



AQUÍVIVE LA DEMOCRACIA

Informe de Ponencia Negativa frente al Proyecto de Ley No. 365 de 2020 Senado, 565 de 2021 Cámara, “Por medio de la cual se modifican y se adicionan algunos artículos de las leyes 56 de 1981, 142 de 1994, 143 de 1994 y 1715 de 2014 y se dictan otras disposiciones para la transición energética, la reactivación económica del país y para el fortalecimiento de los servicios públicos de energía eléctrica y gas combustible”.

28 de mayo de 2021

Honorable Senador
GUILLERMO GARCÍA REALPE
Presidente
Comisión Quinta Constitucional Permanente
Senado de la República

Honorable Representante
LUCIANO GRISALES LONDOÑO
Presidente
Comisión Quinta Constitucional Permanente
Cámara de Representantes

Referencia: Proyecto de Ley No. 365 de 2020 Senado, 565 de 2021 Cámara, “Por medio de la cual se modifican y se adicionan algunos artículos de las leyes 56 de 1981, 142 de 1994, 143 de 1994 y 1715 de 2014 y se dictan otras disposiciones para la transición energética, la reactivación económica del país y para el fortalecimiento de los servicios públicos de energía eléctrica y gas combustible”.

Asunto: Ponencia negativa

Respetados señores Presidentes:

En cumplimiento de la designación de ponentes efectuada la Comisión Quinta del Senado de la República el 16 de abril de 2021, los suscritos ponentes nos permitimos presentar ponencia negativa al proyecto de la referencia dentro de los términos para ello dispuestos.

En consecuencia, la ponencia seguirá la siguiente estructura: (i) en primer lugar se señalarán algunos aspectos relacionados al trámite legislativo de este proyecto;

AQUÍVIVE LA DEMOCRACIA



AQUÍVIVE LA DEMOCRACIA

posteriormente, (ii) abordaremos consideraciones referentes al contenido de la iniciativa y las razones por las cuales presentamos la ponencia negativa; finalmente, (iii) pondremos a consideración de las comisiones la proposición con la que termina el informe.

1. ASPECTOS RELACIONADOS CON EL TRÁMITE LEGISLATIVO DEL PROYECTO DE LEY:

Los autores de este proyecto de ley solicitaron el mensaje de urgencia para el trámite de esta iniciativa. El 7 de abril de 2021 se expidió la Resolución 089, la cual autoriza *“a la Comisión Quinta Permanente del Senado de la República para sesionar conjuntamente con la Comisión Quinta Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, con el fin de estudiar y dar primer debate al Proyecto de Ley No.365 de 2020 Senado - No.565 de 2021 Cámara”* obrando de conformidad se procedió al envío del expediente del Proyecto de ley a la Comisión Quinta de la Cámara.

El 9 de marzo de 2021 se realizó una audiencia pública en la Comisión Quinta del Senado, con participación de expertos en el tema y gremios del sector minero energético, junto con diferentes Senadores, con importantes aportes y aclaraciones sobre el contenido de este proyecto.

Durante el mes de abril y mayo se avanzó en espacios de discusión con el Ministerio de Minas y Energía y las UTL de los congresistas ponentes, que permitieron ajustar aspectos relevantes y suprimir artículos, que se duplicaban con la propuesta de Reforma Tributaria del Gobierno Nacional y podían ser inconvenientes en cómo se presentaba.

A pesar de esto, los congresistas firmantes de esta ponencia consideramos que aún existen importantes aspectos del Proyecto que deben ser valorados y discutidos ampliamente, que merecen mayor tiempo para conseguir consensos por sus impactos sobre el funcionamiento ordinario de los servicios públicos y los fondos existentes para tal fin, entre otros aspectos que incluye este proyecto.

Por lo anterior, y por considerar que es un Proyecto que podría tramitarse en debates ordinarios en comisiones y plenarias, es que no acompañamos la ponencia mayoritaria.

