

Bogotá, agosto 8 de 2025

Honorable Senador

EDGAR JESÚS DÍAZ CONTRERAS

Presidente

Comisión Quinta Constitucional Permanente

SENADO DE LA REPÚBLICA

E. S. M.

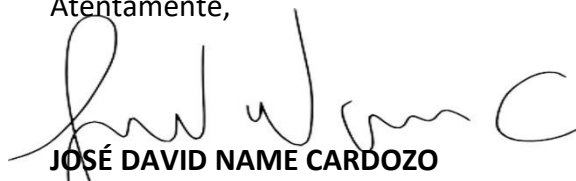
Asunto: Informe de ponencia al Proyecto de ley N° 067 de 2025 *“Por la cual se establecen mecanismos de remuneración, inversión social y seguridad en contratos de hidrocarburos y se dictan otras disposiciones”*

Cordial saludo,

Mediante documento **CQU-CS-CV19-0771-2025**, se nos ha designado ponentes para primer debate al Proyecto de Ley N° 067 de 2025 *“Por la cual se establecen mecanismos de remuneración, inversión social y seguridad en contratos de hidrocarburos y se dictan otras disposiciones”*

Atendiendo lo ordenado por la presidencia y en razón a lo dispuesto en la Constitución Política y en la Ley 5 de 1992, presentamos a consideración de los Honorables Miembros de la Comisión Quinta Constitucional Permanente, el presente informe de ponencia positiva, para su estudio, análisis y decisión.

Atentamente,



JOSÉ DAVID NAME CARDOZO
Coordinador Ponente
Senador de la República



DIDIER LOBO CHINCHILLA
Ponente
Senador de la República



INFORME DE PONENCIA POSITIVO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY N° 067 DE 2025 SENADO.

“Por la cual se establecen mecanismos de remuneración, inversión social y seguridad en contratos de hidrocarburos y se dictan otras disposiciones”

1. TRAMITE DE LA INICIATIVA

La presente iniciativa legislativa es de autoría del Senador José David Name Cardozo. Fue radicada el día 29 de julio de 2025 en la Secretaría General del Senado de la República y repartido a la Comisión Quinta Constitucional Permanente, quien a través de su Mesa Directiva designó como ponente coordinador al autor del proyecto y como ponente al Senador Didier Lobo Chinchilla

2. OBJETO, CONTENIDO Y JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO

2.1. Objeto

La presente ley tiene por objeto fortalecer la distribución de los beneficios derivados de las actividades de exploración y producción de hidrocarburos mediante la creación de mecanismos complementarios de compensación, inversión social y seguridad. Para ello se propone i) la incorporación de una remuneración periódica en favor del propietario, poseedor u ocupante del predio donde se ubica la boca del pozo productor de hidrocarburos; ii) la creación de un Fondo Comunitario de Desarrollo adicional a los Programas en Beneficio de las Comunidades de la ANH y iii) La creación de una contribución destinada a un fondo para el mejoramiento de la seguridad en las zonas de operación de hidrocarburos.

2.2. Contenido de la iniciativa

La presente iniciativa legislativa contiene cuatro (4) artículos incluyendo el de vigencia, y cuyo contenido se explica a continuación.

El artículo primero propone adicionar un párrafo al artículo 2º de la Ley 1274 de 2009, que regula la etapa de negociación directa para la constitución de servidumbres petroleras. Esta modificación establece una remuneración adicional a la indemnización de perjuicios, en favor del propietario, poseedor u ocupante del predio donde se ubique la boca del pozo productor. Esta compensación consiste en el pago del 0.2% del valor bruto de la producción de hidrocarburos líquidos y del 0.1% del valor bruto de la producción de hidrocarburos no líquidos, durante el tiempo que dure la explotación del pozo.

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

Con esta modificación buscamos que el propietario, poseedor u ocupante del predio, no solo reciba una compensación única a título de indemnización de perjuicios, sino que también participe de los ingresos periódicos del operador de hidrocarburos, mediante el reconocimiento de un porcentaje proporcional al valor bruto de la producción.

Este reconocimiento económico en favor del propietario, poseedor u ocupante del predio no constituye un tributo, tasa, ni contribución parafiscal. Por el contrario, se trata de una remuneración periódica derivada de la limitación de un derecho real, que habilita al operador para obtener un aprovechamiento económico del predio. De esta manera se armoniza la función pública de la actividad extractiva y el principio de justicia material.

El segundo artículo de esta iniciativa legislativa propone que el “Programa para el Beneficio de las Comunidades” (PBC), incluya la creación de un fondo que será financiado con el 0.2% del valor bruto de la producción de hidrocarburos líquidos y del 0.1% del valor bruto de la producción de hidrocarburos no líquidos.

Estos recursos serán administrados por la Junta de Acción Comunal del área inmediata de influencia de producción, y deberán destinarse exclusivamente a inversión en infraestructura, educación y salud o gastos en educación y salud en beneficio directo de la comunidad local.

La inversión social pretendida es una apuesta necesaria para mejorar las condiciones de vida y reducir la pobreza, especialmente en las zonas rurales.

La administración de los recursos por parte de las juntas de acción comunal fortalecerá la gobernanza local y participación ciudadana, las capacidades de las comunidades, y permitirá asegurar que las decisiones de inversión respondan a las necesidades reales y priorizadas por la propia comunidad.

Con el artículo tercero se propone establecer una contribución obligatoria correspondiente al 0,1 % del valor bruto de la producción de hidrocarburos líquidos y al 0,05 % del valor bruto de la producción de hidrocarburos no líquidos. Estos recursos se girarán en favor del Ministerio de Defensa, para la constitución de un fondo destinado exclusivamente al financiamiento de programas, acciones y operaciones orientadas al mejoramiento de la seguridad y la convivencia ciudadana en el área inmediata de influencia del contrato.

Lo anterior al considerar que la actividad extractiva de hidrocarburos genera riesgos de seguridad que demandan una mayor presencia estatal. A partir de esta contribución se pretende contribuir al fomento de acciones de protección y control por parte de la Fuerza Pública.

3. CONSIDERACIONES DEL PROYECTO DE LEY

3.1. Marco jurídico.

De las servidumbres petroleras

La Constitución Política de Colombia, en su artículo 332 establece que el propietario del subsuelo y recursos naturales no renovables es el Estado

ARTICULO 332. *El Estado es propietario del subsuelo y de los recursos naturales no renovables, sin perjuicio de los derechos adquiridos y perfeccionados con arreglo a las leyes preexistentes.*

Igualmente, el artículo 58 superior determina que, en actividades declaradas de utilidad pública e interés social, el interés privado debe ceder al público, en virtud de las funciones sociales y ecológicas de la propiedad.

