



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXV - N° 953

Bogotá, D. C., lunes, 10 de agosto de 2026

EDICIÓN DE 6 PÁGINAS

DIRECTORES:

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariassenado.gov.co

MIGUEL ÁNGEL SÁNCHEZ VÁSQUEZ

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

CONCEPTOS JURÍDICOS

CONCEPTO JURÍDICO DEL MINISTERIO DE MINAS Y ENERGÍA AL PROYECTO DE LEY
NÚMERO 011 DE 2026 SENADO

por medio del cual se prohíbe en el Territorio Nacional la Exploración y Producción de Yacimientos no Convencionales (YNC) y la Utilización de la Técnica de Fracturamiento Hidráulico Multietapa en Secciones Horizontales Conocida como Fracking, y se dictan otras disposiciones.

CONCEPTO AL PROYECTO DE LEY 011 de 2026 SENADO/“POR MEDIO DEL CUAL SE PROHIBE EN EL TERRITORIO NACIONAL LA EXPLORACIÓN Y PRODUCCIÓN DE YACIMIENTOS NO CONVENCIONALES (YNC) Y LA UTILIZACIÓN DE LA TÉCNICA DE FRACTURAMIENTO HIDRÁULICO MULTIETAPA EN SECCIONES HORIZONTALES CONOCIDA COMO FRACKING, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”

De conformidad con lo dispuesto en la Ley 489 de 1998, en especial lo previsto en su artículo 58 y siguientes, así como en el Decreto 381 de 2012, integrado al Decreto 1073 de 2015, y demás normas concordantes, corresponde al **MINISTERIO DE MINAS Y ENERGÍA** la formulación, adopción, dirección y coordinación de las políticas, planes y programas del Sector Minero y Energético, en su condición de entidad rectora de la política pública sectorial.

En atención a lo expuesto, el **MINISTERIO DE MINAS Y ENERGÍA** en el marco de las competencias que le han sido asignadas mediante el Decreto 381 de 2012, particularmente aquellas relacionadas con la formulación, adopción, dirección y coordinación de la política pública en materia de minería y energía, así como la planificación, regulación y seguimiento de las actividades del sector minero-energético, se encuentra habilitado para analizar los eventuales efectos que la implementación de la iniciativa podría generar sobre el funcionamiento del sector. En este sentido, corresponde a esta cartera evaluar las implicaciones técnicas, regulatorias y presupuestales que pudieran derivarse de la medida, identificar los posibles impactos sobre los instrumentos, programas y esquemas vigentes del sector minero - energético, y formular las consideraciones técnicas pertinentes que permitan contribuir al análisis integral de la iniciativa desde la perspectiva sectorial, en concordancia con los principios de eficiencia, sostenibilidad y estabilidad del sistema minero - energético nacional.

A su vez, es relevante precisar que son funciones de la **DIRECCIÓN DE HIDROCARBUROS**, de acuerdo con el artículo 13 del Decreto 381 de 2012, entre otras, las relacionadas con: (i) elaborar y proponer los lineamientos que apoyen la formulación de la política pública en materia de hidrocarburos, gas y biocombustibles, de conformidad con las directrices del Gobierno nacional; (ii) proyectar los planes, programas y proyectos orientados al desarrollo, abastecimiento y sostenibilidad del sector de hidrocarburos, gas y biocombustibles; (iii) proyectar los reglamentos técnicos aplicables a la exploración, explotación, producción, transporte, refinación, almacenamiento, distribución, procesamiento, comercialización y exportación de hidrocarburos y sus derivados; (iv) elaborar los estudios y documentos técnicos necesarios para la determinación de precios, tarifas y metodologías relacionadas con los combustibles, los biocombustibles y el transporte de crudo por oleoductos; (v) diseñar y ejecutar estrategias orientadas a garantizar la continuidad y seguridad del abastecimiento de hidrocarburos y

combustibles, incluyendo el Plan de Continuidad, la expansión de la red de poliductos y la distribución de combustibles en zonas de frontera; (vi) gestionar los instrumentos, proyectos y recursos destinados a ampliar la cobertura del servicio público domiciliario de gas combustible, así como administrar y hacer seguimiento a los subsidios y fondos asociados al subsector; y (vii) realizar seguimiento a los proyectos, metas e indicadores del sector, administrar los sistemas de información de la cadena de combustibles y velar por el cumplimiento de las disposiciones legales, reglamentarias y técnicas aplicables a los agentes del subsector, en el marco de sus competencias.

Con base en lo anterior, el **GRUPO DE ASUNTOS LEGISLATIVOS (GAL)** del **MINISTERIO DE MINAS Y ENERGÍA**, en cumplimiento de las funciones previstas en los numerales 2 y 3 de la subsección 1.4. del artículo 1 de la Resolución 631 de 2023, mediante la cual se le asigna a este Grupo, entre otras, la función de suministrar información que no tenga carácter reservado al Congreso, relacionada con el que hacer institucional y coordinar las relaciones técnicas entre el Congreso de la República en su ejercicio de la función legislativa, en todo lo relacionado con el Sector Minas y Energía y en coordinación armónica con las demás dependencias de la entidad; ha estructurado el presente concepto a partir de los insumos técnicos entregados por la **DIRECCIÓN DE HIDROCARBUROS** en el marco de sus competencias.

