



Bogotá, D. C., Octubre 30 de 2018

Señor  
**JOSÉ DAVID NAME CARDOZO**  
Presidente  
Comisión Quinta  
Senado de la República  
Ciudad

**REF: ACUMULACIÓN DE PROYECTOS DE LEY NO. 058, 71 y 115 DE 2018 SENADO**

**Asunto:** Informe de ponencia para primer debate

Respetado señor Presidente:

Atendiendo la designación que la Mesa Directiva de la Comisión Quinta Constitucional permanente del Senado de la República me hizo a través del CQU-CS-2671-2018 del pasado 6 de septiembre y de conformidad con lo dispuesto en la Constitución Política y en la Ley 5ª de 1992, nos permitimos rendir Informe de Ponencia Positiva para Primer Debate en Senado a la acumulación de los Proyectos de Ley del asunto.

Adjuntamos a la presente la ponencia en original, dos copias y copia electrónica.

Cordialmente,

**Guillermo García Realpe**  
Senador de la República  
Partido Liberal

**Sandra Liliana Ortiz Nova**  
Senadora de la República  
Alianza Verde



**Pablo Catatumbo Torres**

Senador de la República

Fuerzas Alternativa Revolucionaria del Común

**Jorge Enrique Robledo**

Senador de la República

Polo Democrático Alternativo

**Didier Lobo Chinchilla**

Senador de la República

Cambio Radical



## **INFORME DE PONENCIA PARA LA ACUMULACIÓN DE LOS PROYECTOS DE LEY NO. 058, 071 y 115 DE 2018 SENADO**

**“Por medio del cual se prohíbe en el territorio nacional la exploración y/o explotación de los Yacimientos No Convencionales (YNC) de hidrocarburos, la utilización del fracturamiento hidráulico -fracking-, y se dictan otras disposiciones”**

### **1. SÍNTESIS DE LOS PROYECTOS**

La presente ley resulta de vital importancia para el país y los objetos de lograr un desarrollo sostenible óptimo y cuidar, mantener y conservar los recursos naturales, vitales para la vida humana presente y futura. De hecho, teniendo en cuenta diferentes consecuencias presentadas en esta exposición de motivos del desarrollo de la extracción de hidrocarburos no convencionales sobre elementos de la naturaleza que traen consecuencias directas sobre la salud pública, esta ley pretende prevenir estos riesgos.

El hecho de no haber desarrollado hasta ahora esta práctica en el país es una ventaja, ya que, se puede partir de ejemplos comparados en otros países para tomar decisiones oportunas y las más acertadas en términos sociales, ecológicos y económicos; pilares para el desarrollo de cualquier territorio y comunidad humana. Según muchos de estos ejemplos, no resulta viable poner en riesgo la salud de la población y los recursos naturales y los servicios que prestan a los humanos, por razones económicas, donde a final de cuentas puede que la solución a los problemas que genera resulten ser mucho más costosos que los beneficios económicos que genera, de los cuales se ha resaltado en varias ocasiones generan mayores riesgos y menos beneficios, que otros métodos de extracción convencionales.

Colombia está a tiempo de prohibir definitivamente esta práctica y proteger rotundamente la mayor riqueza del país: los recursos naturales y la vida humana. La posible explotación de yacimientos no convencionales no justifica los graves impactos



en el ambiente y en fuentes de agua estratégicas para la viabilidad de la nación colombiana en el largo plazo. El mundo se encuentra en un proceso de transición energética hacia las energías limpias que es inevitable y que se completará en el siglo XXI. Colombia en este momento tienen la oportunidad de concentrarse en la protección del ambiente y sus fuentes de agua y en el desarrollo de sus energías limpias en las cuales tiene gran potencial: sol, aire, geotérmica, etcétera. Optar por la explotación de los Yacimientos No Convencionales de hidrocarburos retardaría el inevitable proceso de transición energética y dejaría graves impactos ambientales que a largo plazo serían costosos y tendrían que ser asumidos por el Estado-Nación de Colombia.

## 2. OBJETO

La presente ley tiene como objetivo prohibir en el territorio nacional la exploración y explotación de los Yacimientos No Convencionales (YNC) de hidrocarburos como medida de protección del medio ambiente y la salud, e impulsar la transición energética en Colombia. Con esto se busca prevenir conflictos socioambientales asociados a aquellas actividades.

## 3. TRÁMITE DEL PROYECTO

**Proyecto de Ley 058 de 2018: Por medio del cual se prohíbe en Colombia la utilización del fracturamiento hidráulico -fracking- para la exploración y explotación de hidrocarburos en yacimientos no convencionales**

**Origen:** Congresional

**Autores de la iniciativa:** Honorable Senador Juan Samy Merheg Marún

**Gaceta:** Gaceta N° 556 de 2018

**Fecha de Presentación:** 27 Julio 2018



**Proyecto de Ley 071 de 2018 : Por medio del cual se prohíbe en el territorio nacional la exploración y/o explotación de los Yacimientos No Convencionales (YNC) de hidrocarburos y se dictan otras disposiciones**

**Origen:** Congresional

**Autores de la iniciativa:** Honorables Senadores y Senadoras: HS. Angélica Lozano Correa, Iván Cepeda Castro, Feliciano Valencia, Juan Luis Castro Córdoba, Gustavo Petro Urrego, Iván Marulanda, Alberto Castilla Salazar, Aída Avella Esquivel, Guillermo García Realpe, Antonio Eresmid Sanguino, Alexander López Maya, Honorables Representantes HR. Ángela María Robledo, Juan Carlos Lozada, Katherine Miranda, Páez David Racero Mayorca, César Ortíz Zorro, Catalina Ortiz Lalinde, Edwing Fabián Díaz Plata, Harry Giovanni González Garcia

**Gaceta:** Gaceta N° 577 de 2018

**Fecha de Presentación:** 01 Agosto 2018

**Proyecto de Ley 115 de 2018 : Por medio de la cual se declara una moratoria al desarrollo de la actividad del fracturamiento hidráulico para la exploración y explotación de hidrocarburos en yacimientos no convencionales y se dictan otras disposiciones**

**Origen:** Congresional

**Autores de la iniciativa:** Honorable Senadora Maritza Martínez

**Gaceta:** Gaceta N° 630 de 2018

**Fecha de Presentación:** 28 Agosto 2018

#### **4. COMPETENCIA Y ASIGNACIÓN**

Conforme a lo expresado en el artículo 150 de la Ley 5ª de 1992, el día 6 de septiembre de 2018 por disposición de la Mesa Directiva de la Comisión fuimos designados como ponentes en primer debate del Proyecto de Ley 058 de 2018 : Por medio del cual se prohíbe en Colombia la utilización del fracturamiento hidráulico -fracking- para la exploración y explotación de hidrocarburos en yacimientos no convencionales, Proyecto de Ley 071 de 2018 : Por medio del cual se prohíbe en el territorio nacional la exploración y/o explotación de los Yacimientos No Convencionales (YNC) de hidrocarburos y se dictan otras disposiciones, Proyecto de ley 115 de 2018: Por medio de la cual se declara una moratoria al desarrollo de la actividad del fracturamiento hidráulico para la exploración y explotación de hidrocarburos en yacimientos no convencionales y se dictan otras disposiciones

La acumulación de los tres proyectos de ley, se debe a que el Proyecto de Ley N° 115 de 2018 Senado se refiere a la misma materia de que tratan los proyectos de ley números 58 de 2018 Senado y 71 de 2018 Senado, por lo la Mesa Directiva de la Comisión consideró pertinente dar aplicación a lo dispuesto en el artículo 151 de la Ley 5a de 1992.

#### **5. IMPORTANCIA DEL PROYECTO DE LEY**

Posterior a la anterior reglamentación es poco lo que desde el Gobierno Nacional se ha avanzado en el estudio y determinación de los estándares técnico ambientales que permitan identificar el verdadero riesgo que implica para nuestro país la implementación de esta técnica de extracción sobre todo en yacimientos no convencionales.