ARTICULO 58. *<Artículo modificado por el artículo 1o. del Acto Legislativo 1 de 1999. El nuevo texto es el siguiente:> Se garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores. Cuando de la aplicación de una ley expedida **por motivos de utilidad pública o interés social, resultaren en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad por ella reconocida, el interés privado deberá ceder al interés público o social.***

La propiedad es una función social que implica obligaciones. Como tal, le es inherente una función ecológica.

El Estado protegerá y promoverá las formas asociativas y solidarias de propiedad.

Por motivos de utilidad pública o de interés social definidos por el legislador, podrá haber expropiación mediante sentencia judicial e indemnización previa. Esta se fijará consultando los intereses de la comunidad y del afectado. En los casos que determine el

legislador, dicha expropiación podrá adelantarse por vía administrativa, sujeta a posterior acción contenciosa - administrativa, incluso respecto del precio.

De acuerdo con el artículo 879 del Código Civil, se define el concepto de servidumbre como “*un gravamen impuesto sobre un predio, en utilidad de otro predio de distinto dueño*”. Conforme a su constitución, estas pueden ser i) legales, ii) naturales o iii) voluntarias; las primeras se refieren al uso público; las segundas hacen referencia a la situación natural de los inmuebles; y las últimas, por disposición de voluntades, siempre que no afecten el orden público ni sean contrarias a la ley.

La servidumbre petrolera, es una figura de orden legal que se estableció con la expedición del Decreto 1056 de 1953, -Código de Petróleos-, en su artículo 4º al declarar de utilidad pública todas las actividades relacionadas con la exploración, explotación, refinación, transporte y distribución. Declaración que fue reafirmada por el artículo 1º de la Ley 1274 de 2009.

Con la expedición y vigencia de estas normas, se autorizó la constitución de zonas de servidumbre para desarrollar las actividades necesarias para su funcionamiento, tales como construcción de infraestructura, instalación de obras y servicios, entre otras.

El Consejo de Estado ha señalado que la servidumbre petrolera es de origen legal, fundamentada en los principios de utilidad pública e interés social¹, lo que implica que no depende de la voluntad del propietario, así lo entendió en Sentencia Exp. 69.846

“Según lo anterior, la servidumbre de hidrocarburos es de carácter legal y se basa en los principios de utilidad pública e interés social, de modo que su imposición no depende de la voluntad del propietario, poseedor u ocupante del predio sirviente sino de la ley; luego, el predio debe soportar la servidumbres que sean necesarias para las actividades de exploración, producción y transporte de los hidrocarburos, lo cual comprende la construcción de infraestructura y la instalación de las obras y servicios que se requieran, por tratarse de actividades de utilidad pública que desarrollan la función social que debe cumplir la propiedad. Conviene precisar que, para la constitución de la servidumbre de hidrocarburos no es suficiente el mandato legal, pues requiere de un instrumento que la concrete, como lo es el convenio con el afectado o una orden judicial, toda vez que, por

¹ CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN TERCERA SUBSECCIÓN A Consejera ponente: MARÍA ADRIANA MARÍN Bogotá D.C., siete (7) de febrero de dos mil veinticinco (2025) Radicación número: 25000-23-36-000-2019-00460-01 (69.846).

ser un derecho real necesita, además, su inscripción en la oficina de registro de instrumentos públicos”.

En el mismo sentido en Sentencia Exp. 60.525² señaló que la servidumbre enmarcada en la industria petrolera no puede considerarse como una privación ilegítima del derecho de dominio de su titular:

En el caso de la industria petrolera, el ejercicio del derecho de servidumbre sobre un predio particular de ninguna forma puede considerarse como una privación ilegítima del derecho de dominio de su titular, puesto que, por definición, la servidumbre constituye un gravamen a la propiedad inmueble y en el caso de las que tienen origen legal o forzoso obligan al titular del dominio a soportarlas, desde luego que no gratuitamente³.

La pertenencia al Estado de los recursos naturales no renovables del suelo y del subsuelo en forma inalienable e imprescriptible justifica la imposición de las servidumbres de la industria petrolera⁴, bien que aquel realice las actividades de exploración y explotación directamente, o a través de terceros.

La normatividad vigente sobre servidumbres petroleras faculta a los operadores de hidrocarburos para solicitar su constitución y que, dado su carácter de utilidad pública, esta se impone de manera obligatoria sobre los predios requeridos, sin depender de la voluntad del propietario, poseedor u ocupante, quienes están legalmente obligados a soportarla.

Lo anterior implica que el propietario, poseedor u ocupante, tiene derecho a recibir una compensación o retribución económica por la merma patrimonial que debe soportar, a fin de resarcir de manera integral el perjuicio que la servidumbre le ocasione.

Con el propósito de garantizar los derechos de las personas afectadas por estas, el Legislador expidió la Ley 1274 de 2009 *“Por la cual se establece el procedimiento de avalúo para las*

² CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN TERCERA SUBSECCIÓN A Consejera ponente: MARTA NUBIA VELÁSQUEZ RICO Bogotá D.C., veintitrés (23) de abril de dos mil veintiuno (2021) Radicación número: 11001-03-26-000-2017-00168-00(60525)

³ Corte Suprema de Justicia. Sala de Casación Civil. Sentencia de 6 de septiembre de 2010 [Exp. 41001-31-03-001-2004-00085-01]. MP. César Julio Valencia Copete. En esta providencia se indicó *“Tan peculiar es este régimen de servidumbre, que aunque es de utilidad pública, el industrial de hidrocarburos, por tener la calidad de titular de este derecho real sui géneris, resulta obligado, respecto del dueño o poseedor de la cosa, a pagar la indemnización por el uso que haga de las áreas correspondientes, puesto que, según se sabe, el ordenamiento constitucional no sólo no autoriza al legislador para imponer expropiaciones o extinciones al dominio al margen del marco señalado en los artículos 34, 58 y 59 de la Carta Política, sino que garantiza la propiedad privada, por cuanto, cual derecho fundamental sobre el que se fundan todas las instituciones sociales, es la piedra angular de la economía, el alma universal de toda la legislación y fundamento cardinal de la libre empresa, como se anotó en algunas de las comisiones de la Asamblea Nacional Constituyente, que dio origen a la actual Carta Política”.*

⁴ Cabe indicar que el petróleo, que hace parte del género de recursos naturales no renovables, fue regulado de manera independiente a partir de la Ley 120 de 1919, *“Sobre yacimientos o depósitos de hidrocarburos”.* Anteriormente, el tratamiento del petróleo correspondía a la regulación de otros recursos de la minería.

servidumbres petroleras”, con la que se incorporaron normas específicas para realizar el avalúo de los perjuicios incluyendo: i) plazos para lograr un acuerdo directo; ii) fijación de competencias; iii) elaboración de un inventario de mejoras y afectaciones; iv) parámetros técnicos para la realización del peritaje atendiendo a una indemnización integral.

