



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXIII - N° 1825

Bogotá, D. C., miércoles, 30 de octubre de 2024

EDICIÓN DE 24 PÁGINAS

DIRECTORES:

SAÚL CRUZ BONILLA

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO (e)

www.secretariasenado.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 EN PRIMERA VUELTA DEL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 030 DE 2024 CÁMARA

por el cual se adicionan al artículo 310 de la Constitución Política Colombiana, normas especiales para la organización, funcionamiento, protección ambiental, cultural y étnica del departamento de Amazonas.

Bogotá, D. C., octubre de 2024

Honorable Representante

ANA PAOLA GARCÍA SOTO

Presidente

Comisión Primera Constitucional

Cámara de Representantes

Asunto: Informe de Ponencia para Primer Debate en Primera Vuelta del Proyecto de Acto Legislativo número 030 de 2024 Cámara, por el cual se adicionan al artículo 310 de la Constitución Política Colombiana, normas especiales para la organización, funcionamiento, protección ambiental, cultural y étnica del departamento de Amazonas.

Estimada Presidente,

En cumplimiento del encargo hecho por la mesa directiva de la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, con fundamento en los artículos 150, 153 y 156 de la Ley 5ª de 1992, me permito rendir **Ponencia para Primer Debate en Primera Vuelta del Proyecto de Acto Legislativo número 030 de 2024 Cámara**, por el cual se adicionan al artículo 310 de la Constitución Política Colombiana, normas especiales para la organización, funcionamiento,

protección ambiental, cultural y étnica del departamento de Amazonas conforme la siguiente estructura:

- I. Trámite del proyecto
- II. Objetivo del proyecto
- III. Justificación del proyecto
- IV. Marco Normativo
- V. Pliego de Modificaciones
- VI. Impacto Fiscal
- VII. Conflicto de intereses
- VIII. Proposición

En consecuencia, se rinde a continuación el Informe de Ponencia.

I. Trámite del proyecto.

El proyecto de acto legislativo fue radicado el 22 de julio de 2024 por los honorables Senadores *Paola Andrea Holguín Moreno, Yenny Esperanza Roza Zambrano, Alejandro Alberto Vega Pérez, Karina Espinosa Oliver, Carlos Julio González Villa*; y los honorables Representantes *Yenica Sugein Acosta Infante, José Jaime Uscátegui Pastrana, Carlos Adolfo Ardila Espinosa, Luvi Katherine Miranda Peña, Holmes de Jesús Echeverría de la Rosa, Juan Carlos Lozada Vargas, Juan Fernando Espinal Ramírez*.

II. Objetivo del proyecto.

El proyecto de acto legislativo presentado a consideración del Honorable Congreso de la República, pretende garantizar la efectiva protección, preservación de la biodiversidad y riqueza ambiental del departamento de Amazonas; así como, la cultura de las comunidades indígenas ancestrales que la habitan, para lo cual se propone el establecimiento

de un régimen especial, en consideración a las características del territorio que posee dificultades de acceso; zonas no carretables (conexión con el interior del País); baja densidad poblacional; corredores fronterizos y, unas circunstancias socio-económicas particulares.

III. Justificación del proyecto.

El constituyente colombiano estableció la necesidad de proteger en su momento la Isla de San Andrés y Providencia porque se encuentran dispersos geográficamente del resto del territorio nacional, por ser una isla rodeada de mar y por la distancia geográfica que posee frente a los demás departamentos dentro del territorio nacional. Situación que no es ajena el departamento de Amazonas, puesto que además de tener una distancia territorial muy considerable para acceder a sus únicas ciudades, no poseen ninguna clase de vía carretables, ya que todo es selva, concluyendo en un status de aislamiento. Su vía de acceso más desarrollada es el aéreo, puesto que el río Amazonas no conecta directamente con departamentos más cercanos al interior del país.

En algunos momentos de la historia política del país, la Asamblea Nacional Constituyente, al momento de realizar el proyecto del artículo 310 de la Constitución Nacional, contempló la inclusión, además, del Archipiélago de San Andrés y Providencia, al departamento del Amazonas, como departamento que requiere de tratamiento especial en el tema económico, social, administrativo, de inmigración, fiscal, de comercio exterior y de cambios, como quedó establecido en las actas de junio 22 de 1991 que dejan constancia de las sesiones que se realizaron para proponer y aprobar este artículo. Propusieron estudiar el caso del Amazonas para incluirlo en el artículo citado, sin embargo, este no fue contemplado, motivo por el cual se está volviendo a contemplar.

Por ello, los objetivos a los que va encaminado el proyecto de acto legislativo se pueden resumir en:

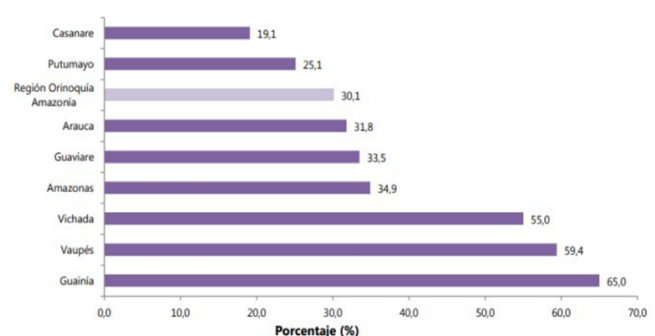
- Preservar y conservar la biodiversidad del departamento de Amazonas.
- Preservar y conservar la riqueza cultural de las comunidades indígenas que habitan el departamento de Amazonas.
- Generar al departamento unas rentas que permitan la adecuada atención de sus habitantes en salud, educación y vivienda, imponiendo límites al número de residentes y habitantes.
- Crear las condiciones para hacer que el departamento de Amazonas sea epicentro de estudio e investigación (itinerante) de las riquezas amazónicas, en las instituciones de educación superior pública y, creando los incentivos para que también las privadas tengan asiento en el departamento. Para

ello, el gobierno hará lo necesario para crear sedes.

- Fomentar el reconocimiento monetario del costo de los servicios ambientales que el departamento de Amazonas le presta a la nación, por la contribución en el control del comportamiento climático del país; siendo el departamento en mención con el menor número de porcentaje de deforestación.
- Se promoverá que el país reconozca monetariamente el costo de los servicios ambientales que el departamento del Amazonas le presta.
- Promover las condiciones necesarias para hacer del río Amazonas, una fuente de navegabilidad comercial para el departamento, hacia el interior del país.
- Establecer los mecanismos para promover al departamento de Amazonas industrias innovadoras con enfoque y protección ambiental.

De conformidad con lo señalado por el DANE en 2018, las 5 dimensiones que componen el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) involucran 15 indicadores. Para que una persona sea considerada en situación de pobreza multidimensional, se requiere que su hogar esté privado en una tercera parte de dichos indicadores, equivalente al 33%¹.

Como se ve en el siguiente gráfico elaborado por el DANE, el departamento de la iniciativa tiene el porcentaje más altos de personas en situación de pobreza multidimensional, situación que evidencia, por una parte, una carencia sustancial de la infraestructura necesaria para prestar servicios públicos básicos y, por la otra, menor impacto de los programas de asistencia social ofrecidos por el Gobierno nacional, a través de entidades del mismo orden y territoriales:



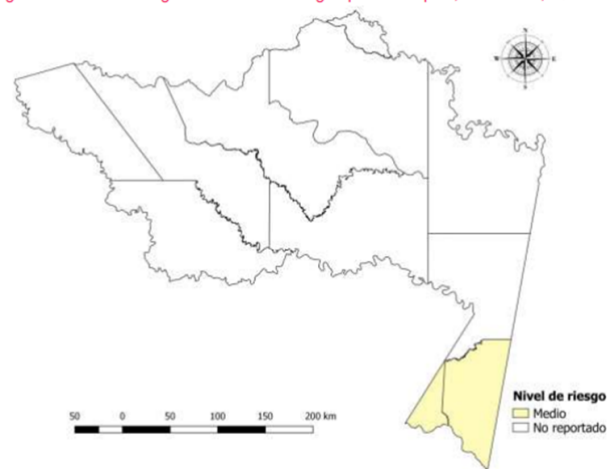
Pobreza multidimensional (porcentaje) Región Orinoquía-Amazonia y total departamental Año 2018. Fuente: DANE

Según el Informe Nacional de Calidad del Agua Para Consumo Humano, el departamento de Amazonas cuenta con dos municipios y nueve corregimientos departamentales, la DTS reportó información de la vigilancia de la calidad del agua para consumo humano en el SIVICAP de Leticia y Puerto Nariño. Fueron registradas 97 muestras lo cual arrojó un IRCA consolidado para el departamento de 24,4 considerándose el agua con riesgo medio.

¹ DANE. Encuesta de Calidad de Vida ECV 2019-2021

El departamento de Amazonas cuenta con dos municipios y nueve corregimientos departamentales, la DTS reportó información de la vigilancia de la calidad del agua para consumo humano en el SIVICAP de Leticia y Puerto Nariño. Fueron registradas 97 muestras lo cual arrojó un IRCA consolidado para el departamento de 24,4 considerándose el agua con riesgo medio²².

Figura 11. Nivel de riesgo de la calidad del agua por municipios, Amazonas, 2017



Fuente: SIVICAP - Instituto Nacional de Salud

Al analizar el comportamiento del IRCA desde el 2007 se evidenció que del 2007 al 2012 el departamento presentó agua con riesgo medio, subiendo a riesgo alto en el 2013, no hubo reporte en el 2014 y 2015, en el 2016 el riesgo descendió a bajo y volvió a riesgo medio en el 2017.

Para la región Amazónica, el departamento de Amazonas cuenta con dos municipios que tiene un valor de IRCA de riesgo Medio y una incidencia de EDA superior al percentil 75 considerado de alto impacto. (Tabla 42). Los departamentos de Putumayo y Vaupés no fueron incluidos en el análisis por falta de información.³

Tabla 42. Relación IRCA e incidencia EDA, Región Amazonía, Colombia, 2017.

SIVIGILA - Incidencia casos de Enfermedad Diarreica Acuosa x Porcientos	SIVICAP - Índice de Riesgo de la calidad de Agua para Consumo - IRCA				
	Sin riesgo	Bajo	Medio	Alto	Inviabile
100			Amazonas (2)		
75	Guaviare (1)				
50	Guaviare (1)	Guaviare (1)			
25	Guaviare (1)				

Municipio de alto impacto: Amazonas, Puerto Nariño, Leticia
Fuente: Elaborado a partir de SIVIGILA y SIVICAP - INS 2017

De acuerdo con lo anterior, es claro que, Amazonas requiere una intervención por parte del Estado para garantizar que sus habitantes cuenten con agua que se considere apta para el consumo humano; hecho este que muestra, sin lugar a dudas,

² Informe Nacional de Calidad del Agua Para Consumo Humano. <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/VS/PP/SA/calidad-del-agua-inca-2017.pdf>

³ Informe Nacional de Calidad del Agua Para Consumo Humano. <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/VS/PP/SA/calidad-del-agua-inca-2017.pdf>

la cruda realidad sobre la infraestructura para la prestación de los servicios más básicos a los que tienen derecho todos los colombianos, pero que, evidentemente, no se garantiza en todo el territorio y que muestra nuevamente la necesidad de la consagración constitucional de la posibilidad de establecer medidas especiales y diferenciales para esta región del país.

A mediados del siglo XX el Gobierno nacional empieza a reconocer en su legislación, los derechos de los pueblos indígenas, sobre los territorios ancestralmente ocupados por ellos.

A partir de 1966 se promovió la creación de reservas indígenas como una forma de tenencia provisional de carácter colectivo, y para 1977 se empieza a conferir carácter legal de resguardo a dichas reservas. Proceso que en la actualidad ha generado el establecimiento de aproximadamente 120 resguardos en toda la Amazonia Colombiana, en los que habitan unos 56 pueblos indígenas pertenecientes a las familias lingüísticas Tucano, Arawak, Witoto, Guahíbo, Makú-Puinave, Quechua, Bora, Sáliba-Piaroa, Chocó, y Caribe. De estos resguardos, la mayoría están localizados en el área de jurisdicción de Corpoamazonia.

Los resguardos de mayor extensión territorial están localizados en el departamento de Amazonas, entre ellos, el resguardo Predio Putumayo, que cubre una extensión territorial de 5'869.447 en la que habitan comunidades pertenecientes a varios grupos étnicos y lingüísticos como Witoto, Mirañas, Boras, Andoques, Ocainas, Muinanes, Nonuyas, además de estos también se encuentran poblaciones pertenecientes a los grupos étnicos Murui-Muinane, Carijona, Yucuna, Cabiari, Inga, Siona, y Letuama, entre otras.

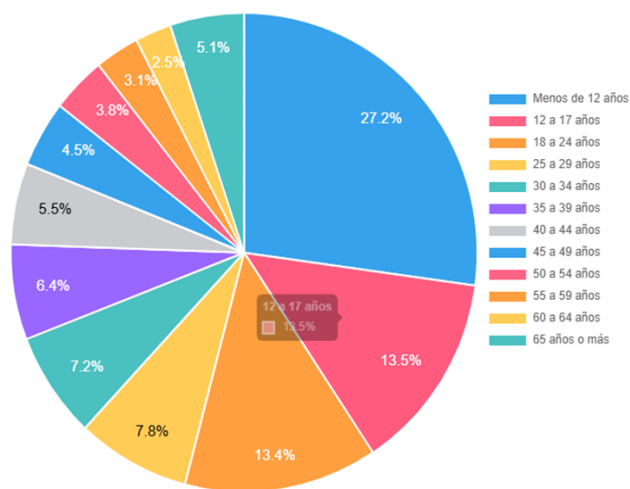
Las comunidades asentadas en el territorio están agremiadas en diferentes organizaciones que ejercen su representación. En el departamento de Amazonas funcionan: la Organización Zonal Indígena de La Pedrera y Mirití-Amazonas, (Ozipema); la Asociación de Cabildos Indígenas del Mirití-Amazonas, (Acima); la Confederación Indígena del Alto Amazonas, (Coidam); la Asociación de Cabildos Indígenas del Trapecio Amazónico (Acitam); el Consejo Regional Indígena del Alto Amazonas, (CRIMA); el Consejo Indígena Zonal de Amazonas, (Coinza); la Asociación de Cabildos Indígenas de La Pedrera y Mirití-Amazonas, (Azipema); la Asociación de Cabildos Indígenas del Resguardo Yaigoge-Apaporis, (Aciya); y, el Consejo Zonal de Tarapacá-Amazonas, (Ciztar).⁴

Amazonas es uno de los 32 departamentos de Colombia. De acuerdo con las proyecciones del DANE, en 2023 Amazonas tenía 85,056 habitantes: 41,524 mujeres (48.8%) y 43,532 hombres (51.2%).

