



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRESA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprensa.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXIII - Nº 362

Bogotá, D. C., martes, 9 de abril de 2024

EDICIÓN DE 31 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariassenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 254 DE 2023 CÁMARA

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

Bogotá, D. C., abril 4 del 2024

Doctor

CAMILO ERNESTO ROMERO GALVÁN

Secretario Comisión Quinta

Cámara de Representantes

Referencia: Informe de ponencia del Proyecto de Ley número 254 de 2023 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 a los oficios allegados y conforme a las disposiciones contenidas en la Ley 5ª de 1992, presento informe de ponencia para Primer Debate del **Proyecto de Ley número 254 de 2023 Cámara**, *por medio del cual se garantiza la soberanía y autosuficiencia energética del país, se permiten los Proyectos Piloto de Investigación Integral mediante la técnica de Fracking y se dictan otras disposiciones.*

Cordialmente,

JUAN ESPINAL

Representante a la Cámara por Antioquia
Centro Democrático

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 254 DE 2023 CÁMARA.

por medio del cual se garantiza la soberanía y autosuficiencia energética del país, se permiten los proyectos piloto de investigación integral mediante la técnica de fracking y se dictan otras disposiciones.

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. Pliego de modificaciones.
- VI. Impacto fiscal.
- VII. Declaración de impedimentos.
- VIII. Proposición.

I. TRÁMITE DE LA INICIATIVA

Esta iniciativa fue presentada el 26 de septiembre del 2023 por los honorables Senadores *Paola Andrea Holguín Moreno, Honorio Miguel Henríquez Pinedo, Esteban Quintero Cardona, José Vicente Carreño Castro, Enrique Cabrales Baquero, Juan Fernando Espinal Ramírez, Julio Roberto Salazar Perdomo, Christian Munir Garcés Aljure, Yulieth Andrea Sánchez Carreño, Óscar Darío Pérez Pineda, Andrés Eduardo Forero Molina, Edinson Vladimir Olaya Mancipe.*

El Proyecto de Ley quedó radicado en la Corporación con el número 254 de 2023 Cámara, el texto inicial quedó publicado en la *Gaceta del Congreso* número 1399 de 2023 y fue enviada para

la Comisión V Constitucional Permanente, donde se me realiza la designación como ponente.

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.

III. CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE EL PROYECTO DE LEY

En la tarea de Estado de avanzar hacia la transición energética, Colombia debe tener en el centro de su política la salvaguarda de su seguridad energética. El objetivo de alcanzar la 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 diez millones de usuarios. 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 la disminución de la vida útil de las reservas de hidrocarburos, con estimaciones de 7,2 años para gas y 7,5 años para petróleo (ANH, 2023)¹. En este marco debe tenerse

¹ Agencia Nacional de Hidrocarburos. (2023). Informe de Recursos y Reservas 2022. Tomado de: https://www.anh.gov.co/documents/21668/Informe_de_Reservas_y_Recursos_Contingentes_de_Hidrocarburos_2022_pfMyhzQ_rB7MmYG.pdf

presente que según estimaciones de la Administración de Información Energética de Estados Unidos (EIA, 2021²) la demanda de combustibles fósiles continuará en aumento pese a la disminución de su participación en la matriz energética global, será crucial satisfacer la demanda energética y garantizar la disponibilidad de los materiales y productos derivados de los hidrocarburos, destacando el papel continuo del gas como fuente energética esencial.

3.1. 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)³.

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*”⁴.

² U.S. Energy Information Administration (EIA). (2021). International Energy Outlook 2021: With Projections to 2050. Recuperado de https://www.eia.gov/outlooks/ieo/pdf/IEO2021_Narrative.pdf

³ 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_2019-2020.pdf

⁴ https://www.anla.gov.co/01_anla/proyectos-anla/proyectos-piloto-de-investigacion-integral-de-yacimientos-no-convencionales

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 presentado⁵ 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 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”⁶.

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 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”⁷.

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 (FH-PH); 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

⁵ 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.

⁶ <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=30038909>

⁷ <https://www.anh.gov.co/dochments/3287/ACUERDO%20No.200620DE201120D%20SEPTIEMBRE%202020.pdf>

Platero en la cuenca del Valle Medio del Magdalena, a las compañías Ecopetrol 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 cesiones, 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 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 hidrocarburos⁸.

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 sociales⁹.

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)¹⁰, 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 Colombia¹¹.

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 (65992)¹², el Consejo de Estado negó la medida cautelar de suspensión provisional del 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*.

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.A.2.3 del Decreto número 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 número 328, decisión confirmada mediante providencia del tres (3) de junio de 2022.

3.2. 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)¹³.

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,

⁸ 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

⁹ Ibídem.

¹⁰ 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.

¹¹ 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.

¹² 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”.

¹³ Bustos, J. G. (2013). Aplicación de la Fractura Hidráulica en la Cuenca Oriente Ecuatoriana. Tomado de: <https://www.ucm.es/tectonofisica-aplicada/direccion-trabajos>

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”¹⁴.

El Decreto número 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 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”¹⁵.

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)¹⁶;

- 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)”¹⁷.

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

¹⁴ <https://campetrol.org/wp-content/uploads/2022/12/Libro-Campetrol.-El-Fracking.-Una-Decision-de-pais.pdf>

¹⁵ <https://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?id=30038909>

¹⁶ 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>

¹⁷ 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>

(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 fundamental para el monitoreo ambiental de los PPII y otras actividades en la región (Ecopetrol, 2022¹⁸).

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, 2022¹⁹).

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, 2022²⁰).

3.3. 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 hidrocarburífero.

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*”²¹.

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*²².

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 número 328 de 2020, establecen la participación económica de las comunidades, con lo cual los

²¹ 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/>

²² [1] UPME. (2018). *Plan Indicativo de Abastecimiento de Combustibles Líquidos*. Bogotá, Colombia. Disponible en: http://www1.upme.gov.co/Hidrocarburos/publicaciones/Plan_Abastecimiento_Combustibles_Liquididos_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/>.

¹⁸ Ecopetrol. (2022). *Concepto sobre el Proyecto de Ley número 114 de 2022 Senado*. Gaceta del Congreso 1167 de 2022.

¹⁹ *Ibidem*.

²⁰ Ecopetrol. (2022). *Concepto sobre el Proyecto de Ley número 114 de 2022 Senado*.

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.

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”²³.

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”²⁴.

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

(...)

²³ <https://files.ecopetrol.com.co/web/esp/financiera/resultados2023/MASTER%20-%20Reporte%204T23%20Ecopetrol%20VF.pdf>

²⁴ <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>

“De embarcarse en la explotación de no convencionales, la contribución en divisas por barril producido equivalente de YRG podría ser menor. Como se explicó anteriormente, la estructura de costos del *shale* es distinta. En particular, una parte importante es el costo de los insumos (arenas y químicos especiales). Muchos de estos no se producen hoy en día en Colombia y por tanto deberán ser importados (U. S. Energy Information Agency, 2016).

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 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”²⁵.

(...)

“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”²⁶.

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”²⁷.

(...)

IV. FUNDAMENTO JURÍDICO.

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 02 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 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.

²⁵ Ibidem.

²⁶ Ibidem.

²⁷ Ibidem.

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”.

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.

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).

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”.

Acuerdo 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 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 40185 de 2020.

Acuerdo 004 de 28 de febrero de 2021 de la Agencia Nacional de Hidrocarburos. Por el cual se modifica el Acuerdo 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 8 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 04 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 (YNC) de hidrocarburos con la utilización de la técnica de Fracturamiento Hidráulico Multietapa con Perforación Horizontal (FH-PH).

Acuerdo 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.

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 número 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 2.2.1.1.1A.2.3 del Decreto número 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 número 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”.

Acuerdo 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).

V. PLIEGO DE MODIFICACIONES

TEXTO INICIAL	PROPUESTA DE MODIFICACIÓN	OBSERVACIONES
“POR MEDIO DEL CUAL SE GARANTIZA LA SOBERANÍA Y AUTOSUFICIENCIA ENERGÉTICA DEL PAÍS, SE PERMITEN LOS PROYECTOS PILOTO DE INVESTIGACIÓN INTEGRAL MEDIANTE LA TÉCNICA DE FRACKING Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”	“POR MEDIO DEL CUAL SE GARANTIZA LA SOBERANÍA Y AUTOSUFICIENCIA ENERGÉTICA DEL PAÍS, SE PERMITEN LOS PROYECTOS PILOTO DE INVESTIGACIÓN INTEGRAL <u>SOBRE YACIMIENTOS NO CONVENCIONALES MEDIANTE LA UTILIZACIÓN DE LA TÉCNICA DE FRACTURAMIENTO HIDRÁULICO MULTIETAPA CON PERFORACIÓN HORIZONTAL Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES</u> ”	Se ajusta el título conforme a la denominación técnica de Fracturamiento Hidráulico Multietapa con Perforación Horizontal (FH-PH).
Artículo 1°. Objeto. El objeto de la presente Ley es la promoción de la investigación científica tendiente a determinar la viabilidad de adelantar la técnica de Fracturamiento Hidráulico con una sola etapa y Perforación Horizontal (<i>Fracking</i>) a través de Proyectos Pilotos de Investigación Integral que analicen las variables ambientales, sociales y económicas que tienen relación con esta técnica, de acuerdo con los Contratos Especiales de Proyectos de Investigación (CEPI) que se encuentran vigentes.	Artículo 1°. 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 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.	Se mejora la redacción.
	Artículo 2°. Principios. En virtud de los principios de planeación, economía y eficiencia que deben regir 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).	Se da aplicación a los principios que deben regir la función administrativa que permiten armonizar la ley con los desarrollos normativos e institucionales que han tenido lugar para desarrollar los PPII, y se encuentran vigentes.

TEXTO INICIAL	PROPUESTA DE MODIFICACIÓN	OBSERVACIONES
	<p>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</p>	
	<p>Artículo 3°. <i>Proyectos Piloto de Investigación Integral.</i> 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).</p> <p>Estos Proyectos, son procesos experimentales, científicos y técnicos, de carácter temporal, que se desarrollan en un polígono específico, que 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.</p> <p>A su vez, permitirán generar conocimiento para el fortalecimiento institucional, promover la participación ciudadana, la transparencia y acceso a la información y evaluar los efectos de la técnica de Fracturamiento Hidráulico Multietapa con Perforación Horizontal (FH-PH).</p>	<p>Se incorpora la descripción de PPII en la ley según el marco normativo previamente desarrollado.</p>
	<p>Artículo 4°. <i>Coordinación Institucional.</i> El Ministerio de Minas y Energía liderará la implementación de los Proyectos Piloto de Investigación Integral (PPII), 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.</p>	<p>Se propone herramientas de cooperación activa de las distintas entidades del Estado y particularmente de la Rama Ejecutiva del poder público, para permitir que los proyectos puedan llevarse a cabo.</p>
	<p>Artículo 5°. <i>Contrato Especial de Proyecto de Investigación.</i> 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).</p> <p>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.</p>	<p>El instrumento contractual para aplicar el criterio científico y obtener información que pueda ser evaluada para tomar la decisión sobre la aplicación o no la técnica de FH-PH es el CEPI.</p>
	<p>Artículo 6°. <i>Composición del Comité Evaluador.</i> El Comité Evaluador, de que trata el Decreto 328 de 2020, estará conformado por:</p> <ul style="list-style-type: none"> 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. 	<p>La composición del Comité Evaluador, está basada en el conocimiento y experiencia técnica probada, que permita emitir un informe o recomendación basado en criterios científicos.</p>