MARCO JURÍDICO

El Proyecto de Ley 011 de 2026 – Senado tiene como propósito establecer una prohibición legal expresa sobre la exploración y explotación de hidrocarburos en determinados yacimientos no convencionales y sobre la utilización del fracturamiento hidráulico multietapa con perforación horizontal, comúnmente conocido como fracking. Para sustentar jurídicamente esta medida es indispensable diferenciar dos cuestiones que, aunque relacionadas, no son equivalentes: por una parte, la existencia actual de disposiciones reglamentarias que han regulado técnicamente la exploración y explotación de yacimientos no convencionales y los Proyectos Piloto de Investigación Integral; y, por otra, la competencia constitucional del Congreso de la República para modificar ese marco normativo y adoptar una prohibición legal de carácter general. En efecto, no resulta jurídicamente preciso afirmar que, antes de la aprobación del proyecto, el fracking se encuentra absolutamente prohibido por el ordenamiento colombiano, pues todavía existen normas sectoriales que regulan determinados aspectos de la actividad. La tesis jurídicamente sólida indica que esa regulación administrativa no genera un derecho a la permanencia de la técnica, no limita la libertad de configuración legislativa ni impide que una ley posterior y de superior jerarquía determine que los riesgos asociados a su ejecución son incompatibles con el nivel de protección ambiental,

