y se dictan otras disposiciones –Ley los padres eligen–.*

“El Congreso de Colombia,  
DECRETA”:

**Artículo 1°. Objeto.** El objeto de esta ley es asegurar el goce y ejercicio efectivo del derecho preferente de los padres de educar a sus hijos menores de edad, a fin de que estos últimos reciban una educación sexual que sea acorde con sus convicciones, al interior de los establecimientos educativos públicos y privados.

**Artículo 2°.** Deber del Estado de respetar el derecho de los padres. El Estado y los establecimientos de educación preescolar, básica, media, según corresponda, deberán garantizar el derecho a la autonomía de los padres a educar a sus hijos menores de edad. Por tanto, propenderán porque los contenidos educativos y prácticas pedagógicas que se adopten y utilicen en las cátedras, currículos y/o contenidos transversales, sobre la educación para la sexualidad, sean aceptados por los padres o tutores legales, evitando contravenir las convicciones sexuales de los miembros de las comunidades educativas.

**Artículo 3°. Derecho de los padres a ser informados.** De conformidad con la presente ley, los padres o apoderados de los estudiantes menores de edad tendrán el derecho a ser informados de forma integral sobre los contenidos educativos y prácticas pedagógicas que se impartan o apliquen a sus hijos o pupilos, en materias vinculadas a la educación sexual.

Los padres tendrán también el derecho a prestar su consentimiento previo y conjunto, con el fin de aprobar la asistencia de sus hijos o pupilos en las clases y actividades en que se impartan o entreguen contenidos educativos que incidan en su formación sexual.

**Artículo 4°. Requisitos para las clases de educación para la sexualidad.** Tratándose de la realización de clases de educación para la sexualidad, o demás actividades conexas en que se aborden contenidos referentes a la sexualidad, afectividad o relaciones humanas, y su relevancia en cuanto actos humanos, cada establecimiento educativo deberá comunicar formalmente, al inicio de cada año escolar, lo que a continuación se señala:

- (a) Identificación del programa de formación de la educación para la sexualidad adoptado por el establecimiento;

- (b) Identificación del enfoque y contenido específico de este;
- (c) Identificación de los individuos y/o instituciones que impartirán los contenidos o realizarán las actividades;
- (d) Señalamiento de las fechas precisas que se han calendarizado para abordar estos contenidos en clases u otras actividades conexas;
- (e) Comunicación del derecho que les asiste de consentir o no en la asistencia y participación de sus hijos o pupilos en ello;
- (f) Comunicación del derecho que les asiste a los padres y tutores legales a presentar queja ante las autoridades competentes, si el establecimiento educativo no cumple las obligaciones que le asisten conforme la presente ley.

**Artículo 5°. Reunión Informativa.** Dentro del primer mes del nuevo año escolar, los establecimientos educativos deberán realizar al menos una reunión informativa abierta para todos los padres o tutores legales de los estudiantes a quienes corresponda participar de estas clases y actividades conexas. En dicha reunión se informará sobre los contenidos y enfoques de los programas de educación para la sexualidad adoptados por el establecimiento. La citación será extendida mediante comunicación escrita, resaltando en forma clara y directa el objetivo de la convocatoria.

La reunión informativa no podrá realizarse con una anticipación menor a dos semanas desde la fecha de la comunicación a los padres y tutores legales. En cualquier caso, la no participación en la reunión informativa no privará a los padres o tutores legales ausentes de su derecho a consentir o no con la participación de sus hijos en las clases para la sexualidad. El establecimiento educativo deberá asegurar que los contenidos y materiales a ser utilizados como parte del programa o taller, se encuentren a disposición de los padres o tutores legales durante todo el año académico.

**Artículo 6°. Formulación de contenido independiente.** Los padres que no den su consentimiento para las actividades del establecimiento educativo tratados en la presente ley, deberán proponer por sí mismos o en colaboración con otras organizaciones, una formación con contenido para sus hijos en ese tiempo de formación independiente.