La estimación económica de la servidumbre se desarrolla a través de una negociación directa, etapa en la cual el interesado busca llegar a un acuerdo con el propietario, poseedor u ocupante del predio sobre la constitución de la servidumbre y la compensación correspondiente. Si no se alcanza un acuerdo, se acude a la vía judicial, donde se practica un avalúo que debe garantizar una indemnización integral por todos los daños y perjuicios que puedan generarse.

Para la Corte Constitucional en Sentencia C-641 de 2010, esta regulación debe entenderse en el contexto del artículo 332⁵ de la Constitución, que establece que el Estado es titular del subsuelo y de los recursos naturales no renovables

“A ese respecto es preciso tener en cuenta que no obstante que, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 332 de la Constitución, el Estado es propietario del subsuelo y de los recursos naturales no renovables, el Decreto Ley 1760 de 2003 le asignó a la Agencia Nacional de Hidrocarburos, Unidad Administrativa Especial adscrita al Ministerio de Minas y Energía, la administración integral de las reservas de hidrocarburos de propiedad de la Nación, y que corresponde a dicha agencia asignar las áreas hidrocarburíferas de la Nación para su exploración y explotación y celebrar los contratos necesarios para el efecto, aspecto este último que implica definir asuntos como la propiedad de la producción y de los activos de la explotación, el riesgo de la operación, los costos, el desarrollo y la operación de instalaciones, las regalías y los impuestos aplicables.

En ese contexto, la Ley 1274 de 2009 diseñó un procedimiento para la imposición y el avalúo de las servidumbres petroleras, que comprende una fase de negociación directa, en la cual el operador de hidrocarburos interesado debe ponerse en contacto con el propietario, poseedor u ocupante de los terrenos o el dueño de las mejoras, con el propósito de ponerlo al tanto sobre la intención de constituir la servidumbre y las condiciones de la misma y, de ser posible, llegar a un acuerdo sobre la indemnización de los perjuicios. Sólo en el evento en el que no haya acuerdo habrá lugar a la fase judicial, dentro de la cual se encuentra el avalúo pericial cuyos parámetros legales han sido cuestionados por el demandante”

⁵ ARTICULO 332. El Estado es propietario del subsuelo y de los recursos naturales no renovables, sin perjuicio de los derechos adquiridos y perfeccionados con arreglo a las leyes preexistentes.

Actualmente, la normatividad establece que la estimación de los perjuicios debe ser integral, incluyendo todas las condiciones objetivas que puedan presentarse con ocasión de la servidumbre, no obstante, esta valoración no incluye factores tales como posibles rendimientos del proyecto petrolero, capacidad económica del operador, potencial riqueza de subsuelo.

En virtud de lo anterior se plantea en la presente iniciativa una remuneración periódica proporcional al valor bruto de la producción que reconoce la continuidad de la afectación impuesta por el régimen de servidumbre.

De los Programas en Beneficio de las Comunidades -PBC-

La Agencia Nacional de Hidrocarburos, incorporó los PBC como obligación contractual en todos los contratos celebrados para la ejecución de actividades de Exploración, Evaluación, Desarrollo y Producción de Hidrocarburos, los cuales consisten en inversiones sociales para contribuir en el desarrollo económico y social en las zonas de influencias de las operaciones, mejorar la calidad de vida de las comunidades, apoyar en la reducción de la pobreza extrema.

De conformidad con el Acuerdo N° 009 de 2021⁶ de la Agencia Nacional de Hidrocarburos -ANH-, que modificó diversos artículos del Acuerdo 02 de 2017⁷ incorporando un Glosario de Términos⁸, definió los PBC como:

Artículo 80. Programas en Beneficio de las Comunidades, PBC: *Han de consistir en el desarrollo de iniciativas de infraestructura, salud y saneamiento básico y/o educación, así como en el desarrollo de proyectos productivos. La inversión en tales Programas debe corresponder a suma equivalente al uno por ciento (1%) del Valor Total del Programa Exploratorio, incluidos Mínimo y Adicional; de eventuales Programas Exploratorio Posterior y de Evaluación, así como al uno por ciento (1%) de la cuantía del Programa Anual de Operaciones de todos los Campos Comerciales del Área o Áreas en Producción, durante el Período correspondiente. Ha de tratarse de proyectos y actividades diferentes de aquellos que el Contratista está en el deber de acometer en cumplimiento de Licencias y de Planes de Manejo Ambiental, o en ejecución de Medidas de Manejo acordadas en Procedimientos de Consulta Previa para prevenir, corregir, mitigar y/o compensar impactos derivados de la ejecución del Contrato en comunidades y grupos étnicos, todo ello con sujeción al ordenamiento superior.*

⁶ <https://www.anh.gov.co/documents/3256/ACUERDO2000920DE202021.pdf>

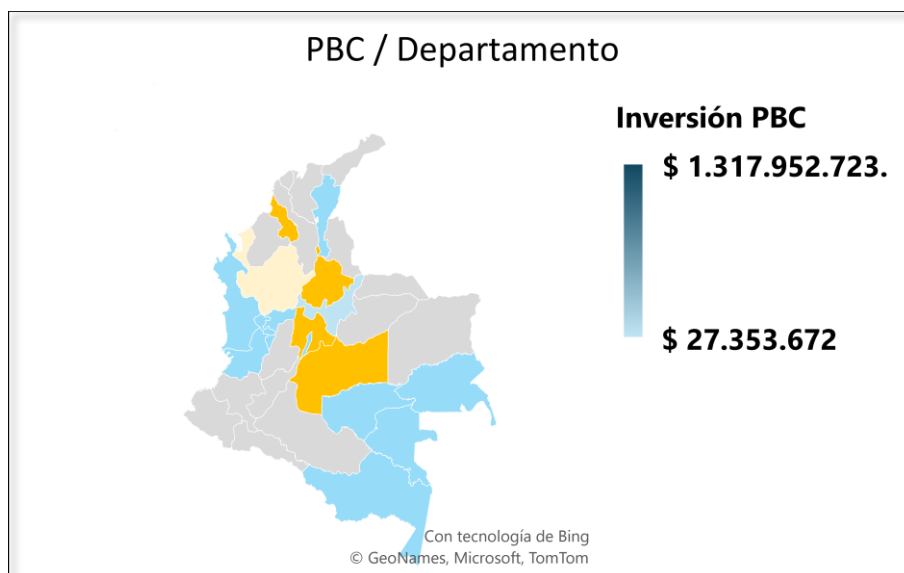
⁷ <https://www.anh.gov.co/documents/3269/ACUERDO20No.200220DE201820DE20MAYO20DE202017.pdf>