⁴ Corpoamazonia. Resguardos Indígenas. https://www.corpoamazonia.gov.co/region/jur_resguardos.htm

Los habitantes de Amazonas representaban el 0.16% de la población total de Colombia en 2023.

Población de Amazonas por Edad
Proyección de 2023



La siguiente tabla muestra la población estimada de Amazonas en 2023 agrupada por edades y sexo.

Edades	Mujeres	Hombres	Total
Menos de 12 años	11319	11811	23130
12 a 17 años	5579	5903	11482
18 a 24 años	5368	6021	11389
25 a 29 años	3130	3544	6674
30 a 34 años	2988	3133	6121
35 a 39 años	2720	2742	5462
40 a 44 años	2305	2361	4666
45 a 49 años	1862	1947	3809
50 a 54 años	1602	1618	3220
55 a 59 años	1319	1290	2609
60 a 64 años	1055	1083	2138
65 años o más	2277	2079	4356
Total	41524	43532	85056

Uno de los mayores desafíos que enfrenta el departamento de la presente iniciativa, es parar los procesos de deforestación que están destruyendo sus bosques y amenaza con disminuir considerablemente su biodiversidad y el potencial de la región para contrarrestar los efectos del cambio climático.

En tan solo cinco años, la Amazonía podría tener hasta 23,7 millones de hectáreas deforestadas, un área casi equivalente al territorio de Ecuador. Así lo muestra un estudio publicado por la Red Amazónica de Información Socioambiental Georreferenciada (RAISG) que señala tres posibles escenarios de deforestación entre 2021 y 2025: optimista, moderado y pesimista. En el escenario pesimista, el bosque tropical más grande del mundo podría perder, en un quinquenio, la mitad de lo que perdió en los últimos veinte años (54,2 millones de hectáreas).

“La deforestación afecta principalmente la estabilidad climática y la calidad y cantidad del agua”, señala Tina Oliveira-Miranda, una de las autoras del estudio y Coordinadora de Sistemas de Información Territorial de Wataniba, organización de la sociedad civil de Venezuela. “Está fuertemente ligada a procesos como las quemadas. Esto implica un aumento de las emisiones de gases de efecto invernadero y,

obviamente, aumenta las repercusiones en términos climáticos”.

El estudio “Deforestación en la Amazonía al 2025” cubre lo que la RAISG denomina Región Amazónica, que abarca nueve países y aproximadamente 850 millones de hectáreas (8,5 millones de km²), incluida toda la Cuenca Amazónica y tramos de transición con otros biomas como los Andes, el Cerrado, el Chaco y el Pantanal.

Los resultados muestran que factores de cambio y uso de la tierra como la actividad agropecuaria y la expansión de la infraestructura vial siguen ejerciendo una gran presión sobre el bosque y sus pueblos. Actividades como la minería ilegal de oro, el cultivo de coca, y el tráfico de drogas y armas agravan la situación y ponen en riesgo a quienes protegen la selva.

La Amazonía alberga el 30% de la biodiversidad del planeta, según la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN). Constantemente se descubren nuevas especies de plantas y animales. Sin embargo, la destrucción acelerada del bioma puede llevar a la extinción de especies que ni siquiera han sido descubiertas o estudiadas por la ciencia.

Teniendo en cuenta los datos recopilados por el estudio de la RAISG, es muy posible que esto ya haya sucedido. Entre 2001 y 2020, la Amazonía perdió más de 54,2 millones de hectáreas, o casi el 9% de sus bosques, lo que corresponde al tamaño de Francia. La Amazonía de Brasil, que corresponde al 62% del total de la Región Amazónica, fue la más afectada, seguida de Bolivia, Perú y Colombia.

Según el atlas “Amazonía Bajo Presión”, publicado por la RAISG en 2020, el 66% de la Amazonía está sujeta a algún tipo de presión que genera deforestación o degradación. La más importante es la actividad agropecuaria, que representó el 84% de la deforestación en las dos primeras décadas del siglo.

La RAISG destaca el papel crucial de la infraestructura como impulsora de la deforestación: no por casualidad, la pérdida de vegetación está directamente relacionada con las diversas vías de acceso que atraviesan el bosque, ya sean carreteras, ríos o pistas de aterrizaje.

IV. Marco Normativo

De conformidad con lo previsto en el artículo 2° de la Constitución Política, “son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución”.

A su turno, mediante el artículo 7° constitucional, se estableció que “el Estado reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la Nación Colombiana” y; en el artículo siguiente, se impuso la obligación al Estado Colombiano y sus habitantes a proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación.

Adicionalmente, en el Capítulo III del Título II de la Constitución, por el cual se establecen los Derechos Colectivos y del Ambiente, el constituyente consagró como derecho el goce de un ambiente sano y, estableció a nivel constitucional el deber del Estado de proteger la diversidad e integridad del ambiente, así como, “conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines” (artículo 79).

Por último, mediante el artículo 337 la Constitución previó la posibilidad de que el legislador estableciera regímenes y normas especiales para promover el desarrollo en las zonas de frontera.

Para el análisis del proyecto de acto legislativo debe tenerse en consideración los convenios ratificados por el Estado Colombiano, por los cuales se establecen obligaciones para la preservación del medio ambiente y la Amazonía, tales como:

- **Tratado de Cooperación Amazónica (TCA)**

Suscrito el 3 de julio de 1978 y ratificado por los ocho países que comparten la Amazonía: Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Guyana, Perú, Surinam y Venezuela; reconoce la naturaleza transfronteriza de la Amazonía. Fue aprobado en Colombia mediante la Ley 74 de 1979, ratificada el 2 de agosto de 1980.

- **Convenio de Diversidad Biológica**

Suscrito el 5 de junio de 1992 en Río de Janeiro (Brasil); este Tratado Internacional, jurídicamente vinculante, tiene tres objetivos fundamentales: (1) la conservación de la diversidad biológica; (2) la utilización sostenible de sus componentes y, (3) la participación justa y equitativa en los beneficios que se deriven de la utilización de los recursos genéticos. El marco de acción de este convenio es el enfoque por ecosistemas y es considerado como el principal instrumento internacional para el desarrollo sostenible. Fue ratificado por el Estado Colombiano mediante la Ley 165 de 1994.

- **Convención de las Naciones Unidas de Lucha Contra la Desertificación y la Sequía (UNCCD)**

Aprobada en París (Francia), el 17 de junio de 1994 y ratificada en Colombia mediante la Ley 461 de agosto de 1998; tiene como objetivo preparar y ejecutar programas de acción destinados a prevenir la degradación de las tierras, luchar contra la desertificación y mitigar los efectos de la sequía.

- **Unión Internacional para la Protección de las Obtenciones Vegetales (UPOV)**

Organización Intergubernamental con sede en Ginebra (Suiza), constituida en diciembre de 1961; a través del Convenio Internacional para la Protección de las Obtenciones Vegetales “Convenio de la UPOV”, cuya misión es proporcionar y fomentar un sistema eficaz para la protección de las variedades vegetales con miras al desarrollo de

obtencciones vegetales en beneficio de la sociedad.⁵ Fue suscrito por Colombia y aprobado por el Congreso de la República mediante la Ley 243 de diciembre de 1995.

- **Convenio de Viena para la Protección de la Capa de Ozono**

Primera iniciativa global para reparar el daño causado a la capa de ozono.⁶ Fue adoptado el 22 de marzo de 1985 y ratificado por Colombia mediante la Ley 30 de 1990. De conformidad con lo previsto en este Convenio, los Estados Partes se obligan, en la medida de sus posibilidades, a cooperar en la investigación e intercambiar información para mejorar la comprensión de los efectos de las actividades humanas sobre la capa de ozono y de los efectos de la modificación de ésta sobre la salud humana y el medio ambiente. Igualmente, se comprometieron a adoptar medidas para controlar, limitar, reducir o prevenir las actividades humanas, cuando se compruebe que tienen o pueden tener efectos adversos como resultado de la modificación de la capa de ozono.

- **Convenio Marco Cambio Climático**

Resultado de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC). Mediante este instrumento se reconoció que el problema del cambio climático es real. Establece un marco general para los esfuerzos intergubernamentales para hacer frente a los desafíos provocados por el cambio climático.⁹ Suscrito el 9 de mayo de 1992, fue aprobado en Colombia, mediante la Ley 164 de 1995.

- **Protocolo de Kioto**

Ratificado por el Congreso de la República de Colombia mediante la Ley 629 del 27 de diciembre de 2000. Establece metas vinculantes de reducción de las emisiones para 37 países industrializados y la Unión Europea, reconociéndose como los principales responsables de los elevados niveles de emisiones de Gases Efecto Invernadero (GEI) y, tiene como principio central el de la “responsabilidad común pero diferenciada”. Fue considerado como un primer paso importante hacia un régimen verdaderamente mundial de reducción y estabilización de las emisiones de GEI.¹⁰

- **Convenio de Basilea Sobre el Movimiento Transfronterizo de Desechos Peligrosos**

Adoptado el 22 de marzo de 1989 por la Conferencia de Plenipotenciarios en Basilea (Suiza), en respuesta a protestas públicas en los años 80, tras el descubrimiento de depósitos de desechos tóxicos en países en vía de desarrollo provenientes del extranjero; busca proteger la salud de las personas y el medio ambiente frente a los efectos perjudiciales de los desechos peligrosos. Establece la restricción de los movimientos transfronterizos de desechos peligrosos, y la aplicación de un sistema regulatorio para los movimientos permisibles de desechos peligrosos.¹¹ El Congreso Colombiano aprobó la firma de este Convenio mediante la Ley 253 de 1996.

- **Acuerdo de París**

Adoptado en 2015, es un acuerdo universal y vinculante que busca mejorar la aplicación de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, con el objetivo de reforzar la respuesta mundial a la amenaza del cambio climático, en el contexto del desarrollo sostenible y de los esfuerzos por erradicar la pobreza. 12. Fue ratificado por el Estado Colombiano mediante la Ley 1844 del 14 de julio de 2017.

- **Convenio 107 de la OIT**

Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, ratificado por Colombia mediante la Ley 31 de 1967; establecen normas mínimas relacionadas con los derechos civiles, políticos, sociales y económicos de los pueblos indígenas y tribales.

- **Convenio 169 de la OIT**

Versión revisada del Convenio 107 de la misma Organización; tiene como propósito asegurar los derechos de los pueblos indígenas y tribales a su territorio y la protección de sus valores culturales, sociales y económicos. Fue aprobado por el Congreso de la República de Colombia mediante la Ley 21 de 1991.

- **Convenio Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas**

Suscrito en Madrid el 24 de julio de 1992 y aprobado en Colombia a través de la Ley 145 de 1994, el Convenio Constitutivo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe ha tenido un destacado rol en la promoción del desarrollo con identidad y los derechos de los Pueblos Indígenas, y fue declarado “Patrimonio de los Pueblos y los Estados” por la X Asamblea General del Fondo Indígena, al reconocerlo como un

modelo organizativo a ser simulado en los diversos espacios nacionales e internacionales.

- **Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales**

Aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en votación unánime, en Nueva York, el 16 de diciembre de 1966. Por medio de este pacto el Estado Colombiano se comprometió a asegurar a hombres y mujeres igual título y a gozar de todos los derechos económicos, sociales y culturales, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social¹⁵. Fue ratificado por el Congreso de la República mediante la Ley 74 de 1968.

- **Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos**

Adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 16 de diciembre de 1966, y ratificado por Colombia en la Ley 74 de 1968. Los Estados parte se comprometieron a promover y respetar el derecho a la autodeterminación. Reconoce igualmente los derechos de los pueblos a disponer, comerciar y poseer libremente sus recursos y riquezas naturales.

- **Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial**

Aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1965, su suscripción fue ratificada por Colombia mediante la Ley 22 de 1981. A través de esta Convención, los Estados partes condenaron la segregación racial, incluida la segregación o discriminación étnica, y se comprometieron a prevenir, prohibir y eliminar todas las prácticas de esta naturaleza.