**Artículo 7°. Informe anual por parte del Ministerio de Educación Nacional.** El Ministerio de Educación Nacional rendirá anualmente un informe ante la Comisión Sexta de Senado y Cámara de Representantes del Congreso de la República, en el cual se evidencien las acciones, programas y proyectos ejecutados en materia de fortalecimiento de los derechos parentales y la garantía de pluralismo en el ámbito de la educación para la sexualidad impartida al interior de los establecimientos educativos.

**Artículo 8°. Vigencia.** La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación, y deroga todas las leyes que le sean contrarias.

**VIII. CUADRO DE MODIFICACIONES PROPUESTAS POR EL PONENTE**

Como ponente se plantea modificar parcialmente los siguientes artículos, el resto del texto aprobado en primer debate se mantiene sin modificaciones.

TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE	MODIFICACIONES PROPUESTAS POR EL PONENTE	COMENTARIO
<p><b>Artículo 1º. Objeto.</b> El objeto de esta ley es asegurar el goce y ejercicio efectivo del derecho preferente de los padres de educar a sus hijos menores de edad, a fin de que estos últimos reciban una educación sexual que sea acorde con sus convicciones, al interior de los establecimientos educativos públicos y privados.</p>	<p><b>Artículo 1º. Objeto.</b> El objeto de esta ley es asegurar el goce y ejercicio efectivo del derecho preferente de los padres de educar a sus hijos menores de edad, a fin de que estos últimos reciban una educación sexual que sea acorde con <del>sus convicciones</del> <b>su cosmovisión</b>, al interior de los establecimientos educativos públicos y privados.</p>	<p>Se cambia la expresión ‘convicciones’ por ‘cosmovisión’ en aras de evitar interpretaciones contrarias al propósito del proyecto.</p>
<p><b>Artículo 2º. Deber del Estado de respetar el derecho de los padres.</b> El Estado y los establecimientos de educación preescolar, básica, media, según corresponda, deberán garantizar el derecho a la autonomía de los padres a educar a sus hijos menores de edad. Por tanto, propenderán porque los contenidos educativos y prácticas pedagógicas que se adopten y utilicen en las cátedras, currículos y/o contenidos transversales, sobre la educación para la sexualidad, sean aceptados por los padres o tutores legales, evitando contravenir las convicciones sexuales de los miembros de las comunidades educativas.</p>	<p><b>Artículo 2º. Deber del Estado de respetar el derecho de los padres.</b> El Estado y los establecimientos de educación preescolar, básica, media, según corresponda, deberán garantizar el derecho a la autonomía de los padres a educar a sus hijos menores de edad. Por tanto, propenderán porque los contenidos educativos y prácticas pedagógicas que se adopten y utilicen en las cátedras, currículos y/o contenidos transversales, sobre la educación para la sexualidad, sean aceptados por los padres o tutores legales, evitando contravenir <del>las convicciones sexuales de</del> <b>la cosmovisión de</b> los miembros de las comunidades educativas.</p>	<p>Se hace un cambio de expresiones, por la misma razón antes expuesta.</p>
<p><b>Artículo 4º. Requisitos para las clases de educación para la sexualidad.</b> Tratándose de la realización de clases de educación para la sexualidad, o demás actividades conexas en que se aborden contenidos referentes a la sexualidad, afectividad o relaciones humanas, y su relevancia en cuanto actos humanos, cada establecimiento educativo deberá comunicar formalmente, al inicio de cada año escolar, lo que a continuación se señala:</p> <p>(a) Identificación del programa de formación de la educación para la sexualidad adoptado por el establecimiento;</p> <p>(b) Identificación del enfoque y contenido específico de este;</p> <p>(c) Identificación de los individuos y/o instituciones que impartirán los contenidos o realizarán las actividades;</p> <p>(d) Señalamiento de las fechas precisas que se han calendarizado para abordar estos contenidos en clases u otras actividades conexas;</p> <p>(e) Comunicación del derecho que les asiste de consentir o no en la asistencia y participación de sus hijos o pupilos en ello;</p> <p>(f) Comunicación del derecho que les asiste a los padres y tutores legales a presentar queja ante las autoridades competentes, si el establecimiento educativo no cumple las obligaciones que le asisten conforme la presente ley.</p>	<p><b>Artículo 4º. Requisitos para las clases de educación para la sexualidad.</b> Tratándose de la realización de clases de educación para la sexualidad, o demás actividades conexas en que se aborden contenidos referentes a la sexualidad, afectividad o relaciones humanas, y su relevancia en cuanto actos humanos, cada establecimiento educativo deberá comunicar formalmente, al inicio de cada año escolar, lo que a continuación se señala:</p> <p><del>(a) Identificación del</del> <b>El</b> programa de formación de la educación para la sexualidad adoptado por el establecimiento;</p> <p><del>(b) Identificación del</del> <b>El</b> enfoque y contenido específico de este;</p> <p>(c) Identificación de los individuos y/o instituciones que impartirán los contenidos o realizarán las actividades;</p> <p>(d) Señalamiento de las fechas precisas que se han calendarizado para abordar estos contenidos en clases u otras actividades conexas;</p> <p>(e) Comunicación del derecho que les asiste de consentir o no en la asistencia y participación de sus hijos o pupilos en ello;</p> <p>(f) Comunicación del derecho que les asiste a los padres y tutores legales a presentar queja ante las autoridades competentes, si el establecimiento educativo no cumple las obligaciones que le asisten conforme la presente ley.</p>	<p>Se realizan cambios de redacción.</p>
