

Bogotá D.C., marzo 15 de 2024

Doctor

LUIS RAMIRO RICARDO BUELVAS

Presidente Comisión Quinta

Cámara de Representantes

E. S. D.

Referencia: Informe de ponencia negativa para segundo debate del **Proyecto de Ley No. 206 de 2022 Cámara** “*Por medio de la cual se declara el gas natural como energía verde y se dictan otras disposiciones*”.

Señor Presidente,

Atendiendo la designación que me fue encomendada, y de conformidad con lo dispuesto en la Constitución Política y en la Ley 5a de 1992, me permito rendir informe de ponencia **negativa** del PL 206/2023 para segundo debate en la Cámara de Representantes de la República de Colombia.

Cordialmente,



ERICK ADRIÁN VELASCO BURBANO

Ponente

Representante a la Cámara

Coalición Pacto Histórico

**INFORME DE PONENCIA NEGATIVA PARA SEGUNDO DEBATE DEL PROYECTO
DE LEY No. 206 DE 2022 CÁMARA “Por medio de la cual se declara el gas
natural como energía verde y se dictan otras disposiciones”**

La presente ponencia consta de la siguiente estructura:

1. Objeto del proyecto
2. Trámite de la iniciativa
3. Contenido de la iniciativa
4. Análisis del Ponente
5. Conflictos de interés
6. Impacto Fiscal
7. Proposición

1. OBJETO DEL PROYECTO

El presente proyecto de ley tiene como objeto declarar el gas natural como energía verde en todo el territorio nacional y promover la investigación, exploración y explotación de este combustible como recurso energético fundamental en el proceso de Transición Energética, con el fin de garantizar la autosuficiencia y seguridad energética del país y reducir las emisiones de carbono.

2. TRÁMITE DE LA INICIATIVA

El día 21 de septiembre de 2022 se radicó ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes el Proyecto de Ley 206 de 2022 – Cámara, “*Por medio de la cual se declara el gas natural como energía verde y se dictan otras disposiciones*”, por iniciativa de la Honorable Senadora Paola Andrea Holguín Moreno y de los Honorables Representantes Juan Fernando Espinal Ramírez, Hernán Darío Cadavid Márquez, Oscar Leonardo Villamizar Meneses, Yenica Sugein Acosta Infante, Juan Felipe Corzo Álvarez, Yulieth Andrea Sánchez Carreño, Christian Munir Garcés Aljure, Andrés Eduardo Forero Molina, Carlos Edward Osorio Aguiar, Óscar Darío Pérez Pineda, José Jaime Uscátegui Pastrana, Edinson Vladimir Olaya Mancipe, Maren Castillo Torres y Leonor María Palencia Vega.

El Proyecto de ley y su exposición de motivos fueron publicados en la Gaceta del Congreso número 1160 de 2022 y enviados a la Comisión Quinta Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes. En consecuencia, la Mesa Directiva de la Comisión Quinta Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes designó como ponentes para primer y segundo debate a los Honorables Representantes Oscar Leonado Villamizar Meneses, Flora Perdomo Andrade, Erick Adrián Velasco Burbano y Nicolás Antonio Barguil Cubillos.

El día 17 de noviembre de 2022 el Representante a la Cámara por el departamento de Córdoba, Nicolás Barguil, como ponente, solicitó prórroga para la radicación de informe de ponencia para primer debate del proyecto de ley en mención, debido a que los ponentes se encontraban adelantando mesas de trabajo sobre el proyecto de ley. La referida solicitud fue respondida por el Secretario de la Comisión Quinta Constitucional Permanente, Camilo Ernesto Romero Galván, el día 21 de noviembre

de 2022 con el fin de conceder la prórroga solicitada para la presentación de ponencia para primer debate, por un término de 10 días calendario.

El día 10 de marzo de 2023 los Honorables Representantes Nicolás Antonio Barguil Cubillos, Oscar Leonado Villamizar Meneses y Flora Perdomo Andrade radicaron ponencia favorable y, en consecuencia, solicitaron a los miembros de la Comisión Quinta de la Honorable Cámara de Representantes dar debate al Proyecto de Ley No. 206 de 2022 Cámara.

A su vez el Honorable Representante Erick Velasco Burbano radicó informe de ponencia negativa del Proyecto de Ley No. 206 de 2022 Cámara, solicitando en consecuencia el archivo de la referida iniciativa legislativa.

El día 24 de mayo de 2023 se llevó a cabo la discusión del Proyecto de Ley No. 206 de 2022 Cámara en el seno de la Comisión Quinta Constitucional Permanente, derivando inicialmente en la votación negativa del Informe de Ponencia de Archivo presentada por el Honorable Representante Erick Velasco Burbano. Con posterioridad el informe de ponencia favorable del Proyecto de Ley No. 206 de 2022 Cámara, radicado por los Honorables Representantes Nicolás Antonio Barguil Cubillos, Oscar Leonado Villamizar Meneses y Flora Perdomo Andrade, fue sometido a votación de la Comisión, obteniendo una votación mayoritariamente positiva.

3. CONTENIDO DE LA INICIATIVA

El presente proyecto de ley consta seis (6) artículos, los cuales consagran lo siguiente:

Artículo 1. Objeto.	Declara el Gas Natural como Energía Verde en todo el territorio nacional y promueve la investigación, exploración y explotación de este combustible como energético fundamental en el proceso de Transición Energética, con el fin de garantizar la autosuficiencia y seguridad energética del país y reducir las emisiones de carbono.
Artículo 2. Fortalecimiento.	Se establece que la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH) priorizará la asignación de nuevas áreas para la exploración y producción de Gas Natural en todo el territorio nacional y agilizará aquellos contratos vigentes, lo anterior con la finalidad de garantizar el suministro del Gas Natural en el mercado local y la consolidación de una matriz energética más limpia que fomente los diferentes usos del Gas Natural.
Artículo 3. Producción más limpia.	Se determina que la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH) y la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) deberán elaborar protocolos para promover el uso de buenas