Desde el punto de vista normativo, se han expedido (i) el Decreto 3004 del 2013, cuyo artículo 1 definió el yacimiento no convencional, entendido como: "...la formación

rocosa con baja permeabilidad primaria a la que se le debe realizar estimulación para mejorar las condiciones de movilidad y recobro de hidrocarburos. Parágrafo. Los yacimientos no convencionales incluyen gas y petróleo en arenas y carbonatos apretados, gas metano asociado a mantos de carbón (CBM), gas y petróleo de lutitas (shale), hidratos de metano y arenas bituminosas”; (ii) la Resolución 90341 de 2014 por medio de la cual se establecieron los requerimientos técnicos y procedimientos para la explotación de hidrocarburos en yacimientos no convencionales; y (iii) el Decreto Único Reglamentario 1076 de 2015, que desde el punto de vista ambiental, en sus artículos 2.2.2.3.6.3 parágrafo 4 y 2.2.2.3.7.1, establecieron que cuando se tratara de proyectos de exploración y/o explotación de hidrocarburos en los cuales se pretendiera realizar la actividad de estimulación hidráulica en los pozos, se debería adjuntar a la licencia ambiental un concepto de la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH), a partir del cual se constatará que dicha actividad se iba a ejecutar en un yacimiento convencional y/o en un yacimiento no convencional y, que en aquellos proyectos existentes de exploración y/o explotación de hidrocarburos en yacimientos convencionales que pretendieran desarrollar actividades de exploración y explotación de hidrocarburos en yacimientos no convencionales, se debería realizar una modificación de la respectiva licencia.

Por lo anterior, y ante lo que ha venido ocurriendo dentro del contexto internacional donde países como Francia, Escocia, Bulgaria, Alemania, República Sudafricana, República Checa, Irlanda del Norte, entre otros, se han inclinado por prohibir y otros por suspender la utilización del fracturamiento hidráulico hasta tanto no se determinen la totalidad de sus efectos y se entreguen los estudios científicos que permitan conocer los posibles riesgos sobre el medio ambiente, la vida y salud de las personas; se hace necesario, a través del presente proyecto de ley, poner en el debate público tal prohibición en virtud del principio de precaución de que trata el numeral 6 del artículo 1 de la Ley 99 de 1993 arriba mencionado, mientras las entidades estatales competentes adelantan los estudios científicos y el fortalecimiento institucional correspondiente, para tal vez, con base en los resultados, Colombia tome la decisión de iniciar o no, con este tipo de proyectos.

Los impactos y riesgos derivados del fracking han podido ser identificados gracias a las experiencias de países como Estados Unidos y Argentina. Estos pueden clasificarse en dos categorías; primero, impactos en el ambiente y segundo, impactos en la salud de las personas.

Los riesgos para el medio ambiente por proyectos de fracturación hidráulica son numerosos. Existe información que prueba que el fracking puede contaminar las fuentes de agua subterránea y superficial, contaminar el aire, contribuir al cambio climático y aumentar los riesgos de actividad sísmica. A continuación, desarrollaremos algunos de los impactos que creemos más contundentes de acuerdo a las circunstancias colombianas.

La contaminación y el uso extensivo de fuentes hídricas es uno de los riesgos más preocupantes en los proyectos de fracturación hidráulica. Se ha demostrado que en Estados Unidos existen más de 1,000 casos documentados de contaminación de agua cerca de pozos de fractura hidráulica<sup>1</sup>. El problema es que las posibilidades de restauración de aguas utilizadas son muy reducidas, costosas y a veces imposibles. Por esta razón, el fracking representa una amenaza para el uso del agua en sectores como el consumo humano, la agricultura, y la crianza de ganado entre otros<sup>2</sup>.

Por otro lado, hay contaminación del aire por las emisiones de metano, material particulado y otros gases. Estas emisiones pueden causar enfermedades respiratorias en los humanos como asma, y además, los gases son perjudiciales para las plantas y los cultivos agrícolas. Al día de hoy, existen estudios que relacionan los proyectos de fracking y el uso de esta técnica, con casos en comunidades cercanas de nacimientos de bajo peso, defectos congénitos, deficiencias cardíacas, asma, cáncer y hasta desórdenes en el sistema inmunológico.

---

<sup>1</sup> Cfr. Alianza Mexicana contra el Fracking, Principales problemas identificados con la explotación de gas de esquisto por fractura hidráulica en México, Ciudad de México, 2013

<sup>2</sup> AIDA (2016) Principio de Precaución: Herramienta jurídica ante los impactos del Fracking, Ciudad de México

Los gases emitidos por los pozos de fracking contienen tóxicos que son transportados por el aire a zonas cercanas. Estudios de la Universidad de Colorado, encontraron que las emisiones de los pozos de fracking incluyen contaminantes como Benceno, Tolueno, Etilbenceno y Xileno, que son emitidos al ambiente y afectan las comunidades cercanas a los pozos causando que el riesgo de contraer enfermedades del sistema respiratorio sea mayor<sup>3</sup> Además, según el Consejo de Académicos de Canadá, el incremento de la emisión de gases de efecto invernadero agrava el cambio climático<sup>4</sup>.

## 6. CONSIDERACIONES DEL PROYECTO DE LEY

### 6.1 Contenido de la Iniciativa

El proyecto de ley 071 de 2018 Senado y el proyecto 058 de 2018 Senado presentan similitudes y compatibilidades que permiten acumular los dos proyectos dentro de una misma ponencia.

Se tomará en cuenta la mayoría de artículos contemplados en el proyecto de ley 071 de 2018 (de ahora en adelante, proyecto base), ya que recoge el espíritu del proyecto de ley 058 de 2018, y tiene disposiciones complementarias y adicionales que cumplen a cabalidad con los objetivos de los dos proyectos en mención.

En el proyecto base se adiciona para esta ponencia un párrafo que incluye el contenido expresado en el proyecto de ley 058 de 2018, que habla de la prohibición de

---

<sup>3</sup> McKenzie, Lisa et al., Human health risk assessment of air emissions from development of unconventional natural gas resources. Science of the total environment. Colorado School of Public Health. Universidad de Colorado, 2012; citado por: Eduardo D'Elia et al., Op. Cit., p. 107

<sup>4</sup> United States Environmental Protection Agency, Assessment of the potential impacts of hydraulic fracturing for oil and gas on drinking water resources – Executive Summary, 2015; Consejo de Académicos de Canadá, Impactos ambientales de la explotación de gas de esquisto en Canadá, Ottawa, 2014; Parlamento Europeo – Comité sobre Medio Ambiente, Salud Pública y Seguridad Alimentaria, Reporte sobre los impactos ambientales en las actividades de extracción de gas y petróleo de lutitas, 2011.

la utilización del fracturamiento hidráulico -fracking- para la exploración y explotación de hidrocarburos en yacimientos no convencionales dentro del territorio nacional.

Así mismo, debido a las diferencias estructurales existentes entre, por una parte el enfoque de prohibición de la exploración y explotación de los yacimientos no convencionales de hidrocarburos, y por otra parte el enfoque de la moratoria de la práctica concreta del fracking; se descarta en la presente ponencia, el contenido del Proyecto de Ley 11 de 2018-Senado.

Consideramos que para la presente ponencia, la moratoria no es una opción, y señalamos al menos tres razones para afirmar esto: primero, por el riesgo que implica para el recurso hídrico colombiano; segundo, por el riesgo que implica para la producción agrícola nacional; tercero, porque su ejecución va en contra de compromisos internacionales asumidos por Colombia. Los anteriores puntos se justifican en las consideraciones de los ponentes del presente informe de ponencia.

En tal sentido, el proyecto referencia, consta de ocho (8) artículos, los cuales se explican a continuación:

**Artículo 1°.** Se prohíbe en el territorio la exploración y explotación de los Yacimientos No Convencionales (YNC) de hidrocarburos como medida de protección del medio ambiente y la salud, y para prevenir conflictos socioambientales asociados a estas actividades.

**Parágrafo 1:** Prohíbese dentro del territorio nacional, la utilización del fracturamiento hidráulico -fracking- para la exploración y explotación de hidrocarburos en yacimientos no convencionales.

**Artículo 2°.** Se establece que deberán aplicarse los principios contenidos en el artículo 1 de la Ley 99 de 1993, el artículo 3 de la Ley 1523 de 2012, la declaración de Río de 1992 y los tratados, convenios y protocolos internacionales sobre medio ambiente y derechos humanos. Se resaltan:

1. Principio de precaución.
2. Principio de prevención.
3. Principio de progresividad y de no regresividad.



4. Principio de prevención del riesgo.

5. Principio de maximización de la eficiencia en el uso del agua y priorización para la vida.

**Artículo 3°.** Se definen los yacimientos no convencionales como “la formación rocosa con baja permeabilidad primaria a la que se le debe realizar estimulación para mejorar las condiciones de movilidad y recobro de hidrocarburos.”