TEXTO INICIAL	PROPUESTA DE MODIFICACIÓN	OBSERVACIONES
<p>Artículo 2°. Informe de Expertos. Hace parte integral de esta Ley y cobra fuerza vinculante el Informe sobre efectos ambientales (bióticos, físicos y sociales) y económicos de la exploración de hidrocarburos en áreas con posible despliegue de técnicas de fracturamiento hidráulico de roca generadora mediante perforación horizontal realizado por la Comisión de Expertos sobre el “Fracking”.</p>	<p>Artículo 8°. Informe de Expertos. Hace parte integral de esta Ley y cobra fuerza vinculante el Informe sobre efectos ambientales (bióticos, físicos y sociales) y económicos de la exploración de hidrocarburos en áreas con posible despliegue de técnicas de fracturamiento hidráulico de roca generadora mediante perforación horizontal realizado por la Comisión Interdisciplinaria Independiente de Expertos.</p>	<p>Para dar mayor orden y coherencia al texto normativo, el contenido se suprime como artículo independiente, y se incorpora al nuevo texto como párrafo del artículo segundo.</p>
<p>Artículo 3°. Monitoreo. Ecopetrol presentará un informe semestral al Gobierno Nacional, en cabeza de los Ministerios de Minas y Energía y Ambiente y Desarrollo Sostenible, y la Agencia Nacional de Hidrocarburos con el fin de analizar las variables ambientales, geológicas, económicas y sociales producto de la operación de los pilotos. El informe incorporará los hallazgos que en la materia se hagan en el Mundo.</p> <p>Parágrafo. Con el fin de garantizar el principio de transparencia, y el derecho de acceso a la información pública, el informe establecido en este artículo será publicado en audiencia pública a cargo de Ecopetrol.</p>	<p>Artículo 7°. Monitoreo y transparencia. Los contratistas de los Proyectos Piloto de Investigación Integral (PPII) presentarán <u>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.</u></p> <p>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.</p> <p>Parágrafo Segundo. El informe deberá corresponder a la información que repose en el Centro de Transparencia de que trata el Decreto 328 de 2020. Esta deberá estar disponible permanentemente en la página web del Centro mencionado, para la consulta ciudadana.</p>	<p>Se armoniza el contenido del artículo con las disposiciones del Decreto número 328 de 2020 vigente con relación al Centro de Transparencia.</p>
<p>Artículo 4°. Permanencia de los pilotos. Producto del resultado de los informes presentados por Ecopetrol, el Comité Evaluador establecido en el Decreto número 328 de 2020, determinará la viabilidad de continuar con la exploración con fines comerciales de Yacimientos no Convencionales tipo roca generadora, y en consecuencia suscribir los respectivos contratos de exploración y producción de hidrocarburos en los términos establecidos en la normatividad vigente.</p>	<p>Artículo 4°. Permanencia de los pilotos. Producto del resultado de los informes presentados por Ecopetrol, el Comité Evaluador establecido en el Decreto número 328 de 2020, determinará la viabilidad de continuar con la exploración con fines comerciales de Yacimientos no Convencionales tipo roca generadora, y en consecuencia suscribir los respectivos contratos de exploración y producción de hidrocarburos en los términos establecidos en la normatividad vigente.</p>	<p>Para brindar mayor claridad sobre el espíritu del artículo, se suprime en su integralidad y se incorpora una nueva redacción en un artículo nuevo (artículo 9°).</p>
<p>Artículo 5°. Nuevos Pilotos. Producto de los análisis y estudios técnicos de reservas de Petróleo y Gas en todo el territorio nacional, podrán suscribirse nuevos contratos para la ejecución de Proyectos Piloto de Investigación Científica.</p>	<p>Artículo 8°. 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 <u>Proyectos Piloto de Investigación Integral (PPII)</u> autorizados en la Resolución número 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.</p>	<p>Este artículo abre la posibilidad de asignación de contratos CEPI para desarrollar PPII, teniendo en cuenta aquellos que no han sido desarrollados a partir de los contratos asignados en las rondas ya realizadas, respetando los límites establecidos en la regulación vigente.</p>
	<p>Artículo 9°. 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.</p> <p>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.</p>	<p>Este artículo establece con absoluta claridad el sentido científico y experimental de los PPII. En caso de que estos sean exitosos, se abre la puerta para la suscripción de contratos que permitan el desarrollo comercial de los yacimientos de hidrocarburos a través de la técnica de FH-PH.</p>

TEXTO INICIAL	PROPUESTA DE MODIFICACIÓN	OBSERVACIONES
<u>Artículo 6°. Prohibición.</u> Queda prohibida la explotación de Yacimientos no Convencionales tipo roca generadora a través de la técnica de Fracturamiento Hidráulico multietapa con Perforación Horizontal en aquellos territorios en los que el análisis de los Proyectos Piloto de Investigación Científica haya generado como resultado la posible generación de impactos críticos no mitigables a los recursos naturales o a las comunidades del Área de Influencia Directa de los Pilotos.		Se elimina la disposición. En su lugar, se propone el nuevo artículo 9°.
<u>Artículo 7°. Temporalidad.</u> Si los estudios determinan la viabilidad de continuar la Explotación de Yacimientos no convencionales tipo roca generadora a través de la técnica de Fracturamiento Hidráulico Multietapa a través de Pozos Horizontales, está permitida hasta el 2050, o hasta que el país alcance la carbono neutralidad.	Artículo 7°. Temporalidad. Si los estudios determinan la viabilidad de continuar la Explotación de Yacimientos no convencionales tipo roca generadora a través de la técnica de Fracturamiento Hidráulico Multietapa a través de Pozos Horizontales, está permitida hasta el 2050, o hasta que el país alcance la carbono neutralidad.	Se elimina el artículo. Es posible continuar la explotación de hidrocarburos posterior al año 2050, con carbononeutralidad mediante el uso de tecnologías de captura de carbono y compensación de carbono.
<u>Artículo 8°. Áreas excluidas.</u> Estarán excluidas para explotar Yacimientos no convencionales Tipo Roca Generadora a través de la técnica del Fracturamiento Hidráulico Multietapa con Pozos Horizontales: todas las áreas registradas en el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP) y el Departamento del Amazonas.	<u>Artículo 10. Áreas excluidas.</u> 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.	Se modifica el artículo para incorporar elementos de definición de las áreas excluidas.
<u>Artículo 9°. Vigencia.</u> La presente Ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.	<u>Artículo 11. Vigencia.</u> La presente Ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.	No se modifica.

VI. IMPACTO FISCAL

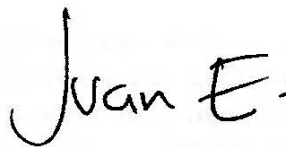
Como indica claramente la exposición de motivos del proyecto y como se ha mencionado anteriormente, esta iniciativa no implica un impacto fiscal obligatorio que requiera la aprobación previa del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Es importante recalcar que esta Ley simplemente autoriza al Gobierno 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.

VII. 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.

VIII. PROPOSICIÓN

En mérito de lo expuesto, rindo **PONENCIA POSITIVA** y solicito a los Honorables Representantes de la Comisión Quinta Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, dar curso al Primer Debate al **Proyecto de Ley número 254 del 2023**, por medio del cual se garantiza la soberanía y autosuficiencia energética del país, se permiten los proyectos piloto de investigación integral mediante la técnica de fracking y se dictan otras disposiciones.



JUAN ESPINAL

Representante a la Cámara por Antioquia

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 254 DE 2023 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 1°. 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 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 2°. 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.

Artículo 3°. 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 experimentales, 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 4°. 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 5°. 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 6°. 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 7°. 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 8°. 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 número 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 9°. 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.

* * *

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 303 DE 2023 CÁMARA

por medio de la cual se toman medidas para garantizar el derecho de los habitantes del territorio colombiano al acceso al servicio público de transporte aéreo y se dictan otras disposiciones

Bogotá D.C., abril 5 de 2024

Doctor

JULIÁN DAVID LÓPEZ TENORIO

Presidente

Comisión Sexta

Cámara de Representantes

Asunto: Informe de ponencia para primer debate del Proyecto de Ley número 303 de 2023 Cámara por medio de la cual se toman medidas para garantizar el derecho de los habitantes del territorio colombiano al acceso al servicio público de transporte aéreo y se dictan otras disposiciones.

Respetado Presidente Julián López,

Por la presente, y en cumplimiento del encargo asignado por la Mesa Directiva de esta célula congresional, comedidamente y de acuerdo a lo normado por la Ley 5ª de 1992, me permito rendir informe de ponencia para primer debate al proyecto de ley precitado en los términos que a continuación se disponen.

De usted cordialmente,



DOLGEY OSCAR TORRES ROMERO

Representante Ponente

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. ANTECEDENTES DEL PROYECTO.

El Proyecto de Ley número 303 de 2023, es de autoría del Senador Alejandro Alberto Vega Pérez.

Fue radicado el 14 de noviembre de 2023 ante la secretaría de la Honorable Cámara de Representantes. Fue asignado para el inicio de su discusión a la Comisión Sexta Constitucional Permanente (artículo 1º de la Ley 3ª de 1992) y la designación del Ponente para primer debate le correspondió al Representante a este suscrito.

Mesa técnica.

Dada la importancia estratégica del sector aeronáutico para la economía nacional, el día 31 de enero se llevó a cabo una mesa técnica que congregó a la Aeronáutica Civil en cabeza del doctor Edgar Rivera; al señor Francisco Acosta, representante del Viceministerio de Infraestructura y Ministerio de Transporte; Felipe Gómez, en representación de la aerolínea Avianca; María Lara, directora de asuntos corporativos de la aerolínea Latam; Marcelo Restrepo, de IATA; el Senador *Alejandro Vega*, autor del proyecto; y el Representante *Dolgey Torres*, coordinador ponente.

Durante esta mesa técnica, se abordaron las preocupaciones de cada uno de los participantes, destacándose la inquietud compartida sobre la posibilidad de que los costos de los tiquetes aéreos se vuelvan excesivos e inflexibles. Se subrayó que el problema no radica en el aumento per se de los precios de los tiquetes, sino en que dicho incremento sea desproporcionado ante una demanda elevada debido a emergencias. En la redacción inicial del proyecto, el autor propone que los precios se mantengan en proporción al año inmediatamente anterior como medida de control, sin embargo, esto cambia con la reglamentación expedida por la Aeronáutica Civil.

En cuanto a la participación de Avianca, Latam y la IATA, coincidieron al argumentar que los precios de los tiquetes aéreos se determinan a través de herramientas tecnológicas que consideran diversos parámetros, como impuestos, tasas de aeropuertos, gastos operativos de las aerolíneas, así como la oferta y la demanda. Además, aclararon que los promedios pueden no ser atractivos, ya que no incentivan la oferta, pues si los precios no son atractivos, otras aerolíneas podrían no estar dispuestas a operar esas rutas.

No obstante, los representantes de las aerolíneas manifestaron su disposición de colaborar con las regiones, aunque enfatizaron que la economía aérea es un negocio flexible y su naturaleza no permite ni debe ser rígidamente enmarcada, por lo que expresaron su disposición a realizar todos los aportes necesarios para que la iniciativa legislativa alcance sus objetivos sin afectar de manera significativa su economía.

Por otro lado, la Aeronáutica Civil y el representante del Viceministerio de Transporte destacaron los avances continuos que se han logrado desde estas entidades en relación con estos temas. Informaron sobre la emisión de la Resolución número 00205 del 9 de febrero de 2024 y la REC 5, que en ese momento aún no se había expedido

de manera oficial. Además, dejaron claro que una posible solución podría ser el aumento de la oferta.

En este sentido, la regulación implementada se muestra más flexible en cuanto a la tramitología que las aerolíneas deben realizar para llegar a lugares de difícil acceso terrestre, estableciendo medidas excepcionales para facilitar el proceso.



Mesa técnica realizada en la comisión sexta, realizada el 31 enero de 2024

II. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

El propósito del proyecto se encamina fundamentalmente a proteger los derechos fundamentales a la libertad de circulación y locomoción, así como al derecho al trabajo, a la salud y a la vida de las personas que se encuentren en territorios que, como consecuencias de eventos imprevistos vean impedida la posibilidad de acceder por tierra a sus regiones o que, pudiendo hacerlo, deban emprender recorridos que signifiquen el doble o más del tiempo que se tardarían por la vía terrestre regular cuyo tránsito sea restringido por la ocurrencia de dicho evento sobreviniente.

Para estos efectos, se propone la adopción de medidas que permitan garantizar a los habitantes del territorio nacional el acceso al servicio público de transporte aéreo de pasajeros en condiciones que permitan asegurar la asequibilidad de los tiquetes aéreos y evitar el abuso de posición dominante por parte de las empresas prestadoras de este servicio.

III. CONSIDERACIONES GENERALES DEL AUTOR

• El transporte como servicio público esencial

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 365 de la Constitución Política de Colombia:

“Artículo 365. Los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado. Es deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del Territorio Nacional.

Los servicios públicos estarán sometidos al régimen jurídico que fije la ley, podrán ser prestados por el Estado, directa o indirectamente, por comunidades organizadas, o por particulares. En todo caso, el Estado mantendrá la regulación, el control, y la vigilancia de dichos servicios”. (Subrayado fuera del original).

A su turno, la Honorable Corte Constitucional, en sentencia C-450 de 1995, definió cuándo un servicio

público se considera esencial en los siguientes términos:

“El carácter esencial de un servicio público se predica, cuando las actividades que lo conforman contribuyen de modo directo y concreto a la protección de bienes o a la satisfacción de intereses o a la realización de valores, ligados con el respeto, vigencia, ejercicio y efectividad de los derechos y libertades fundamentales”. (Subrayado fuera del original).

Adicionalmente, refiriéndose al transporte aéreo, en la providencia citada, la Corte Constitucional señaló que esta actividad se trata no sólo de un servicio público, sino que tiene el carácter de servicio público esencial. Al respecto, señaló:

“Con respecto al literal b) de la mencionada disposición estima que las actividades de las empresas de transporte por tierra, mar y aire, indudablemente son servicios públicos esenciales, porque están destinadas a asegurar la libertad de circulación (artículo 24 C.P.), o pueden constituir medios necesarios para el ejercicio o la protección de otros derechos fundamentales (vida, salud, educación, trabajo, etc.)”. (Resaltado fuera del original).