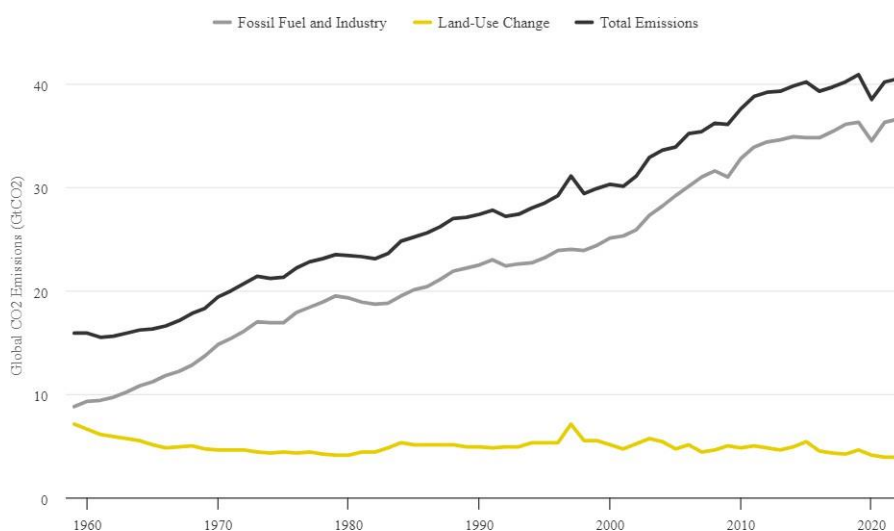
	prácticas que permitan disminuir las emisiones de Gases de Efecto Invernadero en la producción de este energético, e incentivar, la utilización de métodos para evitar emisiones fugitivas y la implementación de herramientas de eficiencia energética.
Artículo 4. Priorización del suministro interno.	<p>Se consagra que el Estado colombiano y el Gobierno Nacional promoverán la producción nacional, el suministro ininterrumpido y el consumo interno de gas natural, fortaleciendo y garantizando así la seguridad energética del país.</p> <p>Así mismo se determina que el Gobierno Nacional priorizará la inversión de recursos en aquellos proyectos que tengan como objeto la exploración y explotación de yacimientos de Gas Natural y garantizar la autosuficiencia y seguridad energética a través de la producción de este hidrocarburo.</p>
Artículo 5. Adopción y fortalecimiento de infraestructura de gas natural.	<p>Se establece que el Gobierno nacional deberá realizar un acompañamiento permanente en todo el territorio nacional con el fin de que los municipios y distritos prioricen el desarrollo de la infraestructura de gas natural con el fin de lograr la masificación del servicio y de igual forma deberá apoyar la gestión y articulación de los recursos necesarios para dicho fin.</p> <p>Se determina que el Gobierno Nacional evaluará las alternativas de respaldo para asegurar el abastecimiento de gas natural en el territorio colombiano con criterios de confiabilidad.</p>
Artículo 6. Vigencia.	La presente ley regirá a partir de su publicación y derogará todas las disposiciones que le resulten contrarias.

4. ANÁLISIS DEL PONENTE

A continuación se ofrecerán los argumentos que fundamentan el presente Informe de Ponencia de Archivo del Proyecto de Ley No. 206 de 2022 Cámara, “*Por medio de la cual se declara el gas natural como energía verde y se dictan otras disposiciones*”, buscando una postura coherente con la Transición Energética Justa y el actual escenario que afronta el sector del gas en Colombia.

La contribución negativa del gas natural al cambio climático

En primer lugar, se considera que el análisis llevado a cabo en esta oportunidad necesariamente debe enmarcarse en el debate global y nacional de la transición energética y los compromisos asumidos internacionalmente por el país en esta materia, en consecuencia, debe valorarse la contribución del gas natural al agravamiento del cambio climático. Son entonces necesarios los análisis realizados por instituciones como el Panel Intergubernamental de Cambio Climático (IPCC), para quien, del total de las emisiones generadas hasta hoy, el 75 % son causadas por la quema de combustibles fósiles, incluyendo el gas¹. En 2022, las emisiones de combustibles fósiles correspondieron al 91% de las emisiones totales, frente al 9% de emisiones derivadas del uso del suelo, lo que representa un cambio sustancial considerando que durante la primera mitad del Siglo XX las emisiones derivadas del uso del suelo fueron aproximadamente similares a las de combustibles fósiles².



Grafica No. 1. Emisiones globales estimadas de CO2 para 2020-2022³.

En lo relativo al metano, principal componente del gas, es el hidrocarburo responsable de alrededor de un 30% del aumento de la temperatura desde la revolución industrial⁴, de acuerdo a la Agencia Internacional de Energía y se ha evidenciado por el Servicio de Cambio Climático Copernicus un aumento acelerado en años recientes, siendo el 2021 el año con el aumento más alto jamás registrado (considerando que el análisis fue realizado hasta el año 2021)⁵.

A su vez, el grupo de científicos Dan Welsby, James Price, Steve Pye y Paul Ekins pertenecientes a la University College London, publicaron a finales de 2021 en la revista Nature⁶ el cálculo de los combustibles fósiles que no se deberían extraer para

¹ Intergovernmental Panel on Climate Change IPCC, Climate Change 2001: the Scientific Basis. Contribution of Working Group I to the Third Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change, (Cambridge: Cambridge University Press).

² Zeke Hausfather y Pierre Friedlingstein, "Analysis: Global CO2 emissions from fossil fuels hit record high in 2022", Carbon Brief, <https://www.carbonbrief.org/analysis-global-co2-emissions-from-fossil-fuels-hit-record-high-in-2022/>

³ Tomado de Zeke Hausfather y Pierre Friedlingstein, "Analysis: Global CO2 emissions from fossil fuels hit record high in 2022", Carbon Brief, <https://www.carbonbrief.org/analysis-global-co2-emissions-from-fossil-fuels-hit-record-high-in-2022/>

⁴ International Energy Agency, "Methane and climate change", <https://www.iea.org/reports/global-methane-tracker-2022/methane-and-climate-change>

⁵ Copernicus Climate Change Service, "Copernicus: Globally, the seven hottest years on record were the last seven; carbon dioxide and methane concentrations continue to rise", <https://climate.copernicus.eu/copernicus-globally-seven-hottest-years-record-were-last-seven>

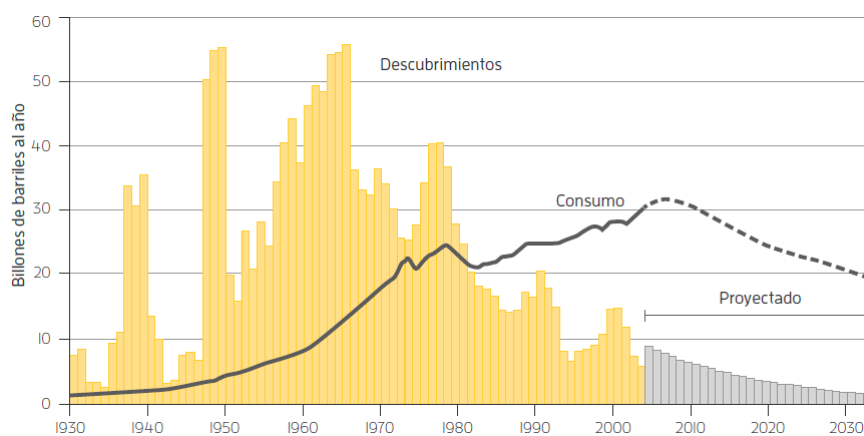
⁶ Dan Welsby, James Price, Steve Pye y Paul Ekins, "Unextractable fossil fuels in a 1.5 °C world", Nature 597 (2021), <https://www.nature.com/articles/s41586-021-03821-8>

no superar el límite de aumento de temperatura media global de 1,5 °C. Este cálculo fue llevado a cabo con datos de reservas probadas globales a 2018, concluyendo que el 89 % del carbón, el 58 % del petróleo y el 59 % del gas conocido a ese año no se deberían extraer. Frente al caso de Centro y Suramérica, las cantidades serían aún mayores (73 % del petróleo, 67 % del gas), debido a su intensidad de carbono (más contaminantes por la dificultad de su extracción, lo que implica una menor tasa de retorno energética).