sanitaria, territorial y climática que el Estado colombiano está constitucionalmente obligado a garantizar. En consecuencia, los artículos 1, 2 y 3 del proyecto no parten de una prohibición preexistente, sino que pretenden crearla de manera expresa, mientras que los artículos 4 y 5 establecen los instrumentos necesarios para ordenar la transición contractual y reglamentaria derivada de esa decisión, garantizando el cumplimiento de postulados de seguridad jurídica para los administrados. La competencia del Congreso para adoptar esta prohibición encuentra fundamento directo en los artículos 114, 150, 332, 334 y 360 de la Constitución Política. Conforme a los artículos 114 y 150, corresponde al Congreso hacer las leyes y, por medio de ellas, regular las materias de interés general, establecer las reglas de intervención económica y definir las condiciones bajo las cuales pueden desarrollarse actividades que comprometan bienes públicos y recursos naturales. El artículo 332 establece que el Estado es propietario del subsuelo y de los recursos naturales no renovables, mientras que el artículo 360 dispone expresamente que la ley determinará las condiciones para su explotación. Estas disposiciones no imponen al Estado la obligación de extraer todos los recursos existentes en el subsuelo, ni convierten la explotación de hidrocarburos en un mandato constitucional ineludible; por el contrario, le atribuyen la potestad de decidir si determinados recursos pueden ser aprovechados, bajo qué condiciones, mediante cuáles técnicas y con qué límites. La propiedad estatal del subsuelo debe comprenderse como una facultad de administración responsable que incluye tanto la posibilidad de autorizar la explotación como la de restringirla o prohibirla cuando su aprovechamiento pueda comprometer bienes constitucionales de mayor relevancia. Por ello, el legislador puede concluir que ciertos recursos no convencionales deben permanecer sin explotación cuando los riesgos derivados de su extracción resulten desproporcionados frente a los beneficios esperados o cuando su aprovechamiento pueda afectar de manera grave el agua, la biodiversidad, la salud de las comunidades, el ordenamiento del territorio o los compromisos climáticos del país. Esta interpretación ha sido respaldada expresamente por la Corte Constitucional. En la Sentencia C-035 de 2016, la corporación señaló que el contrato de concesión no transfiere al particular la propiedad del subsuelo y que la sola existencia de un contrato no impide al Estado limitar, condicionar o prohibir la actividad cuando se pretende proteger un bien jurídico de mayor importancia constitucional. La Corte agregó que aceptar una posición contraria equivaldría a subordinar la actividad legislativa a los intereses particulares y a impedir que el ordenamiento jurídico responda a nuevas circunstancias sociales, ambientales o científicas. En esa misma decisión se precisó que el Estado tiene la facultad, pero no la obligación, de determinar las condiciones bajo las cuales se desarrollará la explotación de los recursos naturales no renovables de su propiedad y que, incluso	cuando existen contratos, licencias o permisos vigentes, el legislador conserva la potestad de prohibir una actividad para evitar riesgos sobre bienes constitucionalmente protegidos. Aunque dicha sentencia fue proferida en el contexto de la prohibición de actividades mineras y de hidrocarburos en ecosistemas de páramo, la regla jurisprudencial resulta pertinente para el Proyecto de Ley 011 de 2026 - Senado: ni la existencia de contratos de exploración y producción ni el otorgamiento previo de instrumentos ambientales impiden que el Congreso modifique la política pública y establezca que determinada técnica extractiva deja de ser jurídicamente admisible, atendiendo a la protección de un interés superior. Por ello, la prohibición también debe analizarse a la luz de los artículos 333 y 334 de la Constitución, que reconocen la libertad económica y la iniciativa privada, pero establecen que su ejercicio se encuentra sometido al bien común y que la ley puede delimitar el alcance de esas libertades cuando lo exijan el interés social, el ambiente y el patrimonio cultural de la Nación. La libertad económica, por tanto, no tiene carácter absoluto y presenta un margen de protección más reducido cuando la actividad depende de la explotación de bienes pertenecientes al Estado, requiere autorizaciones administrativas, genera riesgos ambientales significativos y puede producir efectos sobre derechos colectivos. A diferencia de una actividad económica ordinaria, la exploración y explotación de hidrocarburos no convencionales solo puede ejecutarse previa habilitación estatal y bajo condiciones contractuales, técnicas y ambientales definidas por las autoridades. En consecuencia, quien participa en este sector no puede alegar un derecho constitucional a que el régimen jurídico permanezca inalterado indefinidamente. El Proyecto de Ley 011 de 2026- constituye una intervención legislativa en la economía que persigue finalidades expresamente reconocidas por el artículo 334 superior, como la preservación de un ambiente sano, el mejoramiento de la calidad de vida, el aprovechamiento racional de los recursos naturales y la protección del interés general. Además, la iniciativa no prohíbe toda la actividad de hidrocarburos, ni elimina de manera general la libertad de empresa en el sector, sino que delimita su alcance respecto de determinadas formaciones no convencionales y de una técnica específica, lo que refuerza el carácter focalizado y proporcionado de la intervención. Además de ello, la medida encuentra un fundamento adicional en la denominada Constitución ecológica, integrada por un conjunto de disposiciones superiores que reconocen al ambiente simultáneamente como principio, derecho colectivo, deber estatal y límite al ejercicio de las libertades económicas. El artículo 8 de la Constitución colombiana obliga al Estado y a las personas a proteger las riquezas naturales de la Nación; el artículo 49 relaciona la protección de la salud con el saneamiento ambiental; el artículo 58 reconoce que la propiedad cumple una
función ecológica; el artículo 79 consagra el derecho de todas las personas a gozar de un ambiente sano y garantiza su participación en las decisiones que puedan afectarlas; el artículo 80 obliga al Estado a planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, conservación, restauración o sustitución, así como a prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental; y el artículo 95, numeral 8 establece el deber de proteger los recursos naturales y velar por la conservación de un ambiente sano. De esta arquitectura constitucional se desprende que la acción estatal no puede limitarse a reparar daños después de su materialización, sino que debe anticiparse a ellos mediante medidas legislativas y administrativas adecuadas. En el caso del fracking, el análisis jurídico debe considerar no solamente los impactos que podría generar un pozo individual, sino también los efectos acumulativos y regionales asociados a la perforación intensiva, la construcción de infraestructura, el consumo de agua, la generación de aguas de retorno, el transporte y almacenamiento de sustancias, la producción de residuos, las emisiones atmosféricas y la transformación progresiva de los territorios. La evaluación aislada de cada proyecto puede resultar insuficiente cuando la naturaleza del riesgo depende de la multiplicación de operaciones y de su interacción con ecosistemas, acuíferos y comunidades a lo largo del tiempo. Por su parte, dentro de este marco, adquieren especial relevancia los principios de prevención y precaución. El principio de prevención se aplica cuando los efectos adversos de una actividad son conocidos o razonablemente previsibles y exige adoptar medidas destinadas a evitar que el daño se produzca. El principio de precaución, por su parte, opera cuando subsiste incertidumbre científica sobre la probabilidad, extensión o intensidad de la afectación, pero existen elementos objetivos que permiten identificar un riesgo plausible de daño grave o irreversible. Este último fue incorporado expresamente en el artículo 1, numeral 6, de la Ley 99 de 1993, según el cual la falta de certeza científica absoluta no puede invocarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces dirigidas a impedir la degradación del ambiente. En la Sentencia C-293 de 2002, la Corte Constitucional determinó que dicho principio es compatible con la Constitución y que su aplicación puede justificar la suspensión de actividades aun cuando estas cuenten con permisos o autorizaciones, siempre que la decisión se encuentre debidamente motivada y exista peligro para los recursos naturales o la salud humana. Posteriormente, la Sentencia C-703 de 2010 que, frente a un riesgo grave, la precaución puede respaldar medidas intensas, como el cierre de instalaciones o el cese de actividades, incluso cuando el particular haya cumplido previamente los requisitos administrativos establecidos.	Sin embargo, la invocación del principio de precaución no puede formularse de manera abstracta ni como una autorización para prohibir cualquier actividad respecto de la cual exista incertidumbre. Por su parte, la Sentencia C-300 de 2021 precisó que su aplicación exige considerar, como mínimo, la existencia del riesgo, el grado de certeza y confiabilidad de la evidencia científica, la magnitud de la posible afectación, las respuestas regulatorias adoptadas por las autoridades y el nivel de cumplimiento de las regulaciones existentes. En consecuencia, la justificación del Proyecto de Ley 011 de 2026-Senado demuestra que la prohibición responde a una valoración integral de estos elementos y no a una presunción general de peligrosidad. Para ello, la exposición de motivos y los antecedentes legislativos identifican: (i) los riesgos ambientales por el uso excesivo del agua; (ii) los riesgos ambientales por el uso excesivo de arena y tierra, (iii) los riesgos ambientales por contaminación de radiactividad; (iv) los riesgo ambiental por contaminación de acuíferos; (v) los riesgos asociados al aumento se sismicidad; (vi) riesgos relacionados con la contaminación atmosférica; (vii) riesgos asociados a la salud pública. De esta forma, no se requiere demostrar con certeza absoluta que cada uno de esos daños se producirá en todos los proyectos; cuando existen bases científicas suficientes para considerar razonablemente posible una afectación grave y que, frente a esa posibilidad, la prohibición constituye una respuesta legislativa coherente, motivada y proporcional. . En tal sentido, la protección del agua representa uno de los fundamentos más importantes de la iniciativa. El artículo 1, numeral 5, de la Ley 99 de 1993 establece que, en la utilización de los recursos hídricos, el consumo humano tendrá prioridad sobre cualquier otro uso. Esta disposición debe interpretarse conjuntamente con los artículos 49, 79 y 80 de la Constitución, con el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables, Decreto 2811 de 1974, y con la jurisprudencia que reconoce el acceso al agua potable como un derecho fundamental cuando se encuentra relacionado con la vida, la dignidad y la salud¹. La prioridad del consumo humano no implica que todo uso industrial del agua se encuentre prohibido pero sí obliga al Estado a aplicar un estándar reforzado de evaluación cuando una actividad pueda comprometer su disponibilidad, calidad o continuidad. En el caso del fracking, la valoración legislativa debe abarcar el agua requerida durante las operaciones, el riesgo de migración de fluidos, el estado y profundidad de los acuíferos, la integridad de los pozos, el tratamiento de las aguas de retorno, la disposición de residuos y la posibilidad de que ciertas afectaciones solo sean detectadas después del cierre de la infraestructura. La imposibilidad o extrema dificultad de restaurar un acuífero contaminado incrementa la relevancia