<p><b>Artículo 5º. Reunión Informativa.</b> Dentro del primer mes del nuevo año escolar, los establecimientos educativos deberán realizar al menos una reunión informativa abierta para todos los padres o tutores legales de los estudiantes a quienes corresponda participar de estas clases y actividades conexas. En dicha reunión se informará sobre los contenidos y enfoques de los programas de educación para la sexualidad adoptados por el establecimiento. La citación será extendida mediante comunicación escrita, resaltando en forma clara y directa el objetivo de la convocatoria.</p> <p>La reunión informativa no podrá realizarse con una anticipación menor a dos semanas desde la fecha de la comunicación a los padres y tutores legales. En cualquier caso, la no participación en la reunión informativa no privará a los padres o tutores legales ausentes de su derecho a consentir o no con la participación de sus hijos en las clases para la sexualidad. El establecimiento educativo deberá asegurar que los contenidos y materiales a ser utilizados como parte del programa o taller, se encuentren a disposición de los padres o tutores legales durante todo el año académico.</p>	<p><b>Artículo 5º. Reunión Informativa.</b> Dentro del primer mes del nuevo año escolar, los establecimientos educativos deberán realizar al menos una reunión informativa abierta para todos los padres o tutores legales de los estudiantes a quienes corresponda participar de estas clases y actividades conexas. En dicha reunión se informará sobre los contenidos y enfoques de los programas de educación para la sexualidad adoptados por el establecimiento. La citación será extendida mediante comunicación escrita, resaltando en forma clara y directa el objetivo de la convocatoria.</p> <p>La reunión informativa no podrá realizarse con una anticipación menor a dos semanas desde la fecha de la comunicación a los padres y tutores legales. <del>En cualquier caso;</del> <b>La</b> no participación en la reunión informativa no privará a los padres o tutores legales ausentes de su derecho a consentir o no con la participación de sus hijos en las clases para la sexualidad, <b>siempre que estos se hayan informado de los contenidos socializados en la referida reunión.</b> El establecimiento educativo deberá asegurar que los contenidos y materiales a ser utilizados como parte del programa o taller, se encuentren a disposición de los padres o tutores legales durante todo el año académico.</p>	<p>Se establece la obligación de informarse de lo expresado en la reunión de que trata este artículo, en el evento en que los padres no hayan podido asistir y no estén de acuerdo con la participación de sus hijos en las clases para la sexualidad.</p> <p>Lo anterior, como forma de establecer mayor responsabilidad parental.</p>
<p><b>Artículo 6º. Formulación de contenido independiente.</b> Los padres que no den su consentimiento para las actividades del establecimiento educativo tratados en la presente ley, deberán proponer por sí mismos o en colaboración con otras organizaciones, una formación con contenido para sus hijos en ese tiempo de formación independiente.</p>	<p><b>Artículo 6º. Formulación de contenido de educación sexual independiente.</b> Los padres que no den su consentimiento para las actividades del establecimiento educativo tratados en la presente ley, <b>obligatoriamente</b> deberán proponer por sí mismos o en colaboración con otras organizaciones o <b>personas naturales</b>, una formación <b>específica con contenido de educación sexual independiente</b> para sus hijos. <b>en ese tiempo de formación independiente.</b></p> <p><b>Parágrafo 1º.</b> <u>La institución educativa permitirá un espacio dentro de la institución, para que estos niños reciban la orientación propuesta por sus padres, en los horarios que tienen contemplados para dichas orientaciones.</u></p> <p><b>Parágrafo 2º.</b> <u>Sin perjuicio de lo contemplado en este artículo, en los establecimientos privados que ofrezcan educación formal, en virtud de su autonomía, el contenido que proponga los padres no podrá ir en contra del ideario institucional.</u></p>	<p>Se realizan cambios de redacción y también ajustes con el fin de ampliar el alcance de la formulación de contenido sexual independiente, en aras de hacerlo más claro y garantista.</p>