Las anteriores consideraciones resultan pertinentes considerando que, según los principales escenarios energéticos alineados con el Acuerdo de París, para que el mundo llegue a emisiones netas iguales a cero acordes con el límite de 1,5°C, es necesario que la producción mundial de petróleo y gas disminuya rápidamente. Por lo tanto, para minimizar los activos bloqueados y la dependencia del carbono, no pueden abrirse nuevos yacimientos de gas y petróleo⁷, conclusión que comparte la Agencia Internacional de Energía (IEA) en el “*World Energy Outlook*”, indicando que no superar los 1,5 °C solamente es posible “*sin nuevos campos de petróleo y gas natural (...) más allá de los que ya han sido aprobados para el desarrollo*”⁸.

Panorama de las exploraciones de gas en curso en Colombia

Con el paso del tiempo, tanto en Colombia como en el resto del mundo, la probabilidad de encontrar grandes campos de hidrocarburos fácilmente explotables se hace más baja. La mayoría de los yacimientos de reservas abundantes y más accesibles en el mundo actualmente se encuentran en su etapa de declinación^{9,10}.



Grafica No. 2. Histórico de campos descubiertos y extracción a nivel mundial¹¹.

⁷ Von Kursk, O. B., Muttitt, G., Picciariello, A., Dufour, L., Van de Graaf, T., Goldthau, A., Hawila, D., Adow, M., Tienhaara, K., Hans, F., Day, T., Mooldijk, S., Abbot, M., & Logan, A. (2022). Navigating energy transitions: Mapping the road to 1.5°C. International Institute for Sustainable Development. <https://www.iisd.org/publications/report/navigating-energy-transitions>

⁸ International Energy Agency, “World Energy Outlook 2021”, <https://iea.blob.core.windows.net/assets/888004cf-1a38-4716-9e0c-3b0e3fdbf609/WorldEnergyOutlook2021.pdf>

⁹ Gobierno de los Estados Unidos, “Understanding the Peak Oil Theory. Hearing before the Subcommittee on Energy and Air Quality of the Committee on Energy and Commerce, House of Representatives”, U.S. Government Publishing Office, <https://www.govinfo.gov/content/pkg/CHRG-109hhrg25627/pdf/CHRG-109hhrg25627.pdf>

¹⁰ Gómez, A., “Declinación de nuevos descubrimientos de petróleo y gas en Colombia: ¿debemos seguir invirtiendo en exploración de hidrocarburos?”, <https://drive.google.com/file/d/12NTyN2mHFwbfjw3xnHk5H6L6undN8pG/view>.

¹¹ Tomado de Gómez, A., “Declinación de nuevos descubrimientos de petróleo y gas en Colombia: ¿debemos seguir invirtiendo en exploración de hidrocarburos?”, <https://drive.google.com/file/d/12NTyN2mHFwbfjw3xnHk5H6L6undN8pG/view>, quien hace referencia a Gobierno de los Estados Unidos, “Understanding the Peak Oil Theory. Hearing before the Subcommittee on Energy and Air Quality of the Committee on Energy and Commerce, House of Representatives”, U.S. Government Publishing Office, <https://www.govinfo.gov/content/pkg/CHRG-109hhrg25627/pdf/CHRG-109hhrg25627.pdf>.

En la actualidad es inevitable afrontar un doble desafío para los países productores de petróleo y gas de América Latina: el riesgo de déficit fiscal derivado de las perspectivas de una disminución continua de la demanda mundial de petróleo y gas y, a su vez, las inversiones que deben asumir para financiar sus propias transiciones energéticas para alcanzar emisiones iguales a cero¹².

Para el caso colombiano la economía de nuestro país depende en gran medida de la exportación de hidrocarburos, que representó el 60% de las exportaciones entre 2017 y 2021¹³. Sin embargo, desde 2015 Colombia apenas ha podido cubrir su consumo interno a través de la extracción de recursos naturales¹⁴, con importaciones de gas que solamente han abastecido alrededor del 2% de la demanda nacional en los últimos 5 años, principalmente relacionadas con la planta de regasificación de Cartagena, que utiliza este combustible para abastecer la generación térmica¹⁵. Por lo tanto, la actual producción de gas como las nuevas exploraciones en Colombia se enmarcan en la necesidad de abastecimiento del consumo interno¹⁶ y la seguridad energética más que en las exportaciones.

A finales de noviembre de 2022, había 381 contratos activos de exploración y producción en Colombia, 331 de los cuales se encontraban bajo la supervisión de la ANH, 49 eran supervisados por Ecopetrol y uno era un contrato de concesión directa. La paralización por parte del Gobierno colombiano de nuevas exploraciones de petróleo y gas no afecta los contratos ya firmados, los cuales, según el Gobierno ha confirmado, pueden seguir operando¹⁷.

A nivel nacional, de 10 campos de 313, de donde se explota también gas, se extrae el 83,97%, con los más antiguos (Chuchupa, Cusiana y Cupiagua) haciendo aún importantes aportes¹⁸. A pesar de los grandes esfuerzos y cuantiosas inversiones en exploración de los últimos años, no se han registrado descubrimientos comparables con los observados en décadas anteriores. El retorno del capital invertido en esta actividad es cada vez menor, y continuará disminuyendo aún más en el futuro ante la imposibilidad de acceder a nuevos campos económicamente viables. De acuerdo a la ANH, en los 16 años transcurridos entre 2007 y 2022, se descubrieron solamente 680 Gpc de gas (42,5 Gpc en promedio por año)¹⁹. Para el gas, el comportamiento es análogo al petrolero en términos de declinación de los descubrimientos, como podemos observar en la siguiente gráfica:

¹² Welsby, D. Solano-Rodriguez, B., Pye, S. & Vogt-Schilb, A. (2022). High and dry: Stranded natural gas reserves and fiscal revenues in Latin America and the Caribbean. Inter-American Development Bank. <https://publications.iadb.org/en/high-and-dry-stranded-natural-gas-reserves-and-fiscal-revenues-latin-america-and-caribbean>

¹³ Departamento Nacional de Planeación. (2023). Colombia, potencia mundial de la vida: Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/portalDNP/PND-2023/2023-02-06-Bases-PND-2023.pdf>