**Parágrafo.** Se especifica que los yacimientos no convencionales incluyen gas y petróleo en arenas y carbonatos apretados, gas metano asociado a mantos de carbón (CBM), gas y petróleo de lutitas (shale), hidratos de metano y arenas bituminosas.

**Artículo 4°.** Se establece, que luego de expedida la Ley, no podrán suscribirse, ni otorgarse contratos, concesiones, licencias ambientales o permisos, ni prórrogas o renovaciones a las vigentes para la explotación y exploración de los Yacimientos No Convencionales (YNC) de hidrocarburos en el territorio nacional. Se precisa que cobija las solicitudes de contratos, concesiones, permisos y licencias que se encuentran en trámite.

**Artículo 5°.** Se establece que al incumplir con la presente ley, se impondrán las medidas preventivas y sancionatorias previstas en la Ley 1333 de 2009 o la que la modifique o sustituya, sin perjuicio de la imposición de las sanciones a que haya lugar en materia penal, fiscal y disciplinaria.

**Artículo 6°.** Se ordena la elaborar de un informe de los impactos socioambientales y de salud pública, y de los pasivos ambientales que han ocasionado las actividades de exploración y explotación de yacimientos convencionales que se han adelantado en el país. Los encargados de esto son los Ministerios de Minas y Energía, de Ambiente y Desarrollo Sostenible y de Salud, la Agencia Nacional de Hidrocarburos -ANH- y la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales -ANLA- o las entidades que hagan sus veces, el cual debe ser presentado al Congreso de la República en un término improrrogable de dos (2) años,



**Parágrafo.** Se especifica que el informe mencionado, deberá construirse con la participación activa y eficaz de las comunidades afectadas, la academia, los entes de control y organizaciones de la sociedad civil.

### **Sentencia T-445 de 2016**

El sustento principal de este artículo subyace a las obligaciones relativas a la sentencia T-445 de 2016 (M.P Jorge Iván Palacio Palacio). En esta importante providencia, la Corte Constitucional construye una argumentación de enorme relevancia para entender la forma en la que las autoridades ambientales deberán documentar e investigar las actividades que afectan al medioambiente en Colombia. En esa medida, la Corte Constitucional toma como referencia el caso de la actividad minera.

En concordancia con esto, la sentencia impone una obligación expresa a las autoridades ambientales del orden nacional para que, en virtud de las afectaciones medioambientales subyacentes a la actividad minera, se conforme una mesa de trabajo interinstitucional. El objetivo de esta mesa es, de acuerdo con el fallo de la Corte Constitucional, “construir una investigación científica y sociológica en el cual se identifiquen y se precisen las conclusiones gubernamentales respecto a los impactos de la actividad minera en los ecosistemas del territorio Colombiano.”<sup>5</sup>

Por tanto, el contenido de este artículo se fundamenta, de forma análoga, en los lineamientos que la Corte Constitucional impuso en materia de afectación ambiental. La importancia de esta decisión, reflejada de la misma manera en el artículo bajo análisis, tiene que ver con un diagnóstico real y una documentación académica de alto nivel por parte de las autoridades ambientales. Mediante esta mesa técnica, tal como lo impone la Corte Constitucional, se logrará una articulación efectiva entre las autoridades ambientales, la comunidad y la academia, lo cual permitirá tener una base de evidencia completamente estandarizada en cuanto a las actividades de exploración y explotación de yacimientos convencionales en Colombia.

**Artículo 7°.** Menciona que se debe elaborar en el lapso de un (1) año un Plan de Diversificación Energética y Promoción de Energías Limpias -PDEPEL-, con la

---

<sup>5</sup> Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-445 de 2016. Magistrado ponente: Jorge Iván Palacio Palacio. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/t-445-16.htm>

finalidad de garantizar el cumplimiento del Acuerdo de París sobre Cambio Climático y demás tratados, convenios y protocolos internacionales sobre medio ambiente y derechos humanos, así como la Ley 1715 de 2014, para sustituir gradualmente el uso de combustibles fósiles con un horizonte de quince (15) años. Los responsables de su cumplimiento son: Los Ministerios de Minas y Energía y de Ambiente y Desarrollo Sostenible, la Agencia Nacional de Hidrocarburos -ANH-, la Agencia Nacional de Minería -ANM- y la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales -ANLA- o las entidades que hagan sus veces.

### **Acuerdo de París y Fracking**

El Estado colombiano firmó el Acuerdo de París sobre Cambio Climático el 22 de abril de 2016 y lo ratificó mediante la Ley 1844 del 14 de julio de 2017. 195 países han firmado el Acuerdo y 180 países lo han ratificado, que incluyen a los mayores emisores de gases de efecto invernadero como la Unión Europea o China, entre otros<sup>6</sup>. En su artículo dos el Acuerdo de París tiene como objetivo reforzar la respuesta a la amenaza del cambio climático en el contexto del desarrollo sostenible y para ello consagra que se debe:

“a) Mantener el aumento de la temperatura media mundial muy por debajo de 2°C con respecto de los niveles preindustriales y proseguir los esfuerzos para limitar ese aumento de la temperatura a 1,5 °C con respecto a los niveles preindustriales, reconociendo que ello reducirá considerablemente los riesgos y los efectos del cambio climático;”

Para cumplir con este compromiso y de conformidad con el artículo 4 del Acuerdo de París los países parte deberán preparar y comunicar las sucesivas contribuciones determinadas que tengan previsto efectuar, con el fin de alcanzar los objetivos de esas contribuciones. Es decir, todos los países parte, incluido Colombia, tienen un compromiso de sucesivamente reducir sus emisiones de gases de efecto invernadero y la sumatoria de estas emisiones no debe sobrepasar un nivel que cause el aumento de la temperatura promedio del planeta en más de 1,5 °C. Colombia como parte de ese compromiso debe identificar los sectores de la economía que más emiten e implementar

---

<sup>6</sup> Acuerdo de París. Disponible en línea, en [https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=XXVII-7-d&chapter=27&clang=\\_en](https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXVII-7-d&chapter=27&clang=_en)

políticas públicas para reducir sus emisiones. Esto incluye la extracción y quema de hidrocarburos.

Por otro lado, el artículo 2 del Acuerdo de París consagra que los países deben

“b) Aumentar la capacidad de adaptación a los efectos adversos del cambio climático y promover la resiliencia al clima y un desarrollo con bajas emisiones de gases de efecto invernadero, de un modo que no comprometa la producción de alimentos”

En términos de adaptación al cambio climático la protección de las fuentes de agua y de los ecosistemas es fundamental. Pues cuando los impactos del cambio climático afectan más el país con eventos climáticos extremos o procesos de deterioro de los suelos, será fundamental haber protegido las fuentes de agua superficiales y subterráneas y los ecosistemas que generan resiliencia ante los eventos climáticos extremos; por ejemplo, los humedales, páramos o manglares que cumplen una función fundamental en la regulación del ciclo del agua. Las fuentes de agua y estos ecosistemas se verían fuertemente afectados en los sitios donde se permitiera desarrollar la extracción de hidrocarburos no convencionales. Por lo tanto, el Estado colombiano debe priorizar la capacidad de adaptación al cambio climático del país, la protección de las fuentes de agua y la producción de alimentos; especialmente para las generaciones futuras que deberán enfrentar los efectos más adversos del cambio climático.

En este sentido, es importante tener en cuenta que el pasado 12 de octubre, el Comité de Derechos Sociales, Económicos y Culturales de Naciones Unidas, en sus “Observaciones finales sobre el cuarto informe periódico de Argentina”, expresó su preocupación y recomendó al Estado Argentino “reconsiderar la explotación a gran escala de combustibles fósiles no convencionales mediante el “fracking” en la región de Vaca Muerta para garantizar el cumplimiento de sus obligaciones en virtud del Pacto, a la luz de los compromisos del Acuerdo de París.”, al considerar que “la explotación total, con la fracturación hidráulica, de todas las reservas de gas de esquisto consumiría un porcentaje significativo del presupuesto mundial de carbono para alcanzar el objetivo de un calentamiento de 1,5 grados Celsius, estipulado en el Acuerdo de París.”.