En materia legal, en relación con el carácter de servicio público esencial, la Ley 336 de 1996, Estatuto del Transporte en Colombia, estableció en el 1^{er} inciso del artículo 5^o lo siguiente:

“Artículo 5^o. El carácter de servicio público esencial bajo la regulación del Estado que la ley le otorga a la operación de las empresas de transporte público, implicará la prelación del interés general sobre el particular, especialmente en cuanto a la garantía de la prestación del servicio y a la protección de los usuarios, conforme a los derechos y obligaciones que señale el Reglamento para cada Modo”. (Subrayado fuera del original).

Adicionalmente, el artículo 68 de la misma Ley 336 de 1996 reconoció el servicio de transporte aéreo como un servicio público esencial al establecer:

“Artículo 68. El Modo de Transporte Aéreo, además de ser un servicio público esencial, continuará rigiéndose exclusivamente por las normas del Código de Comercio (Libro Quinto, Capítulo Preliminar y Segunda Parte, por el Manual de Reglamentos Aeronáuticos que dicte la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, y por los Tratados, Convenios, Acuerdos Prácticas Internacionales debidamente adoptados o aplicadas por Colombia”. (Subrayado fuera del texto original).

En concepto de mayo de 2006 la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, citado por la Corte Constitucional en Sentencia C-981 de 2010, indicó que las características del servicio público de transporte son las siguientes:

“i) Su objeto consiste en movilizar personas o cosas de un lugar a otro, a cambio a una contraprestación pactada normalmente en dinero.

ii) *Cumple la función de satisfacer las necesidades de transporte de la comunidad, mediante el ofrecimiento público en el contexto de la libre competencia;*

iii) *El carácter de servicio público esencial implica la prevalencia del interés público sobre el interés particular, especialmente en relación con la garantía de su prestación –la cual debe ser óptima, eficiente, continua e ininterrumpida–, y la seguridad de los usuarios, que constituye prioridad esencial en la actividad del sector y del sistema de transporte (Ley 336 de 1996, artículo 2°).*

iv) *Constituye una actividad económica sujeta a un alto grado de intervención del Estado;*

v) *El servicio público se presta a través de empresas organizadas para ese fin y habilitadas por el Estado.*

vi) *Todas las empresas operadoras deben contar con una capacidad transportadora específica, autorizada para la prestación del servicio, ya sea con vehículos propios o de terceros, para lo cual la ley defiere al reglamento la determinación de la forma de vinculación de los equipos a las empresas (Ley 336 de 1996, artículo 22);*

vii) *Su prestación sólo puede hacerse con equipos matriculados o registrados para dicho servicio;*

viii) *Implica necesariamente la celebración de un contrato de transporte entre la empresa y el usuario.*

ix) *Cuando los equipos de transporte no son de propiedad de la empresa, deben incorporarse a su parque automotor; a través de una forma contractual válida”.*

De acuerdo con todo lo expuesto, es claro que en Colombia el servicio de transporte de pasajeros es legal y jurisprudencialmente considerado como un servicio público de carácter esencial, teniendo en cuenta su particular importancia a la hora de hacer efectivos los derechos fundamentales, como lo son la libre circulación y locomoción, la vida y la salud.

En consecuencia, la prestación del servicio de transporte aéreo no sólo debe garantizarse sino que darse con prevalencia del interés general sobre el particular y, por esta misma razón, se trata de una actividad económica sujeta a la intervención del Estado quien, a pesar de permitir que los particulares presten servicios públicos en condiciones de libre competencia, mantiene la posibilidad de regular, controlar y vigilar su prestación como una forma de asegurarse que con ello se cumplan los postulados del Estado social de derecho y se garanticen los derechos fundamentales de los habitantes del territorio colombiano.

- **Los derechos a la libertad económica y la libre competencia**

Teniendo en cuenta que, de acuerdo con lo dispuesto en la Resolución número 904 de febrero de 2012 expedida por la Aeronáutica Civil, el régimen tarifario vigente para el servicio público de transporte aéreo en Colombia es de libertad tarifaria,

sus prestadores han señalado¹ que la fijación de las tarifas obedece a la oferta y la demanda en el marco del libre mercado y que, por tanto, no puede a través de una Ley de la República, limitarse la determinación de las tarifas; es necesario revisar si el legislador tiene o no la facultad de establecer limitaciones a la facultad de las aerolíneas de fijar los precios de los tiquetes aéreos, en tanto ello supondría una limitación a los derechos a la libertad económica y a la libre competencia.

El artículo 333 de la Constitución Política colombiana consagró los derechos a la libertad económica y a la libre competencia en los siguientes términos:

“Artículo 333. La actividad económica y la libre iniciativa privada son libres, dentro de los límites del bien común. Para su ejercicio, nadie podrá exigir permisos previos ni requisitos, sin autorización de la ley.

La libre competencia es un derecho de todos que supone responsabilidades.

La empresa, como base del desarrollo, tiene una función social que implica obligaciones. El Estado fortalecerá las organizaciones solidarias y estimulará el desarrollo empresarial.

El Estado, por mandato de la ley, impedirá que se obstruya o se restrinja la libertad económica y evitará o controlará cualquier abuso que personas o empresas hagan de su posición dominante en el mercado nacional.

La ley delimitará el alcance de la libertad económica cuando así lo exijan el interés social, el ambiente y el patrimonio cultural de la Nación”. (Subrayado fuera del texto original).

En relación con los derechos a la libertad de empresa y a la libre competencia económica, la Honorable Corte Constitucional en la Sentencia C-032 de 2017, señaló:

“5.1. La Corte Constitucional ha dicho que el derecho a la libertad económica es el género de los derechos económicos, que se despliega en los derechos a la libertad de empresa y la libertad de competencia [26]:

La libertad de empresa es aquella que se le reconoce a los ciudadanos para afectar o destinar bienes de cualquier tipo para la realización de actividades económicas, para la producción e intercambio de bienes y servicios, conforme a las pautas o modelos de organización propias del

¹ Ver informe de la Mesa Técnica de trabajo con el fin de estudiar la viabilidad del articulado del Proyecto de Ley 187 de 2018, “Por medio del cual se dicta el Estatuto del Consumidor de servicios aéreos a nivel nacional y se dictan otras disposiciones”, convocada por la Comisión Sexta Constitucional Permanente de la Honorable Cámara de Representantes en la cual participaron representantes de las aerolíneas, la Aeronáutica Civil y otras autoridades, p. 4. Recuperado de: <http://www.camara.gov.co/camara/visor?doc=/sites/default/files/2019-06/Informe%20segunda%20MT%20PL%20187%202018C.pdf>

mundo económico contemporáneo, con el objetivo de obtener beneficios o ganancias.

La libertad de competencia por su parte, acontece cuando un conjunto de empresarios o de sujetos económicos, bien se trate de personas naturales o jurídicas, dentro de un marco normativo y de igualdad de condiciones, ponen sus esfuerzos o recursos a la conquista de un mercado de bienes y servicios en el que operan otros sujetos con intereses similares. Se trata propiamente de la libertad de concurrir al mercado ofreciendo determinados bienes y servicios, en el marco de la regulación y en la ausencia de barreras u obstáculos que impidan el despliegue de la actividad económica lícita que ha sido escogida por el participante.

La Corte Constitucional ha sido clara en señalar, que la libre competencia es un derecho cuyo ejercicio conlleva limitaciones, relacionadas entre otros elementos, con la introducción de excepciones y restricciones a quienes concurren al mercado a ejercer su derecho. Así en la Sentencia C-616 de 2001 señaló:

“La Constitución contempla la libre competencia como un derecho. La existencia del mismo presupone la garantía de las mencionadas condiciones, no sólo en el ámbito general de las actividades de regulación atenuada, propias de la libertad económica, sino también en aquellas actividades sujetas a una regulación intensa pero en las cuales el legislador, al amparo de la Constitución, haya previsto la intervención de la empresa privada.

Se tiene entonces que, por un lado, a la luz de los principios expuestos, el Estado, para preservar los valores superiores, puede regular cualquier actividad económica libre introduciendo excepciones y restricciones sin que por ello pueda decirse que sufran menoscabo las libertades básicas que garantizan la existencia de la libre competencia. Por otro lado, dichas regulaciones sólo pueden limitar la libertad económica cuando y en la medida en que, de acuerdo con los principios de razonabilidad y proporcionalidad, ello sea necesario para la protección de los valores superiores consagrados en la Carta [31].” (Subrayado fuera de texto, negrilla del original).

De acuerdo con lo señalado por la Honorable Corte Constitucional, es claro que tanto el derecho a la libertad económica como el derecho a la libre competencia no se pueden entender como derechos absolutos. Al contrario, desde el texto constitucional, estos encuentran un límite en el bien común y pueden ser limitados cuando así lo demanden circunstancias como el interés social, o la protección al medio ambiente o al patrimonio de la Nación.

En consecuencia, aunque en principio se garantiza a todas las personas naturales o jurídicas el ejercicio de su actividad económica dicha garantía no es ilimitada y el Estado mantiene en todo caso la facultad de introducir excepciones o restricciones al ejercicio de estos derechos si con ello se garantiza el cumplimiento y el respeto de los derechos

fundamentales, sin que ello se pueda entender como una socavación de las libertades económicas.

Adicionalmente, la Corte Constitucional ha reconocido que esta posibilidad del Estado colombiano de limitar o restringir el ejercicio de los derechos a la libertad económica y a la libre competencia encuentra sustento en el hecho que, de acuerdo con nuestro ordenamiento constitucional, Colombia se encuentra organizada como un Estado social de derecho por el cual el Estado tiene la obligación de garantizar la realización de los derechos fundamentales de sus habitantes. Al respecto, en la Sentencia C-624 de 1998 el Alto Tribunal señaló:

“El artículo 333 de la Constitución (...) propende entonces por el equilibrio entre el reconocimiento de la libertad económica y la protección del interés general, no sólo para lograr eficiencia y garantías para el sistema económico sino también debido a la incorporación de la fórmula del Estado Social de Derecho (C.P. artículo 1º), en virtud de la cual el poder público debe, entre otros fines, servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar los principios y deberes de la Constitución (C.P. artículo 2º). Esto explica que el artículo 333 superior establezca límites a la libertad económica, como el bien común y la propia función social de la empresa, e incorpore herramientas para que el Estado evite que se obstruya la libertad económica y el abuso de las personas o empresas de su posición dominante en el mercado”. (Resaltado fuera del original).

Sobre este mismo punto, en Sentencia C-398 de 1995 reiterada en la Sentencia C-516 de 2004, la Corte Constitucional señaló:

“Es verdad que la Constitución establece la libre competencia como principio, que ella plasma la libre iniciativa privada y la libertad de empresa, que la libertad económica está garantizada y que la gestión estatal debe cristalizarse en medidas que impidan su obstrucción o restricción, en especial si, éstas surgen merced al predominio de productores u oferentes de productos o servicios considerados en particular.

Pero insiste la Corte en que la Carta Política no ha acogido un modelo económico determinado, exclusivo y excluyente, y en que sus normas deben ser interpretadas de manera armónica y coherente, evitando posiciones absolutas, por lo cual la libertad del individuo se encuentra atemperada en la preceptiva constitucional por la prevalencia del interés colectivo (artículo 1º), por las competencias de intervención y regulación a cargo del Estado (artículos 333, 334 y 335 C.P.) y por los principios de razonabilidad y proporcionalidad que la doctrina de esta Corte ha prohijado.

En un Estado Social de Derecho, dentro del cual el Poder Público asume responsabilidades tales como la racionalización de la economía, el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo, no menos que la de promover la

productividad y la competitividad, y que tiene a su cargo la orientación de la política económica hacia el desarrollo armónico de las regiones (artículo 334 C.P.), la libre competencia no puede erigirse en derecho absoluto ni en barrera infranqueable para la actividad de intervención del Estado. Esta se debe dar, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de bienes, todo lo cual implica indudables limitaciones, correctivos y controles para la iniciativa particular. Se trata, al fin y al cabo, de realizar fines esenciales del Estado como los de promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución (Preámbulo y artículo 2° C.P.), en ejercicio de un papel dinámico y activo inherente a su función básica de dirección general de la economía (artículo 334 C.P.).

A juicio de la Corte, la libre competencia económica no excluye en modo alguno la injerencia del Estado para alcanzar fines que le son propios, como los indicados en los artículos 64, 65 y 66 de la Constitución. (Resaltado fuera del texto original).

Adicionalmente, tal como también lo ha reconocido la Corte Constitucional, en el marco del Estado social de derecho se erige como un elemento esencial el principio de solidaridad que, por una parte, impone al Estado la exigencia de intervenir a favor de los más desaventajados cuando éstos no pueden ayudarse por sí mismos², y, por la otra, asigna a los miembros de la sociedad la obligación de coadyuvar con sus congéneres para hacer efectivos los derechos de éstos³.

De todo lo expuesto es evidente que, en el marco del Estado social de derecho en el que nos encontramos, el legislador tiene la posibilidad de establecer limitaciones al derecho a la libre competencia cuando ello se requiera para alcanzar los fines propios de dicho tipo de organización estatal. Es decir, cuando tales restricciones resulten necesarias para satisfacer o alcanzar los derechos fundamentales, máxime si se considera que, de acuerdo con el artículo 333 constitucional, la libertad de empresa tiene una función social que implica obligaciones y que, de acuerdo con los mandatos del principio de solidaridad, el Estado tiene la obligación de intervenir cuando ello sea necesario para el logro de los fines esenciales de la organización política.