¹⁴ Jurado Gómez, E., & Torres Chinome, A. G. (2023). Análisis de la seguridad en el abastecimiento de gas natural en Colombia en un medio plazo. <https://repositorio.uniandes.edu.co/bitstream/handle/1992/63882/An%c3%a1lisis%20de%20la%20seguridad%20del%20abastecimiento%20de%20gas%20natural%20en%20Colombia%20en%20un%20medio%20plazo%20%282032%29.pdf?sequence=3&jsAllowed=y>

¹⁵ Naturgas. (2022). Indicadores 2022. <https://naturgas.com.co/wp-content/uploads/2022/12/Indicadores-naturgas-2022.pdf>

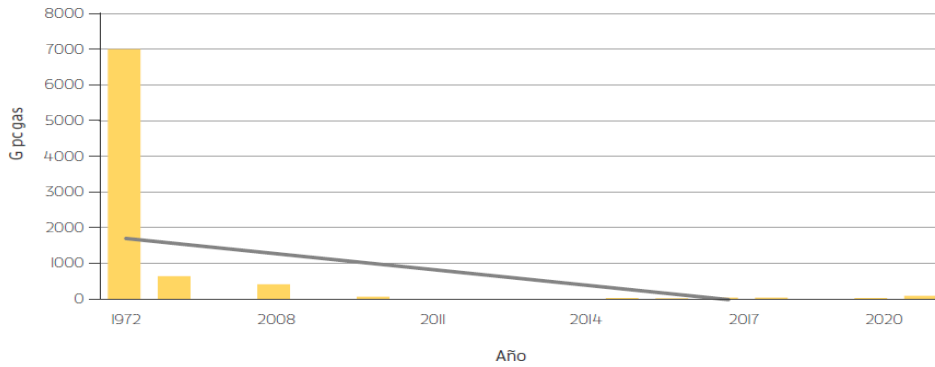
¹⁶ Morales Soler, D. (2022). "En 2023 se conocería el potencial de reservas de gas offshore": Shell. Paisminero. <https://www.paisminero.com/petroleo/hidrocarburos/25423-en-2023-seconoceria-el-potencial-de-reservas-de-gasoffshore-shell>

¹⁷ Ministerio de Minas y Energía, Dirección de Hidrocarburos, & Agencia Nacional de Hidrocarburos. (2022). Balance de contratos de hidrocarburos y recursos disponibles para la Transición Energética Justa. https://minenergia.gov.co/documents/9628/DIAGNOSTICO_GENERAL_DE_CONTRATOS_DE_HIDROCARBUROS_2022.pdf

Symmes Cobb, J. (2022). Colombia will respect current oil contracts, ministry says. Reuters. <https://www.reuters.com/business/energy/colombia-will-respect-current-oilcontracts-ministry-says-2022-10-20/>

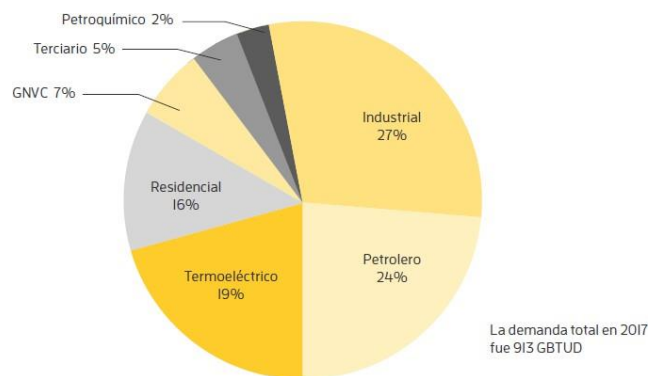
¹⁸ Ibidem.

¹⁹ Ibidem.



Gráfica No. 3. Descubrimiento de gas en Colombia (1972 - 2022)²⁰.

Ante la ausencia de un mercado del gas más dinámico a favor de Colombia y la dificultad de almacenamiento de gas, buena parte del gas que se extrae en Colombia es utilizado para la generación eléctrica consumida en las mismas operaciones o vuelve a ser inyectado en los yacimientos de petróleo. Durante enero de 2023 se comercializó el 62,1% del gas que se extrajo, en febrero el 65,9% y en algunos momentos este valor ha sido incluso menor al 50%²¹. Lo anterior se vincula al debate sobre reservas de gas y el argumento único realizado especialmente el sector extractivo relativo a la necesidad de continuar con la exploración, ya que es importante considerar cómo se distribuye el consumo en Colombia con la finalidad de disponer de un contexto que nos permita adoptar decisiones acertadas. La siguiente gráfica permite concluir que el sector petrolero, en 2017, fue el sector de mayor consumo después del sector industrial, por lo tanto, la decisión de extender las reservas de gas en el país debería pasar por un marco de análisis distinto al de la búsqueda incesante de nuevos proyectos a partir de la incorporación de reservas cuando estas ni siquiera son ambiental y económicamente viables.



Gráfica No. 4. Demanda de gas natural en Colombia por Sectores²².

²⁰ Tomado de Gómez, A., “Declinación de nuevos descubrimientos de petróleo y gas en Colombia: ¿debemos seguir invirtiendo en exploración de hidrocarburos?”, <https://drive.google.com/file/d/12NTyN2mHFwbfjw3xnHk5H6L6undN8pG/view>, quien hace referencia a “Our history”, <https://www.ecopetrol.com.co/wps/portal/Home/en/Ourcompany/about-us/Our%20History>; Agencia Nacional de Hidrocarburos, “Histórico de Reservas de Petróleo 2007-2021”, <https://anh.gov.co/documents/14071/Hist%C3%B3rico%20de%20Reservas%202007-2021.pdf>

²¹ Ibidem.

²² Tomado de Retomada de Gómez, A., “Declinación de nuevos descubrimientos de petróleo y gas en Colombia: ¿debemos seguir invirtiendo en exploración de hidrocarburos?”, hace referencia a Asociación Colombiana de Gas Natural-Naturgas, “Indicadores 2019”.

La inviabilidad de explotar las recientes reservas de gas en alta mar colombiano.