## **Plan de Diversificación Energética y Promoción de Energías Limpias -PDEPEL-**

En el marco de la Organización de las Naciones Unidas el Acuerdo de París de Cambio Climático de 2015 generó un consenso de la comunidad internacional sobre la necesidad de no extraer todas las reservas de carbón e hidrocarburos y hacer la transición energética a las energías limpias, esto con el objetivo de evitar un nivel de emisiones de gases de efecto invernadero que desencadene los peores efectos del cambio climático y poder tener mayor adaptación al cambio climático. Fue un paso inicial la Ley 1715 de 2014 que regula la integración de las energías renovables no convencionales al sistema energético nacional de Colombia. Igualmente, la Unidad de Planeación Minero Energética ya dio un valioso insumo inicial con el *Plan Energético Nacional Colombia: Ideario Energético 2050* publicado en 2015<sup>7</sup>. El Instituto de Hidrología; Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM) ya aportó el Atlas Climatológico de Radiación Solar y Vientos necesario para identificar las regiones con el mayor potencial en energía solar y eólica<sup>8</sup>. No obstante, no hay un plan de ejecución de política pública con metas y compromisos medibles y con una cronología ajustada a los compromisos internacionales en materia de cambio climático para hacer una transición a energías renovables no convencionales, conocidas también como energías limpias. En la actualidad desde la sociedad civil ya existe una propuesta en el documento *Transición energética en Colombia: aproximaciones, debates y propuestas*<sup>9</sup> publicado en febrero de 2018 donde se explica:

*“El debate y la puesta en práctica de una transición energética en Colombia se perciben ya como una urgencia del movimiento social del país y de la sociedad en conjunto. De una parte, porque en Colombia se impulsan grandes proyectos energéticos (hidroeléctricos, de carbón, térmicos y de petróleo) que generan conflictos socioambientales cada vez más notorios y frecuentes y ponen en cuestión el modelo minero-energético. De otra, por la profunda crisis ambiental que viven las regiones donde se han desarrollado proyectos*

---

<sup>7</sup> Plan Energético Nacional Colombia: Ideario Energético 2050

Disponible en [http://www.upme.gov.co/docs/pen/pen\\_idearioenergetico2050.pdf](http://www.upme.gov.co/docs/pen/pen_idearioenergetico2050.pdf)

<sup>8</sup> Atlas del ideam. Disponible en <http://atlas.ideam.gov.co/presentacion/>

<sup>9</sup> Transición energética en Colombia: aproximaciones, debates y propuestas. Disponible en [https://co.boell.org/sites/default/files/20180301\\_ideasverdes\\_no7\\_web2018\\_ok.pdf](https://co.boell.org/sites/default/files/20180301_ideasverdes_no7_web2018_ok.pdf)

*energéticos o de minería de carbón y por la profunda contaminación atmosférica que sufren las ciudades y que han derivado, en uno y otro lugar, en problemas de salud pública y ambiental. Y finalmente, porque en varios lugares del mundo ha comenzado a darse una transición energética que afectará a los sectores sociales ligados a esos proyectos (en particular, trabajadores y comunidades) y es necesario anticiparse y tratarlos invitando a toda la nación.”<sup>10</sup>*

Por lo tanto, Colombia necesita en términos de adaptación al cambio climático y tiene la obligación en términos de derecho ambiental internacional de preparar e implementar un Plan de Diversificación Energética y Promoción de Energías Limpias -PDEPEL-. Este Plan debe ser elaborado y verificado por las autoridades competentes en temas energéticos y ambientales y debe contener los procesos detallados y ejecutables para pasar a una matriz energética de más del 80% de energías renovables no convencionales. A esto se suma la necesidad de pasar a sistemas de transporte masivos eléctricos, lo que además mejoraría la calidad del aire en las grandes ciudades en Colombia con importantes efectos positivos en la salud pública. El PDEPEL debe contener metas acordes a los compromisos y consensos en la comunidad internacional sobre la transición a energías renovables no convencionales.

**Artículo 8º.** Establece que la Ley rige a partir de su promulgación y deroga las normas que le sean contrarias.

## 7. CONSIDERACIONES DE LOS PONENTES

La moratoria no es una opción, y hay al menos tres razones para afirmar esto: primero, por el riesgo que implica para el recurso hídrico colombiano; segundo, por el riesgo que implica para la producción agrícola nacional; tercero, porque su ejecución va en contra de compromisos internacionales asumidos por Colombia. Pasemos a explicar

<sup>10</sup> Transición energética en Colombia: aproximaciones, debates y propuestas. Disponible en [https://co.boell.org/sites/default/files/20180301\\_ideasverdes\\_no7\\_web2018\\_ok.pdf](https://co.boell.org/sites/default/files/20180301_ideasverdes_no7_web2018_ok.pdf)

brevemente cada uno de estos puntos. La necesidad de prohibir las actividades de exploración y explotación de yacimientos no convencionales obedece a diversas razones. En primera medida, es necesario recordar que Colombia ha basado su crecimiento económico en las últimas décadas en la explotación minero-energética. Para ello la normatividad se ha decantado por debilitar el derecho ambiental, en aras de generar estímulos a la inversión privada transnacional.

En cuanto al riesgo para el recurso hídrico, la existencia de cualquier norma que permita la explotación de pozos no convencionales, ahora o en el futuro, pone en riesgo la cuenca hidrográfica del Río Magdalena pues la Agencia Nacional de Hidrocarburos ha definido que los principales yacimientos no convencionales se encuentran principalmente en el Magdalena Medio<sup>11</sup>. Tal situación es de carácter crítico pues la región tiene una gran cantidad de acuíferos superficiales y subterráneos, de los que dependen la industria y las poblaciones río abajo, en los departamentos de Santander, Antioquia, Bolívar, Sucre, Magdalena y Cesar. Además, como la última actualización del mapa hidrogeológico del país es de 1996, y esta se realizó bajo una escala de 1:500.000, no hay información actualizada ni un mapeo lo suficientemente detallado como para saber con precisión la ubicación del agua y mitigar los posibles impactos<sup>12</sup>. Así, si, como se mencionó con anterioridad, se sabe que el fracking implica riesgos graves para las fuentes hídricas y, con esto, para los derechos fundamentales que se derivan de su goce, ¿cómo es posible permitir su implementación presente o futura?

La explotación minera y de hidrocarburos actual está basada en una legislación bastante laxa, que en la mayoría de los casos pasa por encima de planes de ordenamiento territorial y de la legislación ambiental (Velásquez C., 2014)<sup>13</sup>. Las normas e instrumentos que regulan estas actividades no son lo suficientemente efectivas para

---

<sup>11</sup> Disponible en línea: <http://www.anh.gov.co/Operaciones-Regalias-y-Participaciones/Sistema-Integrado-de-Operaciones/Documents/Prospectividad%20en%20Yacimientos%20No%20Convencionales%20-%20Carlos%20Vargas.pdf>

<sup>12</sup> Disponible en línea: <http://www.anh.gov.co/Operaciones-Regalias-y-Participaciones/Sistema-Integrado-de-Operaciones/Documents/Consideraciones%20Ambientales%20sobre%20Fracking%20-%20Julio%20Fierro.pdf>

<sup>13</sup> Velásquez C., F. (2014). El sector extractivo en Colombia 2013. Bogotá: Fundación Foro Nacional por Colombia.

proteger, resguardar y mantener de manera adecuada los ecosistemas y los derechos fundamentales de los habitantes del país<sup>14</sup>.

Este modelo ha reconfigurado dramáticamente los territorios y constituye una de las principales fuentes de conflictos ambientales. En consecuencia, se han privilegiado actividades extractivas por parte de diferentes entidades del Estado sobre otro tipo de actividades productivas, e incluso sobre los derechos fundamentales y colectivos de los colombianos, lo que ha convertido al modelo extractivo en una actividad generadora de conflictos sociales, ambientales, económicos y culturales en varias regiones del territorio nacional. La acumulación de tierras en grandes extensiones y su destinación a este tipo de actividades genera además de la competencia por el acceso a tierra, competencia por el acceso y uso del agua, en un escenario de creciente escasez<sup>15</sup>, generando daños irreversibles que amenazan la biodiversidad.