La circunstancia de las poblaciones que pierden la posibilidad de comunicarse por vía terrestre, en condiciones que no impliquen desplazamientos que superen en más del 50% el tiempo de los recorridos hacia una ciudad principal, implica una afectación de los derechos para los habitantes de dichos territorios, por cuanto estos ven afectadas

sus libertades de circulación y locomoción. Adicionalmente, exponen sus derechos a la salud y a la vida al someterse a recorridos mucho más largos de los que usualmente deberían tomar para llegar a ciudades con mejores condiciones para la prestación de servicios prioritarios en materia de salud. Por esta razón, es necesario y justificado establecer límites a la libertad de competencia cuando la ocurrencia de tales circunstancias excepcionales haga al transporte aéreo el único medio viable de movilización para los habitantes de dichos territorios aislados.

• **Afectaciones a derechos fundamentales por el cierre de vías en Colombia**

Dada la complejidad de la geografía colombiana, un cierre de una vía que comunica dos ciudades, puede exigir la utilización de vías alternas cuyo recorrido sea superior en más del 50% del tiempo que normalmente tomaría llegar desde el mismo lugar de origen hacia el mismo destino, exponiendo, en muchos casos, a los habitantes de estas poblaciones a tomar vías alternas que no necesariamente se encuentran en buenas condiciones de transitabilidad y seguridad, exponiendo la vida de pasajeros y conductores y, particularmente, de personas vulnerables como enfermos, adultos mayores, niños y mujeres embarazadas.

Por ejemplo, en el caso de la vía Panamericana en el tramo que comunica la ciudad de Pasto con Cali⁴, pasando por Popayán, este recorrido tarda un promedio de 7 horas y media. No obstante, si, por ejemplo, la vía entre Pasto y Popayán se ve afectada como consecuencia de los disturbios que se presentan por cuenta de protestas de la Minga Indígena, como ocurrió a inicios de 2019 cuando la vía estuvo cerrada por 27 días⁵, se tiene que los habitantes de Pasto deben dar la vuelta por Mocoa para poder llegar a Cali por vía terrestre.

La referida ruta alterna por Mocoa implica un recorrido total de 15 horas de viaje hasta la capital del Valle del Cauca por una vía que, además, es conocida como “El trampolín de la muerte”, por las condiciones en las que se encuentra y que, de acuerdo con información de prensa, ha cobrado la vida de más de 2.000 vidas entre obreros, pasajeros y conductores⁶, muchas más de las que dejó la tragedia de Mocoa del año 2017 en la que, según las cifras oficiales, habrían fallecido más de 320 personas⁷.

⁴ Tramo Ruta Nacional 25

⁵ <https://www.eltiempo.com/colombia/otras-ciudades/finaliza-la-minga-indigena-en-el-cauca-y-abren-la-panamericana-346550>

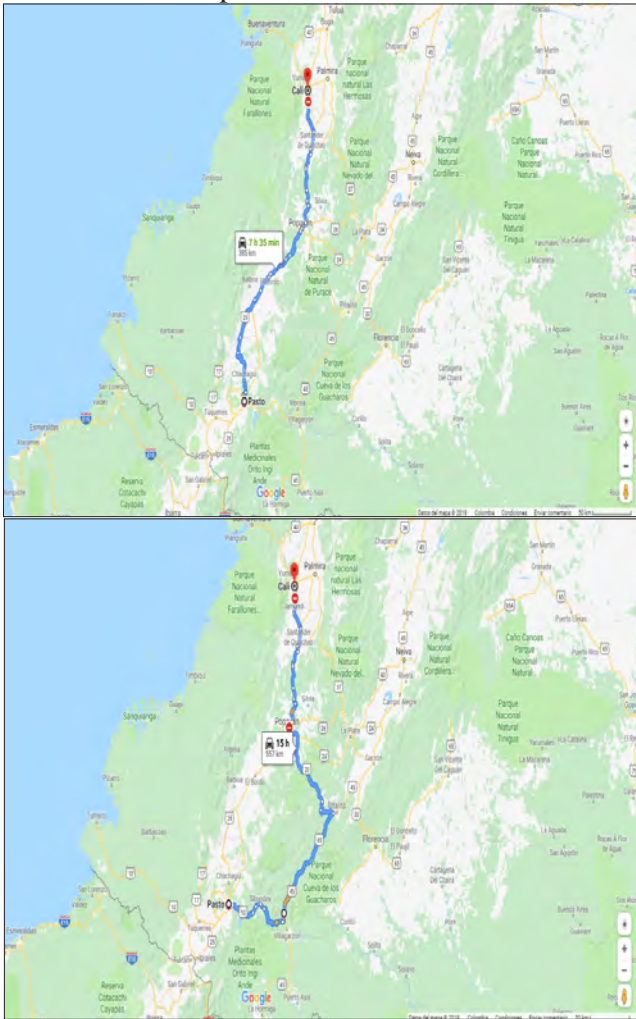
⁶ Lasso Molina, Antonio Paco. Un recorrido por el ‘Trampolín de la Muerte’. El Nuevo Liberal, 27 de noviembre de 2018. Recuperado de: <https://elnuevoliberal.com/un-recorrido-por-el-trampolin-de-la-muerte/>

⁷ Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres. Boletín 117 del 12 de abril de 2017. Recuperado de: https://repositorio.gestiondelriesgo.gov.co/bitstream/handle/20.500.11762/20911/Boletin_de_prensa_N_117.pdf?sequence=1&isAllowed=y

² Sentencia T-225 de 2005. M. P. Clara Inés Vargas Hernández, citada en la Sentencia C-767/14, M. P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

³ Sentencia T-413 de 2013. M. P. Nilson Pinilla Pinilla, citada en la Sentencia C-767/14, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

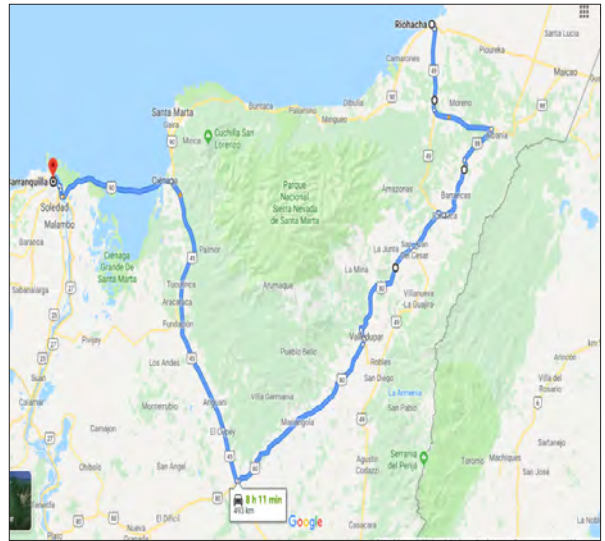
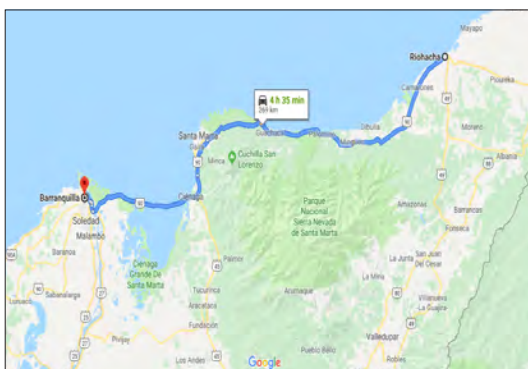
A continuación, se puede verificar la diferencia en el recorrido expuesta:



Imágenes 1 y 2. Comparación Ruta regular Pasto – Cali vs ruta alternativa vía Mocoa

Fuente: Google Maps

Una situación similar ocurre con la ruta entre Riohacha y Barranquilla. Teniendo en cuenta que en la capital de la Guajira no hay suficientes especialistas médicos para atender las necesidades de los habitantes del departamento, es común que éstos se desplacen hacia Barranquilla para ser atendidos allí, entre otras razones, considerando el desarrollo de ésta última ciudad en comparación con la primera. La ruta común, ruta 90, que pasa por Santa Marta tiene una duración promedio de 4 horas y media. No obstante, cuando se presentan protestas de la comunidad a la altura del municipio de Palomino en el departamento de la Guajira, los viajeros deben tomar la ruta “alterna” que pasa por los municipios de Albania, Hatonuevo, Fonseca, Valledupar, Bosconia, Fundación, Ciénagá, para, finalmente, llegar a Barranquilla, luego de un recorrido de más de 8 horas.

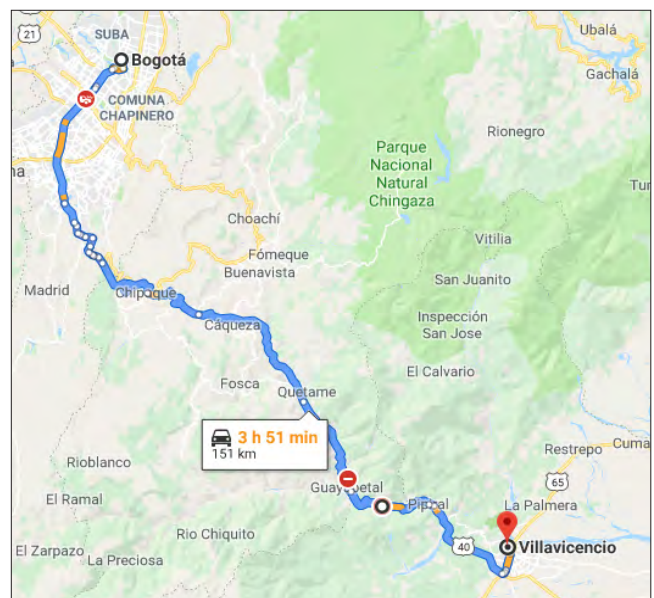


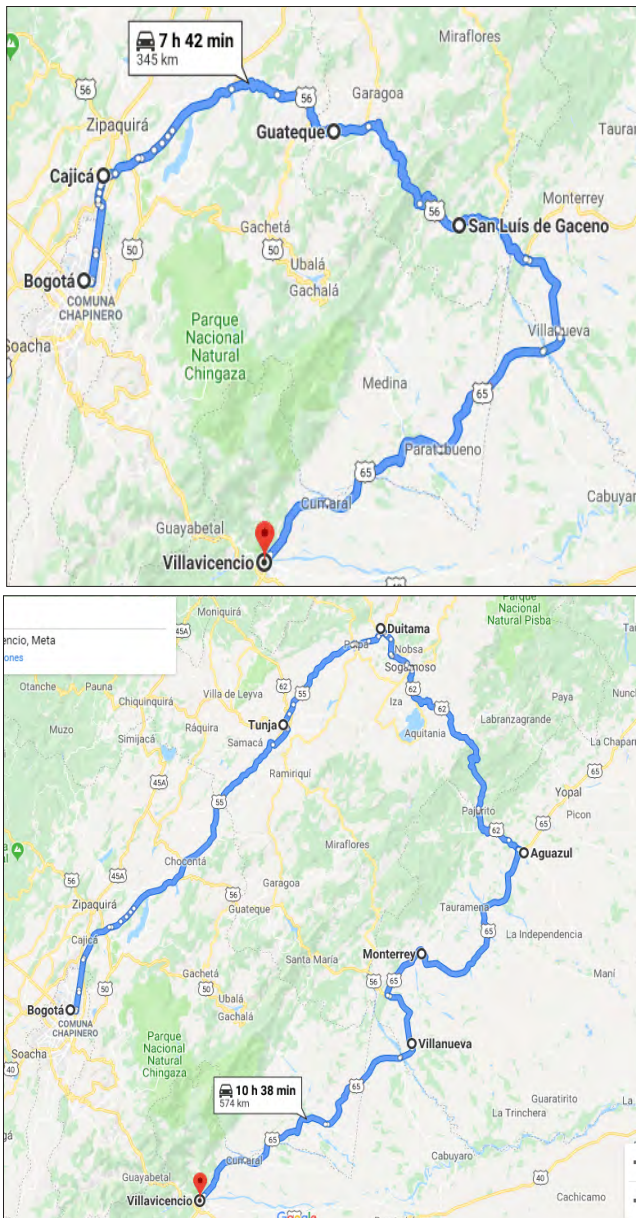
Imágenes 3 y 4. Comparación Ruta regular Riohacha – Barranquilla vs ruta alternativa vía Albania

Fuente: Google Maps

El caso de la vía Bogotá – Villavicencio es el más grave de los aquí comparados. En primer lugar, por cuanto esta es la única vía que conecta de forma expedita a la Orinoquia con el centro y norte del país. En segundo lugar, el recorrido normal que conecta a estas dos ciudades recorre unos 150 kilómetros y toma un aproximado de 4 horas hasta el centro de Bogotá.