Ante la progresiva disminución de reservas de gas en Colombia una respuesta ha sido la explotación de nuevos yacimientos de gas con la finalidad de garantizar una soberanía energética. Sin embargo se considera que las actuales circunstancias en las que se encuentra el sector, especialmente la inviabilidad económica y ambiental de los nuevos descubrimientos, requieren un análisis costo – beneficio más comprensivo que incorpore las alternativas disponibles para mitigar dichos escenarios. Actualmente nos enfrentamos ante un escenario de reservas de gas en alta mar bajo licencia que están siendo exploradas pero que aún no han recibido una decisión final de inversión. Los recientes descubrimientos de 2022 asociados a los pozos Gorgon-2 y Uchuva-1 en el Mar Caribe han atraído mucho interés. El pozo Gorgon-2 se encuentra situado en la denominada provincia gasífera del Sur del Caribe colombiano, a la cual también pertenecen los anteriores descubrimientos de los pozos Kronos (2015), Purple Angel (2017) y Gorgon-1 (2017); el descubrimiento del pozo Gorgon-2 amplía aún más el importante descubrimiento de Gorgon-1 en la provincia gasífera. Por su parte el pozo Uchuva-1 se sitúa frente a la costa caribeña en el Departamento de Guajira. A continuación, se relaciona el siguiente cuadro con la finalidad de retomar las características más relevantes de los mencionados descubrimientos de gas:

	Gorgon	Uchuva
Área	Mar Caribe	Mar Caribe
Profundidad del agua	-2,400 m	-830 m
Propiedad	Shell (50%), Ecopetrol (50%)	Petrobras (44%), Ecopetrol (56%)
Inicio estimado	2035	2035
Última producción estimada	2056	2053
Producción máxima prevista (millones de pies cúbicos de gas por día [MMcf/d])	292	132
Producción total prevista (miles de millones de pies cúbicos [Bcf])	900	299

Cuadro 1. Características de los descubrimientos de Gorgon y Uchuva²³.

Dada la incertidumbre relacionada con la evaluación del potencial de las reservas en una etapa temprana como la actual, se dispone de diferentes estimaciones, las cuales difieren sustancialmente de las evaluaciones de expertos de Rystad²⁴ y Wood Mackenzie²⁵ en lo respectivo a su optimismo:

²³ Tomado de Picciariello A, Von Kursh O et al, (2023). "Perspectiva del gas en Colombia. Una evaluación preliminar de los riesgos económicos y las necesidades energéticas asociadas a las nuevas inversiones de gas en el país". IISD, Consejo Permanente para la Transición Energética Justa, Bogotá D.C. hace referencia a Rystad Energy. (n.d.). Rystad Energy Cube Browser. <https://www.rystadenergy.com/downloads>.

²⁴ Rystad Energy. (n.d.). Rystad Energy Cube Browser. <https://www.rystadenergy.com/downloads>.

²⁵ Moraes, V., & Koh, K. (2022). Colombia upstream: Digging into multi-level intelligence. Wood Mackenzie. <https://www.woodmac.com/news/opinion/colombia-upstreamdigging-into-multi-level-intelligence/>

- S&P Global²⁶ acepta las estimaciones de perfil de producción de alrededor de 6.000 BcF para Uchuva y una cifra similar para Gorgon.
- A su vez Ecopetrol ha rebajado su propia evaluación de las reservas de Gorgon a 1.900–2.500 BcF²⁷, lo que hace que las estimaciones de S&P se encuentren desactualizadas.

En lo relativo a las estimaciones del valor actual neto (VAN) de los dos proyectos en distintos escenarios de precios del gas, entendido este valor como la estimación del valor actual de rendimiento futuro esperado de un yacimiento de petróleo y gas, se considera pertinente retomar lo expuesto por Picciariello y Bois:

“Utilizando las mejores estimaciones de los precios de gas proyectados y suponiendo un tipo de descuento nominal del 10%, el escenario base y el denominado “forward” de Rystad muestran que tanto Uchuva como Gorgon tendrán un VAN negativo a lo largo de su vida útil. Por lo tanto, se espera que estos activos sean comercialmente inviables sobre la base de los escenarios de precios del gas más probables de Rystad.

Con base a las mismas estimaciones, los precios de equilibrio del gas para los yacimientos de Uchuva y Gorgon se sitúan en USD 8 y USD 7/mil pies cúbicos (kcf). En comparación, el precio actual del gas del Henry Hub ronda los USD 3/kcf y se prevé estar por debajo de USD 9/kcf a lo largo de la década de 2030, cuando ambos yacimientos comenzarían su producción (Rystad Energy, n.d.).”²⁸

En la siguiente figura se evidencia que los VAN de los yacimientos Gorgon y Uchuva son negativos en la mayoría de los escenarios de precios considerados por Rystad:

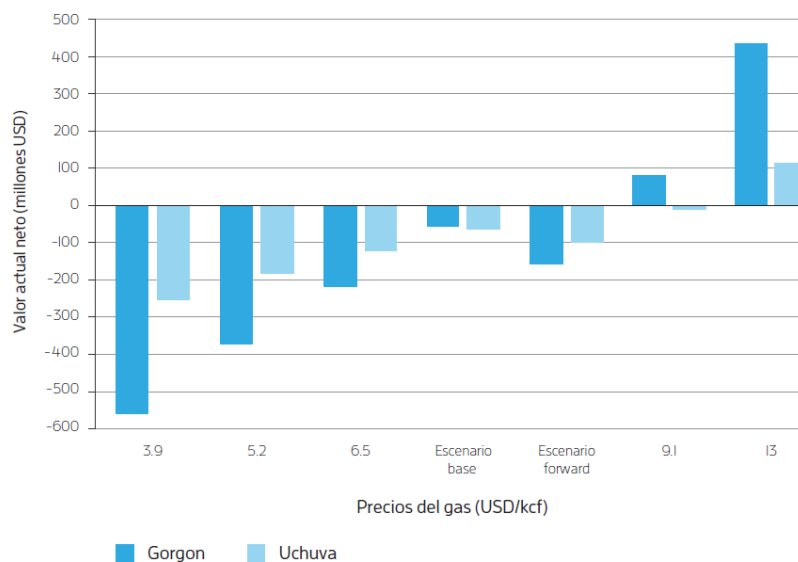


Gráfico No. 5. VAN previsto para los yacimientos Gorgon y Uchuva con distintos precios del gas.

²⁶ Machado, R., & Vargas Ortega, S. (2022). Colombia tax reform impact on Gorgon gas asset. S&P Global Commodity Insights. <https://stage.www.spglobal.com/commodityinsights/en/ci/research-analysis/colombia-tax-reformimpact-on-gorgon-gas-asset.html>

²⁷ Quiroga Rubio, L. (2023). El país cuenta con autosuficiencia de 7,2 años, la más baja de dos décadas, se reabre el debate. El Tiempo. <https://www.eltiempo.com/economia/sectores/las-alarmas-que-se-enciendenpor-las-bajas-reservas-de-gas-y-petroleoque-tiene-el-pais-772319>; Schmidt, K. (2023). Offshore finds rekindle interest in Colombia. Energy Intelligence Group. <https://www.energyintel.com/00000187-23ee-d4f0-a3b7-b3ee23630000>

²⁸ Tomado de Picciariello A, Von Kursh O et al, (2023). “Perspectiva del gas en Colombia. Una evaluación preliminar de los riesgos económicos y las necesidades energéticas asociadas a las nuevas inversiones de gas en el país”. IISD, Consejo Permanente para la Transición Energética Justa, Bogotá D.C.