¹ Corte Constitucional, Sentencia T-418 de 2010, T-1089 de 2012 y T-733 de 2015

de la prevención y permite que el Congreso asigne prevalencia a la protección del recurso hídrico frente a expectativas económicas de explotación. Esta protección se relaciona directamente con el derecho fundamental a la salud. El artículo 9 de la Ley Estatutaria 1751 de 2015 dispone que es deber del Estado adoptar políticas públicas orientadas a garantizar la salud y actuar sobre sus determinantes sociales y ambientales. Por tanto, la decisión sobre el desarrollo de hidrocarburos no convencionales no puede reducirse a un problema de regulación técnica del sector minero-energético, pues sus efectos potenciales pueden proyectarse sobre la calidad del aire, el agua, el ruido, la seguridad alimentaria, las condiciones sanitarias y la vida cotidiana de las comunidades ubicadas en las áreas de influencia. Aunado a lo anterior, la Sentencia T-614 de 2019 reiteró que no es necesario contar con certeza científica sobre el riesgo de una actividad para ordenar medidas dirigidas a impedir daños graves sobre el ambiente o la salud humana. En consecuencia, los artículos 1 y 2 del proyecto persiguen una finalidad sanitaria concurrente con su finalidad ambiental: evitar que la población sea expuesta a riesgos cuyos efectos podrían ser de difícil diagnóstico, reparación o reversión. Esta dimensión adquiere mayor importancia cuando se consideran las desigualdades territoriales existentes, pues las comunidades rurales y los municipios con menor capacidad institucional pueden enfrentar mayores dificultades para acceder a información técnica, vigilancia epidemiológica, monitoreo ambiental, justicia y reparación. En tal sentido, el proyecto también debe interpretarse dentro del marco normativo nacional e internacional sobre cambio climático, biodiversidad y transición energética. Colombia aprobó la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático mediante la Ley 164 de 1994, el Convenio sobre la Diversidad Biológica mediante la Ley 165 de 1994 y el Acuerdo de París mediante la Ley 1844 de 2017. Posteriormente, la Ley 1931 de 2018 estableció directrices para la gestión del cambio climático y la Ley 2169 de 2021 adoptó metas y medidas mínimas para avanzar hacia la carbono-neutralidad, la resiliencia climática y el desarrollo bajo en carbono. Por su parte, la Ley 2294 de 2023 incorporó dentro del Plan Nacional de Desarrollo el ordenamiento del territorio alrededor del agua y la transformación productiva asociada a la acción climática. Ninguno de estos instrumentos contiene por sí mismo una prohibición expresa del fracking, razón por la cual no sería jurídicamente correcto afirmar que el bloque de constitucionalidad o las leyes existentes obligan directamente a Colombia a prohibir esta técnica. Sin embargo, la relevancia de este marco normativo consiste en que proporcionan parámetros jurídicos y de política pública para orientar las decisiones estatales hacia la reducción de emisiones, la conservación de los ecosistemas, la	disminución de la vulnerabilidad climática y la transformación progresiva de la matriz energética. En ese contexto, el Congreso puede razonablemente concluir que mantener una práctica altamente contaminante como el Fracturamiento Hidráulico Multietapa en Secciones Horizontales - Fracking, podría dificultar la coherencia de la política climática y generar inversiones, infraestructura y dependencias económicas de largo plazo contrarias a la transición energética. En relación con el marco internacional, también es necesario emplear una formulación jurídicamente rigurosa. No debe afirmarse genéricamente que todos los tratados ambientales integran automáticamente el bloque de constitucionalidad, pues esa categoría depende de los criterios establecidos en los artículos 93 y 94 de la Constitución y de la jurisprudencia constitucional. Una fórmula más precisa consiste en señalar que la Convención Marco de Cambio Climático, el Convenio sobre Diversidad Biológica, el Acuerdo de París y el Acuerdo de Escazú constituyen obligaciones internacionales incorporadas al ordenamiento interno y parámetros relevantes para interpretar el alcance de los deberes constitucionales de protección ambiental. El Acuerdo de Escazú, aprobado mediante la Ley 2273 de 2022 y declarado constitucional mediante la Sentencia C-359 de 2024, fortalece especialmente las obligaciones de acceso a la información, participación pública y justicia en asuntos ambientales. En consecuencia, tanto la discusión legislativa como la reglamentación e implementación posterior de la prohibición deben garantizar información suficiente, comprensible y oportuna sobre sus fundamentos, consecuencias y medidas de transición, así como la participación efectiva de las comunidades y territorios involucrados. Además de ello, la existencia de un marco reglamentario previo tampoco desvirtúa la competencia legislativa. Dentro de las normas expedidas sobre yacimientos no convencionales se encuentran el Decreto 3004 de 2013, posteriormente compilado en el Decreto 1073 de 2015, y la Resolución 90341 de 2014 del Ministerio de Minas y Energía, mediante los cuales se establecieron criterios y requerimientos técnicos para la exploración y explotación de hidrocarburos en yacimientos no convencionales. Asimismo, se expidió el Decreto 328 de 2020, que reguló los Proyectos Piloto de Investigación Integral, junto con disposiciones técnicas, ambientales y sociales como las resoluciones 40185 de 2020, 0821 de 2020, 0904 de 2020 y 40011 de 2021. Estas normas tienen naturaleza reglamentaria y administrativa y, por tanto, se encuentran subordinadas a la Constitución y a la ley. Su expedición demuestra que el Gobierno contó con competencia para regular la actividad dentro del marco legal existente, pero no significa que el Congreso haya perdido la facultad de modificar ese marco. Una ley posterior puede prohibir una actividad previamente regulada y desplazar las disposiciones reglamentarias incompatibles con la nueva decisión legislativa.