No obstante, debido a los constantes cierres de la vía, los habitantes Villavicencio y de toda la Orinoquía, no tienen otra alternativa que tomar alguna de las dos rutas alternas disponibles para llegar al centro del país. La más corta, tiene una longitud de 345 kilómetros, es decir más del doble del recorrido inicial, y toma casi 8 horas de tiempo. Sin embargo, pese a ser esta la opción más corta no es la más utilizada por viajeros en vehículos particulares o de servicio público por cuanto se encuentra en unas condiciones muy regulares que no permiten garantizar la seguridad de los viajeros y de los vehículos en los que se transportan. La segunda vía alterna, la más utilizada, tiene una longitud de 574 kilómetros, es decir casi 4 veces más del recorrido inicial, con una duración de tiempo promedio de casi 11 horas.





Imágenes 5, 6 y 7. Comparación Rutas Bogotá – Villavicencio vs alternativas Sisga y Sogamoso

Fuente: Google Maps

Además del incremento sustancial de tiempo en los desplazamientos, el aumento de kilómetros a recorrer también constituye un problema, toda vez que este factor implica un mayor gasto de combustible lo que encarece el valor de los pasajes de servicio público así como el costo final del recorrido para quienes transitan en vehículos particulares, lo que, aunado a los mayores tiempos de recorrido, no sólo reduce la competitividad de las regiones así afectadas sino que restringe la llegada de turistas que deseen viajar por tierra, afectando el derecho fundamental al trabajo de los empleados de las empresas dedicadas al sector turismo que suelen tener vinculaciones por las temporadas altas y fines de semana y pierden la oportunidad de laborar ante la ausencia de viajeros a quien prestarle servicios.

Sólo en el departamento del Meta, de acuerdo con cifras de Fenalco, durante la crisis que comenzó el 8 de mayo de 2019 y que sigue vigente a la fecha de presentación de este proyecto de ley, la industria del turismo ha visto cómo se han perdido más del 90% de las reservas hoteleras. En consecuencia, cada día de cierre de la vía representa pérdidas de alrededor de \$950 millones de pesos. A esto debe sumarse que los hoteles dejan de contratar personal temporal por no necesitarlo, y dejan de comprar mercancía a sus proveedores por más de \$300 millones. La misma situación se presentó en la ciudad de Popayán, también afectada por el cierre de la vía Panamericana a inicios de 2019, donde se pasó de tener una ocupación hotelera del 90 % al 10%.

En la siguiente tabla se presenta una comparación de las rutas iniciales vs las rutas alternas en los tres casos analizados en la cual se muestra cuánto implica en términos de tiempo y de kilómetros adicionales los recorridos que deben hacer los pasajeros cuando las vías regulares se encuentran cerradas por cualquier causa:

Origen - Destino	Ruta normal		Ruta alterna		Incremento			
	Tiempo aproximado recorrido (Horas)	Longitud Trayecto (Kms)	Tiempo aproximado recorrido (Horas)	Longitud Trayecto (Kms)	Tiempo adicional		Longitud adicional	
					Horas	%	Kms	%
Pasto - Cali	7,5	385	15	557	7,5	100%	172	45%
Riohacha - Barranquilla	4,5	269	8	493	3,5	78%	224	83%
Bogotá - Villavicencio	4	151	7,5	340	3,5	88%	189	125%
			10,7	574	6,7	168%	423	280%

Tabla 1. Comparación Incremento de tiempos y trayectos

Fuente: Elaboración UTL Alejandro Vega Pérez

De la tabla anterior resulta claro que, en los tres casos analizados el incremento de horas gastadas en un recorrido por las vías alternas supera en más del 78% y alcanza hasta casi el 170% adicional del tiempo que normalmente se emplearía para llegar a los mismos destinos si las vías principales no sufrieran de los cierres por distintas causas.

Esta situación constituye una verdadera limitación a la libertad de locomoción y circulación de los habitantes de dichas regiones y, adicionalmente, una exposición a un riesgo mayor de afectación a

los derechos fundamentales a la salud y a la vida de grupos de población vulnerables como enfermos, que deban ser trasladados a centros médicos de mayor complejidad, mujeres en embarazo, adultos mayores, niños, así como los acompañantes de estas personas, quienes deben afrontar tiempos de viaje muy superiores a los usuales durante los cuales se puede agravar su estado de vulnerabilidad. Lo anterior, toda vez que lo usual en las ciudades intermedias de Colombia es que los usuarios de servicios de salud de alta complejidad deban desplazarse hacia ciudades con mejores servicios

de especialistas e infraestructura hospitalaria, especialmente en las regiones más apartadas del país, a las que pertenecen los casos fueron aquí revisados: La Guajira, el sur del país, y la Orinoquia.

• **Tarifas de tiquetes aéreos**

Actualmente, como consecuencia de la expedición de la Resolución número 904 de febrero de 2012, el régimen de precios de tiquetes aéreos vigente en Colombia es de libertad tarifaria. Por esta razón, las aerolíneas no cuentan con topes mínimos o máximos respecto del cobro a realizar por un tiquete⁸. No obstante, este régimen no ha sido la constante en el país. Por el contrario, como se mostrará a continuación, antes de la expedición de la Resolución número 904 de 2012 el Estado tenía una mayor intervención sobre los precios de los tiquetes.

En 2003, la Aeronáutica Civil expidió la Resolución número 839 del 13 de marzo de 2003, por la cual se autorizó una sobrecarga en las tarifas a pasajeros y carga con destinos internacionales. De acuerdo con lo expuesto en un estudio publicado en 2015 por la Superintendencia de Industria y Comercio⁹, dicha sobrecarga en los precios se fijaba según la distancia entre el origen y el destino y con referencia al precio mensual del petróleo publicado por Ecopetrol. Según el ente de vigilancia, esta norma surgió como consecuencia de los importantes aumentos en los precios del petróleo y de las pólizas de seguros de las aeronaves por los ataques terroristas de 2001 y fue concebida como una medida temporal que permitiera a las aerolíneas una recuperación parcial de los costos operativos asociados al precio del combustible. En últimas, se trató de una intervención por parte del Estado en favor de las prestadoras del servicio público de transporte aéreo.

Por otra parte, siguiendo lo dicho por la Superintendencia en su estudio, en el año 2007, mediante la Resolución número 3299 del 17 de Julio de dicho año, la Aeronáutica Civil decidió eliminar el piso tarifario establecido en los Reglamentos Aeronáuticos de Colombia, (RAC), impuestos al momento de la creación de esta entidad, dando libertad a las aerolíneas para fijar sus tarifas, siempre y cuando estas no excedieran un precio máximo aún vigente en la regulación. Al respecto, señalaba el artículo 1° de la Resolución número 3299 de 2007:

“Artículo 1°. Las empresas de transporte aéreo nacional de pasajeros, podrán fijar libremente las

tarifas, siempre y cuando dichas tarifas no sean superiores a las que la Aeronáutica Civil haya aprobado a otra(s) aerolínea(s) en el nivel máximo, de conformidad con el procedimiento establecido en las Resoluciones números 15542 del 21 de noviembre de 1991 y 17421 del 27 de diciembre de 1991, incorporadas en el numeral 3.6.3.4.3.15.1 de los RAC”. (Resaltado fuera del texto original).

Finalmente, es sólo hasta el año 2012 que el Gobierno nacional decide dar libertad a las aerolíneas para fijar, entre otros, los cargos por combustible como parte de la tarifa final, y a discriminar la misma como parte de la estrategia comercial, para lo cual la Aeronáutica Civil expidió la Resolución número 904 del 28 de febrero de 2012, pero es claro que antes de dicha fecha el Gobierno contribuía activamente en la fijación de las tarifas.

Si bien el artículo 3° de la Resolución número 904 libera el régimen tarifario mantiene la potestad de la Aeronáutica Civil de intervenir. Al respecto la norma indica:

“Artículo 3°. A partir de la entrada en vigencia de la presente resolución, el régimen tarifario de los servicios aéreos comerciales en Colombia es libre, lo anterior sin perjuicio de la potestad de la Aeronáutica Civil en materia de tarifas aéreas”. (Subrayado fuera del texto original).

De lo anterior, es claro que, pese a que nos encontramos bajo un régimen de libertad tarifaria, el Gobierno nacional, a través de la Aeronáutica mantiene la competencia de regular lo pertinente en materia de precios de los tiquetes aéreos, por lo que cabe la posibilidad de hacer ajustes en materia de tarifas y no se trata de un régimen absoluto e inmodificable.

Pese a que al régimen de libertad tarifaria se le atribuye como un logro el hecho que empresas de bajo costo hayan podido ampliar su operación a lo largo y ancho del país, y que esto habría contribuido a una reducción de los precios de los tiquetes¹⁰, es claro que dicha libertad ha permitido que se presenten casos que podrían ser considerados como de abusos de posición dominante en la prestación de un servicio público esencial, lo que ha afectado directamente a los pasajeros como consecuencia de los incrementos desproporcionados en los precios de los pasajes aéreos.

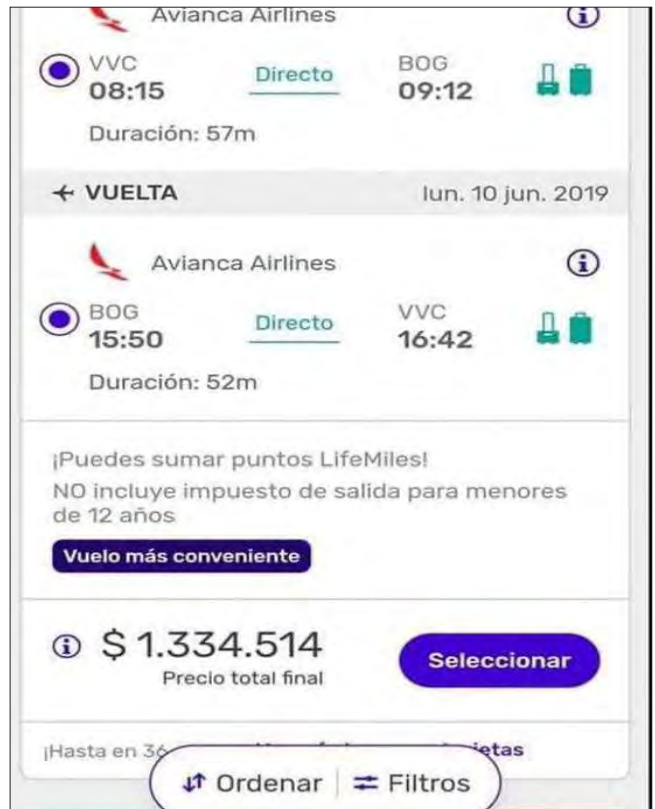
Dichos aumentos desproporcionados de los precios por parte de las aerolíneas, tiene lugar especialmente cuando se presentan cierres de las vías principales que comunican territorios en los que la población depende de la operación de dichas vías so pena bien de quedar totalmente incomunicados o de tener que tomar trayectos que superan en más del 50% el tiempo usual de desplazamiento.

⁸ Aeronáutica Civil. 2018. Oficio 1060.145. – 2018039558. Respuesta a derecho de petición radicada el 6 de septiembre de 2018 en la H. Cámara de Representantes. Recuperado de: <http://www.camara.gov.co/sites/default/files/201809/RTA.%201%20AERONAUTICA%20CIVIL%20PROPOSICI%C3%93N%20057%20-%202018.pdf>

⁹ Superintendencia de Industria y Comercio. 2015. Una Visión General del Sector Transporte Aéreo en Colombia. En Estudios Económicos Sectoriales. No. 11. Estudio elaborado por el Grupo de Estudios Económicos. P. 23 y 24. Recuperado de: http://www.sic.gov.co/sites/default/files/files/Una_Vision_General_del_Sector_de_Transporte_Aereo_en_Colombia.pdf

¹⁰ Arteaga, Natalia. 16 de mayo de 2015. Competencia bajó hasta 50% los precios de tiquetes aéreos. En Diario *La República*. Recuperado de: <https://www.larepublica.co/empresas/competencia-bajo-hasta-50-los-precios-de-tiquetes-aereos-2256491>

Para ilustrar lo anterior, a continuación, se presenta la información obtenida sobre precios de tiquetes al público durante el tiempo en que estuvo cerrada la Vía Panamericana a inicios de 2018 por cuenta de las protestas sociales y durante las dos crisis de cierre de la vía Bogotá – Villavicencio, tanto la que inició en mayo de 2019 y se mantiene hasta la fecha, como la acaecida durante el tercer trimestre de 2018:



¡Viajemos!

Antes de tu viaje
Infórmate sobre la antelación mínima de compra, condiciones aplicables a tu tarifa y trayectos Renfe.

Fecha de ida		Fecha de regreso	
De Villavicencio(VVC)		De Bogotá(BOG)	
26 JUN. MIÉRCOLES	Desde COP 284.410	14 JUL. DOMINGO	Desde COP 300.310
27 JUN. JUEVES	Desde COP 343.910	15 JUL. LUNES	Desde COP 359.810
28 JUN. VIERNES	Desde COP 591.060	16 JUL. MARTES	Desde COP 324.110
29 JUN. SÁBADO	Desde COP 489.910	17 JUL. MIÉRCOLES	Desde COP 490.710
30 JUN. DOMINGO	Desde COP 442.310	18 JUL. JUEVES	Desde COP 251.520
01 JUL. LUNES	Desde COP 391.510	19 JUL. VIERNES	Desde COP 276.510
02 JUL. MARTES	Desde COP 406.610	20 JUL. SÁBADO	Desde COP 251.520
Total		COP 980.620	

Imágenes 8 y 9. Costo de tiquetes Rutas desde y hacia Pasto durante los días de cierre de la vía Panamericana en 2018. La imagen de la derecha corresponde al costo de tiquetes para dos pasajeros.