La evidencia es clara, el conocimiento científico actual apoya la precaución en vista de los riesgos y daños descritos profusamente arriba. Como se explicó en los párrafos precedentes las actividades de exploración y explotación de yacimientos no convencionales, aparejan impactos graves y nocivos propios de la técnica, adicionales a los se generan en el proceso de producción de hidrocarburos convencionales. En efecto, asuntos como, i) el alto consumo de agua; ii) el empleo de aditivos químicos cuya composición no es en todos los casos de público conocimiento; iii) la contaminación de aguas subterráneas y superficiales debido a fluidos del fracturamiento hidráulico, gases, compuestos orgánicos volátiles, aguas de retorno, de producción y residuales inyectadas; iv) la contaminación del aire en cada etapa de producción; v) la sismicidad inducida; y vi) las enormes afectaciones en el suelo y en territorio como consecuencia la baja productividad de cada pozo, situación que obliga el desarrollo de más pozos por unidad de área, confirman que las actividades de

---

<sup>14</sup> En su oportunidad, Carlos Rodado Noriega, ministro de Minas y Energía denunció la forma caótica y corrupta en que se otorgaron más de seis mil títulos mineros durante el período 2006-2010, poniendo en peligro la destrucción y degradación de valiosos ecosistemas de Colombia y como causa de un número importante de muchos conflictos socio ambientales.

<sup>15</sup> De acuerdo con la Organización Mundial de la Salud de aquí a 2025, la mitad de la población mundial vivirá en zonas con escasez de agua. Ver: OMS y Organización Panamericana de la Salud. Boletín informativo. Agosto de 2015. P.3 <http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs391/es/>

exploración y explotación de yacimientos no convencionales implican enormes perjuicios para la salud humana y los ecosistemas circundantes. (Naranjo Plata, 2016)<sup>16</sup>

En este caso se compromete el goce de múltiples derechos constitucionales, dentro de los cuales se encuentran varios de protección especial constitucional, por ejemplo, el medio ambiente sano, el acceso al agua, entre otros. La Constitución Política de 1991 no es neutra en materia ambiental, por ello otorgó a la protección del ambiente el carácter de interés superior, y consagró derechos y deberes que buscan garantizar un modelo de desarrollo sostenible. Como se ha explicado extensamente, la Constitución de 1991 definió la protección del ambiente como principio rector y obligación a cargo del Estado. Por ello, la Corte Constitucional en la sentencia C – 595 de 2010, señaló que el derecho al ambiente sano constituye una garantía fundamental para la subsistencia de la humanidad. “Desconocer la importancia que tiene el medio ambiente sano para la humanidad es renunciar a la vida misma, a la supervivencia presente y futura de las generaciones”. La constitución de 1991 concedió una importancia cardinal al ambiente, de esta forma, la Corte en múltiples ocasiones ha explicado que el conjunto de más de treinta disposiciones configura una Constitución ecológica. En consecuencia, la protección ambiental ha adquirido una triple dimensión: “de un lado, es un principio que irradia todo el orden jurídico puesto que es obligación del Estado proteger las riquezas naturales de la Nación. De otro lado, aparece como el derecho de todas las personas a gozar de un ambiente sano, derecho constitucional que es exigible por diversas vías judiciales. Y, finalmente, de la Constitución ecológica derivan un conjunto de obligaciones impuestas a las autoridades y a los particulares”.

En la medida en que es “responsabilidad prioritaria” del Estado armonizar la protección del ambiente con los objetivos de crecimiento económico y desarrollo, es abiertamente inconstitucional que se permitan actividades de exploración y explotación de yacimientos no convencionales cuando existe evidencia clara sobre los daños irreversibles que su desarrollo causa en la diversidad biológica y en la salud humana.

---

<sup>16</sup> Naranjo Plata, D. P. (2016). Técnicas, normativa y recomendaciones para la gestión ambiental de la aplicación de la Fractura Hidráulica (Fracking) Colombia . Bogotá

En efecto las actividades económicas que dan sustento al modelo de desarrollo deben armonizarse y considerarse en conjunto con otros bienes jurídicos, como lo son las disposiciones constitucionales relativas a la Constitución Ecológica, dentro de las cuales destaca la obligación del Estado de proteger los recursos naturales de la Nación el saneamiento ambiental como servicio público a cargo del Estado o la obligación de dirigir la economía con fines a preservar un medio ambiente sano<sup>17</sup>. En este contexto, el desarrollo de actividades de exploración y explotación de yacimientos no convencionales, deben ser analizadas a la luz de los principios de proporcionalidad y razonabilidad. La Corte ha desarrollado estos criterios para examinar las actividades estatales que limitan o restringen derechos fundamentales, con el fin de impedir los excesos o defectos en el ejercicio del poder público, como una forma específica de protección o de realización de los derechos y libertades individuales (Corte Constitucional, C-022 de 1996). De esta forma se busca determinar, si la medida persigue finalidades legítimas e imperiosas a la luz de la Constitución y si esta resulta apropiada para alcanzar el fin perseguido.

De otro lado, la Corte en la sentencia C-220 de 2011 definió el derecho al agua como un derecho subjetivo y como un derecho colectivo que implica la obligación de protección y conservación de las fuentes hídricas para las generaciones futuras. Así, en sentencia C-220 de 2011 señaló que de la naturaleza fundamental del agua, su carácter limitado como recurso natural y su consideración legal como patrimonio Nacional y bien de uso público inalienable e imprescriptible, se desprenden las especiales competencias y responsabilidades que la Constitución otorgó a las autoridades para planificar el manejo de los recursos naturales, administrar el recurso hídrico y regular su uso. Por ello, ante la pluralidad de evidencias sobre las consecuencias graves en el ambiente y la salud pública, la prohibición de las actividades de exploración y explotación de yacimientos no convencionales es armónica con la noción que consagra como objetivo fundamental del Estado garantizar el saneamiento ambiental y suplir las necesidades de acceso al agua potable de los ciudadanos, toda vez que dichas actividades causan un impacto desproporcionado en el ambiente debido a la contaminación de aguas y suelos, poniendo en riesgo el acceso al agua, la diversidad e

---

<sup>17</sup> Castro Agudelo, C. I. (2017). Análisis jurídico del marco legal de los hidrocarburos no convencionales y de las implementaciones en el derecho ambiental de la técnica fracking.

incluso la soberanía alimentarias pues las especies químicas tóxicas liberadas pueden permanecer por muy largo plazo en el ambiente, tal y como se explicó arriba.

Por otro lado, la vocación agrícola del Magdalena Medio es bien conocida y, como consecuencia de la implementación de proyectos de exploración y explotación de yacimientos no convencionales de hidrocarburos, podría perder drásticamente su capacidad de producción de alimentos. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural ha señalado que el potencial de producción agrícola de la región tiene la capacidad de quintuplicarse<sup>18</sup>, con lo que esta región podría convertirse en la despensa de Colombia. Sin embargo, tal situación podría verse obstaculizada debido a que la explotación de yacimientos no convencionales necesitan grandes extensiones de tierra. De hecho, la Agencia Nacional de Hidrocarburos ha identificado que estos necesitan un territorio que ocupa cuarenta kilómetros de oriente a occidente y ciento veinte kilómetros de sur a norte<sup>19</sup>. El resultado podría ser similar a los devastadores paisajes que han quedado en Vaca Muerta, Argentina, en el que tierras que se dedicaban a la producción de manzanas que han quedado convertidas en espacios inútiles que, sin eufemismo alguno, son llamados “campos muertos”.

Los deberes de protección del medio ambiente que impone la Constitución al conjunto de instituciones del Estado se ven obstaculizados de manera irrazonable y desproporcionada cuando, se incentiva una actividad que genera riesgos irreversibles en la biodiversidad, convirtiéndose en un peligro para la salud humana en el presente y en el futuro. Por lo anterior, la prohibición de la exploración y explotación de yacimientos no convencionales constituye una forma apropiada de armonizar la protección del ambiente con el deber constitucional de prevenir y controlar los factores del deterioro ambiental.