Desde la perspectiva de la jerarquía normativa, el Proyecto de Ley 011 de 2026 - Senado no tendría que demostrar que el Gobierno carecía de competencia para expedir las normas anteriores; le corresponde justificar que, a partir de una nueva valoración de los riesgos, de las capacidades institucionales y de las prioridades energéticas del país, resulta necesario sustituir el modelo de regulación por uno de prohibición. En este punto debe abordarse cuidadosamente la sentencia de unificación del Consejo de Estado del 7 de julio de 2022, proferida con dentro del proceso con radicado 11001-03-26-000-2016-00140-00. En esa providencia, la corporación negó las pretensiones de nulidad formuladas contra el Decreto 3004 de 2013 y la Resolución 90341 de 2014 y ordenó levantar la medida cautelar de suspensión provisional. No obstante, esta decisión no reconoció un derecho constitucional a realizar fracking, no declaró que la técnica careciera de riesgos y tampoco impidió que el legislador adoptara posteriormente una prohibición. El control efectuado por el Consejo de Estado se circunscribió a establecer si los actos administrativos demandados infringían las normas superiores invocadas y si, con las pruebas aportadas al proceso, se había demostrado su ilegalidad. La corporación concluyó que esas normas contenían criterios técnicos generales y que no autorizaban automáticamente la ejecución de proyectos concretos, pues cada iniciativa continuaba sometida al cumplimiento de las exigencias contractuales, ambientales y administrativas correspondientes. Por ello, debe presentarse como un antecedente que confirmó la legalidad de la reglamentación dentro del ordenamiento entonces vigente, pero no como un límite a la potestad del Congreso para expedir una ley posterior. El Consejo de Estado resolvió si el Gobierno podía regular la actividad bajo el marco existente; el Proyecto de Ley 011 de 2026 - Senado plantea una cuestión distinta: si el legislador puede cambiar ese marco y prohibirla. La Constitución y la jurisprudencia permiten responder afirmativamente. Asimismo, el régimen de licenciamiento ambiental tampoco constituye un obstáculo para la prohibición. Los artículos 49, 50 y 57 de la Ley 99 de 1993 y el Decreto 1076 de 2015 regulan la licencia ambiental como un instrumento previo de manejo, prevención, mitigación, corrección y compensación de los impactos de proyectos capaces de producir deterioro grave. Sin embargo, la licencia no transforma una actividad en inmodificable ni genera para su titular un derecho absoluto a ejecutarla indefinidamente. Como lo explicó la Corte Constitucional en la Sentencia C-035 de 2016, el otorgamiento de una licencia ambiental no impide que el Estado, por intermedio del legislador, prohíba posteriormente la actividad autorizada cuando existan razones constitucionales suficientes. La licencia es un mecanismo de control dentro de un régimen que admite la actividad, pero pierde su fundamento respecto de las operaciones futuras cuando una ley posterior elimina esa admisibilidad.	De igual manera, los Proyectos Piloto de Investigación Integral no deben ser presentados como autorizaciones anticipadas para la explotación comercial, dado que fueron diseñados como instrumentos de investigación y generación de conocimiento. La información obtenida en dichos proyectos puede ser considerada por el Congreso, pero no condiciona su decisión ni obliga al Estado a avanzar hacia una fase comercial si la valoración integral conduce a concluir que la prohibición constituye una opción más adecuada. El Estado debe respetar los principios de buena fe, confianza legítima, seguridad jurídica, debido proceso y responsabilidad contractual. La Sentencia C-035 de 2016 es contundente al establecer que un contrato de concesión no impide al legislador prohibir la actividad incluso durante su vigencia, pero esa potestad debe ejercerse mediante reglas claras y previsibles. El párrafo del artículo 4 del Proyecto de Ley 011 de 2026 - Senado busca satisfacer esta exigencia al prever alternativas para los contratos de exploración y producción relacionados con yacimientos no convencionales, entre ellas la posibilidad de orientar las inversiones hacia yacimientos convencionales, trasladar compromisos, acceder a áreas alternativas o terminar los contratos por mutuo acuerdo. Este esquema contribuye a demostrar que la iniciativa no pretende producir una afectación intempestiva o confiscatoria, sino organizar una transición compatible con el interés general. Debemos precisar que, la terminación automática prevista una vez transcurrido el término de dos años debe complementarse con un procedimiento administrativo o contractual individualizado que garantice la motivación de las decisiones, la identificación de las obligaciones pendientes, la posibilidad de contradicción y la definición de las responsabilidades posteriores. La terminación contractual no puede entenderse como una extinción de las obligaciones ambientales, sociales, económicas, laborales, tributarias, de abandono, restauración o reparación derivadas de actividades ya ejecutadas. Cada contrato deberá contar con un inventario de compromisos, inversiones, información técnica, infraestructura, pasivos y obligaciones de cierre. De igual manera, la adjudicación de áreas alternativas deberá respetar las competencias de la Agencia Nacional de Hidrocarburos, las reglas de selección objetiva, la transparencia contractual y el régimen aplicable a la administración de áreas. El párrafo 2 del artículo 3 del proyecto de ley, que establece la pérdida de vigencia de los Contratos Especiales de Proyectos de Investigación, debe armonizarse expresamente con el artículo 4, de manera que quede claro el procedimiento para su terminación, liquidación, cierre ambiental y entrega de la información científica producida. Estas precisiones no cuestionan la competencia del Congreso para prohibir la actividad, sino que fortalecen la seguridad jurídica y reducen el riesgo de controversias contractuales o internacionales.