V. Pliego de Modificaciones

TEXTO PROPUESTO	TEXTO MODIFICADO	OBSERVACIONES
<p>Artículo 1º. Modifíquese el artículo 310 de la Constitución Política de Colombia, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 310. El departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina y el departamento de Amazonas, se regirán por normas especiales, de acuerdo con lo establecido en este artículo, además, de las normas previstas en la Constitución y las leyes para los otros departamentos y municipios. El departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, se regirá por las normas especiales que, en materia administrativa, de inmigración, fiscal, de comercio exterior, de cambios, financiera y de fomento económico, establezca el legislador.</p> <p>Mediante Ley aprobada por la mayoría de los miembros de cada Cámara, se podrá limitar el ejercicio de los derechos de circula</p>	<p>Artículo 1º. Modifíquese el artículo 310 de la Constitución Política de Colombia, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 310. El departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina y el departamento de Amazonas, se regirán por normas especiales, de acuerdo con lo establecido en este artículo, además, de las normas previstas en la Constitución y las leyes para los otros departamentos y municipios. El departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, se regirá por las normas especiales que, en materia administrativa, de inmigración, fiscal, de comercio exterior, de cambios, financiera y de fomento económico, establezca el legislador.</p> <p>Mediante Ley aprobada por la mayoría de los miembros de cada Cámara, se podrá li</p>	<p>Se elimina el inciso segundo del artículo 1º del proyecto de acto legislativo.</p>

TEXTO PROPUESTO	TEXTO MODIFICADO	OBSERVACIONES
<p>ción y residencia; establecer controles a la densidad de la población, regular el uso del suelo y someter a condiciones especiales la enajenación de bienes inmuebles con el fin de proteger la identidad cultural de las comunidades nativas y preservar el ambiente y los recursos naturales del Archipiélago.</p> <p>Mediante la creación de los municipios a que hubiere lugar, la Asamblea Departamental garantizará la expresión institucional de las comunidades raizales de San Andrés. El municipio de Providencia tendrá en las rentas departamentales una participación no inferior al 20% del valor total de dichas rentas.</p> <p>El departamento de Amazonas, se regirá por normas especiales para garantizar la efectiva protección y preservación de la biodiversidad, de la riqueza ambiental y cultural de las comunidades indígenas que la habitan y contribuir con el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes.</p> <p>Para este fin, se podrán expedir normas especiales en materia ambiental, administrativa, fiscal y poblacional, que fomenten la investigación científica, el turismo, el desarrollo del comercio y formas de explotación sostenible de los recursos, previa consulta a las comunidades directamente afectadas, que provean bienestar social y económico a sus habitantes y garanticen la preservación de los bosques, su fauna y su flora hacia el futuro, y detengan la deforestación y el tráfico de fauna. En dichas normas podrán establecerse mecanismo de compensación y pago de servicios ambientales que permitan que otras entidades territoriales, el Gobierno nacional y los colombianos, en general, aporten recursos para la preservación del departamento.</p> <p>Parágrafo. En el departamento de Amazonas no se realizan actividades de explotación de hidrocarburos. Las normas de régimen especial que, por su competencia, sean expedidas por el Gobierno nacional no podrán versar sobre la explotación de estos recursos.</p> <p>Parágrafo transitorio. El Gobierno nacional presentará el proyecto de ley para el desarrollo de este artículo dentro de los seis (6) meses siguientes a la promulgación de este acto legislativo.</p>	<p>ción y residencia; establecer controles a la densidad de la población, regular el uso del suelo y someter a condiciones especiales la enajenación de bienes inmuebles con el fin de proteger la identidad cultural de las comunidades nativas y preservar el ambiente y los recursos naturales del Archipiélago.</p> <p>Mediante la creación de los municipios a que hubiere lugar, la Asamblea Departamental garantizará la expresión institucional de las comunidades raizales de San Andrés. El municipio de Providencia tendrá en las rentas departamentales una participación no inferior al 20% del valor total de dichas rentas.</p> <p>El departamento de Amazonas, se regirá por normas especiales para garantizar la efectiva protección y preservación de la biodiversidad, de la riqueza ambiental y cultural de las comunidades indígenas que la habitan y contribuir con el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes.</p> <p>Para este fin, se podrán expedir normas especiales en materia ambiental, administrativa, fiscal y poblacional, que fomenten la investigación científica, el turismo, el desarrollo del comercio y formas de explotación sostenible de los recursos, previa consulta a las comunidades directamente afectadas, que provean bienestar social y económico a sus habitantes y garanticen la preservación de los bosques, su fauna y su flora hacia el futuro, y detengan la deforestación y el tráfico de fauna. En dichas normas podrán establecerse mecanismo de compensación y pago de servicios ambientales que permitan que otras entidades territoriales, el Gobierno nacional y los colombianos, en general, aporten recursos para la preservación del departamento.</p> <p>Parágrafo. En el departamento de Amazonas no se realizan actividades de explotación de hidrocarburos. Las normas de régimen especial que, por su competencia, sean expedidas por el Gobierno nacional no podrán versar sobre la explotación de estos recursos.</p> <p>Parágrafo transitorio. El Gobierno nacional presentará el proyecto de ley para el desarrollo de este artículo dentro de los seis (6) meses siguientes a la promulgación de este acto legislativo.</p>	

VI. Impacto Fiscal

Conforme al artículo 7° de la Ley 819 del 2003 y la jurisprudencia constitucional (en especial la Sentencia C 075 de 2022), se debe identificar en los proyectos de ley el posible impacto fiscal que estos generan. Para lo cual, se precisa que el presente proyecto no se observa que se pueda generar un gasto directo o que generar impacto a las finanzas públicas, pues se modifican principalmente disposiciones procesales o de competencias.

Cuando hablamos de proyectos de acto legislativo, que buscan modificar la Constitución, no es necesario presentar un análisis del impacto fiscal, la Corte Constitucional mediante Sentencia C - 425 de 2023, Magistrado Ponente José Fernando Reyes Cuartas, estableció que:

“Los proyectos de acto legislativo tienen como objetivo cambiar la Constitución. A diferencia de los proyectos de ley, que pueden afectar aspectos como los impuestos o el gasto público, los proyectos de

acto legislativo se enfocan en modificar las reglas básicas que rigen al Estado, sin generar gastos inmediatos ni afectar los ingresos fiscales.”

Así mismo, la honorable. Corte Constitucional, sostiene que *“En el caso de los actos legislativos, no generan gastos directos ni crean impuestos, por lo que no necesitan pasar por este análisis.”*

Por todo lo anterior, el presente acto legislativo no genera impacto fiscal.

VII. Conflicto de intereses.

Según lo establecido en el artículo 3° de la Ley 2003 del 19 de noviembre de 2019, por la cual se modifica el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992, se hacen las siguientes consideraciones:


De manera meramente orientativa, se considera que para la discusión y aprobación de este proyecto de ley no se generan conflictos de intereses ya que se trata de una iniciativa legislativa general y abstracta que no establece beneficios particulares de ningún tipo.

En todo caso, es pertinente aclarar que los conflictos de interés son personales y corresponde a cada Congresista evaluarlos e interponer sus impedimentos.

VIII. Proposición.

Con fundamento en las anteriores consideraciones 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 Comisión Primera de la Cámara de Representantes dar **Primer Debate en Primera Vuelta al Proyecto de Acto Legislativo número 030 de 2024 Cámara**, por el cual se adicionan al artículo 310 de la Constitución Política Colombiana, normas especiales para la organización, funcionamiento, protección ambiental, cultural y étnica del departamento de Amazonas, conforme al texto propuesto.

Atentamente,



JOSE JAIME USCATEGUI PASTRANA
Representante a la Cámara
Partido Centro Democrático

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE EN PRIMERA VUELTA DEL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 030 DE 2024 CÁMARA

por el cual se adicionan al artículo 310 de la Constitución Política Colombiana, normas especiales para la organización, funcionamiento, protección ambiental, cultural y étnica del Departamento de Amazonas.

El Congreso de la República de Colombia,

DECRETA:

Artículo 1º. Modifíquese el artículo 310 de la Constitución Política de Colombia, el cual quedará así:

Artículo 310. El departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina y el departamento de Amazonas, se regirán por normas especiales, de acuerdo con lo establecido en este artículo, además, de las normas previstas en la Constitución y las leyes para los otros departamentos y municipios. El departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, se regirá por las normas especiales que, en materia administrativa, de inmigración, fiscal, de comercio exterior, de cambios, financiera y de fomento económico, establezca el legislador.

Mediante la creación de los municipios a que hubiere lugar, la Asamblea Departamental garantizará la expresión institucional de las comunidades raizales de San Andrés. El municipio de Providencia tendrá en las rentas departamentales una participación no inferior al 20% del valor total de dichas rentas.

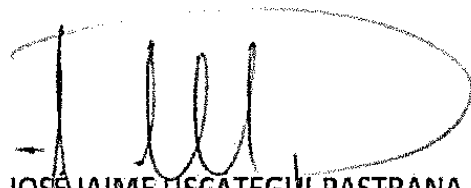
El departamento de Amazonas, se regirá por normas especiales para garantizar la efectiva protección y preservación de la biodiversidad, de la riqueza ambiental y cultural de las comunidades indígenas que la habitan y contribuir con el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes.

Para este fin, se podrán expedir normas especiales en materia ambiental, administrativa, fiscal y poblacional, que fomenten la investigación científica, el turismo, el desarrollo del comercio y formas de explotación sostenible de los recursos, previa consulta a las comunidades directamente afectadas, que provean bienestar social y económico a sus habitantes y garanticen la preservación de los bosques, su fauna y su flora hacia el futuro, y detengan la deforestación y el tráfico de fauna. En dichas normas podrán establecerse mecanismo de compensación y pago de servicios ambientales que permitan que otras entidades territoriales, el Gobierno nacional y los colombianos, en general, aporten recursos para la preservación del departamento.

Parágrafo. En el departamento de Amazonas no se realizan actividades de explotación de hidrocarburos. Las normas de régimen especial que, por su competencia, sean expedidas por el Gobierno nacional no podrán versar sobre la explotación de estos recursos.

Parágrafo transitorio. El Gobierno nacional presentará el proyecto de ley para el desarrollo de este artículo dentro de los seis (6) meses siguientes a la promulgación de este acto legislativo.

Artículo 2º. Vigencia. El presente acto legislativo entrará a regir a partir de su promulgación.



JOSE JAIME USCATEGUI PASTRANA
Representante a la Cámara
Partido Centro Democrático

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 327 DE 2024 DE CÁMARA

por medio del cual se garantiza la soberanía y autosuficiencia energética del país, se permiten los proyectos piloto de investigación integral sobre yacimientos no convencionales mediante la utilización de la técnica de fracturamiento hidráulico multietapa con perforación horizontal y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., octubre de 2024

Doctor

CAMILO ERNESTO ROMERO GALVÁN

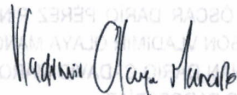
Secretario Comisión Quinta

Cámara de Representantes

Referencia: Informe de Ponencia del Proyecto de Ley número 327 de 2024 de Cámara.

Con el objetivo de dar cumplimiento a lo ordenado por la Mesa Directiva de la Comisión Quinta de la Cámara de Representantes, de acuerdo con los oficios allegados y conforme a las disposiciones contenidas en la Ley 5ª de 1992, presento **Informe de Ponencia para Segundo Debate del Proyecto de Ley número 327 de 2024, por medio del cual se garantiza la soberanía y autosuficiencia energética del país, se permiten los proyectos piloto de investigación integral sobre yacimientos no convencionales mediante la utilización de la técnica de fracturamiento hidráulico multietapa con perforación horizontal y se dictan otras disposiciones.**

Cordialmente,



Edinson Vladimir Olaya Mancipe
REPRESENTANTE A LA CÁMARA
Coordinador Ponente



Óscar Leonardo Villamizar Meneses
Representante a la Cámara por
Santander
Ponente

INFORME DE PONENCIA PRIMER DEBATE PROYECTO DE LEY NÚMERO 327 DE 2024 CÁMARA

por medio del cual se garantiza la soberanía y autosuficiencia energética del país, se permiten los proyectos piloto de investigación integral sobre yacimientos no convencionales mediante la utilización de la técnica de fracturamiento hidráulico multietapa con perforación horizontal y se dictan otras disposiciones.

ÍNDICE

- I. Trámite de la iniciativa.
- II. Objeto del proyecto de ley.
- III. Consideraciones generales sobre el proyecto de ley.
- IV. Normas constitucionales y legales que soportan el proyecto de ley.

V. Impacto fiscal.

VI. Declaración de impedimentos.

VII. Proposición.

I. TRÁMITE DE LA INICIATIVA:

Esta iniciativa fue presentada el 28 de septiembre de 2024 por los honorables Senadores *Paola Andrea Holguín Moreno, María Fernanda Cabal Molina* y los honorables Representantes *Juan Fernando Espinal Ramírez, Olmes de Jesús Echeverría de La Rosa, Carlos Edward Osorio Aguiar, Julio Roberto Salazar Perdomo, Jhon Jairo Berrío López, Óscar Leonardo Villamizar Meneses, Andrés Eduardo Forero Molina, Juan Felipe Corzo Álvarez, Óscar Darío Pérez Pineda, José Jaime Uscátegui Pastrana, Edinson Vladimir Olaya Mancipe, Christian Munir Garcés Aljure, Hernán Darío Cadavid Márquez, Eduard Alexis Triana Rincón, Mauricio Parodi Díaz.*

El proyecto de ley quedó publicado en la **Gaceta del Congreso** número 1515 de 2024 y fue enviada para la Comisión Quinta Constitucional Permanente, donde se nos realiza la designación como ponentes a través de los Oficios CQCP 3.5 / 119 / 2024-2025.

II. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

El objeto del presente proyecto de ley es la promoción de la investigación científica como herramienta objetiva y basada en datos que permita determinar la viabilidad de la utilización de la técnica de Fracturamiento Hidráulico Multietapa con Perforación Horizontal - FH-PH en Colombia a partir de los Proyectos Piloto de Investigación Integral, de acuerdo con los Contratos Especiales de Proyectos de Investigación (CEPI) suscritos por el Estado colombiano.¹

III. CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE EL PROYECTO DE LEY.

En el proceso por avanzar hacia la transición energética, Colombia debe tener en el centro de su política la salvaguarda de su seguridad energética. El objetivo de alcanzar el carbono neutralidad al año 2050, si bien apremiante, no implica prescindir de las fuentes de energía fósil de manera abrupta, sin considerar las profundas implicaciones fiscales y económicas que tal decisión acarrearía.

Tanto en el proceso de transición energética como en el desarrollo de un nuevo sistema energético resultado de esta transformación, los hidrocarburos desempeñan un papel crucial. Por ejemplo, el gas natural, que es fundamental para alcanzar estos objetivos, tiene una composición química que genera emisiones mínimas de contaminantes atmosféricos, lo que lo convierte en una alternativa más favorable para el medio ambiente pues produce una energía más limpia. En el caso colombiano, el gas natural no solo es una fuente de energía, sino también un servicio público esencial que beneficia a más de doce millones de usuarios conectados para el cierre

¹ Objeto tomado de la exposición de motivos del proyecto de ley original.

del 2023. Este combustible asegura el suministro de energía a hogares, industrias y comercios, impulsando el desarrollo económico y social del país.