Además de lo anterior, no se puede olvidar que el 12 de diciembre de 2015, Colombia firmó junto con 194 países en París el compromiso de mantener el calentamiento global

---

<sup>18</sup> Disponible en línea: <https://www.minagricultura.gov.co/noticias/Paginas/47,5-del-suelo-del-Magdalena.aspx>

<sup>19</sup> Disponible en línea: <http://www.anh.gov.co/Operaciones-Regalias-y-Participaciones/Sistema-Integrado-de-Operacio>

por debajo de los 2 grados Celsius. El Acuerdo de París incluye la meta de que para la segunda mitad del siglo la humanidad sea neutral en emisiones de gases efecto invernadero. Con esta exigencia en mente, cabe sumar que las emisiones de gas metano derivadas de la explotación de yacimientos no convencionales a través de fracking es el doble de la de yacimientos convencionales<sup>20</sup>. Este gas tiene un potencial de generar un efecto 25 veces más fuerte que el CO<sub>2</sub> sobre el calentamiento<sup>21</sup>. Así, si Colombia quiere cumplir con sus compromisos internacionales en materia ambiental, es necesario que se realice una transición hacia energías renovables en vez de invertir en la producción de energías que aportan negativamente al cambio climático. Es claro que una moratoria sólo atrasaría la emisión de estos gases y que la única forma de evitar tal cosa es a partir de la prohibición.

En este sentido, la presente ponencia recoge los Proyectos de Ley 058 y 071 de 2018, que tienen por objeto la prohibición de la utilización del fracturamiento hidráulico-fracking-, y de la exploración y explotación de los yacimientos no convencionales de hidrocarburos.

Como referente importante, el pasado domingo 21 de octubre se realizó en Fusagasugá, Cundinamarca, la Consulta Popular más grande en el país en temas minero-energéticos, y la primera en la cual se preguntaba sobre la conveniencia o no de realizar proyectos de fracking en los alrededores el Páramo de Sumapaz, logrando 39.175 votos por el NO al fracking, los cuales representan el 99,49% del total de los ciudadanos que acudieron a las urnas. Este resultado refleja sin duda alguna, el consenso que se ha construido en la sociedad Colombiana en rechazo a esta técnica, el cual debe ser interpretado por la Comisión Quinta votando favorablemente este informe de ponencia.

## 8. PLIEGO DE MODIFICACIONES

---

<sup>20</sup> Disponible en línea: [https://www.eeb.cornell.edu/howarth/publications/f\\_EECT-61539-perspectives-on-air-emissions-of-methane-and-climatic-warmin\\_100815\\_27470.pdf](https://www.eeb.cornell.edu/howarth/publications/f_EECT-61539-perspectives-on-air-emissions-of-methane-and-climatic-warmin_100815_27470.pdf)

<sup>21</sup> Disponible en línea: [https://www.globalmethane.org/documents/analysis\\_fs\\_spa.pdf](https://www.globalmethane.org/documents/analysis_fs_spa.pdf)

Como se mencionó anteriormente en el contenido de la iniciativa del presente informe de ponencia, el proyecto de ley 071 de 2018 Senado y el proyecto 058 de 2018 Senado presentan similitudes y compatibilidades que permiten acumular los dos proyectos dentro de un mismo texto propuesto para primer debate.

En el proyecto 071 de 2018 se adiciona para el artículo N° 1, un párrafo que incluye el contenido expresado en el proyecto de ley 058 de 2018, que habla de la prohibición de la utilización del fracturamiento hidráulico -fracking- para la exploración y explotación de hidrocarburos en yacimientos no convencionales dentro del territorio nacional.

Así mismo, debido a las diferencias estructurales existentes entre, por una parte el enfoque de prohibición de la exploración y explotación de los yacimientos no convencionales de hidrocarburos, y por otra parte el enfoque de la moratoria de la práctica concreta del fracking; se descarta en la presente ponencia, el contenido del Proyecto de Ley 11 de 2018-Senado.

De acuerdo a lo anterior, sugerimos el siguiente texto para primer debate para la acumulación de los proyectos 058 y 071 de 2018 Senado en la comisión quinta de Senado de la manera que se detalla a continuación:

<p><b>TEXTO ORIGINAL DEL PROYECTO DE LEY 58 DE 2018</b></p>	<p><b>TEXTO ORIGINAL DEL PROYECTO DE LEY 071 DE 2018</b></p>	<p><b>TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE PARA LA ACUMULACION DE LOS PROYECTOS 058 Y 071 DE 2018 SENADO EN LA COMISIÓN QUINTA DE SENADO</b></p>
<p><b>ARTICULO 1°.</b> Prohíbese dentro del territorio nacional, la</p>	<p><b>Artículo 1.- Prohibición.</b> Prohíbese en el territorio nacional la exploración y</p>	<p><b>Artículo 1.- Prohibición.</b> Prohíbese en el territorio nacional la exploración y</p>

<p>utilización del fracturamiento hidráulico -fracking- para la exploración y explotación de hidrocarburos en yacimientos no convencionales.</p>	<p>explotación de los Yacimientos No Convencionales (YNC) de hidrocarburos como medida de protección del medio ambiente y la salud, y para prevenir conflictos socioambientales asociados a estas actividades.</p> <p><b>Parágrafo:</b> Para efectos de la presente ley entienda por fracking -fracturamiento hidráulico-.</p>	<p>explotación de los Yacimientos No Convencionales (YNC) de hidrocarburos como medida de protección del medio ambiente y la salud, y para prevenir conflictos socioambientales asociados a estas actividades.</p> <p><b>Parágrafo 1:</b> <u>Prohíbese dentro del territorio nacional, la utilización del fracturamiento hidráulico -fracking- para la exploración y explotación de hidrocarburos en yacimientos no convencionales</u></p>
<p><b>ARTÍCULO 2°.</b> El Ministerio de Minas y Energía, El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, la Agencia Nacional de Hidrocarburos ANH y la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales ANLA, según el ámbito de sus competencias, se abstendrán de suscribir contratos, expedir títulos mineros, permisos y licencias ambientales para la exploración y explotación de hidrocarburos en</p>	<p><b>Artículo 2.- Principios.</b> Para los fines de la presente ley deberán aplicarse los principios contenidos en el artículo 1 de la Ley 99 de 1993, el artículo 3 de la Ley 1523 de 2012, la declaración de Río de 1992 y los tratados, convenios y protocolos internacionales sobre medio ambiente y derechos humanos, en especial los siguientes:</p> <p><b>1. Principio de precaución.</b> Cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza científica absoluta</p>	<p><b>Artículo 2.- Principios.</b> Para los fines de la presente ley deberán aplicarse los principios contenidos en el artículo 1 de la Ley 99 de 1993, el artículo 3 de la Ley 1523 de 2012, la declaración de Río de 1992 y los tratados, convenios y protocolos internacionales sobre medio ambiente y derechos humanos, en especial los siguientes:</p> <p><b>1. Principio de precaución.</b> Cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de</p>

<p>yacimientos no convencionales, cuya extracción implique la utilización del fracturamiento hidráulico –fracking. Parágrafo. Suspéndanse las licencias de exploración otorgadas para el desarrollo de programas y planes pilotos de fracturamiento hidráulico en Colombia dentro de yacimientos no convencionales.</p>	<p>no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces para impedir la degradación del medio ambiente y la salud pública.</p> <p><b>2. Principio de prevención.</b> Cuando exista conocimiento de los riesgos o daños que pueda ocasionar el desarrollo de proyectos, obras o actividades, las autoridades competentes deberán adoptar decisiones antes de que el riesgo o el daño se produzcan, con el fin de reducir sus repercusiones o de evitarlas.</p> <p><b>3. Principio de progresividad y de no regresividad.</b> Las entidades estatales no podrán disminuir los niveles de protección ambiental y social previstos en la presente ley y propenderán por mejorar las condiciones de goce y ejercicio de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales de las comunidades locales y de la naturaleza.</p>	<p>medidas eficaces para impedir la degradación del medio ambiente y la salud pública.</p> <p><b>2. Principio de prevención.</b> Cuando exista conocimiento de los riesgos o daños que pueda ocasionar el desarrollo de proyectos, obras o actividades, las autoridades competentes deberán adoptar decisiones antes de que el riesgo o el daño se produzcan, con el fin de reducir sus repercusiones o de evitarlas.</p> <p><b>3. Principio de progresividad y de no regresividad.</b> Las entidades estatales no podrán disminuir los niveles de protección ambiental y social previstos en la presente ley y propenderán por mejorar las condiciones de goce y ejercicio de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales de las comunidades locales y de la naturaleza.</p> <p><b>4. Principio de prevención del riesgo.</b> El Estado y los particulares actuarán de manera compartida, pero diferenciada, a fin de evitar las amenazas, la generación de riesgo y de pasivos ambientales y sociales</p>
---	---	---