⁸ <https://www.anh.gov.co/es/normatividad2/normatividad/acuerdo-009-de-2021-del-12-de-octubre-de-2021/>

Parágrafo 1. La inversión en Programas en Beneficio de las Comunidades, PBC, de Contratos de Exploración y Producción, E&P, Continentales, adjudicados a partir de 2021, debe corresponder, como mínimo, a suma equivalente al uno por ciento (1%) del valor de las inversiones detalladas en el Plan de Exploración para el Período de Exploración, de sus modificaciones y prórrogas; de eventuales Programas de Evaluación, así como al uno por ciento (1%) de la cuantía del Programa Anual de Operaciones de todos los Campos Comerciales del Área o Áreas en Producción, durante el Período correspondiente.

Parágrafo 2: Los términos y condiciones con sujeción a los cuales deben adelantarse los Programas en Beneficio de las Comunidades de las Zona de Influencia de las Operaciones de los Contratos de Exploración y Producción de Hidrocarburos en Áreas Continentales, adjudicados a partir de 2021, serán los establecidos por el Presidente de la ANH mediante reglamentación especial, a través de Resolución y de acuerdo con los parámetros definidos mediante el Acuerdo No. 05 del 23 de septiembre de 2011, o la norma que lo derogue, modifique, adicione o sustituya.

Con corte al año 2020⁹, según cifras de la ANH, en los últimos 16 años se han ejecutado 4.283 proyectos con una inversión de \$857.121.980.944, beneficiando a más de 8.745.353 personas en 22 departamentos. Para el año 2022, la inversión de los PBC ascendió a los \$1,3 billones de pesos¹⁰.



Fuente: ANH

⁹ https://www.anh.gov.co/documents/707/PBC_2004-2020_Final.pdf

¹⁰ Descargar Dashboard PBC: <https://www.anh.gov.co/es/ambiental-y-social/estrategia-social/programa-de-beneficio-de-las-comunidades/>

Colombia enfrenta desafíos importantes para mejorar las condiciones de vida y reducir la pobreza en las zonas rurales, de acuerdo con el Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE-, la pobreza multidimensional en 2024¹¹ alcanzó el 11,5% a nivel nacional, 7,8% en cabeceras municipales en contraste con un 24,3% en centros poblados y zonas rurales dispersas, registrándose un nivel de 3,1 veces superior al de las ciudades. En los municipios PDET¹², la pobreza multidimensional creció al 24,4% con el mayor aumento en zonas rurales, que pasaron del 28,4% al 29,9%.

En estos territorios se concentra la mayor inequidad y vulnerabilidad social, requiriéndose mayores esfuerzos que permitan cerrar las brechas con las zonas urbanas, por ello, los esfuerzos coordinados entre el sector público y privado a través de los PBC han contribuido a dinamizar las economías locales, y el modelo de inversión social está llamado a evolucionar.

En virtud de lo cual este proyecto de ley busca establecer un vehículo de inversión social con participación y administración ciudadana.

De la inversión en seguridad

La Constitución Política de Colombia en el artículo 150.12 faculta al legislador para establecer las contribuciones fiscales o parafiscales y que, en concordancia con el artículo 338 superior, en tiempo de paz solo el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales podrán imponerlas.

“ARTICULO 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:

(...)

12. Establecer contribuciones fiscales y, excepcionalmente, contribuciones parafiscales en los casos y bajo las condiciones que establezca la ley.

(...)”

“ARTICULO 338. En tiempo de paz, solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales podrán imponer contribuciones

¹¹ <https://www.dane.gov.co/files/operaciones/PM/bol-PMultidimensional-2024.pdf>

¹² <https://www.dane.gov.co/files/operaciones/PM/bol-PMPDET-2024.pdf>

fiscales o parafiscales. La ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar, directamente, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos.

La ley, las ordenanzas y los acuerdos pueden permitir que las autoridades fijen la tarifa de las tasas y contribuciones que cobren a los contribuyentes, como recuperación de los costos de los servicios que les presten o participación en los beneficios que les proporcionen; pero el sistema y el método para definir tales costos y beneficios, y la forma de hacer su reparto, deben ser fijados por la ley, las ordenanzas o los acuerdos.

Las leyes, ordenanzas o acuerdos que regulen contribuciones en las que la base sea el resultado de hechos ocurridos durante un período determinado, no pueden aplicarse sino a partir del período que comience después de iniciar la vigencia de la respectiva ley, ordenanza o acuerdo.”

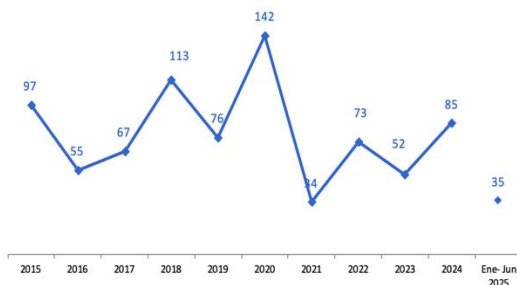
La actividad extractiva impone sobre las comunidades y sobre la misma infraestructura petrolera un nivel de riesgo que demandan una mayor presencia estatal. Según cifras del Ministerio de Defensa, en el informe de seguimiento a indicadores de seguridad y resultados operacionales con corte al 30 junio 2025 ¹³, durante el primer semestre de este año, se registró un total de 21 atentados contra la infraestructura petrolera del país, equivalente a un aumento del 600% de los ataques contra oleoductos en el país, respecto del mismo periodo del 2024, en el que solo se presentaron 3 ataques.