De las estimaciones más conservadoras y actualizadas se desprenden escenarios que impide concluir que una inversión en la explotación de ambos descubrimientos resulte en una inversión estratégica o que por lo menos, en la actualidad, se erigen como un considerable riesgo para el país, teniendo en cuenta tanto los escenarios comerciales interno como externo. En el primer escenario, para garantizar la rentabilidad de eventuales inversiones a partir de la venta de gas en el mercado interno se requeriría que el gas se vendiera a un precio mucho más elevado al que actualmente asumen los consumidores, salvo que se destine una inversión pública considerable en inversiones para permitir precios finales que resuelven aceptables para los consumidores, lo que iría en contravía de las perspectivas de la transición energética y de la necesidad de evitar incentivar la demanda a través de consumos subsidiados de hidrocarburos. En el segundo escenario, la exportación de gas debe considerar estimaciones contraproducentes que dificultan la competencia global del gas colombiano, tales como el exceso de oferta mundial de gas natural licuado y el consecuente descenso de sus precios a raíz de la invasión rusa de Ucrania²⁹.

Adicionalmente, la inversión en materia de infraestructura debe considerarse como un factor relevante en el análisis que debe realizarse, ya que dicha inversión para construir un gasoducto para transportar el gas extraído hasta la costa se estima USD 7 mil millones³⁰, teniendo en cuenta que la ruta de exportación tendría unos 120 km de longitud, sin contar con las instalaciones de procesamiento de gas en tierra para transportar el gas hasta el destino deseado. La conclusión de Picciariello y Bois sobre este aspecto es ilustrativa, se trataría de un escenario de activos bloqueados:

“Por ende, incluso si el Gobierno colombiano subvencionara o concediera incentivos fiscales para ayudar a absorber algunos de estos importantes gastos de capital, estos yacimientos podrían convertirse en activos bloqueados debido a su alto costo de extracción y perspectivas de producción no comercial —lo que podría hacer que los contribuyentes colombianos”³¹.

Las mencionadas proyecciones resultan problemáticas considerando que, para ambos yacimientos, la mitad de las inversiones deberán ser asumidas por Ecopetrol, arriesgando recursos públicos en estas operaciones, en lugar de invertir estratégicamente los mismos recursos públicos en otros mercados que contribuyan a la transición energética justa.

La necesidad de desincentivar la demanda del gas e invertir en alternativas

El dilema en el que actualmente se encuentra el país, considerando los escenarios actuales en materia de nuevos descubrimientos de gas, requiere que se considere desincentivar la demanda del gas e invertir en alternativas. Como puede evidenciarse en la Figura 1, en lo relativo a las alternativas energéticas que requieren una mayor atención aún se encuentran la energía eólica y solar, las cuales ya son competitivas en términos de costos con el gas cuando se trata de la generación de electricidad en los países con ingresos bajos y medios (que constituye el principal uso del gas en estos países) y también lo son las cocinas eléctricas y la calefacción por inmersión, la

²⁹ Van Leeuwen, H. (2022). Tide turns in Europe’s energy crisis, but for how long? Financial Review. <https://www.afr.com/world/europe/tide-turns-in-europe-s-energy-crisis-but-for-how-long-20221107-p5bw1o>

³⁰ Machado, R., & Vargas Ortega, S. (2022). Colombia tax reform impact on Gorgon gas asset. S&P Global Commodity Insights. <https://stage.www.spglobal.com/commodityinsights/en/ci/research-analysis/colombia-tax-reform-impact-on-gorgon-gas-asset.html>

³¹ Picciariello A, Von Kursh O et al, (2023). “Perspectiva del gas en Colombia. Una evaluación preliminar de los riesgos económicos y las necesidades energéticas asociadas a las nuevas inversiones de gas en el país”. IISD, Consejo Permanente para la Transición Energética Justa, Bogotá D.C.

energía solar térmica, la calefacción urbana y el aislamiento en el contexto de la utilización del gas para fines residenciales y comerciales (que representa el segundo mayor uso del gas en estos países)³². Por lo tanto, ya disponemos de alternativas disponibles comercialmente más baratas y limpias para la mayoría de los usos a los que se supone que sirven la exploración y producción de gas.

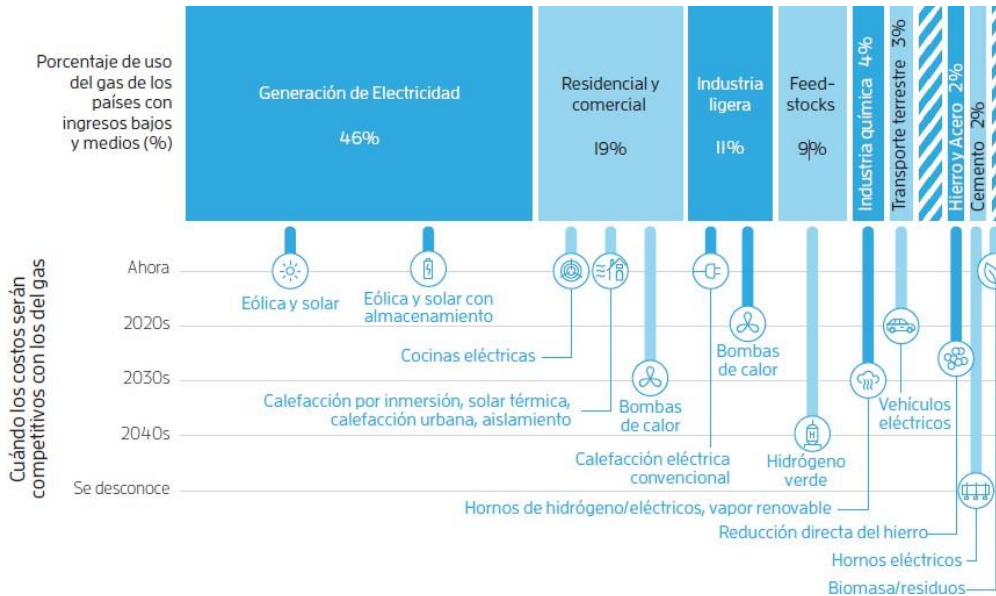


Gráfico No. 6. Competitividad de los costos de alternativas al gas³³.

Se evidencia de la Figura 1 que en la matriz gasífera de Colombia el uso del gas se encuentra casi uniformemente distribuido entre los sectores de la industria, el transporte, residencial y eléctrico. Por lo tanto, de la referida distribución se derivan ciertas consideraciones de orden económico y productivo que deben ser tomadas en cuenta al momento de valorar la decisión de reducir la dependencia del gas, especialmente la ampliación de la cobertura del uso residencial del gas a comunidades remotas³⁴ y el uso del gas en el sector del transporte.