	<p><b>4. Principio de prevención del riesgo.</b> El Estado y los particulares actuarán de manera compartida, pero diferenciada, a fin de evitar las amenazas, la generación de riesgo y de pasivos ambientales y sociales ante el desarrollo de actividades antrópicas, de manera que se disminuya la vulnerabilidad de las personas, los medios de subsistencia y los recursos naturales.</p> <p><b>5. Principio de maximización de la eficiencia en el uso del agua y priorización para la vida.</b> El agua es un bien común, social y cultural imprescindible para la vida humana y del ambiente. Su carácter finito y vulnerable convierte en imperativo global y nacional la maximización del uso eficiente por parte de actores en todos los niveles y escalas. Asimismo, exige la priorización de sus usos para garantizar el derecho al agua de toda la población y para no obstaculizar sus funciones vitales en los</p>	<p>ante el desarrollo de actividades antrópicas, de manera que se disminuya la vulnerabilidad de las personas, los medios de subsistencia y los recursos naturales.</p> <p><b>5. Principio de maximización de la eficiencia en el uso del agua y priorización para la vida.</b> El agua es un bien común, social y cultural imprescindible para la vida humana y del ambiente. Su carácter finito y vulnerable convierte en imperativo global y nacional la maximización del uso eficiente por parte de actores en todos los niveles y escalas. Asimismo, exige la priorización de sus usos para garantizar el derecho al agua de toda la población y para no obstaculizar sus funciones vitales en los ecosistemas y en la conservación de la biodiversidad.</p>
--	--	---

	ecosistemas y en la conservación de la biodiversidad.	
<p><b>ARTÍCULO 3:</b> La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga todas aquellas normas que le sean contrarias.</p>	<p><b>Artículo 3.- Yacimientos No Convencionales (YNC) de hidrocarburos.</b> Se entiende por Yacimiento No Convencional de hidrocarburos la formación rocosa con baja permeabilidad primaria a la que se le debe realizar estimulación para mejorar las condiciones de movilidad y recobro de hidrocarburos.</p> <p><b>Parágrafo.-</b> Los yacimientos no convencionales de hidrocarburos incluyen gas y petróleo en arenas y carbonatos apretados, gas metano asociado a mantos de carbón (CBM), gas y petróleo de lutitas (shale), hidratos de metano y arenas bituminosas.</p>	<p><b>Artículo 3.- Yacimientos No Convencionales (YNC) de hidrocarburos.</b> Se entiende por Yacimiento No Convencional de hidrocarburos la formación rocosa con baja permeabilidad primaria a la que se le debe realizar estimulación para mejorar las condiciones de movilidad y recobro de hidrocarburos.</p> <p><b>Parágrafo.-</b> Los yacimientos no convencionales de hidrocarburos incluyen gas y petróleo en arenas y carbonatos apretados, gas metano asociado a mantos de carbón (CBM), gas y petróleo de lutitas (shale), hidratos de metano y arenas bituminosas.</p>
	<p><b>Artículo 4.- Contratos y licencias para la exploración y explotación</b></p>	<p><b>Artículo 4.- Contratos y licencias para la exploración y explotación de los Yacimientos</b></p>

	<p><i>de los Yacimientos No Convencionales (YNC) de hidrocarburos.</i> A partir de la expedición de la presente ley no se podrán suscribir u otorgar contratos, concesiones, licencias o permisos ambientales para la exploración y explotación de los Yacimientos No Convencionales (YNC) de hidrocarburos en el territorio nacional. Asimismo no podrán ser objeto de prórroga o renovación. Lo anterior, cubija las solicitudes y los contratos, concesiones, licencias y permisos ambientales suscritos y otorgados.</p>	<p><i>No Convencionales (YNC) de hidrocarburos.</i> A partir de la expedición de la presente ley no se podrán suscribir u otorgar contratos, concesiones, licencias o permisos ambientales para la exploración y explotación de los Yacimientos No Convencionales (YNC) de hidrocarburos en el territorio nacional.</p> <p><b><u>Parágrafo:</u></b> No se podrá conceder prórroga o renovación. Lo anterior, cubija las solicitudes y los contratos, concesiones, licencias y permisos ambientales suscritos y otorgados.</p>
	<p><b>Artículo 5.- Sanciones.</b> El incumplimiento de lo dispuesto en la presente ley, dará lugar a la imposición de las medidas preventivas y sancionatorias previstas en la Ley 1333 de 2009 o la que la modifique o sustituya, sin perjuicio de la imposición de las sanciones a que haya lugar en materia penal, fiscal y disciplinaria.</p>	<p><b>Artículo 5.- Sanciones.</b> El incumplimiento de lo dispuesto en la presente ley, dará lugar a la imposición de las medidas preventivas y sancionatorias previstas en la Ley 1333 de 2009 o la que la modifique o sustituya, sin perjuicio de la imposición de las sanciones a que haya lugar en materia penal, fiscal y disciplinaria.</p>

	<p><b>Artículo 6.- Informe del estado de las actividades de exploración y explotación de hidrocarburos.</b> Los Ministerios de Minas y Energía, de Ambiente y Desarrollo Sostenible y de Salud, la Agencia Nacional de Hidrocarburos -ANH- y la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales -ANLA- o las entidades que hagan sus veces, deberán elaborar y presentar al Congreso de la República en un término improrrogable de dos (2) años, un informe de los impactos socioambientales y de salud pública, y de los pasivos ambientales que han ocasionado las actividades de exploración y explotación de hidrocarburos que se han adelantado en el país.</p> <p><b>Parágrafo.-</b> El informe al que se refiere el presente artículo, deberá construirse con la participación activa y eficaz de las comunidades afectadas, la academia, los entes de control y organizaciones de la sociedad civil.</p>	<p><b>Artículo 6.- Informe del estado de las actividades de exploración y explotación de hidrocarburos.</b> Los Ministerios de Minas y Energía, de Ambiente y Desarrollo Sostenible y de Salud, la Agencia Nacional de Hidrocarburos -ANH- y la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales -ANLA- o las entidades que hagan sus veces, deberán elaborar y presentar al Congreso de la República en un término improrrogable de dos (2) años, un informe de los impactos socioambientales y de salud pública, y de los pasivos ambientales que han ocasionado las actividades de exploración y explotación de hidrocarburos <u>en yacimientos convencionales y no convencionales</u> que se han adelantado en el país.</p> <p><b>Parágrafo.-</b> El informe al que se refiere el presente artículo, deberá construirse con la participación activa y eficaz de las comunidades afectadas, la academia, los entes de control y organizaciones de la sociedad civil.</p>
--	---	--

	<p><b>Artículo 7.- <i>Transición energética.</i></b> Los Ministerios de Minas y Energía y de Ambiente y Desarrollo Sostenible, la Agencia Nacional de Hidrocarburos -ANH-, la Agencia Nacional de Minería -ANM- y la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales -ANLA- o las entidades que hagan sus veces deberán elaborar en el término de un (1) año contado partir de la expedición de la presente ley, un Plan de Diversificación Energética y Promoción de Energías Limpias -PDEPEL- a fin de lograr los objetivos del Acuerdo de París sobre Cambio Climático y demás tratados, convenios y protocolos internacionales sobre medio ambiente y derechos humanos, así como la Ley 1715 de 2014, para sustituir gradualmente el uso de combustibles fósiles con un horizonte de quince (15) años a partir de la expedición de esta ley.</p>	<p><b>Artículo 7.- <i>Transición energética.</i></b> Los Ministerios de Minas y Energía y de Ambiente y Desarrollo Sostenible, la Agencia Nacional de Hidrocarburos -ANH-, la Agencia Nacional de Minería -ANM- y la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales -ANLA- o las entidades que hagan sus veces deberán elaborar en el término de un (1) año contado partir de la expedición de la presente ley, un Plan de Diversificación Energética y Promoción de Energías Limpias -PDEPEL- a fin de lograr los objetivos del Acuerdo de París sobre Cambio Climático y demás tratados, convenios y protocolos internacionales sobre medio ambiente y derechos humanos, así como la Ley 1715 de 2014, para sustituir gradualmente el uso de combustibles fósiles con un horizonte de quince (15) años a partir de la expedición de esta ley.</p> <p><b><u>Parágrafo 1:</u></b> <u>El Plan de Diversificación Energética y Promoción de Energías Limpias -PDEPEL- debe ser elaborado y verificado por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo</u></p>
--	--	---

		<p><u>Sostenible y el Ministerio de Minas y Energía.</u></p> <p><b><u>Parágrafo 2:</u></b> <u>El PDEPEL debe contener metas acordes a los compromisos y consensos en la comunidad internacional sobre la transición a energías renovables no convencionales.</u></p>
	<p><b>Artículo 8. Vigencia y derogatorias.</b> La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las normas que le sean contrarias.</p>	<p><b>Artículo 8. Vigencia y derogatorias.</b> La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las normas que le sean contrarias.</p>



## PROPOSICIÓN

Por las anteriores consideraciones, solicitamos a los honorables Senadores de la Comisión Quinta del Senado de la República dar trámite y aprobar en primer debate, con modificaciones, la acumulación de los Proyectos de Ley No. 058, 071 y 115 de 2018 Senado.