¹³ <https://www.mindefensa.gov.co/defensa-y-seguridad/datos-y-cifras/informacion-estadistica>

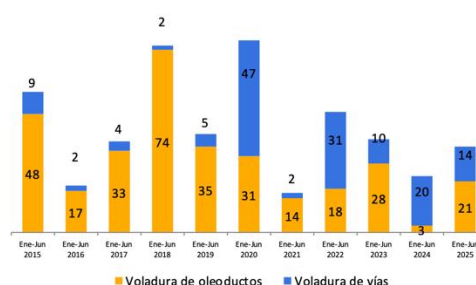
TERRORISMO CONTRA INFRAESTRUCTURA

Cifras preliminares sujetas a variación.

Histórico nacional



Comparativo corrido del año atentados contra oleoductos y voladura de vías



Variación corrido del año

	Ene-Jun 2024	Ene-Jun 2025	Var. Abs.	Var. %
VOLADURA DE OLEODUCTOS	3	21	18	600%
VOLADURA DE VÍAS	20	14	-6	-30%
VOLADURA DE PUENTES	0	0	0	
TOTAL	23	35	12	52%

Fuente: Comando General de las Fuerzas Militares, Policía Nacional, ISA y ECOPELROL.

ATENTADOS CONTRA OLEODUCTO: Es la rotura o rompimiento de una línea de transportación (oleoducto, poliducto, gasoducto) por efecto de la activación de un artefacto explosivo, casi siempre como consecuencia de una acción terrorista, del cual se puede derivar la suspensión del bombeo, el derrame de hidrocarburos, incendio y contaminación. **ATENTADOS CONTRA PUENTES Y VÍAS:** Es la destrucción parcial o total de un puente o una vía por efecto de la activación de un artefacto explosivo, casi siempre como consecuencia de una acción terrorista del cual, se puede derivar la restricción u obstrucción de la movilidad.

41

Fuente: Ministerio de Defensa Nacional

En materia de conflictividad social, en regiones productoras de hidrocarburos -según la Asociación Colombiana de Petróleo y Gas (ACP)-, se afectó la producción entre 25.000 y 100.000 barriles diarios por la presencia de bloqueos y vías de hechos que duraron entre 5 y 10 días, que representan al menos US\$28,5 millones menos en regalías¹⁴.

El creciente aumento de incidentes en materia de seguridad sugiere el desbordamiento de las capacidades actuales de la Fuerza Públicas, cuyas acciones resultan insuficientes para garantizar una vigilancia permanente en las áreas de producción. Por ello, se considera esencial establecer un mecanismo de financiación adicional que contribuya a asegurar la continuidad de las operaciones y evitar pérdidas significativas en regalías -que constituyen un recurso clave para la inversión social en las regiones más afectadas-, y fortalecer la seguridad de la zona de producción.

¹⁴ <https://www.portafolio.co/energia/en-primer-semestre-aumentaron-600-los-atentados-contra-oleoductos-y-vias-petroleras-635935>

Considerando lo anterior, en el artículo tercero del presente proyecto de ley, se propone el establecimiento de un mecanismo de corresponsabilidad y de sinergias entre el sector público y privado, consistente en autorizar la destinación de recursos a un fondo administrado por el Ministerio de Defensa, con el propósito de financiar programas, acciones y operaciones de seguridad y convivencia ciudadana, en el área inmediata de influencia del área del contrato de exploración y producción de hidrocarburos sin que las mismas dependan exclusivamente del Presupuesto General asignado a la cartera ministerial, de esta manera se garantiza una continuidad operacional y se fortalece la protección de infraestructura estratégica para el país.

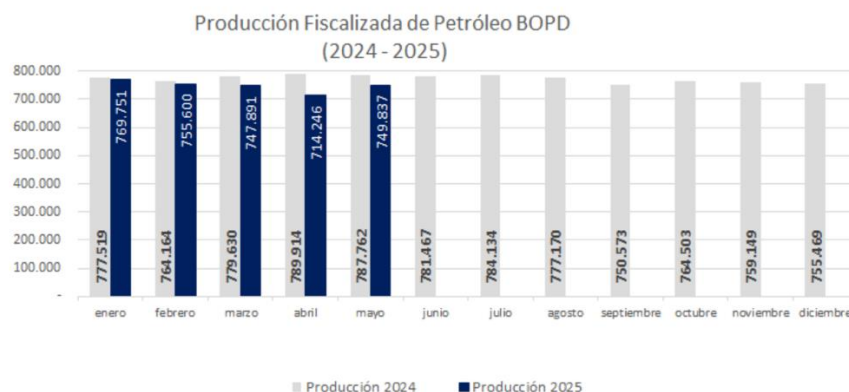
Para el caso de la constitución de esta contribución se determina como i) sujeto activo al Ministerio de Defensa Nacional, entidad destinataria y administradora de los recursos; ii) el sujeto pasivo son los titulares de contratos de exploración y producción de hidrocarburos con la Nación, en cualquiera de sus modalidades; iii) el hecho generador es la producción de hidrocarburos (líquidos y no líquidos) por parte de los titulares de contratos de exploración y producción suscritos con la Nación; iv) la base gravable se identifica como un porcentaje determinado del valor bruto de la producción de hidrocarburos líquidos y no líquidos; v) la tarifa de la base gravable está plenamente identificada, correspondientes al 0,1% y 0,05%, finalmente vi) la destinación específica de estos recursos está orientada en los programas, acciones y operaciones de seguridad y convivencia ciudadana en el área inmediata de influencia del área del contrato.

3.2. Marco Económico

Los mecanismos de remuneración, inversión social y seguridad propuestos en la presente iniciativa legislativa, tienen como criterio unificador el valor bruto de la producción de hidrocarburos líquidos y no líquidos.

De acuerdo con las estadísticas de producción de hidrocarburos publicadas por la ANH¹⁵, durante los primeros cinco meses de 2025, la producción fiscalizada de petróleo ha oscilado entre 714.246 BOPD (abril) y 769.751 BOPD (enero)

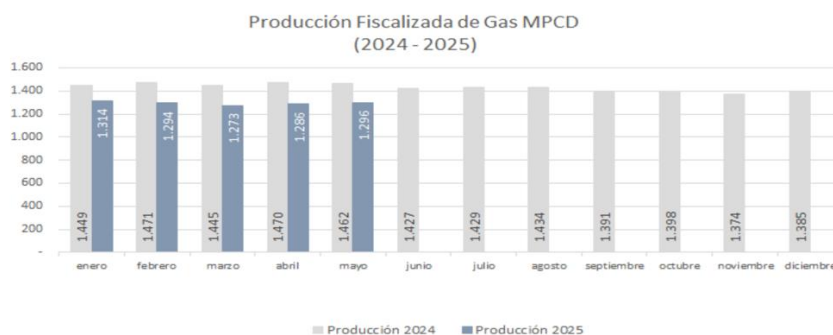
¹⁵ <https://www.anh.gov.co/es/operaciones-y-regalías/sistemas-integrados-operaciones/estadísticas-de-producción/>



*Los valores mostrados pueden estar sujetos a modificaciones.