La prohibición debe articularse, además, con los principios de autonomía territorial, coordinación, concurrencia y subsidiariedad previstos en los artículos 287 y 288 de la Constitución. Las actividades extractivas producen efectos directos sobre el uso del suelo, la infraestructura, el agua, las dinámicas económicas locales y la organización social de los municipios, por lo cual no pueden ser consideradas exclusivamente como decisiones sobre el subsuelo. A razón de ello, la Sentencia de la Corte Constitucional SU-095 de 2018 reconoció la necesidad de establecer mecanismos de coordinación entre la Nación y las entidades territoriales en las decisiones relacionadas con la explotación de recursos naturales no renovables. Las características especiales de cada territorio, así como la riqueza y diversidad ecológica del país, deben ser tenidas en cuenta en la toma de decisiones, las cuales tienen que estar enmarcadas en el conocimiento geocientífico del país. A manera de ejemplo, debemos destacar el estudio elaborado en junio del año 2026 por el Servicio Geológico Colombiano denominado <i>Elementos potencialmente peligrosos en las rocas cretácicas generadoras (yacimientos no convencionales) de hidrocarburos en el valle medio del Magdalena</i>, el cual acreditó la existencia de elementos potencialmente peligrosos dentro de las rocas de esa región que pueden ser objeto de explotación de hidrocarburos por medio de la técnica de fracking, indicando que, al realizar un estudio de las condiciones geológicas se presentan concentraciones anómalas a lo largo de casi la totalidad de la sucesión de rocas analizadas: vanadio y molibdeno. También son comunes cromo (Cr), cobalto (Co), níquel (Ni), zinc (Zn), cadmio (Cd) y arsénico (As), representando así un peligro para los ecosistemas y las comunidades. Es de destacar que, pese a las condiciones antes expuestas y en contra de la voluntad de los habitantes de la región, en el año 2021 el valle medio del Magdalena fue un área prospectiva para la explotación de Hidrocarburos en Yacimientos No Convencionales a través del fracking, desarrollándose los Proyectos Piloto de Investigación Integral – PPII Kalé y Platero en el municipio de Puerto Wilches². El Proyecto de Ley 011 de 2026- Senado no desconoce entonces la autonomía territorial, pues la prohibición sería adoptada por el Congreso como una regla general aplicable en todo el territorio nacional y como un estándar uniforme de protección ambiental. Al mismo tiempo, la implementación de la ley deberá garantizar la participación de las entidades territoriales en las decisiones sobre cierre de proyectos, restauración ambiental, reconversión laboral, diversificación productiva y transición económica. Cuando estas medidas puedan afectar directamente a pueblos indígenas, comunidades negras, afrocolombianas, raizales, ² Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA). «Proyecto Kalé». <i>Proyectos de interés en evaluación</i>, 11 de noviembre de 2021. https://www.anla.gov.co/01_anla/proyectos-anla/proyectos-piloto-de-investigacion-integral-de-yacimientos-no-convencionales/proyecto-de-interes-en-evaluacion-kale	palenqueras o al pueblo Rrom, deberán observarse las obligaciones constitucionales y convencionales en materia de consulta previa. El artículo 5 del proyecto de Ley, que faculta al Gobierno nacional para reglamentar las definiciones y prohibiciones, también debe interpretarse de conformidad con el principio de reserva de ley. La potestad reglamentaria prevista en el artículo 189, numeral 11, de la Constitución permite al Presidente de la República desarrollar los aspectos técnicos y operativos necesarios para la adecuada ejecución de la ley, pero no habilita al Gobierno para ampliar, reducir, suspender o introducir excepciones a la prohibición adoptada por el Congreso. Las categorías de yacimientos comprendidas, la técnica prohibida, las excepciones y los efectos esenciales sobre los contratos deben quedar suficientemente determinados en la ley. La reglamentación deberá concentrarse en precisar procedimientos de transición, terminación y liquidación, obligaciones de abandono y restauración, manejo de la información producida por los proyectos piloto, coordinación interinstitucional y adecuación de las normas sectoriales. Para garantizar mayor seguridad jurídica, también sería conveniente que el artículo 6 no se limitara a una derogatoria genérica, sino que ordenara expresamente la modificación o pérdida de aplicabilidad de las disposiciones del Decreto 1073 de 2015, la Resolución 90341 de 2014 y las normas relacionadas con los Proyectos Piloto de Investigación Integral en aquello que resulte incompatible con la prohibición legal. Finalmente, el Proyecto de Ley 011 de 2026- Senado cuenta con fundamentos suficientes para superar un examen de razonabilidad y proporcionalidad. La medida persigue finalidades constitucionalmente legítimas y de especial importancia, como la protección del ambiente, el agua, la salud, la biodiversidad, los territorios, el clima y los derechos de las generaciones presentes y futuras. Es idónea porque impide el despliegue comercial de una técnica respecto de la cual el legislador identifica riesgos relevantes. Su necesidad debe sustentarse demostrando que la regulación técnica, el licenciamiento individual y el seguimiento administrativo no ofrecen una respuesta suficiente frente a los efectos acumulativos, territoriales y de largo plazo. También la medida presenta elementos de proporcionalidad en sentido estricto, en cuanto no prohíbe toda explotación de hidrocarburos, sino determinadas modalidades de yacimientos no convencionales y el fracturamiento hidráulico multietapa con perforación horizontal; incorpora salvedades geológicas; mantiene la posibilidad de desarrollar actividades convencionales sometidas al régimen vigente; y establece alternativas transitorias para los contratos existentes. El expediente legislativo debe conservar y actualizar la evidencia científica, económica, sanitaria, ambiental e institucional que respalda esta ponderación, pues la defensa constitucional de la ley dependerá no solo de la importancia de sus