Cordialmente

**Guillermo García Realpe**

Senador de la República  
Partido Liberal

**Sandra Liliana Ortiz Nova**

Senadora de la República  
Alianza Verde

**Pablo Catatumbo Torres**

Senador de la República  
Fuerzas Alternativa Revolucionaria del Común

**Jorge Enrique Robledo**

Senador de la República  
Polo Democrático Alternativo

**Didier Lobo Chinchilla**

Senador de la República  
Cambio Radical



**TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE PARA LA ACUMULACION DE  
LOS PROYECTOS DE LEY NO. 058, 071 y 115 DE 2018 SENADO**

**PROYECTO DE LEY No. 058 y 071 DE 2018 - ACUMULADO**

**“Por medio de la cual se prohíbe en el territorio nacional la exploración y/o explotación de los Yacimientos No Convencionales (YNC) de hidrocarburos, la utilización del fracturamiento hidráulico -fracking-, y se dictan otras disposiciones”**

**El Congreso de la República de Colombia**

**DECRETA:**

**Artículo 1.- Prohibición.** Prohíbase en el territorio nacional la exploración y explotación de los Yacimientos No Convencionales (YNC) de hidrocarburos como medida de protección del medio ambiente y la salud, y para prevenir conflictos socioambientales asociados a estas actividades.

**Parágrafo 1:** Prohíbase dentro del territorio nacional, la utilización del fracturamiento hidráulico -fracking- para la exploración y explotación de hidrocarburos en yacimientos no convencionales.

**Artículo 2.- Principios.** Para los fines de la presente ley deberán aplicarse los principios contenidos en el artículo 1 de la Ley 99 de 1993, el artículo 3 de la Ley 1523 de 2012, la declaración de Río de 1992 y los tratados, convenios y protocolos internacionales sobre medio ambiente y derechos humanos, en especial los siguientes:

**1. Principio de precaución.** Cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces para impedir la degradación del medio ambiente y la salud pública.

**2. Principio de prevención.** Cuando exista conocimiento de los riesgos o daños que pueda ocasionar el desarrollo de proyectos, obras o actividades, las autoridades competentes deberán adoptar decisiones antes de que el riesgo o el daño se produzcan, con el fin de reducir sus repercusiones o de evitarlas.

**3. Principio de progresividad y de no regresividad.** Las entidades estatales no podrán disminuir los niveles de protección ambiental y social previstos en la presente ley y propenderán por mejorar las condiciones de goce y ejercicio de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales de las comunidades locales y de la naturaleza.

**4. Principio de prevención del riesgo.** El Estado y los particulares actuarán de manera compartida, pero diferenciada, a fin de evitar las amenazas, la generación de riesgo y de pasivos ambientales y sociales ante el desarrollo de actividades antrópicas, de manera que se disminuya la vulnerabilidad de las personas, los medios de subsistencia y los recursos naturales.

**5. Principio de maximización de la eficiencia en el uso del agua y priorización para la vida.** El agua es un bien común, social y cultural imprescindible para la vida humana y del ambiente. Su carácter finito y vulnerable convierte en imperativo global y nacional la maximización del uso eficiente por parte de actores en todos los niveles y escalas. Asimismo, exige la priorización de sus usos para garantizar el derecho al agua de toda la población y para no obstaculizar sus funciones vitales en los ecosistemas y en la conservación de la biodiversidad.

**Artículo 3.- Yacimientos No Convencionales (YNC) de hidrocarburos.** Se entiende por Yacimiento No Convencional de hidrocarburos la formación rocosa con baja permeabilidad primaria a la que se le debe realizar estimulación para mejorar las condiciones de movilidad y recobro de hidrocarburos.

**Parágrafo.-** Los yacimientos no convencionales de hidrocarburos incluyen gas y petróleo en arenas y carbonatos apretados, gas metano asociado a mantos de carbón (CBM), gas y petróleo de lutitas (shale), hidratos de metano y arenas bituminosas.

**Artículo 4.- Contratos y licencias para la exploración y explotación de los Yacimientos No Convencionales (YNC) de hidrocarburos.** A partir de la expedición de la presente ley no se podrán suscribir u otorgar contratos, concesiones, licencias o permisos ambientales para la exploración y explotación de los Yacimientos No Convencionales (YNC) de hidrocarburos en el territorio nacional.

**Parágrafo:** No se podrá conceder prórroga o renovación. Lo anterior, cobija las solicitudes y los contratos, concesiones, licencias y permisos ambientales suscritos y otorgados.

**Artículo 5.- Sanciones.** El incumplimiento de lo dispuesto en la presente ley, dará lugar a la imposición de las medidas preventivas y sancionatorias previstas en la Ley

1333 de 2009 o la que la modifique o sustituya, sin perjuicio de la imposición de las sanciones a que haya lugar en materia penal, fiscal y disciplinaria.

**Artículo 6.- Informe del estado de las actividades de exploración y explotación de hidrocarburos.** Los Ministerios de Minas y Energía, de Ambiente y Desarrollo Sostenible y de Salud, la Agencia Nacional de Hidrocarburos -ANH- y la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales -ANLA- o las entidades que hagan sus veces, deberán elaborar y presentar al Congreso de la República en un término improrrogable de dos (2) años, un informe de los impactos socioambientales y de salud pública, y de los pasivos ambientales que han ocasionado las actividades de exploración y explotación de hidrocarburos en yacimientos convencionales y no convencionales que se han adelantado en el país.

**Parágrafo.-** El informe al que se refiere el presente artículo, deberá construirse con la participación activa y eficaz de las comunidades afectadas, la academia, los entes de control y organizaciones de la sociedad civil.

**Artículo 7.- Transición energética.** Los Ministerios de Minas y Energía y de Ambiente y Desarrollo Sostenible, la Agencia Nacional de Hidrocarburos -ANH-, la Agencia Nacional de Minería -ANM- y la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales -ANLA- o las entidades que hagan sus veces deberán elaborar en el término de un (1) año contado partir de la expedición de la presente ley, un Plan de Diversificación Energética y Promoción de Energías Limpias -PDEPEL- a fin de lograr los objetivos del Acuerdo de París sobre Cambio Climático y demás tratados, convenios y protocolos internacionales sobre medio ambiente y derechos humanos, así como la Ley 1715 de 2014, para sustituir gradualmente el uso de combustibles fósiles con un horizonte de quince (15) años a partir de la expedición de esta ley.

**Parágrafo 1:** El Plan de Diversificación Energética y Promoción de Energías Limpias -PDEPEL- debe ser elaborado y verificado por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Ministerio de Minas y Energía.

**Parágrafo 2:** El PDEPEL debe contener metas acordes a los compromisos y consensos en la comunidad internacional sobre la transición a energías renovables no convencionales



**Artículo 8. Vigencia y derogatorias.** La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las normas que le sean contrarias.

Cordialmente,

**Guillermo García Realpe**  
Senador de la República  
Partido Liberal

**Sandra Liliana Ortiz Nova**  
Senadora de la República  
Alianza Verde

**Pablo Catatumbo Torres**  
Senador de la República  
Fuerzas Alternativa Revolucionaria del Común

**Jorge Enrique Robledo**  
Senador de la República  
Polo Democrático Alternativo

**Didier Lobo Chinchilla**  
Senador de la República  
Cambio Radical