Los hidrocarburos, más allá de ser combustibles, están omnipresentes en la vida diaria de las personas. Su alcance va más allá del transporte y la generación de energía, impregnando diversos aspectos de nuestro entorno: para la cocción de alimentos en hogares; en la producción de fertilizantes, pesticidas y otros insumos agrícolas que contribuyen a la seguridad alimentaria; como insumos vitales para la industria, desde plásticos y textiles hasta medicamentos y materiales de construcción; y, como componentes esenciales de una gran variedad de productos de uso diario, entre muchos otros.

En el contexto colombiano actual, se enfrenta el desafío de proyecciones que indican una reducción significativa en la vida útil de las reservas de hidrocarburos. Según la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH) en 2023, las reservas probadas de petróleo han disminuido de 7.5 años a 7.1 años, con un total de 2.019 millones de barriles, mientras que las reservas de gas cayeron de 7.2 años a 6.1 años, alcanzando 2.373 giga pies cúbicos.

Este panorama se complica aún más debido a la reducción en la actividad de perforación, la cual ha experimentado una caída del 30.3% desde noviembre de 2022 hasta abril de 2023, según Campetrol. En julio de 2024, sólo 110 equipos de perforación permanecían operativos, representando una disminución de 45 equipos en comparación con noviembre de 2022.

Esta desaceleración se refleja también en el sector de minas y canteras, que sufrió una contracción del 3.3% en el segundo trimestre de 2024, siendo el sector más afectado en todos los sectores industriales según el DANE.

En este marco, es vital considerar que, a pesar de la disminución en la participación de los combustibles fósiles en la matriz energética global, la demanda de petróleo sigue siendo robusta. De acuerdo con las estimaciones de la Administración de Información Energética de Estados Unidos (EIA) en 2023, se espera que la demanda mundial de petróleo aumente en 1,4 millones de barriles por día tanto en 2024 como en 2025.

Este incremento en la demanda global subraya la necesidad de garantizar la disponibilidad de materiales y productos derivados de los hidrocarburos, destacando especialmente el papel continuo del gas como una fuente energética esencial para satisfacer las necesidades energéticas del país.

2.1. Antecedentes

Bajo el contexto anteriormente descrito, la disminución en las reservas de hidrocarburos plantea un desafío para la seguridad energética de Colombia, vital para su desarrollo y la salvaguarda de su soberanía nacional.

Por lo anterior, el Gobierno nacional en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, buscó promover el desarrollo minero-energético con responsabilidad social y ambiental, y en tal sentido, garantizar la seguridad energética para el desarrollo productivo, con una estrategia que incluyó la viabilización de nuevas fuentes de hidrocarburos, como los Yacimientos No Convencionales (YNC).

Se estima que, de realizarse la explotación de los Yacimientos No Convencionales en el país, podrían ampliarse las reservas de Colombia en materia de gas de 8 años a entre 35 y 50 años, y de crudo de 6 a entre 15 y 20 años (MME, 2020) ².

Sin embargo, estos recursos no pueden ser extraídos sino a través de la aplicación de la técnica de Fracturamiento Hidráulico multietapa con Perforación Horizontal (FH-PH), aún no utilizada en Colombia en YNC, lo que subraya la necesidad de recopilar información para evaluar su viabilidad en el país.

Teniendo en cuenta lo anterior, en octubre de 2018 se conformó la Comisión Interdisciplinaria Independiente de Expertos, conocida como la Comisión de Expertos, para determinar la conveniencia o no de impulsar la exploración de Yacimientos No Convencionales en Colombia bajo la técnica de Fracturamiento Hidráulico Mediante Perforación Horizontal.

En abril de 2019, la Comisión de Expertos, presentó un informe titulado *“Informe sobre Efectos Ambientales Bióticos, Físicos, Sociales y Económicos de la Exploración de Hidrocarburos en Áreas con Posible Despliegue de Técnicas de Fracturamiento Hidráulico de Roca Generadora Mediante Perforación Horizontal”* ³.

Este documento ofreció varias conclusiones y recomendaciones para garantizar la seguridad de las operaciones y satisfacer las necesidades y expectativas del interés general en caso de una eventual explotación comercial de dichos yacimientos.

De acuerdo al documento presentado ⁴ se pueden extraer diversas conclusiones, entre ellas, la Comisión de Expertos recomendó la revisión del marco regulatorio colombiano, con la inclusión de las mejores prácticas internacionales de la industria empleadas en otros países para gestionar y mitigar

² Ministerio de Minas y Energía (2020). La Transición Energética de Colombia Memorias al Congreso Junio 2019 – Junio 2020. Tomado de: https://www.minenergia.gov.co/documents/5744/Memorias_al_Congreso_2019.pdf.

³ https://www.anla.gov.co/01_anla/proyectos-anla/proyectos-piloto-de-investigacion-integral-de-yacimientos-no-convencionales

⁴ Comisión Interdisciplinaria Independiente de expertos. (2019). 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.

los riesgos identificados. Asimismo, sugirió llevar a cabo un análisis y diagnóstico de la capacidad institucional.

De acuerdo con el estudio de la Comisión de Expertos, el análisis del uso de la técnica debe centrarse en diversos aspectos, como los riesgos asociados al uso de grandes volúmenes de agua con aditivos para sostener el flujo de los hidrocarburos después de la fractura de las rocas, el manejo de aguas residuales, el impacto en la sismicidad de las zonas circundantes, la intensidad de las operaciones y el flujo de equipos, insumos y personas, entre otros aspectos.

El informe concluyó que la explotación de Yacimientos No Convencionales podría ser viable siempre que los residentes puedan aprovechar las oportunidades generadas por las operaciones, los servicios públicos puedan mejorar significativamente y los riesgos sean adecuadamente previstos, gestionados o compensados.

Basándose en las recomendaciones de los 13 expertos independientes y en las inquietudes y observaciones de la ciudadanía, se estableció un marco regulatorio para la ejecución de los Proyectos Piloto de Investigación Integral. Este marco abarca temas técnicos, ambientales, sociales, institucionales, de salud y transparencia, con el objetivo de tener una visión completa de la aplicación de la técnica FH-PH en el territorio colombiano.

Durante finales del año 2019 y principios del 2020 el Gobierno nacional en cabeza de los Ministerios de Ambiente, Minas, Hacienda, Salud y del Interior, avanzó en la reglamentación del desarrollo de los proyectos Piloto de Investigación Integral, lográndose concertar y expedir el Decreto número 328 de 2020 del Ministerio de Minas y Energía, el cual adiciona el Decreto número 1073 de 2015.

El Decreto número 328 de 2020, estableció los criterios y procedimientos para adelantar los Proyectos Piloto de Investigación Integral sobre Yacimientos No Convencionales de hidrocarburos mediante la utilización de la técnica de Fracturamiento Hidráulico Multietapa con Perforación Horizontal (FH-PH) en roca generadora.

Como lo define el Decreto número 328 de 2020, *“los Proyectos Piloto de Investigación Integral, son procesos experimentales, científicos y técnicos de carácter temporal que se desarrollan en un polígono específico, y que buscan: (i) recopilar información ambiental, técnica, operacional y dimensionamiento los Yacimientos No Convencionales (YNC) que requieran el uso de la técnica de Fracturamiento Hidráulico Multietapa con Perforación Horizontal, FH – PH, para su extracción; (ii) generar conocimiento para fortalecimiento institucional; promover la participación ciudadana, la transparencia y acceso a la información; y (iii) evaluar los efectos del Fracturamiento Hidráulico Multietapa con Perforación Horizontal - FH-PH,*

*así como las condiciones de diseño, vigilancia, monitoreo y control que se establezcan”*⁵.

Así mismo, el Decreto número 328 de 2020, estableció que los Proyectos Piloto de Investigación Integral podrán ser desarrollados mediante la celebración de los mecanismos contractuales y los requisitos que establezca la Agencia Nacional de Hidrocarburos.

En este sentido y conforme a las competencias asignadas a la Agencia Nacional de Hidrocarburos, el Consejo Directivo de la Entidad expidió el Acuerdo número 06 del 11 de septiembre de 2020 *“por el cual se adopta el reglamento de selección de contratistas y condiciones contractuales especiales para el desarrollo de proyectos de investigación en el marco de los Proyectos Piloto de Investigación Integral”*. Este reglamento dispuso como mecanismo contractual la celebración de un Contrato Especial de Proyecto de Investigación – CEPI, con la siguiente definición:

*“Contrato Especial de Proyecto de Investigación o CEPI: Negocio jurídico adoptado por el Consejo Directivo y suscrito entre el interesado y la ANH para la realización de los Proyectos de Investigación en desarrollo de Proyectos Piloto de Investigación Integral y referido como “mecanismo contractual” en el Decreto número 328 de 2020.”*⁶

En este marco, la Agencia Nacional de Hidrocarburos, dentro de la vigencia 2020 inició el Proceso de Selección de Contratistas para el desarrollo de Proyectos de Investigación sobre la utilización en Yacimientos No Convencionales de la técnica de Fracturamiento Hidráulico Multietapa con Perforación Horizontal – FHPH; estableciendo el reglamento y condiciones contractuales especiales.

Resultado del proceso de selección adelantado por la ANH, se adjudicaron los Contratos Especiales de Proyecto de Investigación denominados Kalé y Platero en la cuenca del Valle Medio del Magdalena, a las compañías ECOPEPETROL S.A. y EXXONMOBIL EXPLORATION COLOMBIA LIMITED, respectivamente.

Posteriormente, la ANH autorizó la cesión de intereses de participación en los dos PPII: ExxonMobil cedió a Ecopetrol el 37,5% de su participación en el CEPI Platero; y Ecopetrol cedió a ExxonMobil el 37,5% de su participación en el CEPI Kalé. Como resultado de estas sesiones, Ecopetrol quedó como el operador de ambos PPII.

En este contexto, mediante la celebración de los Contratos Especiales de Proyectos de Investigación (CEPI), la ejecución de Proyectos Piloto de Investigación Integral – PPII, representa una alternativa en la búsqueda de recursos energéticos

⁵ <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=30038909>

⁶ <https://www.anh.gov.co/documents/3287/ACUERDO20No.200620DE201120DE20SEPTIEMBRE20DE202020.pdf>

que puedan aumentar las reservas y prevenir desabastecimiento energético en el país. Estos proyectos, de naturaleza experimental, científica y técnica, y de carácter temporal, no están sujetos a las mismas exigencias de exploración y de paso de fase de exploración a explotación que los contratos de Exploración y Producción de hidrocarburos⁷.

Los resultados de los estudios llevados a cabo en el marco de los Contratos Especiales de Proyectos de Investigación (CEPI) proporcionarán información valiosa para evaluar la viabilidad de la técnica aplicada en Colombia y determinar si se cumplen los requisitos para proceder con la exploración y explotación comercial en áreas con potencial de hidrocarburos en Yacimientos No Convencionales mediante la técnica de Fracturamiento Hidráulico Multietapa mediante Perforación Horizontal - FH-PH. Asimismo, ayudarán a identificar posibles mejoras en términos de aspectos institucionales, técnicos, ambientales, normativos y sociales⁸.

En el escenario actual debe tenerse presente que, el Consejo de Estado, en sede judicial, dentro del trámite del control de nulidad simple con radicado 11001-03-26-000-2016-00140-00(57819)⁹, mediante auto del diecisiete (17) de septiembre de 2019, permitió al Estado realizar los Proyectos Piloto Integrales de Investigación – PPII, como experimentos de carácter técnico y científico, según los requerimientos señalados en el Informe de la Comisión Interdisciplinaria Independiente de Expertos, para generar evidencia y tomar decisiones sobre la utilización o no de la técnica de FH- PH en Colombia¹⁰.

Así mismo, mediante providencia del cuatro (4) de septiembre de 2020, dentro del proceso de nulidad con radicación 11001-03-26-000-2020-00042-00

⁷ Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH). (2020). Estudios previos sobre la viabilidad técnica, jurídica y económica financiera del proyecto de términos de referencia para la selección de contratistas para el desarrollo de proyectos de investigación sobre la utilización en Yacimientos No Convencionales de la técnica de Fracturamiento Hidráulico Multietapa con Perforación Horizontal – FHPH. Tomado de: https://www.anh.gov.co/documents/130/2._Estudios_Previos.pdf

⁸ *Ibidem*.

⁹ Demanda de nulidad simple contra del Decreto 3004 del 16 de diciembre de 2013, “por el cual se establecen los criterios y procedimientos para la exploración y explotación de hidrocarburos en yacimientos no convencionales”, y la Resolución 90341 del 27 de marzo de 2014, “por la cual se establecen requerimientos técnicos y procedimientos para la exploración y explotación de hidrocarburos en yacimientos no convencionales”. Ambos actos administrativos expedidos por el Ministerio de Minas y Energía.

¹⁰ Mediante la sentencia de siete (7) de julio de 2022 dentro del expediente 11001-03-26-000-2016-00140-00 (57819), el Consejo de Estado negó las pretensiones de la demanda, que buscaba declarar la nulidad del Decreto 3004 de 2013 y de la Resolución 90341 de 2014 del Ministerio de Minas y Energía.

(65992)¹¹, el Consejo de Estado negó la medida cautelar de suspensión provisional del Decreto 328 de 28 de febrero de 2020, “*Por el cual se fijan lineamientos para adelantar Proyectos Piloto de Investigación Integral – PPII sobre Yacimientos No Convencionales (YNC) de hidrocarburos con la utilización de la técnica de Fracturamiento Hidráulico Multietapa con Perforación Horizontal – FH-PH, y se dictan otras disposiciones*”.

El proceso con Radicación 11001-03-26-000-2020-0042-00 (65992) fue acumulado mediante auto de veintiséis (26) de abril de 2021, con el proceso con Radicado 11001-03-26-000-2020-00052-00 (66049) dirigido a pretender la nulidad del artículo 2.2.1.1.1A.2.3 del Decreto 328 de 2020. El Consejo de Estado, mediante auto del veintiséis (26) de noviembre de 2021 negó las medidas cautelares solicitadas en el marco de los procesos 65992 y 66049 que pretendían la suspensión provisional de los efectos del Decreto 328, decisión confirmada mediante providencia del tres (3) de junio de 2022.