Fuente: Twitter Colombia¹¹

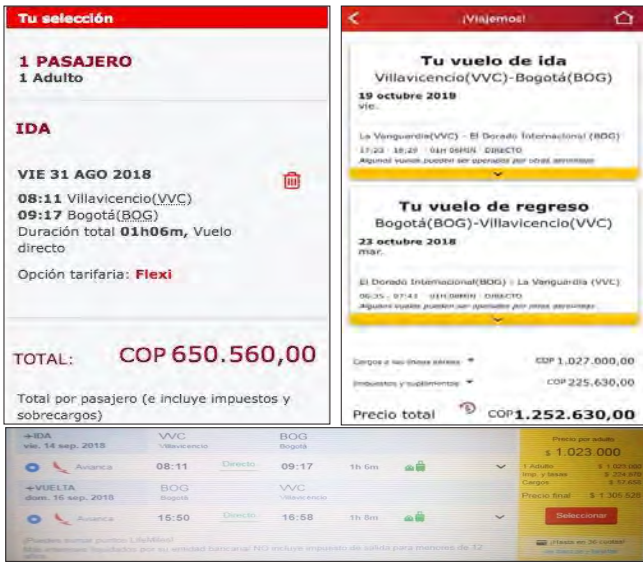
Fecha de ida	Fecha de regreso
De Villavicencio(VVC)	De Bogotá(BOG)
12 MAY. DOMINGO: no disponible	14 MAY. MARTES: no disponible
13 MAY. LUNES: no disponible	15 MAY. MIÉRCOLES: Desde COP 425.260
14 MAY. MARTES: no disponible	16 MAY. JUEVES: Desde COP 425.260
15 MAY. MIÉRCOLES: Desde COP 626.760	17 MAY. VIERNES: Desde COP 389.560
16 MAY. JUEVES: Desde COP 626.760	18 MAY. SÁBADO: Desde COP 341.960
17 MAY. VIERNES: no disponible	19 MAY. DOMINGO: Desde COP 258.660
18 MAY. SÁBADO: Desde COP 388.760	20 MAY. LUNES: Desde COP 425.260
Total	COP 1.016.320

Imágenes 10, 11 y 12. Costo de tiquetes desde y hacia Villavicencio durante el cierre de la vía Bogotá – Villavicencio en 2019

Fuente: Twitter Colombia¹²

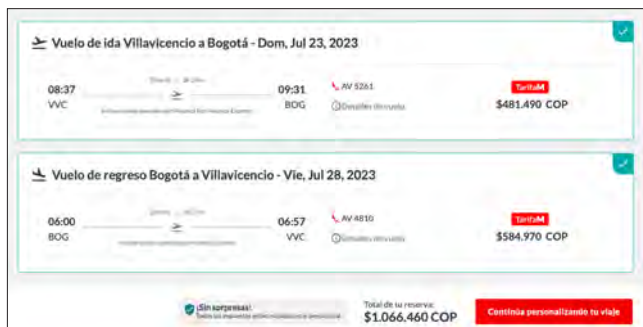
¹¹ Primera imagen publicada el 30 de marzo de 2019 en la cuenta de twitter del Gobernador de Nariño, Camilo Romero: @camiloromero. Disponible en: <https://twitter.com/Camilo-Romero/status/1112036447199133696>
 Segunda imagen publicada el 30 de marzo de 2019 en la cuenta de twitter del actor vallecaucano Fernando Solórzano: @FndoSolorzano. Disponible en: <https://twitter.com/FndoSolorzano/status/1112115247161200640>

¹² Primera imagen publicada el 14 de mayo de 2019 en la cuenta del señor Leonardo Baquero: @leobaq. Disponible en: <https://twitter.com/leobaq/status/1128334160748322816>
 Segunda imagen publicada el 7 de junio de 2019 en la cuenta del señor Juan Pablo Calvas: @juanpablocalvas. Disponible en: <https://twitter.com/JuanPabloCalvas/status/1136989491531603968>
 Tercera imagen publicada el 20 de junio de 2019 en la cuenta de la señora Lina María Gamboa: @linamagac13. Disponible en: <https://twitter.com/linamagac13/status/1141847889150451713>



Imágenes 13, 14 y 15. Costo de tiquetes desde y hacia Villavicencio durante el cierre de la vía Bogotá – Villavicencio en 2018. La primera imagen corresponde al costo de un solo trayecto.

Fuente: Twitter Colombia¹³



Imágenes 16 y 17. Costo de tiquetes desde y hacia Villavicencio durante el cierre de la vía Bogotá – Villavicencio en 2023¹⁴.

Fuente: Avianca

¹³ Primera imagen publicada el 27 de agosto de 2018 en la cuenta del señor Igal Ditterich: @don-dite. Disponible en: <https://twitter.com/dondite/status/1034268466310795265>

Segunda imagen publicada el 20 de septiembre de 2018 por el señor Mauricio López: @maocapachos. Disponible en: <https://twitter.com/maocapachos/status/1042879912066080771>

Tercera imagen publicada el 11 de septiembre de 2018 en la cuenta de la señora María Fernanda Suárez: @mafsuarezb. Disponible en: <https://twitter.com/mafsuarezb/status/1039713165653798912>

¹⁴ La comparación se hace con tarifa “M” teniendo en cuenta que esta es la que incluye equipaje y es la comparable con los precios de años anteriores cuando no existía ese tipo de clasificación en clase económica.

El caso de la crisis de la vía a Villavicencio de 2019, cuando la carretera estuvo cerrada por más de tres meses, demostró que se requieren mecanismos legales que garanticen que sea mucho más expedita la aplicación de medidas tendientes a mantener un costo asequible de los tiquetes.

Como parte del paquete de medidas que tomó el Gobierno nacional para paliar los efectos de la crisis y para reducir los costos de los tiquetes aéreos, se tomó la determinación de eximir el cobro de la tasa aeroportuaria por parte de la Aerocivil y el concesionario –Opain S.A (Bogotá) para los servicios aéreos en las rutas Bogotá – Villavicencio¹⁵. No obstante, dicha medida fue anunciada apenas hasta el 25 de junio de 2019, esto es prácticamente un mes y medio después del inicio de la crisis en el Consejo de Ministros realizado en la ciudad, cuando ya muchos usuarios se habían visto obligados a adquirir tiquetes con dicho costo incorporado.

Dadas las inminentes necesidades de desplazamiento y circulación de los habitantes de las regiones y la demora en la adopción de medidas que beneficien a los viajeros, como la que tuvo lugar con la crisis de la vía Villavicencio, que puede resultar en disminución de las condiciones de salud, o en la pérdida de la vida misma, y que, así mismo, se requiere mantener a flote la industria del turismo regional a través de la llegada constante de viajeros provenientes de todo el país y del exterior; es claro que se necesita establecer por la vía legal las medidas necesarias para garantizar la circulación de todos los nacionales en condiciones dignas y seguras.

Para el efecto, este proyecto de ley propone que, cuando tenga lugar el cierre total de una vía que comunique dos capitales de departamento y la vía alterna a tomar para llegar al mismo destino tenga una longitud adicional equivalente o superior al 50% de la vía principal cerrada o tiempos adicionales de desplazamientos iguales o superiores al 75% del tiempo promedio de recorrido de la vía principal cerrada, las aerolíneas que presten el servicio público de transporte de pasajeros no podrán incrementar el valor de los tiquetes por persona en un valor superior al costo promedio del mismo trayecto en los últimos 12 meses.

En todo caso, para evitar que las aerolíneas que prestan sus servicios a ciudades intermedias como Villavicencio, Pasto, Popayán o Riohacha, incrementen gradualmente el costo de los tiquetes a fin de elevar el promedio ponderado de los pasajes, la Aeronáutica Civil deberá establecer e implementar una metodología de seguimiento y control que le permita verificar que el incremento de los pasajes a ciudades como las mencionadas, en las que sólo dos (2) o menos aerolíneas comerciales de pasajeros presten el servicio de transporte aéreo,

¹⁵ Consejería Presidencial para las Comunicaciones. 25 de junio de 2019. Plan de atención multisectorial del Gobierno Nacional, para mitigar las afectaciones de la vía al Llano. P. 3. Recuperado de: <https://id.presidencia.gov.co/Documents/190625-Compromisos-Consejo-Ministros-Villavicencio.pdf>

se encuentra dentro de las condiciones normales de mercado comparables con otras ciudades en las que más aerolíneas prestan sus servicios.

Por último, teniendo en cuenta que los cierres viales se pueden presentar como consecuencia de eventos deportivos o culturales previamente autorizados, que normalmente no tienen una duración prolongada, la afectación a los derechos fundamentales de las poblaciones cercanas no se considera tal que requiera la aplicación de las medidas aquí planteadas, por lo que en el articulado se aclarará que las medidas aquí previstas no aplican para este tipo de eventos.

- **Intervención de la Procuraduría General en el caso de la vía Bogotá - Villavicencio**

Este proyecto de ley se encuentra acorde con la propuesta efectuada por el Señor Procurador General de la Nación, Fernando Carrillo, quien, como parte de la intervención que adelantó sobre la crisis de la vía Bogotá – Villavicencio, propuso como necesaria la formulación e implementación de un plan integral de servicio aéreo que opere de forma permanente cuando la vía esté cerrada.

Igualmente, el Señor Procurador propuso “*que la Aerocivil fije una tarifa máxima razonable para los vuelos entre las dos ciudades, luego de verificar que el precio de los tiquetes de Avianca, única aerolínea que tiene autorización permanente de operación en esta temporada de afectación vial, se ha incrementado por encima del millón de pesos*”¹⁶.

De acuerdo con lo señalado por la Procuraduría, el incremento del costo de los tiquetes aéreos podría considerarse como un abuso de la posición dominante o una práctica especuladora en un servicio público esencial y que, por su excesivo costo, dificulta y en algunos casos hace inviable su utilización.

De igual forma, el Ministerio Público manifestó que se requiere la intervención de la Aeronáutica Civil intervenga para garantizar que en una situación de mercado competitivo la asignación eficiente de recursos logre el mayor nivel de bienestar en la sociedad.

Por lo expuesto, es claro que el objetivo y las medidas que se adoptan en este proyecto de ley resultan acordes con lo propuesto por la Procuraduría General de la Nación, lo que demuestra la pertinencia de este proyecto y la inminente necesidad de darle trámite y aprobación.

IV. CONSIDERACIONES DEL PONENTE

La Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil (UAEAC), en calidad de autoridad aeronáutica de Colombia, cuenta con la debida facultad conforme al Código de Comercio, la Ley 336 de 1996 y el Decreto número 260 de 2004, para regular las actividades aeronáuticas. Esta

entidad ha emitido los Reglamentos Aeronáuticos de Colombia (RAC) con el objetivo, según el artículo 1860 del Código de Comercio, de reglamentar y clasificar los servicios aéreos, los operadores y las rutas, estableciendo las condiciones necesarias para obtener los respectivos permisos de operación. Esta regulación busca garantizar la prestación de servicios aéreos seguros, eficientes y económicos, asegurando la estabilidad tanto de los explotadores como de la industria aérea en general.

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 1861 del Código de Comercio, la autoridad aeronáutica tiene la responsabilidad de determinar los procedimientos para la concesión de permisos de operación y las modificaciones que de ellos se soliciten.

La Aeronáutica Civil, a través de la Resolución número 2450 de 1974, ha incorporado y adoptado la Parte Tercera de los Reglamentos Aeronáuticos de Colombia, denominada “Actividades Aéreas Civiles”, la cual ha tenido varias modificaciones teniendo en cuenta que las relaciones comerciales de las actividades aéreas son dinámicas y no se pueden enmarcar en un reglamento único.

Como miembro del Sistema Regional de Cooperación para la Vigilancia de la Seguridad Operacional (SRVSOP), la UAEAC coordina la armonización de los Reglamentos Aeronáuticos de Colombia con los Reglamentos Aeronáuticos Latinoamericanos (LAR), propuestos por el Sistema. Esta armonización tiene como objetivo mantener la coherencia con los Anexos Técnicos de la Organización de Aviación Civil Internacional y los reglamentos aeronáuticos de otros Estados.