## IX. PROPOSICIÓN

Considerando los argumentos expuestos y en cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley 5ª de 1992, presento ponencia positiva y, en consecuencia, solicito a los miembros de la Honorable Plenaria de la Cámara de Representantes, dar segundo debate, al Proyecto de Ley número 132 de 2022 Cámara, *por medio de la cual se fortalecen los derechos parentales y se garantiza el pluralismo en el ámbito de la educación sexual impartida al interior de los establecimientos educativos y se dictan otras disposiciones* –Ley los padres eligen–, con las modificaciones propuestas.

  
 INGRID MARLEN SOGAMOSO ALFONSO  
 Representante a la Cámara  
 Ponente

## IX. TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE ANTE LA PLENARIA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES

### PROYECTO DE LEY NÚMERO 132 DE 2022 CÁMARA

*por medio de la cual se fortalecen los derechos parentales y se garantiza el pluralismo en el ámbito de la educación sexual impartida al interior de los establecimientos educativos y se dictan otras disposiciones* –Ley los padres eligen–.

“El Congreso de Colombia,

DECRETA”:

**Artículo 1º. Objeto.** El objeto de esta ley es asegurar el goce y ejercicio efectivo del derecho preferente de los padres de educar a sus hijos menores de edad, a fin de que estos últimos reciban una educación sexual que sea acorde con su cosmovisión, al interior de los establecimientos educativos públicos y privados.

**Artículo 2º. Deber del Estado de respetar el derecho de los padres.** El Estado y los establecimientos de educación preescolar, básica, media, según corresponda, deberán garantizar el derecho a la autonomía de los padres a educar a sus hijos menores de edad. Por tanto, propenderán porque los contenidos educativos y prácticas pedagógicas que se adopten y utilicen en las cátedras, currículos y/o contenidos transversales, sobre la educación para la sexualidad, sean aceptados por los padres o tutores legales, evitando contravenir la cosmovisión de los miembros de la comunidad educativa.

**Artículo 3º. Derecho de los padres a ser informados.** De conformidad con la presente ley, los padres o apoderados de los estudiantes menores de edad tendrán el derecho a ser informados de forma integral sobre los

contenidos educativos y prácticas pedagógicas que se impartan o apliquen a sus hijos o pupilos, en materias vinculadas a la educación sexual.

Los padres tendrán también el derecho a prestar su consentimiento previo y conjunto, con el fin de aprobar la asistencia de sus hijos o pupilos en las clases y actividades en que se impartan o entreguen contenidos educativos que incidan en su formación sexual.