finalidades, sino de la demostración de que el Congreso valoró las alternativas regulatorias y adoptó una respuesta razonable frente a los riesgos identificados. En conclusión, la prohibición propuesta encuentra sustento en los artículos 8., 49, 58, 79, 80, 95, 114, 150, 287, 288, 332, 333, 334 y 360 de la Constitución Política; en los principios de prevención, precaución, desarrollo sostenible, participación ambiental, prevalencia del interés general y función ecológica de la propiedad; en la Ley 99 de 1993, la Ley Estatutaria 1751 de 2015, la Ley 1931 de 2018, la Ley 2169 de 2021 y la Ley 2294 de 2023; y en los compromisos internacionales incorporados mediante las leyes 164 y 165 de 1994, 1844 de 2017 y 2273 de 2022. La regulación administrativa expedida con anterioridad y la sentencia del Consejo de Estado de 2022 no impiden que el Congreso modifique la política pública y establezca una prohibición legal posterior. Tampoco los contratos, licencias o permisos vigentes confieren un derecho absoluto a continuar la actividad, aunque su terminación debe sujetarse a procedimientos claros y respetuosos de la buena fe, el debido proceso y la seguridad jurídica. Por estas razones, el Proyecto de Ley 011 de 2026 - Senado resulta jurídicamente viable en cuanto a su finalidad y objeto, sin perjuicio de la necesidad de precisar el régimen de transición contractual, la liquidación de los proyectos de investigación, la permanencia de las obligaciones ambientales, el alcance de la potestad reglamentaria y la derogatoria expresa de las normas sectoriales incompatibles con la nueva prohibición. ALCANCE DEL PROYECTO DE LEY 011 DE 2026 -SENADO En primer lugar, el artículo 1, relativo al objeto de la ley, busca establecer la prohibición en todo el territorio nacional de la exploración y explotación de hidrocarburos provenientes de yacimientos no convencionales asociados a areniscas bituminosas, hidratos de metano, gas asociado a mantos de carbón, areniscas y carbonatos apretados y lutitas. La disposición también pretende prohibir la utilización de la técnica de fracturamiento hidráulico multietapa en secciones horizontales, conocida como <i>fracking</i>, para la explotación de hidrocarburos en dichos yacimientos. Como finalidades principales de la iniciativa se contemplan la protección del medio ambiente y de la salud de las generaciones presentes y futuras, la prevención de los conflictos socioambientales relacionados con estas actividades extractivas y la contribución al cumplimiento de las metas asumidas por Colombia en el marco del Acuerdo de París, aprobado mediante la Ley 1844 de 2017. En segundo lugar, el artículo 2.º establece de manera específica la prohibición de utilizar el fracturamiento hidráulico multietapa en secciones horizontales para la explotación de hidrocarburos provenientes de yacimientos no convencionales. La prohibición comprende las formaciones asociadas a areniscas bituminosas, hidratos de metano, gas asociado a mantos de carbón, lutitas, areniscas apretadas y carbonatos apretados. De esta manera, la disposición concreta uno de los componentes centrales del objeto de la iniciativa, al impedir expresamente el	empleo de la técnica conocida como <i>fracking</i> en las formaciones geológicas señaladas y establecer un límite legal a su utilización dentro del territorio colombiano. En tercer lugar, el artículo 3.º dispone, de manera exclusiva y delimitada, la prohibición de explorar y explotar hidrocarburos provenientes de los yacimientos no convencionales expresamente identificados en el proyecto, entre ellos las areniscas bituminosas, los hidratos de metano, el gas asociado a mantos de carbón, las arenas y carbonatos apretados y las lutitas. El párrafo 1.º establece una excepción para las actividades de exploración y explotación realizadas en rocas naturalmente fracturadas y en formaciones de lidas o <i>cherts</i>; sin embargo, aclara que en la explotación de estas rocas tampoco podrá utilizarse el fracturamiento hidráulico multietapa en secciones horizontales. Por su parte, el párrafo 2.º determina que, como consecuencia de la nueva prohibición, quedarán sin vigencia los Contratos Especiales de Proyectos de Investigación, conocidos como CEPI, mediante los cuales se venían desarrollando los Proyectos Piloto de Investigación Integral. En cuarto lugar, el artículo 4.º establece el régimen de transición y liquidación aplicable como consecuencia de las prohibiciones previstas en los artículos 2.º y 3.º. La disposición determina que, a partir de la expedición de la ley, no podrán suscribirse, otorgarse, adicionarse, renovarse o prorrogarse contratos, concesiones, licencias o permisos ambientales relacionados con la exploración y explotación de los yacimientos no convencionales objeto de prohibición o con la utilización del fracturamiento hidráulico multietapa en secciones horizontales. Frente a los contratos de exploración y producción de hidrocarburos en yacimientos no convencionales que se encuentren vigentes, se establece que la Agencia Nacional de Hidrocarburos deberá presentar a los contratistas, en el orden señalado por la norma, alternativas como la celebración de un nuevo contrato para explorar o explotar yacimientos convencionales en la misma área contratada, el traslado de inversiones, la adjudicación de áreas sobre las cuales no se hayan otorgado derechos o la terminación del contrato por mutuo acuerdo, sin consecuencias adversas para las partes y sin que el contratista deba pagar las inversiones o compromisos exploratorios pendientes. Finalmente, se dispone que, si transcurren dos años sin que el contratista se acoja a alguna de estas alternativas, el contrato se entenderá terminado y deberá procederse a su liquidación, sin exigir el pago de las inversiones pendientes o remanentes correspondientes a los compromisos exploratorios pactados. En quinto lugar, el artículo 5. atribuye al Gobierno nacional, en cabeza del Ministerio de Minas y Energía, la responsabilidad de reglamentar la ley dentro del año siguiente a su promulgación. Esta reglamentación deberá desarrollar los aspectos relacionados con las definiciones y prohibiciones contempladas en los artículos 2.º y 3.º, con el propósito de garantizar la adecuada aplicación de la norma y hacer efectivos sus objetivos. En consecuencia, el Ministerio deberá precisar los elementos técnicos y operativos necesarios para implementar la prohibición,