En lo atinente a la necesidad de desincentivar la demanda resulta pertinente comparar las curvas de oferta y demanda de gas con la finalidad de establecer si es necesario realizar nuevas exploraciones para satisfacer la demanda de gas del país. A continuación se partirá de los siguientes escenarios de demanda seleccionados por ser los únicos disponibles públicamente que se encuentran alineados con los planes de descarbonización de Colombia³⁵:

³² Muttitt, G., Sharma, S., Mostafa, M., Kühne, K., Doukas, A., Gerasimchuk, I., & Roth, J. (2021). Step off the gas: International public finance, natural gas and clean alternatives in the Global South. International Institute for Sustainable Development. <https://www.iisd.org/publications/natural-gas-financeclean-alternatives-global-south>

³³ Tomado de Picciariello A, Von Kursh O et al, (2023). "Perspectiva del gas en Colombia. Una evaluación preliminar de los riesgos económicos y las necesidades energéticas asociadas a las nuevas inversiones de gas en el país". IISD, Consejo Permanente para la Transición Energética Justa, Bogotá D.C. hace referencia a Muttitt, G., Sharma, S., Mostafa, M., Kühne, K., Doukas, A., Gerasimchuk, I., & Roth, J. (2021). Step off the gas: International public finance, natural gas and clean alternatives in the Global South. International Institute for Sustainable Development. <https://www.iisd.org/publications/natural-gas-financeclean-alternatives-global-south>.

³⁴ Angulo, R., Espinosa, F., Quinchua, J. (2023). El gas natural: Como vehículo para elevar el bienestar y reducir la privación energética de los hogares en Colombia. <https://naturgas.com.co/wp-content/uploads/2023/05/Gas-natural-vehiculo-para-reducir-pobreza.pdf>

³⁵ Picciariello A, Von Kursh O et al, (2023). Perspectiva del gas en Colombia. Una evaluación preliminar de los riesgos económicos y las necesidades energéticas asociadas a las nuevas inversiones de gas en el país. IISD, Consejo Permanente para la Transición Energética Justa, Bogotá D.C.

- Las estimaciones de la demanda de gas primario contenidas en el escenario E2050, que resumen la estrategia climática a largo plazo de Colombia para una descarbonización desde 2020 a 2050; y
- El escenario publicado por el Ministerio de Minas y Energía y alineado con los compromisos del país en la COP 26.

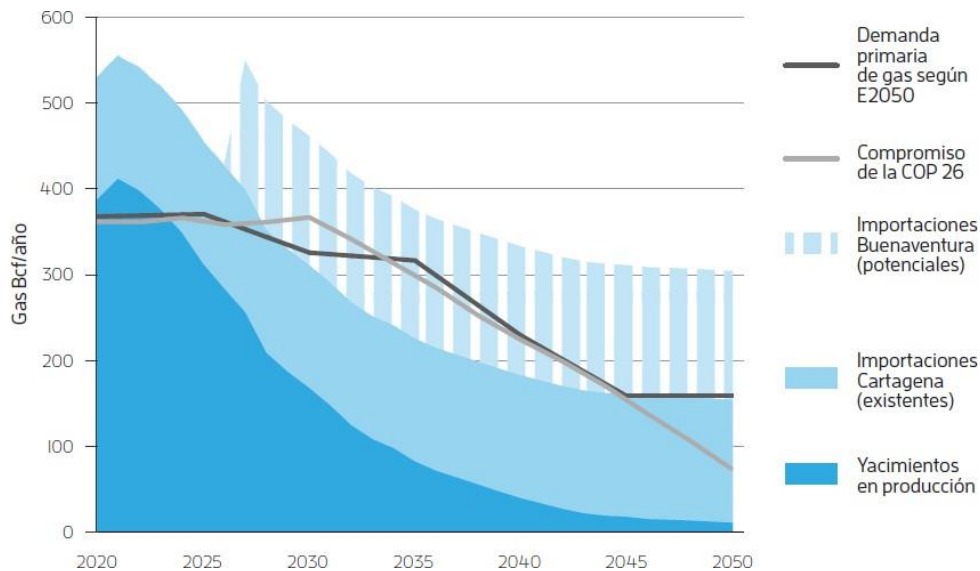


Gráfico No. 7. Proyecciones de oferta y demanda de gas en Colombia hasta 2050³⁶.

Como puede evidenciarse, conforme a los mencionados dos escenarios de demanda de gas, Colombia podría cubrir plenamente su demanda prevista de gas sin necesidad de aumentar la oferta más allá de lo que pueden suministrar los yacimientos en producción y las terminales de importación de GNL existentes y previstas. Estos escenarios implican que una reducción drástica de la dependencia del gas de este país actualmente es posible a corto plazo y puede lograrse aún más durante el transcurso de las próximas tres décadas. En el escenario de compromisos de la COP 26, una reducción en la demanda de gas puede lograrse a través de la combinación de grandes esfuerzos de electrificación, evitar la expansión de la red de gas para construcciones residenciales y una profunda descarbonización del sector del transporte.

Si bien Colombia podría alcanzar un nivel de seguridad energética aceptable reduciendo el consumo de gas y cambiando a energías limpias, tanto los compromisos del escenario E2050 como de la COP 26, también se ha contemplado el incremento de importaciones de gas. No obstante, dado que las importaciones de gas ocupan el centro de un debate controvertido y políticamente cargado en el país, una opción incluso preferible sería evaluar la reducción de la demanda futura más allá de los dos escenarios previamente contemplados.

³⁶ Tomado de Picciariello A, Von Kursh O et al, (2023). "Perspectiva del gas en Colombia. Una evaluación preliminar de los riesgos económicos y las necesidades energéticas asociadas a las nuevas inversiones de gas en el país". IISD, Consejo Permanente para la Transición Energética Justa, Bogotá D.C. hace referencia a Rystad Energy. (n.d.). Rystad Energy Cube Browser. <https://www.rystadenergy.com/downloads>.

5. CONFLICTOS DE INTERÉS

Teniendo en cuenta lo dispuesto en el artículo 3 de la Ley 2003 de 2019, se procede a realizar las consideraciones que describan circunstancias o eventos que podrían generar conflicto de interés en la discusión y votación de la presente iniciativa legislativa a los Congresistas de la República, de conformidad con el artículo 286 de la Ley 5 de 1992, modificado por el artículo 1 de la Ley 2003 de 2019, que reza:

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

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

a) Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.

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

c) Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil (...).”

Sobre este asunto la Sala Plena Contenciosa Administrativa del Honorable Consejo de Estado en Sentencia 02830 del 16 de julio de 2019, con ponencia del Consejero de Estado Carlos Enrique Moreno Rubio, señaló que:

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

Se estima que la discusión y aprobación del presente proyecto de Ley podría generar conflictos de interés en razón de beneficios particulares, actuales y directos a favor de un congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente o pariente dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, conforme a lo dispuesto en la ley, que tenga participación en empresas vinculadas a la cadena de gas natural, la cual se compone, no taxativamente, de las actividades de exploración, producción, transporte, distribución y comercialización.