**Artículo 4º. Requisitos para las clases de educación para la sexualidad.** Tratándose de la realización de clases de educación para la sexualidad, o demás actividades conexas en que se aborden contenidos referentes a la sexualidad, afectividad o relaciones humanas, y su relevancia en cuanto actos humanos, cada establecimiento educativo deberá comunicar formalmente, al inicio de cada año escolar, lo que a continuación se señala:

- (a) El programa de formación de la educación para la sexualidad adoptado por el establecimiento;
- (b) El enfoque y contenido específico de este;
- (c) Identificación de los individuos y/o instituciones que impartirán los contenidos o realizarán las actividades;
- (d) Señalamiento de las fechas precisas que se han calendarizado para abordar estos contenidos en clases u otras actividades conexas;
- (e) Comunicación del derecho que les asiste de consentir o no en la asistencia y participación de sus hijos o pupilos en ello;
- (f) Comunicación del derecho que les asiste a los padres y tutores legales a presentar queja ante las autoridades competentes, si el establecimiento educativo no cumple las obligaciones que le asisten conforme la presente ley.

**Artículo 5º. Reunión Informativa.** Dentro del primer mes del nuevo año escolar, los establecimientos educativos deberán realizar al menos una reunión informativa abierta para todos los padres o tutores legales de los estudiantes a quienes corresponda participar de estas clases y actividades conexas. En dicha reunión se informará sobre los contenidos y enfoques de los programas de educación para la sexualidad adoptados por el establecimiento. La citación será extendida mediante comunicación escrita, resaltando en forma clara y directa el objetivo de la convocatoria.

La reunión informativa no podrá realizarse con una anticipación menor a dos semanas desde la fecha de la comunicación a los padres y tutores legales. La no participación en la reunión informativa no privará a los padres o tutores legales ausentes de su derecho a consentir o no

con la participación de sus hijos en las clases para la sexualidad, siempre que estos se hayan informado de los contenidos socializados en la referida reunión. El establecimiento educativo deberá asegurar que los contenidos y materiales a ser utilizados como parte del programa o taller, se encuentren a disposición de los padres o tutores legales durante todo el año académico.

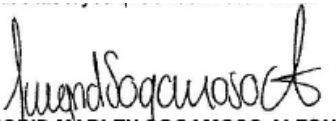
**Artículo 6°. *Formulación de contenido de educación sexual independiente.*** Los padres que no den su consentimiento para las actividades del establecimiento educativo tratados en la presente ley, obligatoriamente deberán proponer por sí mismos o en colaboración con otras organizaciones o personas naturales, una formación específica con contenido de educación sexual independiente para sus hijos.

**Parágrafo 1°.** La institución educativa permitirá un espacio dentro de la institución, para que estos niños reciban la orientación propuesta por sus padres, en los horarios que tienen contemplados para dichas orientaciones.

**Parágrafo 2°.** Sin perjuicio de lo contemplado en este artículo, en los establecimientos privados que ofrezcan educación formal, en virtud de su autonomía, el contenido que proponga los padres no podrá ir en contra del ideario institucional.

**Artículo 7°. *Informe anual por parte del Ministerio de Educación Nacional.*** El Ministerio de Educación Nacional rendirá anualmente un informe ante la Comisión Sexta de Senado y Cámara de Representantes del Congreso de la República, en el cual se evidencien las acciones, programas y proyectos ejecutados en materia de fortalecimiento de los derechos parentales y la garantía de pluralismo en el ámbito de la educación para la sexualidad impartida al interior de los establecimientos educativos.

**Artículo 8°. *Vigencia.*** La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación, y deroga todas las leyes que le sean contrarias.

  
INGRID MARLEN SOGAMOSO ALFONSO  
Partido Conservador  
Ponente

**TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE POR LA COMISIÓN SEXTA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES EN SESIONES DE LOS DÍAS ONCE (11) Y DIECINUEVE (19) DE ABRIL DE 2023, AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 132 DE 2022 CÁMARA**

*por medio de la cual se fortalecen los derechos parentales y se garantiza el pluralismo en el ámbito de la educación sexual impartida al interior de los establecimientos educativos y se dictan otras disposiciones -Ley los padres eligen-*

“El Congreso de Colombia,  
DECRETA”:

**Artículo 1°. *Objeto.*** El objeto de esta ley es asegurar el goce y ejercicio efectivo del derecho preferente de los padres de educar a sus hijos menores de edad, a fin de que estos últimos reciban una educación sexual que sea acorde con su cosmovisión, al interior de los establecimientos educativos públicos y privados.