2.2. Sustento Técnico

La técnica de Fracturamiento Hidráulico Multietapa con Perforación Horizontal (FH-PH) —denominada fracking—, “*es el conjunto de operaciones de completamiento para explorar y producir los hidrocarburos contenidos en los poros de las rocas generadoras del tipo gas y petróleo de lutitas (shale), del tipo Oil Shale y Gas Shale, es decir, petróleo en lutitas y gas en lutitas, respectivamente*”. (Bustos, 2013)¹².

Para extraer los hidrocarburos atrapados en las fracturas de la roca generadora en un YNC, es necesario fracturar la roca y conectarla con el hueco de producción. De acuerdo con Campetrol (2019), “la técnica más eficiente para este fin, es el fracturamiento hidráulico, conocido como Fracking, el cual, según SPE (Society of Petroleum Engineers), está probado con éxito en más de dos millones y medio de pozos a nivel global”¹³.

El Decreto 328 de 2020, del Ministerio de Minas y Energía, define la técnica de Fracturamiento Hidráulico Multietapa con Perforación Horizontal - FH-PH, como:

“Técnica usada en la extracción de gas o petróleo en Yacimientos No Convencionales - YNC, como lutitas y carbonatos apretados de baja porosidad y permeabilidad, mediante la cual se inyecta en

¹¹ Demanda de nulidad por inconstitucionalidad que solicita la nulidad del Decreto 328 de veintiocho (28) de febrero de 2020, “Por el cual se fijan lineamientos para adelantar Proyectos Piloto de Investigación Integral – PPII sobre Yacimientos No Convencionales – YNC de hidrocarburos con la utilización de la técnica de Fracturamiento Hidráulico Multietapa con Perforación Horizontal – FH-PH, y se dictan otras disposiciones”.

¹² Bustos, J. G. (2013). Aplicación de la Fractura Hidráulica en la Cuenca Oriente Ecuatoriana. Tomado de: <https://www.ucm.es/tectonofisica-aplicada/direccion-trabajos>

¹³ <https://campetrol.org/wp-content/uploads/2022/12/Libro-Campetrol.-El-Fracking-Una-Decision-de-pais.pdf>

una o varias etapas, un fluido compuesto por agua, propante y aditivos a presiones controladas con el objetivo de generar canales que faciliten el flujo de los fluidos de la formación productora al pozo perforado horizontalmente. Esta técnica difiere de las técnicas utilizadas en los yacimientos convencionales en los que se utiliza el fracturamiento hidráulico y en los Yacimientos No Convencionales - YNC de gas metano asociado a los mantos de carbón y las arenas bituminosas”¹⁴.

En este sentido, el FH-PH combina técnicas de uso común en la industria: perforación horizontal de los pozos de petróleo o de gas y estimulación o fracturamiento hidráulico multietapa, que ocurre en rocas de baja permeabilidad generadoras de hidrocarburos. (ACP, 2020)¹⁵:

- Fracturamiento hidráulico: Según la Administración de Información Energética de EE. UU. (2018), el fracturamiento hidráulico es una técnica de estimulación que consiste en inyectar un fluido a alta presión en la formación del yacimiento (roca). Esta presión supera la presión de fractura de la roca, creando una trayectoria de flujo altamente conductivo entre el yacimiento y el pozo.

La fracturación hidráulica es una técnica de terminación, lo que significa que se realiza después de que se ha perforado el pozo de petróleo o gas natural. Al igual que la perforación horizontal, esta técnica se ha practicado durante muchos años en la industria petrolera.

El fluido inyectado contiene un apuntalante (partículas sólidas pequeñas, generalmente arena o un sólido granular artificial de tamaño similar) que abre las fracturas en expansión. El apuntalante mantiene la fractura abierta, lo que permite que los hidrocarburos como el petróleo crudo y el gas natural fluyan más fácilmente desde el área de superficie adicional a la formación rocosa proporcionada por las fracturas, de regreso al pozo (el orificio perforado) y luego a la superficie. (IEA, 2018).

- Perforación horizontal y adopción del fracturamiento hidráulico multietapa: Los avances tecnológicos, como la perforación horizontal, han impulsado la adopción del fracturamiento hidráulico a través de una o varias etapas. Esta técnica facilita la extracción de petróleo y gas natural atrapado en formaciones de baja permeabilidad, que no pueden explotarse mediante métodos convencionales.

Como se ha mencionado, esta tecnología, que ha sido desarrollada desde la década de 1950 para mejorar la comunicación entre el yacimiento y

el pozo y de esta manera aumentar su capacidad de producción, no es exclusiva de los YNC, pues combina técnicas aplicadas de forma rutinaria en yacimientos convencionales. *“Diversos factores naturales o inducidos (deposiciones orgánicas e inorgánicas, bancos de condensados, entre otros) pueden reducir la permeabilidad original del yacimiento, requiriendo la creación de canales auxiliares de flujo. La diferencia entre la estimulación en un yacimiento convencional y uno no convencional radica en las condiciones de operación. En YNC, las rocas son más duras y de menor permeabilidad, por lo que se requiere una mayor presión de inyección, lo que aumenta la logística y el costo de la estimulación (Campetrol, 2019)”¹⁶.*

La exploración y producción de los yacimientos en roca generadora, las buenas y mejores prácticas de industria de hidrocarburos alcanzadas mediante la investigación científica, el desarrollo tecnológico, las innovaciones en la ingeniería y la regulación apropiada, demuestran que las actividades para el aprovechamiento de estos recursos se pueden desarrollar de manera segura.

Hasta ahora, en Colombia, no se han realizado actividades de fracturamiento hidráulico multietapa a través de pozos horizontales (FH-PH) en yacimientos no convencionales.

Bajo las anteriores aclaraciones, es pertinente señalar que, la formulación de los Proyectos Piloto de Investigación Integral (PPII) se sustenta en un sólido marco normativo que regula de manera detallada aspectos ambientales, técnicos, sociales, de monitoreo sísmico y de la línea base de radiación ionizante de fuentes naturales. Este enfoque establece un precedente significativo en la generación de conocimiento en el país. La elaboración de estos lineamientos contó con la participación de entidades reconocidas por su liderazgo en ciencia e investigación, como el Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander Von Humboldt (IAVH), el Servicio Geológico Colombiano (SGC) y el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM).

Según ha señalado Ecopetrol, los Estudios de Impacto Ambiental llevados a cabo realizaron una caracterización exhaustiva de los aspectos abióticos, bióticos, socioeconómicos y ambientales a nivel local y regional. Esta caracterización estableció sólidas líneas base que permiten comprender la relación entre el entorno y los posibles impactos de las actividades del proyecto. Estas líneas base locales proveen información crucial sobre las características ambientales del área de influencia del proyecto antes de su implementación, lo que resulta

¹⁴ <https://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?id=30038909>.

¹⁵ Asociación Colombiana del Petróleo (ACP). (2020). ¿Por qué debemos darle la oportunidad al Fracking en Colombia? <https://acp.com.co/web2017/es/publicaciones-e-informes>

¹⁶ Cámara Colombiana de Bienes y Servicios de Petróleo, Gas y Energía (Campetrol). (2019). El Fracking: Una decisión de País. Tomado de: <https://campetrol.org/wp-content/uploads/2022/12/Libro-Campetrol.-El-Fracking-Una-Decision-de-pais.pdf>

fundamental para el monitoreo ambiental de los PPII y otras actividades en la región (Ecopetrol, 2022¹⁷).

Los estudios se llevaron a cabo siguiendo metodologías avaladas para la captura, procesamiento y análisis de datos, muchas de ellas aplicadas por primera vez en estudios ambientales en el país. Esto permitió definir medidas de manejo dirigidas a prevenir, corregir, mitigar y/o compensar los impactos ambientales, garantizando así la protección del medio ambiente y las comunidades locales.

Es relevante destacar que, la ubicación de los proyectos, así como las áreas de intervención, se seleccionaron considerando la sensibilidad ambiental de la región, priorizando la protección de los ecosistemas sensibles y el cumplimiento estricto de la normativa ambiental. Los proyectos no implican la afectación de coberturas naturales o seminaturales para la adecuación y mantenimiento de vías, locaciones o actividades de apoyo.

Además, se diseñaron medidas de manejo complementarias para evitar la afectación de la fauna, mitigar los niveles de ruido y garantizar el monitoreo constante para detectar posibles fugas y prevenir emisiones inadvertidas de metano a la atmósfera. (Ecopetrol, 2022¹⁸).

Los PPII también incluyen la compensación de las emisiones generadas por el proyecto mediante bonos de carbono para la implementación de Soluciones Naturales del Clima. Se contempla un estricto monitoreo para garantizar la detección temprana de fugas y evitar emisiones de metano. Además, se proyectaron inversiones relacionadas con el consumo de agua de los proyectos para proteger el recurso hídrico en la región y la implementación de los proyectos de rehabilitación de ecosistemas alterados por actividades agropecuarias. (Ecopetrol, 2022¹⁹).

2.3. Sustento Económico

El sector petrolero ha desempeñado un papel históricamente relevante en el mejoramiento de la calidad de vida y el desarrollo social y económico de las regiones de Colombia, a través de la renta petrolera, las regalías que genera y la inversión social directa que realiza. Este efecto positivo se espera también del desarrollo de los Proyectos Piloto de Investigación Integral (PPII) y, eventualmente, de la aplicación de la técnica con fines comerciales, previendo, antes que nada, que su no desarrollo pone en riesgo inminente la soberanía energética del país, que se vería abocado al desabastecimiento del recurso hidrocarbúfero.

El estudio del Instituto de Ciencia Política 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 2022, indica:

“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.”²⁰

En caso de perder la autosuficiencia energética, Colombia no sólo se vería avocada a importar gas y petróleo, sino que también debería afrontar esta realidad con una tasa de cambio más elevada en la medida que el flujo de dólares de nuestra economía se vería reducida a la mitad, *ceteris paribus*.²¹

En efecto, el sector de hidrocarburos contempla en los contratos de exploración y producción inversiones sociales obligatorias en las áreas de influencia de las operaciones, equivalentes a un mínimo del 1% de las inversiones realizadas por la empresa en el bloque en cada etapa de desarrollo del contrato. Además, los PPII, como fueron concebidos bajo el marco del Decreto 328 de 2020, establecen la participación económica de las comunidades, con lo cual los contratistas destinan una suma complementaria de inversión social por cada pozo perforado al que se le aplique la técnica de Fracturamiento Hidráulico Multietapa con Perforación Horizontal (FH-PH), para proyectos en favor de las comunidades, de acuerdo a las condiciones establecidas por la Agencia Nacional de Hidrocarburos y con base en ejercicios de Planeación Participativa con las comunidades.

²⁰ ICP. (2022). Fracturación Hidráulica con Perforación Horizontal de los Yacimientos No Convencionales: oportunidades y retos para garantizar la seguridad energética y el desarrollo social en Colombia. <https://icpcolombia.org/fracking-fracturacion-hidraulica-con-perforacion-horizontal-de-los-yacimientos-no-convencionales/>

²¹ UPME. (2018). Plan Indicativo de Abastecimiento de Combustibles Líquidos. Bogotá, Colombia. Disponible en: http://www1.upme.gov.co/Hidrocarburos/publicaciones/Plan_Abastecimiento_Combustibles_Liquidios_Final2019.pdf. Al respecto, y para obtener información relevante y resumida sobre el tema, consultar: López, A. (2019). El país se acerca a importar petróleo, advierte la Upme. Portafolio. Disponible en: <https://www.portafolio.co/economia/el-pais-se-acerca-a-importar-petroleo-advierte-la-upme-529772>; Semana. (2020). El país tendrá que escoger entre importar petróleo o hacer fracking por estas cinco razones económicas. Disponible en: <https://www.semana.com/economia/articulo/el-pais-tendra-que-escoger-entre-importar-petroleo-o-hacer-fracking-por-estas-cinco-razones-economicas/202017/>.

¹⁷ Ecopetrol. (2022). Concepto sobre el Proyecto de Ley no. 114 de 2022 Senado. Gaceta del Congreso 1167 de 2022.

¹⁸ *Ibidem*.

¹⁹ Ecopetrol. (2022). Concepto sobre el Proyecto de Ley no. 114 de 2022 Senado.

En este contexto, las comunidades de todo el país se beneficiarían directamente, a través de proyectos discutidos socialmente con los beneficiarios y de las inversiones de la empresa, e indirectamente, de los ingresos generados por las actividades económicas del municipio cuando se desarrolla un proyecto petrolero y de las regalías derivadas de los volúmenes de extracción. Esto contribuye a reducir la conflictividad y a generar mejores condiciones de desarrollo para las comunidades.

En Colombia, empresas como Ecopetrol, ExxonMobil y ConocoPhillips, han manifestado su interés por desarrollar este tipo de proyectos en el país, mientras eso sucede, Ecopetrol en Estados Unidos inició operaciones con su socio Oxy en el estado de Texas en el año 2019 en la producción de petróleo con esta técnica.

“Después de 3 años desde el inicio de operaciones, en mayo del 2023 la asociación entre Ecopetrol y Oxy alcanzó una producción récord de 100 mil barriles diarios de petróleo equivalente (antes de regalías) en la cuenca del Permian, en los Estados Unidos.

De esta cifra, 62 mil barriles corresponden a la participación de Ecopetrol, lo que representa un logro muy importante para la Empresa en materia de crecimiento de la producción en activos de ciclo corto”

Si se comparan los resultados, se evidencia en su Informe de Gestión “Las ventas internacionales, que representaron el 55% del total, evidenciaron un incremento del 24.1%, debido al efecto de:

- Aumento del 18.4% (+68.4 kbped) en exportaciones de crudo explicadas principalmente por mayor disponibilidad operativa y mayor producción.
- Aumento del 48.9% (+37.3 kbped) en exportaciones de productos debido a la mayor disponibilidad de las refinerías, principalmente en Cartagena, apalancada por la operación continua de la Interconexión de Plantas de Crudo de Cartagena (IPCC).
- Aumento del 55.7% (+4.4 kbped) en ventas de gas natural por éxito en campaña de desarrollo en Permian”²².