Fuente: ANH

Por otra parte, la producción fiscalizada de gas ha oscilado entre 1.273 MPCD (marzo) y 1.314 MPCD BOPD (enero).



*Los valores mostrados pueden estar sujetos a modificaciones.

Fuente: ANH

Si bien es cierto, la producción fiscalizada de petróleo y de gas natural ha registrado una disminución respecto de los valores del año 2024, los volúmenes de producción se han mantenido en un rango estable y predecible y que permite tomarse como una base objetiva para el cálculo de las contribuciones propuestas.

Según la actualización de proyecciones económicas para Colombia en 2025 del Grupo Bancolombia¹⁶, se calcula un precio promedio del Brent de USD70,9 por barril. Si se toma este

¹⁶ <https://www.bancolombia.com/empresas/capital-inteligente/actualidad-economica-sectorial/perspectivas-economicas-2025>

precio de referencia con relación al escenario de producción mínimo de 714.246 BOPD, y un dólar a \$4.110,54 COP -precio al que cerró el 25 de julio de 2025-, se calcula un aporte anual correspondiente al 0,2% del valor bruto de la producción de hidrocarburos líquidos por un total de \$36.967.230,2 USD equivalentes a \$151.955 millones de pesos al año. Igualmente, haciendo el cálculo del 0,1% del valor bruto de la producción de hidrocarburos líquidos se calcula al año un aporte anual de \$18.483.615,1 USD correspondiente a 75.996 millones de pesos.

De acuerdo con el articulado propuesto, se destinaría el 0,2% como remuneración al propietario por concepto de la servidumbre (artículo 1º), el 0,2% destinado a la creación del Fondo de Desarrollo Comunitario (artículo 2º) y el 0,1% con destino al Fondo de seguridad (artículo 3º), se obtendría en el escenario de producción mínima presentado en el mes de abril de este año un aporte anual totalizado de \$92.418.075,6 USD que equivale a \$379.888 millones de pesos al año.

Estos valores representan tan solo el 0,5% del valor bruto de la producción de hidrocarburos líquidos, que al proyectarse sobre los volúmenes mínimos observados en 2025, equivalen a una carga marginal que no supera los \$92USD millones de dólares, cerca de los 380.000 millones de pesos al año; estas cifras evidencian que se garantiza la viabilidad económica de los contratos sin afectar la competitividad del sector.

En el escenario de la contribución sobre el valor bruto de la producción de de hidrocarburos no líquidos, se estima una producción fiscalizada promedio diaria de gas es de 1.292,6 millones de pies cúbicos por día (MPCD), que equivale a una producción anual aproximada de 471.799 MPC. Al convertir esta cifra que a millones de unidades térmicas británicas (MMBTU) -unidad necesaria para calcular el valor de contribución- obtenemos un total estimado de 489.255.563 MMBTU.

Según el informe trimestral del mercado de gas natural de marzo 2025 a mayo 2025¹⁷, los precios de negociación promedio ponderados del mercado primario por cantidades estimados por punto de entrega y registrados durante el trimestre, fluctuaron entre los \$5.51 y \$15.44 USD/MBTU. Con base en las cifras reportadas por el gestor del mercado se obtiene un valor promedio de referencia \$9,37 USD¹⁸ por MMBTU para el año 2025.

¹⁷<https://www.bmcbec.com.co/sites/default/files/2025-07/INFORME%20TRIMESTRAL%202025.2Q.pdf>

¹⁸ Para la estimación de este cálculo, se excluyen los precios de la Unidad Flotante FSRU al tratarse de gas importado, los datos clasificados como ND (no disponible) o NA (no aplica) y zonas de fronteras, dado que en estos casos pueden registrarse volúmenes comercializados sin una trazabilidad clara de origen nacional o importado.

**Precios Promedio Ponderado de Negociación por Punto de Entrega
Mercado Primario – Trimestre II de 2025 (USD/MBTU)**

Punto de Entrega	2024	2025
AGUAS BLANCAS	\$ 3.47	\$ 11.53
ARJONA	NA	\$ 5.51
ARRECIFE	ND	\$ 6.02
BALLENA	\$ 8.90	\$ 6.05
BARRANQUILLA	ND	NA
Bonga Mamey	NA	\$ 5.96
BULLERENGUE	NA	\$ 5.72
CAMPO LA BELLEZA	\$ 4.50	\$ 8.27
CAPACHOS	NA	ND
CARAMELO	NA	\$ 10.00
CARTAGENA	\$ 7.91	\$ 10.78
CERRO GORDO	\$ 7.50	\$ 8.50
CORRALES	ND	ND
CUCUTA	NA	\$ 14.20
CUSIANA	NA	\$ 12.36
FLOREÑA	NA	\$ 5.94
JOBO	\$ 11.58	\$ 12.00
LA MAMI	\$ 8.67	\$ 9.44
MANA	ND	NA
MARÍA CONCHITA PK 33+130	\$ 7.24	\$ 11.53
SAN ROQUE	\$ 1.89	NA
SARDINATA	ND	NA
TISQUIRAMA	\$ 1.91	NA
TOQUI TOQUI	ND	NA
Unidad Flotante de Almacenamiento y Regasificación (FSRU)	NA	\$ 15.44

Fuente: SEGAS

ND: No disponible por tratarse de negociaciones únicas.

NA: No aplica al no haberse registrado negociaciones respecto de dicho punto de entrega.

Fuente: Bolsa Mercantil de Colombia

Con base en la producción de gas natural fiscalizada entre enero y mayo 2025, y tomando como referencia un precio de USD \$9,37 por MMBTUD, se estima que el aporte del 0,1% valor bruto de producción equivale a \$4.583.509 USD (\$18.840 millones de pesos) y la contribución del 0,05% asciende a 2.291.754 USD (\$9.420 millones de pesos).

Según el articulado propuesto, se destinaría el 0,1% como remuneración al propietario por concepto de la servidumbre (artículo 1º), el 0,1% destinado a la creación del Fondo de Desarrollo Comunitario (artículo 2º) y el 0,05% con destino al Fondo de seguridad (artículo 3º) sobre el valor bruto de producción de hidrocarburos no líquidos, lo que asciende a \$11.458.773 USD equivalente a \$47.101 millones de pesos aproximadamente.