Preocupa el trámite de un proyecto de ley sin suficiente debate sobre asuntos de gran interés público y con enormes repercusiones ambientales y sociales, contrario al artículo 79 de la Constitución Política.



AQUÍVIVE LA DEMOCRACIA

Aunque el proyecto de ley tenga la intención de enfrentar la crisis climática y adelantar una transición energética, es necesaria una discusión amplia con académicos, organizaciones, comunidades y ciudadanía para definir las metas y principios básicos de esta transición con el fin de que sea:

- a. Efectiva: contribuya realmente a enfrentar la crisis climática tanto en términos de mitigación y de adaptación, de acuerdo con el objetivo del Acuerdo de París de limitar el aumento de la temperatura media del planeta a 1.5 grados con respecto a niveles preindustriales.
- b. Democrática: cuente con amplios consensos ciudadanos y comunitarios, así como con robustos mecanismos de participación efectiva en todos los niveles.
- c. Justa: contribuya a cerrar la brecha existente entre los grupos que disfrutaron los beneficios de estas intervenciones territoriales y quienes deben asumir los pasivos, por lo general comunidades vulnerables.
- d. Transformadora: que permita a los distintos territorios del país superar los conflictos socioambientales presentes y encontrar formas de uso del territorio acordes a sus vocaciones culturales y naturales.
- e. Respetuosa de los derechos humanos y libertades fundamentales: diversos tribunales han reconocido la relación entre crisis climática y derechos humanos y así han responsabilizado a gobiernos y empresas a tomar medidas efectivas para combatirlo y prevenirlo.
- f. Coherente: debe estar sincronizada con la apuesta global de romper la dependencia con los combustibles fósiles, la raíz de la crisis socio climática, y no incentivar falsos discursos “verdes” que perpetúan el negocio de las industrias extractivas.

Preocupa que el proyecto de ley genere condiciones que aceleren proyectos en el territorio nacional y derechos adquiridos de terceros que, más adelante, puedan generar impactos negativos sobre las comunidades y el ambiente.

Desconcierta la falta de debate y fundamento para habilitar la entrada de nuevas tecnologías a la matriz energética en el país, las cuales, algunas siguen dependiendo de combustibles fósiles como es el caso del hidrógeno azul.

Adicionalmente, sobre la creación de FONENERGÍA y la unificación de los fondos de energía del país, consideramos inconveniente que este Proyecto de Ley avance con mensaje de urgencia si incluye componentes de la Reforma Tributaria que fue



AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

hundida por la gran movilización social del Paro Nacional del 28 de Abril, lo cual puede generar mayor inconformismo social en todo el país.

En lo que sigue, exponemos algunas dudas puntuales frente al proyecto de ley con el fin de contribuir a enriquecer la discusión y presentar las razones por las cuales consideramos que el debate debe desacelerarse y contar con una participación ciudadana y legislativa mucho más robusta.

2. CONSIDERACIONES REFERENTES AL CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY:

Los comentarios frente al contenido del Proyecto tienen dos énfasis: consideraciones completas por las implicaciones de reformas que incluye el articulado y consideraciones particulares que son susceptibles a ser modificadas en el transcurso del debate y serán planteadas como proposiciones modificatorias del Proyecto.

Consideraciones sobre el enfoque del Proyecto sobre cambio climático

El interés central del proyecto de ley, a nuestro parecer, es la transición energética. Este es un tema de gran importancia para el país y con el que nos encontramos totalmente interesados en promoverlo. Sin embargo, existen consideraciones puntuales frente a la consideración de transición energética del proyecto, que implica diferencias de fondo frente al alcance y la pertinencia de este proyecto de ley.