En el proceso de armonización, se ha realizado la modificación de diversas partes de los Reglamentos Aeronáuticos de Colombia, especialmente en lo que concierne a la operación de aeronaves. Para facilitar su consulta y aplicación, se separan las disposiciones relativas a los servicios aéreos comerciales de las relacionadas con otras actividades conexas, como la instrucción o entrenamiento aeronáutico, el mantenimiento de aeronaves y los servicios de escala. Asimismo, se dividen las disposiciones relativas a los procedimientos para la obtención de permisos de operación para empresas colombianas y autorizaciones para empresas extranjeras, incluyendo la modificación, adición o suspensión de rutas, así como la suspensión o cancelación de los mismos, tanto de las Actividades Aéreas Civiles (RAC) 3, adoptado mediante Resolución número 02450 en 1974, como del nuevo reglamento RAC 5, que fue adoptado en la Resolución número 01174 en el 2021.

Con las herramientas normativas adecuadas, la Aeronáutica Civil tiene la capacidad de regular de manera inmediata situaciones excepcionales. Un ejemplo de ello es la Resolución número 00205 del 9 de febrero de 2024, donde la autoridad aeronáutica adiciona un párrafo al apéndice 1 de la RAC 5, aclarando situaciones que anteriormente presentaban vacíos jurídicos.

¹⁶ Procuraduría General de la Nación. 2019. Boletín 463, publicado el 25 de junio de 2019 Recuperado de: <https://www.procuraduria.gov.co/portal/Procuraduria-urge-por-una-politica-de-regulacion-de-transporte-aereo-para-protger-a-los-ciudadanos-afectados-por-el-cierre-de-la-via-Bogota---Villavicencio.news>

Los ajustes en la norma establecen que, en circunstancias que afecten o impidan la conectividad terrestre hacia o desde ciertos lugares o regiones del país, las empresas colombianas de servicios aéreos comerciales de transporte público regular de pasajeros pueden llevar a cabo vuelos adicionales o vuelos chárter. Asimismo, las empresas de servicios aéreos comerciales de transporte público no regular de pasajeros y carga tienen la autorización para realizar vuelos hacia y desde los aeródromos ubicados en las zonas afectadas o cercanas a ellas, dentro de su área de influencia.

Además, la autoridad establece que las empresas aéreas pueden ofrecer sus servicios hacia y desde los aeropuertos respectivos sin la necesidad de contar con la aprobación previa de la ruta correspondiente. También dice que, de manera excepcional, las empresas de servicios aéreos comerciales quedan exentas de las limitaciones aplicables en cuanto a competencia indebida, según lo contemplado en los Reglamentos Aeronáuticos de Colombia (RAC), en concordancia con el artículo 1867 del Código de Comercio.

Asimismo, se regula que durante la vigencia del procedimiento de contingencia, en relación con los aeropuertos de propiedad de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil no entregados en concesión y que sirvan a los lugares o regiones afectadas, se excluya del cobro de la tasa aeroportuaria nacional para los pasajeros de todos los vuelos de transporte público regular, no regular, adicionales y chárter, así como de los derechos de aeródromo y por servicios de protección al vuelo para los vuelos en operaciones de transporte público de pasajeros o carga.

Es crucial destacar que una de las modificaciones más significativas implementadas por la Aeronáutica Civil para mitigar el impacto económico en las personas afectadas por el cierre inesperado de vías es la congelación de tarifas. Cuando una empresa de servicios aéreos comerciales de transporte público regular de pasajeros recibe la circular de afectación de la conectividad, debe controlar de inmediato sus sistemas tarifarios en relación con las rutas afectadas, tanto para vuelos de itinerario como para vuelos adicionales. Estas tarifas deben referenciarse a las vigentes el día anterior a la interrupción de la conectividad, y se mantendrán durante todo el tiempo de vigencia de la circular. Es importante conservar el promedio entre la tarifa más alta y la más baja que se aplicaba en esa fecha.

Estas tarifas congeladas deben ser comunicadas de inmediato a la Dirección de Transporte Aéreo y Asuntos Aerocomerciales. Además, las tarifas de cualquier empresa que no estaba operando previamente la ruta afectada, pero que realiza vuelos chárteres en aplicación de estas disposiciones, no pueden superar la tarifa más alta aplicada por las empresas que operan la ruta. En caso de que ninguna empresa estuviera operando previamente la ruta, las tarifas propuestas por las empresas entrantes deben ser aprobadas por la autoridad aeronáutica y, en todo caso, no pueden ser superiores a las tarifas existentes para otras rutas similares en extensión, duración de los vuelos y tipo de aeronave utilizada, según sea aplicable.

Esta propuesta legislativa tiene como objetivo otorgar un respaldo legal a las disposiciones implementadas por la Aeronáutica Civil a través de la RAC 5 y la Resolución número 00205 del 9 de febrero de 2024, ya que estas medidas fueron diseñadas para aliviar la carga económica de los usuarios en situaciones de afectación de la conectividad terrestre.

V. PLIEGO DE MODIFICACIONES

PROYECTO DE LEY	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE	JUSTIFICACIÓN
<p>“Por medio de la cual se toman medidas para garantizar el derecho de los habitantes del territorio colombiano al acceso al servicio público de transporte aéreo y se dictan otras disposiciones”.</p>	<p>Título. “Por medio de la cual se toman medidas para garantizar el derecho de los habitantes del territorio colombiano al acceso al servicio público de transporte aéreo <u>en lugares donde haya sido afectada la conectividad terrestre</u> y se dictan otras disposiciones”.</p>	<p>Se modificó el título del proyecto para especificar las circunstancias que regula el articulado.</p>
<p>Artículo 1°. Objeto. El objeto de la presente Ley es <u>garantizar el derecho de los habitantes del territorio colombiano al acceso al servicio público esencial de transporte aéreo, para lo cual se establecen medidas que faciliten la compra de tiquetes aéreos a precios razonables y se evite el abuso de la posición dominante por parte de las empresas prestadoras de este servicio.</u></p>	<p>Artículo 1°. <i>Objeto.</i> El objeto de la presente Ley es <u>generar medidas especiales encaminadas a propiciar y facilitar la conectividad aérea en lugares donde se impida o haya sido afectada la conectividad terrestre debido a circunstancias imprevistas o de fuerza mayor, en aras de contrarrestar las limitaciones ocasionadas por las contingencias, garantizando el interés general y el bien común.</u></p>	<p>Se modificó el objeto para que la redacción exprese el espíritu del proyecto, indicando lo que se pretende generar y en qué situaciones específicas.</p>
	<p>Artículo nuevo. Artículo 2°. Definición. Contingencia: <u>Para efectos de la presente Ley, se entenderá contingencia como todo hecho o circunstancia imprevista o de fuerza mayor que afecte o impida la conectividad terrestre hacia o desde determinados lugares o regiones del país, que haga referencia a lo descrito en la presente Ley.</u></p>	<p>Se adicionó este artículo por considerar prioritario definir la materia específica de la que trata el presente proyecto.</p>

PROYECTO DE LEY	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE	JUSTIFICACIÓN
<p>Artículo 2°. Incremento de precios. Las empresas prestadoras del servicio público de transporte aéreo de pasajeros no podrán incrementar el precio de los tiquetes por persona por encima del costo promedio del mismo trayecto en el año inmediatamente anterior, cuando se presente el cierre total de una vía que comunique dos capitales de departamento y la vía alterna para conectarlas tenga una distancia que sea superior en un 50% adicional a la longitud de la vía principal cerrada o implique un tiempo de desplazamiento adicional que supere en un 75% adicional el tiempo promedio de recorrido en condiciones normales de la vía cerrada.</p> <p>Parágrafo. Para efectos de determinar el valor promedio del costo de los tiquetes en el año calendario inmediatamente anterior las empresas de transporte aéreo de pasajeros a nivel nacional deberán reportar a la Aeronáutica Civil la información de las tarifas ofrecidas al público con sus respectivas condiciones al día siguiente de su publicación, siguiendo los parámetros vigentes fijados por la entidad.</p> <p>La Aeronáutica Civil, a más tardar el 1° de marzo de cada año, deberá emitir una certificación anual de costo promedio de tiquetes aéreos para cada trayecto, distinguiendo los costos para los tiquetes en primera clase de los de clase económica o turista si hay lugar a ello en la aerolínea respectiva.</p>	<p><u>Artículo 3°. Control de precios durante afectaciones a la conectividad terrestre.</u> Cuando se presenten circunstancias imprevistas o de fuerza mayor que afecten o impidan la conectividad terrestre hacia o desde determinados lugares o regiones del país, las empresas que presten servicios aéreos comerciales de transporte público regular, deberán controlar inmediatamente sus sistemas tarifarios en relación con las rutas que hayan sido afectadas, tanto para vuelos de itinerario como para vuelos adicionales.</p> <p>Los precios se referenciarán con base en las tarifas que tenían vigentes las empresas el día inmediatamente anterior a la ocurrencia de los hechos que hayan interrumpido la conectividad.</p> <p>En caso de tratarse de una empresa de transporte aéreo que no hubiese estado operando previamente la ruta o rutas afectadas, pero que en aplicación de estas disposiciones efectúe vuelos sobre ellas, deberá presentar ante la autoridad aeronáutica las tarifas que defina para ser aprobadas por la misma autoridad.</p>	<p>Se modificó el presente artículo en virtud de la precisión que requiere la medida, en tanto esta pretende, por vía reglamentada, el control tarifario en circunstancias que afecten o impidan la conectividad terrestre.</p>
<p>Artículo 3°. Metodología de seguimiento. La Aeronáutica Civil establecerá e implementará una metodología de seguimiento del precio de los tiquetes aéreos que le permita verificar que el precio de los pasajes cumple con lo dispuesto en esta Ley.</p> <p>En caso de que se verifiquen las condiciones señaladas en el artículo 2° de esta Ley y la Aeronáutica Civil advierta que en los trayectos que comunican a las ciudades afectadas por el cierre de vías terrestres se presenta una variación de costos inusual, en comparación con el precio promedio certificado de los tiquetes hacia el mismo destino durante los últimos doce (12) meses, la Aeronáutica Civil solicitará a la empresa prestadora del servicio la explicación detallada que justifique los cambios en los precios.</p> <p>Si la Aeronáutica Civil encuentra injustificada la variación de los precios de los tiquetes, solicitará a la empresa prestadora del servicio público aéreo de pasajeros que se ajusten a condiciones razonables, de acuerdo con la metodología que establezca para ello, siempre que cumplan con los criterios de equidad y suficiencia dispuestos en el Reglamento Aeronáutico vigente. En caso de que la empresa no acate lo solicitado por la Aeronáutica Civil se hará acreedora a las sanciones que para el efecto se establezcan en el Reglamento Aeronáutico vigente.</p> <p>Parágrafo. La Aeronáutica Civil tendrá un plazo no mayor a seis (6) meses contados a partir de la expedición de la presente Ley para establecer e implementar una metodología de seguimiento y p control del precio de los tiquetes aéreos y para hacer los ajustes necesarios al Reglamento Aeronáutico que hagan efectivo lo señalado en el presente artículo.</p>	<p><u>Artículo 4°. Metodología de seguimiento.</u> La Aeronáutica Civil establecerá e implementará una metodología de seguimiento de las tarifas por servicios aéreos hacia y desde los lugares o regiones afectados y podrá efectuar intervenciones adicionales en caso de encontrarlo necesario, durante la aplicación del procedimiento aquí previsto.</p> <p>El control a los sistemas tarifarios se mantendrá por parte de las aerolíneas que prestan el servicio, durante todo el tiempo que dure la situación de pérdida de conectividad terrestre, hasta el día en que se reciba información de la Dirección de Transporte Aéreo y Asuntos Aerocomerciales sobre la desactivación del procedimiento de contingencia, sin perjuicio de que se respeten las tarifas de tiquetes vendidos con anterioridad a la desactivación.</p> <p>En caso de tratarse de una empresa de transporte aéreo que no hubiese estado operando previamente la ruta o rutas afectadas, si la Aeronáutica Civil encuentra injustificado el precio de los tiquetes, solicitará a la misma que se ajuste a condiciones razonables, de acuerdo con la metodología que establezca para ello, cumpliendo con los criterios de equidad y suficiencia dispuestos en el Reglamento Aeronáutico vigente. En caso de que la empresa no acate lo solicitado por la Aeronáutica Civil se hará acreedora a las sanciones que para el efecto se establezcan en el Reglamento Aeronáutico vigente.</p> <p><u>Parágrafo.</u> La Aeronáutica Civil tendrá un plazo no mayor a seis (6) meses contados a partir de la expedición de la presente Ley para establecer lo señalado en el presente artículo.</p>	<p>Se modificó el presente artículo dado que la metodología propuesta en el texto original estaba descrita en función del artículo 2°, el cual cambió. Asimismo, se propone una redacción más precisa que se ajuste a las contingencias que describe el articulado del presente proyecto.</p>