También incurrirán en conflicto de interés quienes pertenezcan a gremios que promuevan, desarrollen o financien actividades relacionados la cadena de gas natural.

Sin embargo, es importante resaltar que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite o votación del presente Proyecto de Ley, conforme a lo dispuesto en el artículo 291 de la Ley 5 de 1992, modificado por la Ley 2003 de 2019, no exime a los congresistas de identificar causales adicionales en las que pueda estar incurso.

6. IMPACTO FISCAL

El artículo 7 de la Ley 819 de 2003, “*Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y Transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones*”, establece lo siguiente:

“ARTÍCULO 7o. ANÁLISIS DEL IMPACTO FISCAL DE LAS NORMAS. En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

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

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República, deberá rendir su concepto frente a la consistencia de lo dispuesto en el inciso anterior. En ningún caso este concepto podrá ir en contravía del Marco Fiscal de Mediano Plazo. Este informe será publicado en la Gaceta del Congreso.

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

En las entidades territoriales, el trámite previsto en el inciso anterior será surtido ante la respectiva Secretaría de Hacienda o quien haga sus veces”.

No obstante, debe retomarse lo dispuesto por la Honorable Corte Constitucional en Sentencia C-911 de 2007, con ponencia del Magistrado Jaime Araujo Rentería, en la cual se consideró que el estudio del impacto fiscal para un proyecto de ley no puede considerarse como un obstáculo insuperable para la actividad legislativa, ya que el Ministerio de Hacienda, debe fungir como entidad de apoyo considerando su competencia y las herramientas suficientes con las que cuenta para adelantar este tipo de estudios, complementando así las exposiciones de motivos de las iniciativas legislativas:

“Precisamente, los obstáculos casi insuperables que se generarían para la actividad legislativa del Congreso de la República conducirían a concederle una forma de poder de veto al ministro de Hacienda sobre las iniciativas de ley en el Parlamento. El Ministerio de Hacienda es quien cuenta con los elementos necesarios para poder efectuar estimativos de los costos fiscales, para establecer de dónde pueden surgir los recursos necesarios para asumir los costos de un proyecto y para determinar la compatibilidad de los proyectos con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. A él tendrían que acudir los congresistas o las bancadas que quieren presentar un proyecto de ley que implique

gastos. De esta manera, el Ministerio decidiría qué peticiones atiende y el orden de prioridad para hacerlo. Con ello adquiriría el poder de determinar la agenda legislativa, en desmedro de la autonomía del Congreso”.

En este sentido la Corte Constitucional en Sentencia C-866 de 2010, con ponencia del Magistrado Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, ha trazado las siguientes subreglas respecto al análisis del impacto fiscal de las iniciativas legislativas, de la siguiente forma:

<<En hilo de lo expuesto, es posible deducir las siguientes subreglas sobre el alcance del artículo 7º de la Ley 819 de 2003: (i) las obligaciones previstas en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003 constituyen un parámetro de racionalidad legislativa, que cumple fines constitucionalmente relevantes como el orden de las finanzas públicas y la estabilidad macroeconómica; (ii) el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003 corresponde al Congreso, pero principalmente al Ministro de Hacienda y Crédito Público, en tanto que “es el que cuenta con los datos, los equipos de funcionarios y la experticia en materia económica. Por lo tanto, en el caso de que los congresistas tramiten un proyecto incorporando estimativos erróneos sobre el impacto fiscal, sobre la manera de atender esos nuevos gastos o sobre la compatibilidad del proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, le corresponde al Ministro de Hacienda intervenir en el proceso legislativo para ilustrar al Congreso acerca de las consecuencias económicas del proyecto”; (iii) en caso de que el Ministro de Hacienda y Crédito Público no intervenga en el proceso legislativo u omite conceptuar sobre la viabilidad económica del proyecto no lo vicia de inconstitucionalidad, puesto que este requisito no puede entenderse como un poder de veto sobre la actuación del Congreso o una barrera para que el Legislador ejerza su función legislativa, lo cual “se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático”; y (iv) el informe presentado por el Ministro de Hacienda y Crédito Público no obliga a las células legislativas a acoger su posición, sin embargo, sí genera una obligación en cabeza del Congreso de valorarlo y analizarlo. Sólo así se garantiza una debida colaboración entre las ramas del poder público y se armoniza el principio democrático con la estabilidad macroeconómica>>.

Finalmente, en la reciente Sentencia C-520 de 2019 emitida por la Corte Constitucional, con ponencia de la Magistrada Cristina Pardo Schlesinger, se retomaron las siguientes subreglas:

“(i.) Verificar si la norma examinada ordena un gasto o establece un beneficio tributario, o si simplemente autoriza al Gobierno nacional a incluir un gasto, pues en este último caso no se hace exigible lo dispuesto en la Ley Orgánica de Presupuesto;
(ii.) Comprobar si efectivamente, en las exposiciones de motivos de los proyectos y en las ponencias para debate se incluyeron expresamente informes y análisis sobre los efectos fiscales de las medidas y se previó, al menos someramente, la fuente de ingreso adicional para cubrir los mencionados costos;
(iii.) Establecer si el Ministerio de Hacienda rindió concepto acerca de los costos fiscales que se han estimado para cada una de las iniciativas legislativas bajo el entendido de que la no presentación del concepto no constituye un veto a la actividad del legislador;
(iv.) En caso de que el Ministerio de Hacienda haya rendido concepto, revisar que el mismo haya sido valorado y analizado en el Congreso de la República, aunque no necesariamente acogido.
(v.) Analizar la proporcionalidad de la exigencia en cuanto a la evaluación del impacto fiscal de las medidas, tomando en consideración el objeto regulado y la naturaleza de la norma, a fin de ponderar la racionalidad fiscal que implica la evaluación de impacto, frente al ámbito de configuración que tiene el legislador según se trate de cada medida en particular”.

En consecuencia, debe advertirse que en el presente proyecto de ley no se ordena a las entidades públicas erogaciones presupuestales o beneficios tributarios. En este orden de ideas se tiene que la iniciativa no acarrea la necesidad de presentar un

análisis de impacto fiscal por parte de los autores, ni del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

7. PROPOSICIÓN

Con fundamento en las anteriores consideraciones presento ponencia negativa y, en consecuencia, solicito a la Plenaria de la Cámara de Representantes de la República de Colombia archivar el Proyecto de Ley No. 206 de 2022 Cámara “*Por medio de la cual se declara el gas natural como energía verde y se dictan otras disposiciones*”.

Cordialmente,



ERICK ADRIÁN VELASCO BURBANO

Ponente

Representante a la Cámara

Coalición Pacto Histórico