El enfoque de transición no es climático: como lo señala el objeto de la propuesta se trata de “modernizar la legislación vigente y dictar otras disposiciones para la transición energética, la dinamización del mercado energético a través de la utilización, desarrollo y promoción de fuentes no convencionales de energía, la reactivación económica del país y, en general dictar normas para el fortalecimiento de los servicios públicos de energía eléctrica y gas combustible”

La transición energética requiere un gran acuerdo nacional entre el sector industrial, ambiental, empresarial y gubernamental de Colombia, así como un acompañamiento de la academia, lo cual no incorpora este Proyecto de Ley.

Aunque en términos climáticos la promoción de energías renovables es deseable, no es una medida suficiente para lograr los objetivos climáticos del Acuerdo de París. Las energías renovables deben reemplazar las energías basadas en combustibles fósiles, y promover cambios económicos, políticos y culturales que conduzcan a la sustentabilidad, preferiblemente en un tiempo definido. El proyecto parece estimular un nuevo mercado de energías renovables (e incluir dentro de esta



AQUÍVIVE LA DEMOCRACIA

categoría algunas de origen no renovable, como el hidrógeno azul), pero sin mecanismos reales que conduzcan a la mitigación y adaptación al cambio climático, así como a formas de vida y economías sustentables.

Por el contrario, el proyecto de ley estimula que se continúen la extracción de combustibles fósiles pero se logre la carbono-neutralidad con tecnologías como las siguientes:

Hidrógeno azul:

El pliego de modificaciones incluye el “hidrógeno azul” como una Fuente No Convencional de Energía (lo que le brinda muchas prerrogativas como beneficios tributarios). Describe el “hidrógeno azul como el que hidrógeno “que se produce a partir de combustibles fósiles la separación de combustibles fósiles la separación del metano (CH₄) y que cuenta con un sistema de captura y secuestro o uso de carbono (CCUS) como parte de su procesos de producción (sic)”.

Si bien este proceso puede evitar disminuciones de emisiones de CO₂ a la atmósfera, hay que revisar algunos cuestionamientos como los siguientes:

- El hidrógeno azul estimula que continúe la extracción de combustibles fósiles, porque utiliza el metano como materia prima para extraer el hidrógeno. Sin embargo, de este proceso se genera CO₂. El hidrógeno azul reduce la emisión de gases por medio de un mecanismo de captura de CO₂ (que se explica más adelante). Tanto la extracción de gas metano como la captura del carbono tienen impactos en el territorio.
- La extracción de gas metano puede hacerse mediante explotación de yacimientos no convencionales que tienen impactos profundos en el ambiente. Por lo general, estos yacimientos tienen bajas tasas de retorno energético, dado que se requiere mucha más energía y se corren muchos más riesgos ambientales y de salud pública que los yacimientos convencionales.

El proyecto de ley sugiere que esta tecnología estaría motivada por el interés de continuar con la explotación de carbón y gas. El gobierno nacional ya ha expresado que no disminuirá la explotación de combustibles fósiles, sino que la aumentará. En la exposición de motivos se señala que esta técnica les da un nuevo uso (o mercado) al carbón y al gas:

“El hidrógeno azul es una alternativa más sostenible al hidrógeno gris. Aun cuando su producción se origina en combustibles fósiles, en el proceso, el carbono que se emite es capturado y almacenado con una eficacia de reducción de hasta 90%. De ahí que sea necesario establecer mecanismos que promuevan la tecnología de



AQUÍVIVE LA DEMOCRACIA

*captura, almacenamiento y utilización de carbono, que aceleren la integración de esta forma de producción y **permitan el uso de recursos como el carbón y el gas natural, cuyo aporte económico es relevante para el desarrollo del país.***

Tecnologías de captura, almacenamiento y utilización de carbono:

Las tecnologías CCUS (Carbon Capture, Use and Storage, por sus siglas en inglés) es un conjunto de procesos tecnológicos con el propósito de reducir las emisiones de carbono en la atmósfera, capturando el CO₂ generado a grandes escalas en fuentes fijas para almacenarlo en el subsuelo. Estas tecnologías adquieren con el proyecto de ley beneficios directos tributarios y se suman a otros beneficios establecidos para la promoción de fuentes de energía como el hidrógeno azul. Esto quiere decir, que el hidrógeno azul solo podrá ser, si cuenta con la aplicación de estas tecnologías CCUS, de acuerdo a la definición que incorpora el proyecto de ley: *“Hidrógeno Azul: Es el hidrógeno que se produce a partir de combustibles fósiles la separación del metano (CH₄) y que cuenta con un sistema de captura y secuestro o uso de carbono (CCUS) como parte de su proceso de producción. Y se considera FNCE”*.

Unido a los anteriores puntos, se presentan los siguientes cuestionamientos:

- Las tecnologías CCUS han sido desarrolladas y promovidas recientemente, en gran parte, por el gremios de combustibles fósiles en el marco de perpetuar sus actividades extractivas para compensar sus emisiones. Esto significa que es una respuesta del sector extractivo para no transitar a modos diferentes del manejo y uso de la energía y sus fuentes.
- Las tecnologías de CCUS (que generalmente requieren también transporte) no solo son consideradas más costosas que cualquier alternativa, sino que conllevan una serie de riesgos muy altos.
- Adicionalmente, no se tiene garantizada efectivamente la captura completa del CO₂ ante la complejidad geológica del subsuelo.
- Para el país y el mundo no se conoce el efecto que este almacenamiento puede generar en el entorno (ej. perforar acuíferos, envenenar suelos o generar temblores)
- Las CCUS necesitan enormes cantidades de energía para funcionar, haciendo considerablemente más difícil adelantar la transición energética (porque hay que sustituir aún más capacidad de generación).
- Antes de incentivar la incorporación de estas tecnologías, es pertinente promover mayor investigación independientes sobre la viabilidad de estas



AQUÍVIVE LA DEMOCRACIA

tecnologías. Ya que como está estructurado el proyecto de no ser viables y efectivas, se estaría abriendo la puerta a fuentes de energía diferentes a las del hidrógeno azul (las cuales de por sí demandan mayor energía).

Consideración al Proyecto sobre beneficios tributarios

La asignación de beneficios tributarios a nuevas tecnologías y fuentes de energía resulta en una manera inequitativa de distribuir beneficios para las soluciones que garantizaran una transición energética y descarbonización (a mediano plazo) en el país.

Esta afirmación se ve reflejada en el proyecto de ley al apoyar tecnologías como el hidrógeno azul, verde y tecnologías CCUS, las cuales han demostrado requerir mayor energía para su producción y asimismo, ser costosas y dependiente incluso de fuentes tradicionales como las hidroeléctricas para el caso del hidrógeno verde o del gas para el hidrógeno azul.

La asignación de beneficios tributarios para estas tecnologías preocupa, porque viola principios que guían la política climática nacional como es el principio de las 'responsabilidades compartidas pero diferenciadas', al ofrecer incentivos a soluciones tecnológicas que dependen aún de las fuentes de energía que nos tienen frente a la crisis climática.

Asimismo, si bien la legislación no puede reglamentar el manejo y el uso de las tecnologías, es preocupante que el uso de estas tecnologías no cuente con suficiente fundamento de sus impactos en la transición energética y tiempo y escala de uso para los próximos años. Para enfrentar la crisis climática se requiere elevar las discusiones de no solo un ámbito de carbono neutralidad, sino también a carbono cero, un reto que como humanidad solo podemos lograr cuando se decreta una fecha específica de independencia a combustibles fósiles. Por esto, tecnologías como el hidrógeno azul deberían ser transicionales y no permanentes.