**Artículo 2°. *Deber del Estado de respetar el derecho de los padres.*** El Estado y los establecimientos de educación preescolar, básica, media, según corresponda, deberán garantizar el derecho a la autonomía de los padres a educar a sus hijos menores de edad. Por tanto, propenderán porque los contenidos educativos y prácticas pedagógicas que se adopten y utilicen en las cátedras, currículos y/o contenidos transversales, sobre la educación para la sexualidad, sean aceptados por los padres o tutores legales, evitando contravenir la cosmovisión de los miembros de las comunidades educativas.

**Artículo 3°. *Derecho de los padres a ser informados.*** De conformidad con la presente ley, los padres o apoderados de los estudiantes menores de edad tendrán el derecho a ser informados de forma integral sobre los contenidos educativos y prácticas pedagógicas que se impartan o apliquen a sus hijos o pupilos, en materias vinculadas a la educación sexual.

Los padres tendrán también el derecho a prestar su consentimiento previo y conjunto, con el fin de aprobar la asistencia de sus hijos o pupilos en las clases y actividades en que se impartan o entreguen contenidos educativos que incidan en su formación sexual.

**Artículo 4°. *Requisitos para las clases de educación para la sexualidad.*** Tratándose de la realización de clases de educación para la sexualidad, o demás actividades conexas en que se aborden contenidos referentes a la sexualidad, afectividad o relaciones humanas, y su relevancia en cuanto actos humanos, cada establecimiento educativo deberá comunicar formalmente, al inicio de cada año escolar, lo que a continuación se señala:

- (a) Identificación del programa de formación de la educación para la sexualidad adoptado por el establecimiento;
- (b) Identificación del enfoque y contenido específico de este;
- (c) Identificación de los individuos y/o instituciones que impartirán los contenidos o realizarán las actividades;
- (d) Señalamiento de las fechas precisas que se han calendarizado para abordar estos



contenidos en clases u otras actividades conexas;

- (e) Comunicación del derecho que les asiste de consentir o no en la asistencia y participación de sus hijos o pupilos en ello;
- (f) Comunicación del derecho que les asiste a los padres y tutores legales a presentar queja ante las autoridades competentes, si el establecimiento educativo no cumple las obligaciones que le asisten conforme la presente ley.

**Artículo 5º. Reunión Informativa.** Dentro del primer mes del nuevo año escolar, los establecimientos educativos deberán realizar al menos una reunión informativa abierta para todos los padres o tutores legales de los estudiantes a quienes corresponda participar de estas clases y actividades conexas. En dicha reunión se informará sobre los contenidos y enfoques de los programas de educación para la sexualidad adoptados por el establecimiento. La citación será extendida mediante comunicación escrita, resaltando en forma clara y directa el objetivo de la convocatoria.

La reunión informativa no podrá realizarse con una anticipación menor a dos semanas desde la fecha de la comunicación a los padres y tutores legales. La no participación en la reunión informativa no privará a los padres o tutores legales ausentes de su derecho a consentir o no con la participación de sus hijos en las clases para la sexualidad, siempre que estos se hayan informado de los contenidos socializados en la referida reunión. El establecimiento educativo deberá asegurar que los contenidos y materiales a ser utilizados como parte del programa o taller, se encuentren a disposición de los padres o tutores legales durante todo el año académico.

**Artículo 6º. Formulación de contenido de educación sexual independiente.** Los padres que no den su consentimiento para las actividades del establecimiento educativo tratados en la presente ley deberán proponer por sí mismos o en colaboración con otras organizaciones, una formación con contenido para sus hijos en ese tiempo de formación independiente.