Estos valores representan tan solo el 0,25% del valor bruto de la producción de de hidrocarburos no líquidos, que al proyectarse sobre los volúmenes observados en 2025, equivalen a una carga marginal que no supera los \$11USD millones de dólares, cerca de los 47.000 millones de pesos al año; estas cifras que evidencian que se garantiza la viabilidad económica de los contratos sin afectar la competitividad del sector.

Debe aclararse que la estimación del valor bruto de producción sobre el cual se está realizando este cálculo toma como base los datos históricos de producción fiscalizada de la presente anualidad, permitiendo ilustrar el posible impacto económico de las medidas propuestas en la presente iniciativa legislativa.

4. IMPACTO FISCAL

La presente iniciativa legislativa no genera impacto fiscal directo, en tanto el deber de reporte, gestión y pago de los aportes recae exclusivamente en los explotadores de hidrocarburos, quienes deberán cumplir con las disposiciones previstas sin que ello implique erogaciones adicionales para el presupuesto nacional y sin que se estén generando gastos directos para el Estado Colombiano.

Dando cumplimiento al artículo 7 de la Ley 819 de 2003 “Análisis del impacto fiscal de las normas”. Debemos señalar que, los gastos que se generen de la presente iniciativa legislativa se deben entender como incluidos en los presupuestos y en el Plan Operativo Anual de Inversión al cual haya lugar.

Así las cosas, posterior a la promulgación del presente proyecto de Ley, el Gobierno Nacional deberá promover y realizar acciones tendientes a su ejercicio y cumplimiento, lo anterior con observancia de la regla y el marco fiscales de mediano plazo.

De conformidad con lo anterior, resulta importante citar un pronunciamiento de la Corte Constitucional acerca del tema, el cual quedó plasmado en la Sentencia C-490 del año 2011, en la cual señala a renglón seguido.

“El mandato de adecuación entre la justificación de los proyectos de ley y la planeación de la política económica, empero, no puede comprenderse como un requisito de trámite para la aprobación de las iniciativas legislativas, cuyo cumplimiento recaiga exclusivamente en el Congreso. Ello en tanto (i) el Congreso carece de las instancias de evaluación técnica para determinar el impacto fiscal de cada proyecto, la determinación de las fuentes adicionales de financiación y la compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo; y (ii) aceptar una interpretación de esta naturaleza constituiría una carga irrazonable para el Legislador y otorgaría un poder correlativo de veto al Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, respecto de la competencia del Congreso para hacer las leyes. Un poder de este carácter, que involucra una barrera en la función constitucional de producción normativa, se muestra incompatible con el balance entre los poderes



públicos y el principio democrático”.

En el mismo sentido resulta importante citar el pronunciamiento de la Corte Constitucional en la Sentencia C-502/2007, en el cual se puntualizó que el impacto fiscal de las normas no puede convertirse en una barrera, para que las corporaciones públicas (Congreso, asambleas y concejos) ejerzan su función legislativa y normativa:

“En la realidad, aceptar que las condiciones establecidas en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 constituyen un requisito de trámite que le incumbe cumplir única y exclusivamente al Congreso reduce desproporcionadamente la capacidad de iniciativa legislativa que reside en el Congreso de la República, con lo cual se vulnera el principio de separación de las Ramas del Poder Público, en la medida en que se lesiona seriamente la autonomía del Legislativo.

Precisamente, los obstáculos casi insuperables que se generarían para la actividad legislativa del Congreso de la República conducirán a concederle una forma de poder de veto al Ministerio de Hacienda sobre las iniciativas de ley en el Parlamento”.

De conformidad con lo anterior, y como lo ha resaltado la Corte Constitucional, el análisis del impacto fiscal de las iniciativas parlamentarias que se presenten no puede ser una barrera para establecer disposiciones normativas que requieran gastos fiscales. Mencionando además que si bien compete a los congresistas y a ambas cámaras del Congreso de la República la inexorable responsabilidad de estimar y tomar en cuenta el esfuerzo fiscal que el proyecto bajo estudio puede ocasionarle al erario, es claro que es el Gobierno Nacional a través del Ministerio de Hacienda, el que dispone de los elementos técnicos necesarios para valorar correctamente ese impacto, y a partir de ello, llegado el caso, demostrar a los miembros de la Rama Legislativa la inviabilidad financiera del proyecto de Ley que en su momento se estudie, en este caso el que nos ocupa

5. CONFLICTO DE INTERESES

El artículo 183 de la Constitución Política consagra a los conflictos de interés como causal de pérdida de investidura. Igualmente, el artículo 286 de la Ley 5 de 1992 establece el régimen de conflicto de interés de los congresistas. De conformidad con la jurisprudencia del Consejo de Estado y la Corte Constitucional, para que se configure el conflicto de intereses como causal de pérdida de investidura deben presentarse las siguientes condiciones o supuestos:



- (i) Que exista un interés directo, particular y actual: moral o económico.*
- (ii) Que el congresista no manifieste su impedimento a pesar de que exista un interés directo en la decisión que se ha de tomar.*
- (iii) Que el congresista no haya sido separado del asunto mediante recusación.*
- (iv) Que el congresista haya participado en los debates y/o haya votado.*
- (v) Que la participación del congresista se haya producido en relación con el trámite de leyes o de cualquier otro asunto sometido a su conocimiento.*

El artículo 183 de la Constitución Política consagra a los conflictos de interés como causal de pérdida de investidura. Igualmente, el artículo 286 de la Ley 5 de 1992 establece el régimen de conflicto de interés de los congresistas. De conformidad con la jurisprudencia del Consejo de Estado y la Corte Constitucional, para que se configure el conflicto de intereses como causal de pérdida de investidura deben presentarse las siguientes condiciones o supuestos:

En cuanto al concepto del interés del congresista que puede entrar en conflicto con el interés público, la Sala ha explicado que el mismo debe ser entendido como *“una razón subjetiva que torna parcial al funcionario y que lo inhabilita para aproximarse al proceso de toma de decisiones con la ecuanimidad, la ponderación y el desinterés que la norma moral y la norma legal exigen”* y como *“el provecho, conveniencia o utilidad que, atendidas sus circunstancias, derivarían el congresista o los suyos de la decisión que pudiera tomarse en el asunto”* (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Radicado 66001-23-33- 002-2016-00291-01(PI), sentencia del 30 de junio de 2017).

De conformidad con el artículo 286 de la Ley 5 de 1992 y el marco jurídico referido, se exige entonces la determinación de un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista, o su círculo cercano.