Asimismo, es preocupante artículos como el 21 de la ponencia para primer debate, el cual no es claro en su redacción y da entender que la industria petrolera y minera recibiría de parte del Ministerio de Minas y Energía y entidades del sector incentivos y beneficios para incentivar la reconversión de sus proyectos y generar energía a través de FNCE, el uso de energéticos alternativos, y la captura, almacenamiento y utilización de carbono. El alcance de este objeto representa una injusta distribución de cargas respecto a la responsabilidad de la industria extractiva de adaptarse a apuestas de descarbonización y transición de la matriz energética en el país.



AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

Adicionalmente, aún cuando la justificación en beneficios tributarios fueran adecuados y en línea con las necesidades frente al cambio climático, existen aspectos puntuales que parecen no tener sentido técnico.

Como lo es la modificación al artículo 12 de la Ley 1715 de 2014 (Artículo 7 en la ponencia positiva radicada). Si es un descuento tributario del IVA dirigido a la inversión y los bienes y servicios necesarios para esta, no se entiende por qué se extiende el beneficio a servicios prestados en el exterior, dado que si se ofrecen estos servicios ya debería haberse efectuado la inversión, y no tendría por qué haber un beneficio distinto por ese asunto. Esto deja dudas sobre el énfasis de la producción energética nacional.

A lo anterior se suma la falta de especificación técnica para justificar aumentar la depreciación acelerada máxima de 20% a 33,33%, que es una modificación al artículo 14 de la Ley 1715 de 2014.

Consideraciones al Proyecto sobre reformas a los servicios públicos

Sin embargo, este proyecto incluye grandes reformas adicionales, que pueden impactar en temas que sobrepasan el aspecto de transición energética, que nos obliga a presentar las siguientes consideraciones.

Frente a las consideraciones de temas completos que se incluyen en este Proyecto, se encuentra la unificación de los distintos fondos existentes para energía en el país y la creación de FONENERGÍA. Esta reforma se encuentra totalmente alineada con la iniciativa del Gobierno Nacional, desde el Ministerio de Hacienda, de la Reforma Tributaria (PL 594 de 2021), que en el Capítulo VII se definía el Fondo Único de Soluciones Energéticas - FONENERGÍA, y se especifica en el Artículo 157.

En el Proyecto de Ley 365 de 2020, la creación de FONENERGÍA se encuentra en el artículo 31 del proyecto radicado y el artículo 35 de la ponencia positiva presentada por los congresistas. Adicionalmente, se encuentra reglamentado en otros artículos como los referentes a otros fondos de energía existentes, implicando varias reformas necesarias para cumplir este propósito.

Los llamados de precaución frente a estas modificaciones se escucharon en la audiencia pública del pasado 9 de marzo. El doctor Camilo Sánchez Ortega, Presidente de ANDESCO, mencionó que “En lo que tiene que ver con Fonenergía, que ese nuevo fondo que ustedes quieren crear es muy importante porque va a sustituir el FRONE, el FAER, el FAZNI, el Fondo Especial de Cuotas de Fomento, pero hay que tener mucho cuidado, porque hay sectores que tienen recursos como de energía y gas que se pueden mezclar y va a ser muy difícil ese manejo.”



AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

Se argumenta la importancia de unificar los fondos para administrar centralizadamente y que se utilicen efectivamente para los fines propuestos. No queda claro cómo la unificación permita garantizar esto, dado que los fondos tienen una norma clara y un propósito específico, que debería cumplirse así sean fondos distintos.

Incluso es necesario poner a discusión amplia de la sociedad si en un proyecto sobre transición energética, que es el enfoque central del PL 365, se debe incluir parcialmente aspectos de la reforma tributaria que la población colombiana derrotó a través de la movilización masiva en el Paro Nacional.

Su trámite y contenido tiene potencial impacto en la efectiva participación

El propósito de la reactivación económica y el sentido de la urgencia para abordar la crisis climática no pueden ser usados como motivos para vulnerar derechos a la participación a costa de garantizar seguridad energética.