**Artículo 7º. Informe anual por parte del Ministerio de Educación Nacional.** El Ministerio de Educación Nacional rendirá anualmente un informe ante la Comisión Sexta de Senado y Cámara de Representantes del Congreso de la República, en el cual se evidencien las acciones, programas y proyectos ejecutados en materia de fortalecimiento de los derechos parentales y la garantía de pluralismo en el ámbito de la educación para la sexualidad impartida al interior de los establecimientos educativos.

**Artículo 8º. Vigencia.** La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación, y deroga todas las leyes que le sean contrarias.

CÁMARA DE REPRESENTANTES. -COMISIÓN SEXTA CONSTITUCIONAL PERMANENTE. 11 y 19 de abril de 2023. -En sesiones de las fechas, fué aprobado en primer debate, y en los términos anteriores el Proyecto de Ley No. 132 de 2022 cámara "POR MEDIO DE LA CUAL SE FORTALECEN LOS DERECHOS PARENTALES Y SE GARANTIZA EL PLURALISMO EN EL ÁMBITO DE LA EDUCACIÓN SEXUAL IMPARTIDA AL INTERIOR DE LOS ESTABLECIMIENTOS EDUCATIVOS Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES" - LEY LOS PADRES ELIGEN- (Acta No. 034 y 036 de 2023) previo anuncio de su votación en sesión ordinaria de los días 26 de marzo de 2023, según Acta No. 033 de 2023 y 18 de abril de 2023, según acta N. 035; respectivamente, en cumplimiento del artículo 8º del Acto Legislativo 01 de 2003.

Lo anterior con el fin de que en el citado proyecto siga su curso legal en segundo debate en la plenaria de la Cámara de Representantes.

JAIME RAÚL SALAMANCA TORRES  
Presidente

  
RAÚL FERNANDO RODRÍGUEZ RINCÓN  
Secretario General

CÁMARA DE REPRESENTANTES  
COMISIÓN SEXTA CONSTITUCIONAL PERMANENTE  
SUSTANCIACIÓN  
INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE

Bogotá, D.C., 02 de junio de 2023

Autorizo la publicación del presente informe de ponencia para segundo debate, el pliego de modificaciones, el texto aprobado en primer debate y el texto que se propone para segundo debate del Proyecto de Ley No. 132 de 2022 Cámara "POR MEDIO DE LA CUAL SE FORTALECEN LOS DERECHOS PARENTALES Y SE GARANTIZA EL PLURALISMO EN EL ÁMBITO DE LA EDUCACIÓN SEXUAL IMPARTIDA AL INTERIOR DE LOS ESTABLECIMIENTOS EDUCATIVOS Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES" -LEY LOS PADRES ELIGEN-.

La ponencia para segundo debate fue firmada por la Honorable Representante INGRID SOGAMOSO.

Mediante Nota Interna No. C.S.C.P. 3.6 - 283 / 02 de junio de 2023, se solicita la publicación en la Gaceta del Congreso de la República.

  
RAUL FERNANDO RODRÍGUEZ RINCÓN  
Secretario

**CONTENIDO**

Gaceta número 628 - Lunes, 5 de junio de 2023

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

Págs.

Informe de ponencia para primer debate texto propuesto del Proyecto de ley número 192 de 2022 Cámara, por medio del cual se garantiza la soberanía y autosuficiencia energética del país, se permiten los Proyectos Piloto de Investigación Integral mediante la técnica de Fracking y se dictan otras disposiciones.....	1
Informe de Ponencia positiva texto propuesto para el proyecto de ley número 369 de 2022 Cámara, por medio de la cual se dictan normas para la formalización de bienes inmuebles rurales y se dictan otras disposiciones.....	15
Informe de ponencia para segundo debate texto aprobado al Proyecto de Ley número 132 DE 2022 Cámara, por medio de la cual se fortalecen los derechos parentales y se garantiza el pluralismo en el ámbito de la educación sexual impartida al interior de los establecimientos educativos y se dictan otras disposiciones -Ley los padres eligen-.....	26