La producción exitosa de gas natural mediante fracturamiento hidráulico multietapa en Texas ha proporcionado un respaldo financiero crucial para Ecopetrol, permitiéndole mantener su posición en el mercado y continuar con sus operaciones, a pesar de los informes presentados en el mes de febrero del 2024 sobre los resultados financieros obtenidos durante la vigencia 2023, donde se reporta una caída de 42,9 %, frente a las utilidades de 2022.

“Dado que el país aún no ha desarrollado yacimientos no convencionales, no se tienen cifras observadas del impacto de esta actividad en las

cuentas fiscales. Hay estimaciones basadas en numerosos supuestos que no las hace comparables, y que se resumen a continuación:

- La ACP (2018) hace estimaciones de los efectos económicos sobre la base de un “proyecto tipo”, cuya inversión estaría entre los US\$10.000 y US\$15.000 millones con una perforación de 800 a 1.400 pozos en etapa de producción. Un proyecto como estos podría generar más de 10.000 millones de dólares durante su vida útil (30 años) en impuestos, derechos económicos contractuales, dividendos y regalías, lo cual equivaldría a aproximadamente 500 millones de dólares por año, es decir, 1,5 billones de pesos anuales.
- En el escenario de Ecopetrol (2019), en la etapa de desarrollo de los no convencionales en el Valle Medio del Magdalena se podrían generar regalías anuales del orden de US\$1.000 millones (aproximadamente \$3 billones de pesos).
- Martínez desde Fedesarrollo (2018), trabajando con supuestos conservadores y menos optimistas, encuentra que el efecto en los ingresos del GNC estaría entre \$300 y 700 mil millones de ingresos adicionales al año (US\$100 – US\$200 millones/año).

Cabe resaltar que la institucionalidad creada con la regla fiscal y el nuevo régimen de regalías en años recientes permitirán a futuro suavizar los efectos cíclicos de los ingresos petroleros en las finanzas públicas, en caso de ocurrencia. Ello resulta de la inclusión de fondos de ahorro en el gobierno central y en Sistema General de Regalías, que permiten ahorrar una parte de los ingresos temporales excedentarios en épocas de altos precios y/o producción, para sustentar los niveles futuros de gasto mediante su eventual desahorro en épocas de destorcida. Como ya se mencionó, estos mecanismos entraron en vigor hacia el final del período de precios elevados, por lo que no constituyeron ahorros significativos y su efecto contracíclico fue limitado, especialmente en el gobierno central. En el caso de las regalías, los bajos niveles de ejecución permitieron conformar un volumen de ahorro para sostener el gasto en estos años y evitar un ajuste fiscal fuerte a nivel regional”²³.

Así mismo, con relación al impacto en las cuentas externas, el PIB y la generación de empleo, la Comisión destacó:

En el escenario planteado por Ecopetrol (2019), en la etapa de desarrollo en el Valle Medio del Magdalena las exportaciones de crudo podrían llegar a US\$17.800 millones de dólares (en 2017 el país registró exportaciones totales por US\$37.880

²² <https://files.ecopetrol.com.co/web/esp/financiera/resultados2023/MASTER%20-%20Reporte%204T23%20Ecopetrol%20VF.pdf>

²³ <https://foronacionalambiental.org.co/wp-content/uploads/2023/03/Informe-de-la-Comision-de-expertos-para-la-exploracion-de-Yacimientos-No-Convencionales-en-Colombia.pdf>

millones). Sus cálculos también indicarían que el desarrollo de no convencionales en esta zona podría aportar IED en montos anuales cercanos a los US\$5.200 millones (el 35% de la IED total de 2017).

En un escenario bastante moderado de utilización de métodos no convencionales como el contemplado por Martínez (2018), y utilizando la senda de precios del MFMP, el impacto en las cuentas externas, medido como el efecto en términos del balance de la cuenta corriente, estaría entre 0,2% y 0,6% del PIB, que es significativo”²⁴.

(...).

“Ecopetrol (2019), tomando como punto de partida un supuesto de encadenamientos hacia atrás de 1,8 (ligeramente más elevado que el encontrado en estudios para Colombia, en donde por supuesto solo se considera producción convencional), estima que, en la etapa de desarrollo de no convencionales en el valle Medio del Magdalena, la explotación podría aportar US\$34.300 millones al PIB, cifra que equivale a aproximadamente el 10% del PIB de 2017 y 35 .000 empleos (directos, indirectos e inducidos) al año durante 30 años.

De acuerdo con la ACP (2018), un “proyecto tipo”, como se definió antes (sección 10.3.3), podría generar 5.000 empleos, concentrados en las zonas productoras. Sus estimaciones indican que por cada empleo directo se apalancarían entre 2,5 a 3 empleos indirectos e inducidos.

En cuanto al impacto en crecimiento económico en el mediano plazo, el estudio de Martínez (2018), que supone escenarios moderados de producción de no convencionales y un escenario de precios como el del Marco Fiscal del gobierno, encuentra un impacto pequeño, lo cual se explica por la baja participación del petróleo en el PIB en este escenario y también porque la producción de estos hidrocarburos se va incorporando gradualmente”²⁵.

De igual manera, con relación al impacto de los hidrocarburos, y en especial de los PPII en el desarrollo regional, el informe de la Comisión de Expertos, manifestó:

“Aunque no se ha desarrollado fracking en Colombia, sobre los contratos de exploración y explotación de hidrocarburos, en general la ANH ha exigido que las empresas petroleras orienten al menos el 1% de los planes de inversión en exploración y explotación a inversiones sociales en el área de influencia de los proyectos a través de los llamados Planes de Beneficios para las Comunidades, PBC. La ANH define el tipo de proyectos sociales en los que se puede invertir, los cuales deben ser coherentes con los objetivos de desarrollo nacional y regional. Asimismo, exige que en el desarrollo de los PBC se promueva una fluida comunicación con las comunidades en cuanto a los objetivos y los

resultados, y requiere que haya auditoría externa sobre los proyectos”^{26, 27} .(...)

IV. MARCO NORMATIVO:

Marco Constitucional:

Constitución Política de Colombia

Artículo 8º: Es obligación del Estado y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación.

Artículo 79: Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarla. Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines.

Artículo 80: El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. (...).

Marco Legal:

Conpes 3517 de 12 de mayo 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 2 de septiembre 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 16 de mayo 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 26 de diciembre de 2013 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.

Acuerdo número 003 de 26 de marzo de 2014 de la Agencia Nacional de Hidrocarburos. Por el cual se adiciona el Acuerdo 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

Resolución número 0421 de 20 de marzo de 2014 del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Por el que se adoptan los términos de referencia para la elaboración del Estudio de Impacto Ambiental para los proyectos de perforación exploratoria de hidrocarburos y se toman otras determinaciones.

Resolución número 90341 de 27 de marzo de 2014 del Ministerio de Minas y Energía. Por

²⁶ *Ibidem*

²⁷ Consideraciones generales del proyecto tomadas de la exposición de motivos del proyecto de ley

²⁴ *Ibidem*

²⁵ *Ibidem*

el cual se establecen requerimientos técnicos y procedimientos para la exploración y explotación de hidrocarburos en yacimientos no convencionales.

27 de octubre de 2018. Conformación de la Comisión Interdisciplinaria Independiente de Expertos.

3 de abril de 2019. Informe sobre los 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, elaborado por la Comisión Interdisciplinaria Independiente de Expertos

Ley 1955 de 25 de mayo de 2019. Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”. Bases del PND, “Pacto por los recursos minero-energéticos para el crecimiento sostenible y la expansión de oportunidades”, Título IX, Capítulo B “Seguridad energética para el desarrollo productivo”.

Decreto número 328 de 28 de febrero de 2020. Por el cual se fijan lineamientos para adelantar Proyectos Piloto de Investigación Integral (PPII) sobre Yacimientos No Convencionales (YNC) de hidrocarburos con la utilización de la técnica de Fracturamiento Hidráulico Multietapa con Perforación Horizontal (FH-PH), y se dictan otras disposiciones.

Resolución número 40185 de 7 de julio de 2020 del Ministerio de Minas y Energía. Por la cual se establecen lineamientos técnicos 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).

Resolución número 0904 de 20 de agosto de 2020 de los Ministerios del Interior y de Minas y Energía. Por la cual se fijan lineamientos sociales para el desarrollo de los Proyectos Piloto de Investigación Integral -PPII en Yacimientos no Convencionales de Hidrocarburos a través de la técnica de Fracturamiento Hidráulico Multietapa con Perforación Horizontal -FH- PH.

Acuerdo número 006 de 11 de septiembre de 2020 de la Agencia Nacional de Hidrocarburos. Por el cual se adopta el reglamento de selección de contratistas y condiciones contractuales especiales para el desarrollo de proyectos de investigación en el marco de los proyectos piloto de investigación integral.

Resolución número 0613 de 14 de septiembre de 2020 de la Agencia Nacional de Hidrocarburos. Por la cual se ordena la apertura del Proceso de Selección de Contratistas para el desarrollo de Proyectos de Investigación sobre la utilización en Yacimientos No Convencionales de la técnica de Fracturamiento Hidráulico Multietapa con Perforación Horizontal – FHPH”.

Resolución número 0821 de 24 de septiembre de 2020 del Ministerio de Ambiente y desarrollo Sostenible. Por la cual se expiden los Términos de Referencia para la Elaboración del Estudio de Impacto Ambiental –EIA de Proyectos Piloto de Investigación Integral -PPII sobre Yacimientos no Convencionales -YNC de hidrocarburos con utilización de la técnica de Fracturamiento Hidráulico multietapa con Perforación Horizontal -FH-PH.

Acuerdo número 008 de 29 de octubre de 2020 de la Agencia Nacional de Hidrocarburos. Por el cual se modifican los Términos de Referencia Definitivos del Proceso de Selección de Contratistas para el desarrollo de Proyectos de Investigación sobre utilización en Yacimientos No Convencionales de la técnica de Fracturamiento Hidráulico Multietapa con Perforación Horizontal.

Resolución número 304 de 30 de octubre de 2020 del Servicio Geológico Colombiano. 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.

Resolución número 0802 de 25 de noviembre de 2020 de la Agencia Nacional de Hidrocarburos. Por la cual se adjudica un Contrato Especial de Proyecto de Investigación, en la primera ronda del Proceso de Selección de Contratistas para el desarrollo de Proyectos de Investigación.

Lineamientos NORM (V.3) de enero de 2021 del Servicio Geológico Colombiano. Lineamientos Técnicos para el Procedimiento de Muestreo y Análisis de Laboratorio de Materiales Radiactivos de Origen Natural en los PPII.

Resolución número 40009 de 14 de enero de 2021 del Ministerio de Minas y Energía. Por la cual se establecen los lineamientos para el desarrollo de la fiscalización de proyectos de exploración y explotación de hidrocarburos en Colombia y se dictan otras disposiciones.

Resolución número 40011 de 15 de enero de 2021 del Ministerio de Minas y Energía. Por la cual se modifica la Resolución número 40185 de 2020.

Acuerdo número 004 de 28 de febrero de 2021 de la Agencia Nacional de Hidrocarburos. Por el cual se modifica el Acuerdo número 06 de 2020, mediante el que se adoptó el reglamento de selección de contratistas y condiciones contractuales especiales para el desarrollo de Proyectos de Investigación en el marco de los Proyectos Piloto de Investigación Integral.

Resolución número 0154 de 08 de abril de 2021 de la Agencia Nacional de Hidrocarburos. Por la cual se adjudica un Contrato Especial de Proyecto de Investigación, en la Segunda Ronda del Proceso de Selección de Contratistas para el desarrollo de Proyectos de Investigación.

Resolución número 1541 de 2021 de 4 de octubre de 2021 del Ministerio de Salud y Protección Social. Por la cual se establecen los lineamientos para que los municipios determinen la línea base de salud para el desarrollo de los Proyectos Piloto de Investigación Integral -PPII sobre Yacimientos No Convencionales-YNOC de hidrocarburos con la utilización de la técnica de Fracturamiento Hidráulico Multietapa con Perforación Horizontal -FH-PH.

Acuerdo número 010 de 12 de noviembre de 2021 de la Agencia Nacional de Hidrocarburos. Por el cual se establecen lineamientos generales y se amplía el ámbito geográfico para la acreditación de obligaciones exploratorias.

Acuerdo número 09 del 4 de noviembre de 2022 de la Agencia Nacional de Hidrocarburos. Por el cual se autoriza a la administración de la ANH a convenir con los contratistas la modificación de los Contratos Especiales para Proyectos de Investigación – (CEPI).

Marco Jurisprudencial:

Auto del 17 de septiembre de 2019 del Consejo de Estado (Radicado 11001-03-26-000-2016-00140-00 [57819]). Autoriza al Estado colombiano realizar los Proyectos Piloto Integrales de Investigación – PPII, como experimentos de carácter técnico y científico, según los requerimientos señalados en el Informe de la Comisión Interdisciplinaria Independiente de Expertos.

Auto del 4 de septiembre de 2020 del Consejo de Estado (Radicado 11001-03-26-000-2020-00042-00 [65992]). Niega la medida cautelar de suspensión provisional del Decreto 328 de 28 de febrero de 2020, “Por el cual se fijan lineamientos para adelantar Proyectos Piloto de Investigación Integral – PPII sobre Yacimientos No Convencionales – YNC de hidrocarburos con la utilización de la técnica de Fracturamiento Hidráulico Multietapa con Perforación Horizontal – FH-PH, y se dictan otras disposiciones”.

Auto del 26 de noviembre de 2021 del Consejo de Estado (Radicados 11001-03-26-000-2020-00042-00 [65992] y 11001-03-26-000-2020-00052-00 [66049]). Niega las medidas cautelares solicitadas en el marco de los procesos 65992 y 66049 acumulados, de suspensión provisional de los efectos del del Decreto 328 de 2020.