PROYECTO DE LEY	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE	JUSTIFICACIÓN
	<p>Artículo nuevo. Artículo 5°. <u>Temporalidad de la contingencia.</u> La autoridad competente en materia de transporte terrestre determinará el inicio y la terminación de la afectación a la conectividad.</p> <p><u>La Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil, o la entidad que haga sus veces por disposición normativa, deberá expedir una circular para activar el procedimiento de contingencia, en un término no mayor a (36) horas, una vez conocida la afectación a la conectividad por información recibida de las autoridades competentes en materia de transporte terrestre.</u></p>	<p>Se adicionó el presente artículo por considerar necesario establecer la temporalidad de las medidas propuestas ante las contingencias de las que trata el proyecto. Además, se establecieron los lineamientos a los que se sujetará la entidad competente para declarar el inicio y terminación de la misma.</p>
<p>Artículo 4°. Cuando se presente el cierre total o parcial de la vía principal que comunica dos capitales de departamento, en las condiciones señaladas en el artículo 2° de esta Ley, el Gobierno Nacional deberá eximir el cobro de la tasa aeroportuaria por parte de la Aeronáutica Civil y el concesionario del aeropuerto respectivo para los servicios aéreos en las rutas áreas que cubran las ciudades afectadas con el cierre de la vía.</p>	<p>Artículo 6°. Mientras esté activo el procedimiento de contingencia, en relación con los aeropuertos que sirvan a los lugares o regiones afectados, fíjese una tarifa de cero (0) pesos en relación con:</p> <p>a) <u>La tasa aeroportuaria nacional, para los pasajeros de todos los vuelos de transporte público regular, no regular, adicionales y chárter hacia y desde los referidos aeropuertos.</u></p> <p>b) <u>Los derechos de aeródromo y por servicios de protección al vuelo, para los vuelos en operaciones de transporte público de pasajeros o carga efectuados bajo los términos de este artículo, hacia y desde dichos aeropuertos.</u></p>	<p>Se modificó el presente artículo para puntualizar los casos específicos en los que se eximirá el cobro de la tasa aeroportuaria y de los derechos de aeródromo y por servicios de protección al vuelo.</p>
<p>Artículo 5°. Cuando se presente la situación señalada en el artículo 2° de esta Ley, la Aeronáutica Civil deberá coordinar la puesta en marcha un plan de contingencia por parte de las empresas que presten el servicio de transporte aéreo de pasajeros en las ciudades afectadas por el cual se incrementen las frecuencias de los vuelos con pluralidad de prestadores.</p>	<p>Artículo 7°. <u>Plan de contingencia.</u> Durante el tiempo que duren las circunstancias de afectación señaladas en el artículo 3° de la presente Ley, la Aeronáutica Civil deberá coordinar la puesta en marcha de un plan de contingencia para que las empresas que presten el servicio de transporte aéreo de pasajeros en las ciudades afectadas, de acuerdo con su capacidad operacional, evalúen incrementar la frecuencia de los vuelos con pluralidad de prestadores.</p> <p>Parágrafo. <u>En todo caso, el Gobierno Nacional, a través de la Aeronáutica Civil, deberá promover la prestación del servicio de transporte aéreo de pasajeros en los destinos en los que actualmente llegan dos (2) o menos aerolíneas comerciales, como mecanismo para incentivar la libre competencia.</u></p>	<p>Se amplió la descripción del presente artículo para especificar que el plan de contingencia que ponga en marcha la Aeronáutica Civil, irá encaminado a la promoción de la libre competencia y del incentivo al aumento de la oferta y frecuencia de los vuelos.</p>
<p>Artículo 6°. El Gobierno nacional, a través de la Aeronáutica Civil deberá promover la prestación del servicio de transporte aéreo de pasajeros en los destinos en los que actualmente llegan dos (2) o menos aerolíneas comerciales como mecanismo para incentivar la libre competencia.</p>		<p>Se eliminó el presente artículo dado que su contenido se adaptó al parágrafo del artículo anterior.</p>
<p>Artículo 7°. La presente Ley entra en vigencia a partir de su publicación en el <i>Diario Oficial</i>.</p>	<p>Artículo 8°. La presente Ley entra en vigencia a partir de su publicación en el <i>Diario Oficial</i>.</p>	<p>Se ajustó la numeración en concordancia con el articulado que se modificó previamente.</p>

VI. POSIBLES CONFLICTOS DE INTERÉS

Con base en el artículo 3° de la Ley 2003 de 2019, según el cual “El autor del proyecto y el ponente presentarán en el cuerpo de la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, de acuerdo al artículo 286. Estos serán criterios guías para que

los otros congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, no obstante, otras causales que el Congresista pueda encontrar”.

A continuación, se pondrán de presente los criterios que la Ley 2003 de 2019 contempla para hacer el análisis frente a los posibles impedimentos que se puedan presentar en razón a un conflicto de interés en el ejercicio de la función congresional, entre ellas la legislativa.

“Artículo 1º. El artículo 286 de la Ley 5ª de 1992 quedará así:

(...)

- 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) *Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo que tratan sobre los sectores económicos de quienes fueron financiadores de su campaña siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual para el congresista. El congresista deberá hacer saber por escrito que el artículo o proyecto beneficia a financiadores de su campaña. Dicha manifestación no requerirá discusión ni votación.*
- f) *Cuando el congresista participa en la elección de otros servidores públicos mediante el voto secreto. Se exceptúan los casos en que se presenten inhabilidades referidas al parentesco con los candidatos (...).” (Subrayado y negrilla fuera de texto).*

Así las cosas, y de forma orientativa, consideramos que para la discusión y aprobación de este Proyecto de Ley no existen circunstancias que pudieran dar lugar a un eventual conflicto de interés por parte de los Representantes, pues es una iniciativa de carácter general, impersonal y abstracta, con lo cual no se materializa una situación concreta que permita enmarcar un beneficio particular, directo ni actual.

Frente al Proyecto de Ley número 303 de 2023 Cámara, por medio de la cual se toman medidas para garantizar el derecho de los habitantes del territorio colombiano al acceso al servicio público de transporte aéreo y se dictan otras disposiciones, se considera que pueden existir conflictos de interés relacionados con: El interés particular, actual y directo de los congresistas derivado de que su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil sean los titulares de las descripciones normativas que hacen parte del texto, y que menciona el proyecto de ley.

Finalmente, sobre los conflictos de interés resulta importante recordar lo señalado por el Consejo de Estado (2019): “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 ser 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”.

En suma, se considera que este proyecto se enmarca en lo dispuesto por el literal a del artículo primero de la Ley 2003 de 2019 sobre las hipótesis de cuando se entiende que no hay conflicto de interés. Sin embargo, la decisión es meramente personal en cuanto a la consideración de hallarse inmerso en un conflicto de interés, por lo que dejamos a criterio de los representantes basado en la normatividad existente y a juicio de una sana lógica.

Se recuerda que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite de la presente iniciativa, conforme a lo dispuesto en el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992, no exime del deber del Congresista de identificar otras causales adicionales.

PROPOSICIÓN

Con fundamento en las anteriores consideraciones, en cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley 5ª de 1992, presento ponencia favorable y solicito respetuosamente a los miembros de la Comisión Sexta de la Cámara de Representantes, dar primer debate al **Proyecto de Ley número 303 de 2023 Cámara**, por medio de la cual se toman medidas para garantizar el derecho de los habitantes del territorio colombiano al acceso al

servicio público de transporte aéreo y se dictan otras disposiciones.



DOLCEY OSCAR TORRES ROMERO
Coordinador ponente

**TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER
DEBATE AL PROYECTO DE LEY
NÚMERO 303 DE 2023 CÁMARA**

por medio de la cual se toman medidas para garantizar el derecho de los habitantes del territorio colombiano al acceso al servicio público de transporte aéreo en lugares donde haya sido afectada la conectividad terrestre y se dictan otras disposiciones.

**El Congreso de Colombia
DECRETA:**

Artículo 1°. *Objeto.* El objeto de la presente Ley es generar medidas especiales encaminadas a propiciar y facilitar la conectividad aérea en lugares donde se impida o haya sido afectada la conectividad terrestre debido a circunstancias imprevistas o de fuerza mayor, en aras de contrarrestar las limitaciones ocasionadas por las contingencias, garantizando el interés general y el bien común.

Artículo 2°. *Definición.* Contingencia: Para efectos de la presente Ley, se entenderá contingencia como todo hecho o circunstancia imprevista o de fuerza mayor que afecte o impida la conectividad terrestre hacia o desde determinados lugares o regiones del país, que haga referencia a lo descrito en la presente Ley.

Artículo 3°. *Control de precios durante afectaciones a la conectividad terrestre.* Cuando se presenten circunstancias imprevistas o de fuerza mayor que afecten o impidan la conectividad terrestre hacia o desde determinados lugares o regiones del país, las empresas que presten servicios aéreos comerciales de transporte público regular, deberán controlar inmediatamente sus sistemas tarifarios en relación con las rutas que hayan sido afectadas, tanto para vuelos de itinerario como para vuelos adicionales.

Los precios se referenciarán con base en las tarifas que tenían vigentes las empresas el día inmediatamente anterior a la ocurrencia de los hechos que hayan interrumpido la conectividad.

En caso de tratarse de una empresa de transporte aéreo que no hubiese estado operando previamente la ruta o rutas afectadas, pero que en aplicación de estas disposiciones efectúe vuelos sobre ellas, deberá presentar ante la autoridad aeronáutica las tarifas que defina para ser aprobadas por la misma autoridad.

Artículo 4°. *Metodología de seguimiento.* La Aeronáutica Civil establecerá e implementará

una metodología de seguimiento de las tarifas por servicios aéreos hacia y desde los lugares o regiones afectados y podrá efectuar intervenciones adicionales en caso de encontrarlo necesario, durante la aplicación del procedimiento aquí previsto.

El control a los sistemas tarifarios se mantendrá por parte de las aerolíneas que prestan el servicio, durante todo el tiempo que dure la situación de pérdida de conectividad terrestre, hasta el día en que se reciba información de la Dirección de Transporte Aéreo y Asuntos Aerocomerciales sobre la desactivación del procedimiento de contingencia, sin perjuicio de que se respeten las tarifas de tiquetes vendidos con anterioridad a la desactivación.

En caso de tratarse de una empresa de transporte aéreo que no hubiese estado operando previamente la ruta o rutas afectadas, si la Aeronáutica Civil encuentra injustificado el precio de los tiquetes, solicitará a la misma que se ajuste a condiciones razonables, de acuerdo con la metodología que establezca para ello, cumpliendo con los criterios de equidad y suficiencia dispuestos en el Reglamento Aeronáutico vigente. En caso de que la empresa no acate lo solicitado por la Aeronáutica Civil se hará acreedora a las sanciones que para el efecto se establezcan en el Reglamento Aeronáutico vigente.

Parágrafo. La Aeronáutica Civil tendrá un plazo no mayor a seis (6) meses contados a partir de la expedición de la presente Ley para establecer lo señalado en el presente artículo.

Artículo 5°. *Temporalidad de la contingencia.* La autoridad competente en materia de transporte terrestre determinará el inicio y la terminación de la afectación a la conectividad.

La Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil, o la entidad que haga sus veces por disposición normativa, deberá expedir una circular para activar el procedimiento de contingencia, en un término no mayor a (36) horas, una vez conocida la afectación a la conectividad por información recibida de las autoridades competentes en materia de transporte terrestre.

Artículo 6°. Mientras esté activo el procedimiento de contingencia, en relación con los aeropuertos que sirvan a los lugares o regiones afectados, fíjese una tarifa de cero (0) pesos en relación con:

- a) La tasa aeroportuaria nacional, para los pasajeros de todos los vuelos de transporte público regular, no regular, adicionales y chárter hacia y desde los referidos aeropuertos.
- b) Los derechos de aeródromo y por servicios de protección al vuelo, para los vuelos en operaciones de transporte público de pasajeros o carga efectuados bajo los términos de este artículo, hacía y desde dichos aeropuertos.

Artículo 7°. *Plan de contingencia.* Durante el tiempo que duren las circunstancias de afectación señaladas en el artículo 3° de la presente Ley, la Aeronáutica Civil deberá coordinar la puesta en

marcha de un plan de contingencia para que las empresas que presten el servicio de transporte aéreo de pasajeros en las ciudades afectadas, de acuerdo con su capacidad operacional, evalúen incrementar la frecuencia de los vuelos con pluralidad de prestadores.

Parágrafo. En todo caso, el Gobierno nacional, a través de la Aeronáutica Civil, deberá promover la prestación del servicio de transporte aéreo de pasajeros en los destinos en los que actualmente

llegan dos (2) o menos aerolíneas comerciales, como mecanismo para incentivar la libre competencia.

Artículo 8°. La presente Ley entra en vigencia a partir de su publicación en el *Diario Oficial*.

DOLCEY OSCAR TORRES ROMERO
Coordinador ponente

CONTENIDO

Gaceta número 362 - Martes, 9 de abril de 2024

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

Págs.

Informe de ponencia para primer debate y texto propuesto del Proyecto de Ley número 254 de 2023 Cámara, por medio del cual se garantiza la soberanía y autosuficiencia energética del país, se permiten los Proyectos Piloto de Investigación Integral mediante la técnica de Fracking y se dictan otras disposiciones.....	1
Informe de ponencia para primer debate texto propuesto al Proyecto de Ley número 303 de 2023 Cámara por medio de la cual se toman medidas para garantizar el derecho de los habitantes del territorio colombiano al acceso al servicio público de transporte aéreo en lugares donde haya sido afectada la conectividad terrestre y se dictan otras disposiciones.....	15