El beneficio particular se refiere a aquel que concede un privilegio, genera ganancias, crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista, en contraposición al resto de los ciudadanos. Esto incluye la modificación de normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que el congresista se encuentre formalmente vinculado.

El beneficio actual es aquel que se configura efectivamente en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa en la toma de decisiones.

Por último, el beneficio directo se produce específicamente en relación con el congresista, su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.

En virtud de lo anterior, para que se configure un conflicto de interés, es necesario que la situación cumpla con los tres elementos antes mencionado, razón por la cual como ponentes de la presente iniciativa legislativa no nos encontramos incurso en alguno de los supuestos de conflicto de interés, ahora bien, en caso de que algún congresista considere se encuentra en causal de conflicto de interés debe advertirlo dentro de la oportunidad correspondiente.

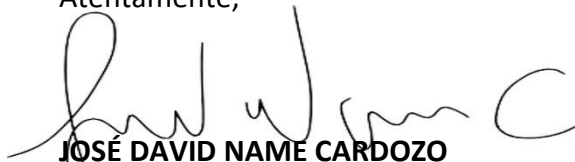
6. PLIEGO DE MODIFICACIONES

Para la ponencia de primer debate ante la Comisión Quinta Constitucional Permanente del Senado de la República no se realizan modificación al articulado radicado.

7. PROPOSICIÓN

Con fundamento en las razones expuestas anteriormente rendimos PONENCIA POSITIVA para primer debate al Proyecto de Ley N° 067 de 2025 Senado “Por la cual se establecen mecanismos de remuneración, inversión social y seguridad en contratos de hidrocarburos y se dictan otras disposiciones”. Solicitamos respetuosamente a los miembros de la Honorable Comisión Quinta Constitucional Permanente del Senado de la República dar primer debate a la presente iniciativa legislativa.

Atentamente,



JOSÉ DAVID NAME CARDOZO
Coordinador Ponente
Senador de la República



DIDIER LOBO CHINCHILLA
Ponente
Senador de la República



TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY N° 067 DE 2025 SENADO.

“Por la cual se establecen mecanismos de remuneración, inversión social y seguridad en contratos de hidrocarburos y se dictan otras disposiciones”

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

Artículo 1º: Adiciónese un párrafo al artículo 2º de la Ley 1274 de 2009 “Por la cual se establece el procedimiento de avalúo para las servidumbres petroleras”, el cual quedará así:

ARTÍCULO 2o. NEGOCIACIÓN DIRECTA. Para el ejercicio de las servidumbres de hidrocarburos el interesado deberá adelantar el siguiente trámite:

(...)

Parágrafo segundo. En todo caso, de manera adicional a la indemnización de perjuicios, el propietario, poseedor u ocupante del terreno en el cual se encuentre ubicada la boca del pozo productor de hidrocarburos tendrá derecho, durante la explotación de este, a una remuneración por la servidumbre petrolera igual al 0.2% del valor bruto de la producción de hidrocarburos líquidos y del 0.1% del valor bruto de la producción de hidrocarburos no líquidos.

El Ministerio de Minas y Energías reglamentará la forma del cálculo, liquidación y pago de este derecho.

Artículo 2º. Creación del Fondo Comunitario de Desarrollo para Nuevos Contratos de Exploración y Producción de Hidrocarburos. Todos los contratos de exploración y producción de hidrocarburos, en cualquiera de sus modalidades, deberán incluir obligatoriamente un Programa para el Beneficio de las Comunidades del área inmediata de influencia del contrato, que contemple la creación de un Fondo Comunitario de Desarrollo como instrumento adicional de inversión social.

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

Bogotá: Carrera 7 No. 8-68. Edificio Nuevo del Congreso

Durante la fase de producción, el contratista deberá destinar al Fondo recursos equivalentes al 0,2 % del valor bruto de la producción de hidrocarburos líquidos y al 0,1 % del valor bruto de la producción de hidrocarburos no líquidos, con el fin de contribuir al mejoramiento de las condiciones de vida en el área de influencia directa del contrato.

El Fondo será administrado por la Junta de Acción Comunal del área inmediata de influencia de influencia del área de producción y sus recursos sólo podrán ser destinados a inversión en obras de infraestructura en estas áreas, inversión o gastos en educación y salud.

Parágrafo 1º. La creación y ejecución del Fondo Comunitario de Desarrollo no excluye, sustituye ni deroga los Programas de Beneficio a las Comunidades (PBC) actualmente administrados por la Agencia Nacional de Hidrocarburos. Estos seguirán siendo exigibles conforme a la normatividad vigente y su ejecución será complementaria a los fines del presente artículo.

Parágrafo 2º. El Ministerio de Minas y Energía, en coordinación con la Agencia Nacional de Hidrocarburos, reglamentará en un plazo no superior a seis (6) meses el mecanismo operativo, financiero y comunitario de administración del Fondo, incluyendo criterios de focalización, supervisión y rendición de cuentas.

Artículo 3º. Mejoramiento de la Seguridad en Zonas de Producción de Hidrocarburos. Los titulares de contratos de exploración y producción de hidrocarburos con la Nación, en cualquiera de sus modalidades, deberán pagar a favor del Ministerio de Defensa Nacional, una contribución equivalente al del 0,1 % sobre el valor bruto de la producción de hidrocarburos líquidos, y del 0,05 % sobre el valor bruto de la producción de hidrocarburos no líquidos, con el fin de constituir un fondo para el mejoramiento de la seguridad en las zonas de operación.

Estos recursos serán destinados exclusivamente a financiar programas, acciones y operaciones de seguridad y convivencia ciudadana en el área inmediata de influencia del área del contrato.

Parágrafo 1º. La contribución deberá ser consignada en la cuenta especial que para tal efecto determine el Ministerio de Defensa Nacional, entidad encargada de su administración.

Parágrafo 2º. La presente contribución no reemplaza ni modifica ninguna de las obligaciones contractuales o tributarias existentes.

Parágrafo 3º. El Gobierno Nacional reglamentará el presente artículo en un término no superior a seis (6) meses, estableciendo los mecanismos de recaudo, control, fiscalización, ejecución, focalización de los recursos y rendición de cuentas.

Artículo 4º: La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas aquellas disposiciones que le sean contrarias.

Atentamente,



JOSÉ DAVID NAME CARDOZO
Coordinador Ponente
Senador de la República



DIDIÉR LOBO CHINCHILLA
Ponente
Senador de la República