Auto del 3 de junio de 2022 del Consejo de Estado (Radicados 11001-03-26-000-2020-00042-00 [65992] y 11001-03-26-000-2020-00052-00 [66049]). Confirma la decisión adoptada en el auto del veintiséis (26) de noviembre de 2021 que negó las medidas cautelares solicitadas en el proceso 66049 acumulado con el 65992 que pretendía la suspensión provisional de los efectos del artículo 2.2.1.1.A.2.3 del Decreto 328 de 2020.

Sentencia del 7 de julio de 2022 del Consejo de Estado (Radicado 110010326000201600140-00 [57819]). Niega las pretensiones de la demanda, que buscaba declarar la nulidad del Decreto 3004 de 2013

del Ministerio de Minas y Energía, mediante el cual “se establecen los criterios y procedimientos para la exploración y explotación de hidrocarburos en yacimientos no convencionales” y de la Resolución 90341 de 2014 que regulaba “los requerimientos técnicos y procedimientos para la exploración y explotación de hidrocarburos en yacimientos no convencionales, excepto las arenas bituminosas e hidratos de metano, con el fin de que las actividades que desarrollen las personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, garanticen el desarrollo sostenible de la actividad industrial”.

V. IMPACTO FISCAL

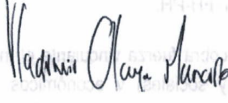
Como indica claramente la exposición de motivos del proyecto, esta iniciativa no implica un impacto fiscal obligatorio que requiera la aprobación previa del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Es importante recalcar que esta ley simplemente autoriza al Gobierno nacional a asignar recursos de su presupuesto. Por lo tanto, cualquier gasto que se realice como resultado de esta disposición dependerá exclusivamente de la decisión autónoma del ejecutivo, así como de los análisis de viabilidad técnica y económica que se lleven a cabo en cada caso específico.


VI. DECLARACIÓN DE IMPEDIMENTOS:

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992, se advierte que no existen circunstancias o eventos que puedan generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto según artículo 286 de la misma ley. Lo anterior, de cualquier forma, no es óbice para que quien así lo tenga a bien lo declare habiéndolo encontrado.

VII. PROPOSICIÓN

En mérito de lo expuesto, rindo **Ponencia Positiva** y solicito a los honorables Representantes de la Comisión Quinta de la Cámara de Representantes, dar curso al Primer Debate del proyecto de ley.


Edinson Vladimir Olaya Mancipe
REPRESENTANTE A LA CAMARA
Coordinador Ponente


Óscar Leonardo Villamizar Meneses
Representante a la Cámara por
Santander
Ponente

PROYECTO DE LEY NÚMERO 327 DE 2024 CÁMARA

por medio del cual se garantiza la soberanía y autosuficiencia energética del país, se permiten los proyectos piloto de investigación integral sobre yacimientos no convencionales mediante la utilización de la técnica de fracturamiento hidráulico multietapa con perforación horizontal y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. Objeto. La presente ley tiene como objeto, la promoción de la investigación científica como herramienta objetiva y basada en datos que permita determinar la viabilidad de la utilización de la técnica de Fracturamiento Hidráulico Multietapa con un Perforación Horizontal (FH-PH) en Colombia a partir de los Proyectos Piloto de Investigación Integral, de acuerdo con los Contratos Especiales de Proyectos de Investigación (CEPI) suscritos por el Estado colombiano.

Artículo 2º. Principios Fundamentales. En virtud de los principios de planeación, racionalidad y eficiencia que rigen la función administrativa, se utilizarán las instituciones y figuras normativas y contractuales que ya han sido diseñados e implementados, para determinar, a partir de la investigación científica, si se cumplen las condiciones que permitan proceder con la exploración comercial de Yacimientos No Convencionales (YNC) en Colombia mediante la técnica Fracturamiento Hidráulico Multietapa con Perforación Horizontal-FH-PH.

Parágrafo. 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 Interdisciplinaria Independiente de Expertos (2019).

Artículo 3º. Proyectos Piloto de Investigación Integral. El vehículo técnico y normativo que ha sido diseñado para incorporar la investigación científica para la obtención de datos respecto de la utilización de la técnica de Fracturamiento Hidráulico Multietapa con Perforación Horizontal en Colombia, es el de los Proyectos Piloto de Investigación Integral (PPII).

Estos proyectos, como procesos prácticos, científicos y técnicos, de carácter temporal, que se desarrollan en un polígono específico, y recopilarán información sobre variables de tipo social, ambiental, técnica, operacional y de dimensionamiento de los Yacimientos No Convencionales (YNC) que requieran el uso de la técnica de Fracturamiento Hidráulico Multietapa con Perforación Horizontal - FH-PH para su extracción.

A su vez, permitirán generar conocimiento para el fortalecimiento institucional, promover la participación ciudadana, la transparencia y acceso a la información y obtener información para evaluar los efectos de la técnica de Fracturamiento Hidráulico Multietapa con Perforación Horizontal - FH-PH.

Artículo 4º. Coordinación Institucional. El Ministerio de Minas y Energía liderará la implementación de los Proyectos Piloto de Investigación Integral, en coordinación con los demás Ministerios, entidades de la rama ejecutiva del nivel central y descentralizado, y demás actores

sociales y populares que puedan tener interés en el desarrollo de estos proyectos.

Artículo 5º. Contrato Especial de Proyecto de Investigación. El instrumento contractual que ya ha sido diseñado, suscrito y está en etapa de ejecución, será implementado en su totalidad, para llevar a cabo los Proyectos Piloto de Investigación Integral (PPII).

La ejecución de los Contratos Especiales de Proyecto de Investigación - CEPI vigentes se realizará en coordinación con las entidades competentes, a fin de garantizar el cumplimiento de los objetivos de los Proyectos Piloto.

Artículo 6º. Composición del Comité Evaluador. El Comité Evaluador, de que trata el Decreto número 328 de 2020, estará conformado por:

- a) El Ministro de Hacienda y Crédito Público o su delegado.
- b) El Ministro de Salud y Protección Social o su delegado.
- c) El Ministro de Minas y Energía o su delegado.
- d) El Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible o su delegado.
- e) Un representante experto en temas ambientales vinculado a una universidad acreditada.
- f) Un representante experto en temas de hidrocarburos vinculado a una universidad acreditada o a un cuerpo técnico consultivo del Gobierno nacional.
- g) Un representante de las asociaciones, corporaciones y organizaciones nacionales de la sociedad civil.

Artículo 7º. Monitoreo y transparencia. Los contratistas de los Proyectos Piloto de Investigación Integral (PPII) presentarán 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.

Parágrafo Primero. 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 presentado por los contratistas en audiencia pública.

Parágrafo Segundo. El informe deberá corresponder a la información que repose en el Centro de Transparencia de que trata el Decreto número 328 de 2020. Esta deberá estar disponible permanentemente en la página web del Centro mencionado, para la consulta ciudadana.

Artículo 8º. Asignación de Contratos Especiales de Proyecto de Investigación para el desarrollo de Proyectos Piloto de Investigación Integral. En caso de que la totalidad de los Proyectos Piloto de Investigación Integral (PPII) autorizados en la Resolución 40185 de 7 de julio de 2020 del Ministerio de Minas y Energía, no hayan sido desarrollados

en virtud de los Contratos Especiales de Proyecto de Investigación (CEPI) asignados en las rondas adelantadas antes del año 2023, la Agencia Nacional de Hidrocarburos o la entidad que haga sus veces, podrá convocar a una nueva ronda de asignaciones que no supere el número de proyectos autorizados en la mencionada resolución.

Artículo 9º. Explotación comercial de yacimientos de hidrocarburos a través de la técnica de Fracturamiento Hidráulico multietapa con Perforación Horizontal. La utilización de la técnica de FH-PH con fines comerciales, está prohibida en Colombia, hasta que haya una decisión por parte del Comité Evaluador.

En caso de que la recomendación del Comité Evaluador permita el uso de la técnica de FH-PH, la Agencia Nacional de Hidrocarburos podrá adelantar los procesos de selección y la suscripción de contratos de tipo comercial, con la aplicación de la técnica de FH-PH.

Artículo 10. Áreas excluidas. Estarán excluidas de la explotación de yacimientos de hidrocarburos a través de la técnica de Fracturamiento Hidráulico Multietapa con Perforación Horizontal – FH-PH, las superficies correspondientes a áreas reservadas, excluidas, protegidas o restringidas por autoridad competente, con fundamento en consideraciones ambientales, de protección de recursos naturales renovables, o de uso del suelo, incluidas zonas de amortiguación o de protección.

Artículo 11. Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,



Edinson Vladimir Olaya Mancipe
REPRESENTANTE A LA CÁMARA
Coordinador Ponente



Oscar Leonardo Villamizar Meneses
Representante a la Cámara por
Santander
Ponente

* * *

INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 351 DE 2024 CÁMARA

por medio del cual se adiciona la Ley 1698 de 2013 para la representación de las víctimas de la Fuerza Pública y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, octubre 28 de 2024

Presidente

DAVID ALEJANDRO TORO RAMÍREZ

Comisión Segunda Constitucional

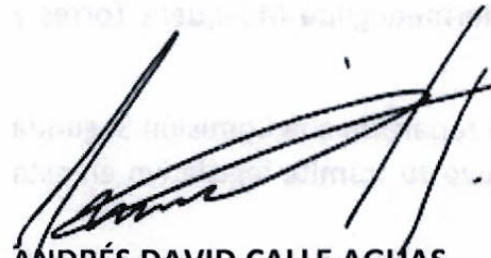
Cámara de Representantes

Asunto: Informe de Ponencia para Primer Debate al Proyecto de Ley número 351 de 2024 Cámara *“por medio del cual se adiciona la Ley 1698 de 2013 para la representación de las víctimas de la Fuerza Pública y se dictan otras disposiciones.*

En cumplimiento del encargo recibido por parte de la Mesa Directiva de la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes, y conformidad

con lo establecido en el artículo 150 de la Ley 5ª de 1992, rindo Informe de Ponencia Positiva para Primer Debate Proyecto de Ley número 351 de 2024 Cámara, *por medio del cual se adiciona la Ley 1698 de 2013 para la representación de las víctimas de la Fuerza Pública y se dictan otras disposiciones.*

Cordialmente;



ANDRÉS DAVID CALLE AGUAS
Representante a la Cámara

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE

PROYECTO DE LEY NÚMERO 351 DE 2024 CÁMARA

por medio del cual se adiciona la Ley 1698 de 2013 para la representación de las víctimas de la Fuerza Pública y se dictan otras disposiciones.

ÍNDICE

- I. Trámite de la iniciativa.
- II. Objetivo del proyecto de ley
- III. Contenido del proyecto de ley
- IV. Consideraciones Jurídicas
- V. Conveniencia de la iniciativa
- VI. Análisis del Impacto Fiscal
- VII. Descripción posibles conflictos de interés
- VIII. Proposición
- IX. Texto propuesto para Primer Debate

1. Trámite de la Iniciativa

El proyecto de ley fue radicado el 25 de septiembre de 2024 por el Ministro de Defensa Nacional, *Iván Velásquez Gómez*, en coautoría con las y los Congresistas *David Alejandro Toro Ramírez*, *Gloria Liliana Rodríguez Valencia*, *Jorge Hernán Bastidas Rosero*, *Etna Tamara Argote Calderón*, *Christian Munir Garcés Aljure*, *James Hermenegildo Mosquera Torres* y *José Luis Pérez Oyuela*.

El texto fue publicado en la *Gaceta del Congreso* número 1698 de 2024 y fue repartido a la Comisión Segunda de Cámara por tratarse de la adición a una norma que tuvo su trámite legislativo en esta misma célula legislativa.

El día 22 de octubre de 2024 mediante Oficio número CSCP - 3.2.02.257/2024(IS), la Mesa Directiva de la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes designó como único ponente al honorable Representante *Andrés David Calle Aguas* para que rinda Informe de Ponencia en Primer Debate.

2. Objetivo del Proyecto de Ley

De acuerdo con la exposición de motivos, este proyecto de ley pretende ampliar la cobertura que presta el Fondo de Defensa Técnica y Especializada de la Fuerza Pública –Fondetec para la representación judicial de miembros de la Fuerza Pública en dos casos específicos:

- Activos y retirados de la Fuerza Pública que hayan sido acreditados como víctimas ante el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición – SIVJRNR y la jurisdicción ordinaria por hechos ocurridos durante su servicio activo.
- Integrantes de la Policía Nacional con funciones de investigadores de Policía Judicial en casos de corrupción que sean denunciados por conductas contra la fe pública en el marco del cumplimiento de sus actuaciones

Para lo anterior, se adicionan los artículos 6° y 7° de la Ley 1698 de 2013 *“por la cual se crea y organiza el Sistema de Defensa Técnica y Especializada de los miembros de la Fuerza Pública, y se dictan otras disposiciones”*.

3. Contenido del Proyecto de Ley

El proyecto de ley tiene cuatro artículos, así:

- **Artículo 1°.** Establece el objetivo de la norma
- **Artículo 2°.** Adiciona el artículo 6A a la Ley 1698 de 2013 que establece el ámbito de cobertura de Fondetec
- **Artículo 3°.** Adiciona un párrafo al artículo 7° de la Ley 1698 de 2013 sobre las exclusiones de la cobertura del Sistema de Defensa Técnica de la Fuerza Pública
- **Artículo 4°.** Dispone la vigencia de la ley

4. Consideraciones Jurídicas

Inclusión de un nuevo artículo 6A a la Ley 1698 de 2013. El artículo 6 de la Ley 1698 de 2013 establece el ámbito de cobertura del Sistema de Defensa Técnica y Especializada para miembros de la Fuerza Pública que se adelanta a través de Fondetec, sin embargo, para la época de expedición de la Ley 1698 no había un marco jurídico para la atención de víctimas de la Fuerza Pública que, como cualquier ciudadano en defensa de sus derechos, requiere de la representación ante hechos victimizantes.

Si bien la víctima de un delito puede intervenir con autonomía e independencia ante la Fiscalía, acudir de manera directa ante el juez de control de garantías, solicitar pruebas y medidas de aseguramiento, recoger evidencias, asistir a audiencias preliminares y, también, formular una hipótesis de investigación y de los hechos diferente a la sostenida por la Fiscalía, etc., y aunque constitucionalmente la Fiscalía representa a la víctima en el proceso, la representación profesional independiente por un organismo que como Fondetec se ha especializado

en la defensa de los miembros de la Fuerza Pública, será un gran aporte a la defensa de sus derechos.