Desde la perspectiva del trámite del proyecto de ley, este solo ha contado con una audiencia pública realizada el 9 de marzo en Comisión Quinta de Senado, en la cual participaron en su mayoría gremios, Senadores (sin presencia de representantes) y gobierno nacional, excluyendo voces territoriales y académicas tanto nacional como internacional.

Adicionalmente, el mensaje de urgencia que otorgó el gobierno nacional al proyecto de ley cuestiona la apertura al diálogo sobre asuntos de gran interés público, en momentos de coyuntura nacional donde se supone se requiere mayor participación y diálogo en el marco de un Estado social de derecho, después de los efectos generados por la pandemia y la crisis social acumulada.

Desde la perspectiva de lo que contempla el proyecto de ley en su articulado, preocupa la declaratoria de utilidad pública (Artículo 3 y 31) en clave de garantizar seguridad y no transición energética, extendiendo el alcance de la misma a producción, utilización, almacenamiento, administración, operación y mantenimiento de las fuentes no convencionales de energía.

Asimismo, lo que refiere el artículo 31, preocupa que para garantizar el servicio de energía eléctrica, sin considerar la fuente y el tipo de energía, queden proyectos de interés estratégico nacional salvaguardados de exigencias ambientales, de participación, incluso alcanzando un rango mayor al del ordenamiento territorial.

El licenciamiento ambiental de estos proyectos sería además uno de los más perjudicados al desmontar las exigencias actuales por la declaratoria. Es pertinente



AQUÍVIVE LA DEMOCRACIA

recordar que a pesar de la débil capacidad institucional del país para hacer seguimiento y control al licenciamiento ambiental, es reconocido por la comunidad latinoamericana por sus buenas prácticas y su marco jurídico, el cual es totalmente desmontado en el propósito del artículo 31 desde el punto de vista del sector energético.

De igual forma, preocupa la modificación de artículos de otras leyes (artículo 30 y 32) que establecen la no exigencia de licencia urbanística y el Diagnóstico Ambiental de Alternativas para proyectos de infraestructura para la prestación del servicio público de energía eléctrica y para los activos de conexión al Sistema Interconectado Nacional, sin concepto o regulación previa de parte de los ministerios de energía y ambientes sobre la escala y alcance de los proyectos.

PROPOSICIÓN

Por las razones anteriormente expuestas, solicitamos de manera respetuosa a las Comisiones Quintas Constitucionales Permanentes del Senado de la República y de la Cámara de Representantes **archivar** el Proyecto de Ley No. 365 de 2020 Senado, 565 de 2021 Cámara, “Por medio de la cual se modifican y se adicionan algunos artículos de las leyes 56 de 1981, 142 de 1994, 143 de 1994 y 1715 de 2014 y se dictan otras disposiciones para la transición energética, la reactivación económica del país y para el fortalecimiento de los servicios públicos de energía eléctrica y gas combustible”.

Cordialmente,

Jorge Eduardo Londoño
Senador de la República
Alianza Verde

Jorge Enrique Robledo
Senador de la República
Partido Dignidad

***COMISION QUINTA CONSTITUCIONAL PERMANENTE
SECRETARIA GENERAL***

Bogotá D.C., veintiocho (28) de mayo de dos mil veintiuno (2021)

En la fecha, siendo las tres y cuarenta (03:40 p.m.) se recibió el informe de ponencia negativa para primer debate al **Proyecto de ley No. 365 de 2020 Senado – 565 de 2021 Cámara** “Por medio de la cual se modifican y se adicionan algunos artículos de las leyes 56 de 1981, 142 de 1994, 143 de 1994 y 1715 de 2014 y se dictan otras disposiciones para la transición energética, la reactivación económica del país y para el fortalecimiento de los servicios públicos de energía eléctrica y gas combustible”, firmado por los honorables senadores: Jorge Eduardo Londoño Ulloa y Jorge Enrique Robledo Castillo.



DELCEY HOYOS ABAD
Secretaria General