Por otro lado, en el SIVJRNR, existe la representación de manera colectiva, así, para facilitar y coordinar la organización de los miembros de la Fuerza Pública con el fin de participar efectivamente en las distintas etapas procesales que se irán surtiendo en los casos que conoce la JEP, buscando que las diferentes opiniones y decisiones de interés estratégico sean escuchadas y valoradas. De esta forma, Fondetec buscará reducir y mitigar los efectos asociados a la representación judicial de los miembros de la Fuerza Pública víctimas y con diversidad de posturas, en el marco de un gran número de personas y colectivos acreditados y acogidos por la JEP ante el SIVJRNR.

En tal sentido, Fondetec identificó la necesidad de adicionar un párrafo al artículo 6° de la Ley 1698 de 2013, con el fin de garantizar de manera colectiva a las víctimas identificadas en el Sistema de Verdad, Justicia, Reparación y Garantías de No Repetición, asesoría, asistencia técnica y representación, en lo relacionado con la asistencia judicial de las víctimas en dos ámbitos: i) Asistencia judicial y representación de las víctimas en el proceso penal ordinario y (ii) Representación ante el SIVJRNR de manera colectiva.

Inclusión del párrafo segundo en el artículo 7° de la Ley 1698 de 2013. El artículo 7° de la Ley 1698 de 2013 establece las exclusiones para la cobertura del Sistema de Defensa Técnica y Especializada de los Miembros de la Fuerza Pública entre los cuales se encuentran las conductas relacionadas con delitos contra la administración pública, la libertad, integridad y formación sexuales, la familia, violencia intrafamiliar, asistencia alimentaria, extorsión, estafa, lavado de activos, tráfico de estupefacientes, enriquecimiento ilícito, delitos contra la fe pública, la existencia y la seguridad del Estado, y el régimen constitucional y legal vigente.

No obstante, con este proyecto de ley se pretende adicionar un párrafo al artículo 7° para que Fondetec pueda prestar sus servicios de defensa técnica a los investigadores de Policía Nacional que ejercen funciones de Policía Judicial en investigaciones por hechos de corrupción, y en cumplimiento de su deber constitucional son denunciados penalmente con ocasión de las investigaciones que adelantan. Esta propuesta se soporta en tres consideraciones que se exponen a continuación:

1. Efectividad en la persecución de delitos de corrupción: En atención al principio de correspondencia, permitir que Fondetec preste el servicio de defensa técnica a los investigadores de la Policía Judicial que investigan casos de corrupción cuando éstos sean denunciados en cumplimiento de su deber, les permitirá a estos servidores públicos contar con mayor seguridad jurídica, sin que su labor sea obstaculizada

o afectada en la persecución de esta clase de delitos.

2. Evitar obstáculos injustificados: La posibilidad de prestar esta defensa técnica reconoce las complejidades de las investigaciones policiales y busca evitar que se desestime a los investigadores por acciones posiblemente malintencionadas de las partes o de terceros que les obligan a incurrir en los gastos ocasionados por procesos judiciales en su contra.
3. Promoción de la integridad y la transparencia: Garantizar el servicio de defensa técnica a los investigadores de la Policía Nacional que trabajan en casos de corrupción, promueve la confianza en la integridad, eficacia y transparencia del sistema de justicia en estos casos.

5. Conveniencia de la Iniciativa

Este proyecto de ley tiene como población beneficiaria a los miembros de la Fuerza Pública activos o en uso de buen retiro que requieran los servicios de defensa técnica y representación judicial que así lo soliciten a Fondetec, en los casos mencionados previamente. Para el caso de los activos y retirados de la Fuerza Pública acreditados ante el SIVJRN, de acuerdo con la información que se encuentra en la Exposición de Motivos, 192 miembros de la Fuerza Pública han solicitado su acreditación como víctimas ante la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP).

Asimismo, promueve la eficacia en la lucha contra la corrupción en la medida en que mitigaría los efectos que recaen sobre los miembros de la Policía Nacional que, en cumplimiento de sus funciones en investigaciones por corrupción, sean perseguidos judicialmente.

Esta ley cobijaría a miembros de la Fuerza Pública por hechos que ocurran una vez este proyecto de ley culmine su trámite legislativo y sea sancionado como ley de la República.

6. Análisis del Impacto Fiscal

El artículo 7° de la Ley 819 de 2003, sobre el análisis del impacto fiscal de las normas, indica:

Artículo 7°. Análisis del impacto fiscal de las normas. *En todo momento, 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.*

Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República, deberá rendir su concepto frente a la consistencia de lo dispuesto en el inciso anterior. En ningún caso este concepto

podrá ir en contravía del Marco Fiscal de Mediano Plazo. Este informe será publicado en la Gaceta del Congreso.

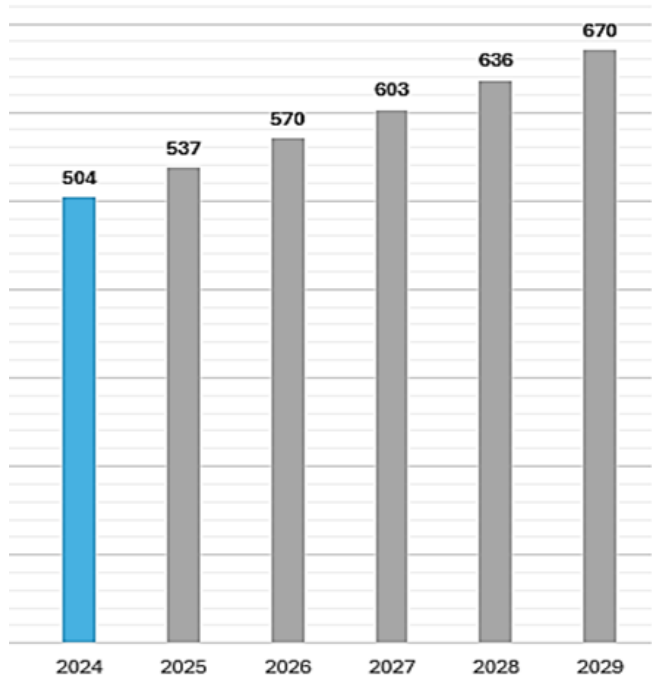
Los proyectos de ley de iniciativa gubernamental, que planteen un gasto adicional o una reducción de ingresos, deberán contener la correspondiente fuente sustitutiva por disminución de gasto o aumentos de ingresos, lo cual deberá ser analizado y aprobado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

En las entidades territoriales, el trámite previsto en el inciso anterior será surtido ante la respectiva Secretaría de Hacienda o quien haga sus veces. (subrayado fuera del original).

Dando cumplimiento a este deber legal, el Ministerio de Defensa suministró la siguiente información concluyendo que este proyecto no tendría un impacto en el presupuesto del sector:

Proyección procesos de defensa técnica de los que trata el proyecto de ley

2024-2029



Fondetec tiene proyectada para la presente vigencia un total de sesenta y ocho (68) defensores y, con la tendencia procesal que se muestra en el gráfico, para el año 2029 cada defensor técnico de Fondetec podría llegar a tener, en promedio, 84 procesos a su cargo (partiendo de la base que en el 2023 se tenían un total de 3.525 procesos activos). Esta actividad procesal no ocasionaría un aumento del presupuesto anual del sector, puesto que esa es una cantidad de procesos razonable para ser adelantados por un solo abogado, tal como se ha venido llevando a cabo en cada vigencia fiscal.

Asimismo, el Ministerio de Defensa previo a la radicación del proyecto de ley solicitó al Ministerio de Hacienda y Crédito Público concepto sobre la iniciativa legislativa y dicha cartera, mediante oficio Radicado N° 2-2024-049301 suscrito por el Viceministro General, en el que manifiesta:

Para el cumplimiento del articulado propuesto, la exposición de motivos del anteproyecto allegada

señala que, de acuerdo con un estudio elaborado por el FONDETEC, ese Fondo cuenta con un número de defensores suficiente para hacer frente a la demanda actual y proyectada de casos. Esa evaluación, basada en el número de defensores y el número de casos proyectados para cada uno de ellos, demuestra que la ampliación de la cobertura propuesta no implicaría una sobrecarga en el sistema actual. Así, este Ministerio concluye que no se requeriría de una asignación presupuestaria adicional para contratar nuevo personal y en ese orden, el anteproyecto no generaría un gasto adicional.

Por lo anterior, la implementación de la propuesta normativa no genera impacto fiscal, por lo que no se presentan observaciones adicionales de tipo presupuestal.

De esta manera, se da cumplimiento a lo establecido por la Ley 819 de 2003 y los recientes pronunciamientos de la Corte Constitucional sobre la necesidad de presentar insumos pertinentes para el estudio del impacto fiscal de los proyectos de ley en su trámite legislativo.

7. Descripción de Posibles Conflictos de Interés

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 3° de la Ley 2003 del 19 de noviembre de 2019, que modifica el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992, e insta a autores y ponentes de proyectos de ley y actos legislativos a presentar una descripción de las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para su discusión y votación, se trae a consideración lo del artículo 286 de la misma norma:

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.

Para todos los efectos se entiende que no hay conflicto de interés en las siguientes circunstancias:

- 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) <Literal INEXEQUIBLE>
- 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. (subrayado fuera del original).

Parágrafo 1°. Entiéndase por conflicto de interés moral aquel que presentan los Congresistas cuando por razones de conciencia se quieran apartar de la discusión y votación del proyecto.

Parágrafo 2°. Cuando se trate de funciones judiciales, disciplinarias o fiscales de los Congresistas, sobre conflicto de interés se aplicará la norma especial que rige ese tipo de investigación.

Parágrafo 3°. Igualmente se aplicará el régimen de conflicto de intereses para todos y cada uno de los actores que presenten, discutan o participen de cualquier iniciativa legislativa, conforme al artículo 140 de la Ley 5ª de 1992.

Al respecto, se considera que el presente proyecto de ley no da lugar a conflictos de interés para las y los Congresistas, dado que se trata de una norma que modifica un procedimiento general, por lo tanto, no genera un beneficio particular o directo. Sobre este asunto ha señalado el Consejo de Estado:

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.

No obstante, se informa que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite del presente proyecto de ley, conforme a las normas citadas previamente, no exime a los y las Congresistas su deber de identificar causales adicionales.

8. Proposición

Por lo anteriormente expuesto, solicito a la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes **dar Primer Debate y aprobar el Proyecto de Ley número 351 de 2024 Cámara**, “por medio del cual se adiciona la Ley 1698 de 2013 para la representación de las víctimas de la Fuerza Pública y se dictan otras disposiciones” de acuerdo con el texto radicado.

Cordialmente,

ANDRÉS DAVID CALLE AGUAS
Representante a la Cámara

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE PROYECTO DE LEY NÚMERO 351 DE 2024 CÁMARA

por medio del cual se adiciona la Ley 1698 de 2013 para la representación de las víctimas de la Fuerza Pública y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. Objeto. La presente ley tiene como objetivo ampliar las competencias del Fondo de Defensa Técnica y Especializada de los Miembros de la Fuerza Pública (Fondetec) para prestar representación a miembros de la Fuerza Pública que

hayan sido víctimas por hechos ocurridos durante el servicio.

Artículo 2º. Adiciónese un artículo a la Ley 1698 de 2013, el cual quedará así:

Artículo 6A. El Sistema de Defensa Técnica y Especializada de los Miembros de la Fuerza Pública financiado por Fondetec podrá prestar los servicios como representante de víctimas a los miembros de la Fuerza Pública activos o retirados que así lo soliciten, y que de manera directa o indirecta hayan sufrido un daño producto de una violación de sus derechos en cumplimiento de su misionalidad constitucional, con el fin de garantizar el restablecimiento de sus derechos ante la Jurisdicción Penal Ordinaria por hechos que ocurran a partir de la promulgación de la presente ley.

Se autoriza a Fondetec para representar colectivamente a los miembros de la Fuerza Pública que así lo soliciten y que sean víctimas acreditadas ante el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición – SIVJRN.

Parágrafo. El Gobierno nacional reglamentará lo previsto en este artículo dentro de los seis meses siguientes a la promulgación de la presente ley.

Artículo 3º. Adiciónese un parágrafo al artículo 7º de la Ley 1698 de 2013, el cual quedará, así:

Parágrafo 2º. De las exclusiones del presente artículo no harán parte las conductas principales de Falsedad en Documentos contenidas en el Capítulo Tercero del Título IX de los Delitos contra la Fe Pública previstos en la Ley 599 de 2000, cuando se trate de investigadores de la Policía Nacional con funciones de Policía Judicial en investigaciones realizadas por hechos de corrupción.

Artículo 4º. Vigencia. La presente ley rige desde su promulgación y deroga las normas que le sean contrarias.

Cordialmente;

ANDRÉS DAVID CALLE AGUAS
Representante a la Cámara

CONTENIDO

Gaceta número 1825 - Miércoles, 30 de octubre de 2024

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

Informe de ponencia para primer debate, pliego de modificaciones y texto propuesto en Primera Vuelta del Proyecto de Acto Legislativo número 030 de 2024 Cámara, por el cual se adicionan al artículo 310 de la Constitución Política Colombiana, normas especiales para la organización, funcionamiento, protección ambiental, cultural y étnica del Departamento de Amazonas 1

Informe de ponencia para primer debate del Proyecto de Ley número 327 de 2024 de Cámara, por medio del cual se garantiza la soberanía y autosuficiencia energética del país, se permiten los proyectos piloto de investigación integral sobre yacimientos no convencionales mediante la utilización de la técnica de fracturamiento hidráulico multietapa con perforación horizontal y se dictan otras disposiciones 9

Informe de ponencia positiva para Primer debate y texto propuesto al Proyecto de Ley número 351 de 2024 Cámara, por medio del cual se adiciona la Ley 1698 de 2013 para la representación de las víctimas de la Fuerza Pública y se dictan otras disposiciones..... 20