armonizar el marco reglamentario vigente y coordinar las actuaciones de las entidades competentes, sin ampliar, reducir o modificar el alcance material de la prohibición establecida por el legislador. Finalmente, el artículo 6.º regula la vigencia de la iniciativa y establece que la ley comenzará a regir a partir de su promulgación. Asimismo, contempla una cláusula general de derogatoria, según la cual quedarán derogadas todas las disposiciones que resulten contrarias a la nueva regulación. Esto significa que, desde la entrada en vigor de la ley, las normas reglamentarias, administrativas o sectoriales incompatibles con la prohibición de explorar y explotar los yacimientos no convencionales señalados o de utilizar la técnica de fracturamiento hidráulico multietapa en secciones horizontales perderán su aplicabilidad en aquello que contradiga la nueva disposición legal. CONCEPTO DEL MINISTERIO DE MINAS Y ENERGÍA FRENTE AL ALCANCE DEL PROYECTO DE LEY 011 DE 2026 - SENADO En atención a la radicación del Proyecto de Ley 011 de 2026 - Senado, resulta necesario precisar que la discusión legislativa no debe plantearse como una elección simple entre protección ambiental y crecimiento económico, ni como una decisión entre prohibir el fracturamiento hidráulico y renunciar a toda posibilidad de garantizar la seguridad energética del país. El verdadero debate consiste en determinar si Colombia debe comprometer recursos públicos, capacidad institucional, territorio e inversiones de largo plazo en el desarrollo de yacimientos no convencionales cuya rentabilidad depende de variables geológicas, tecnológicas y externas altamente inciertas, o si debe orientar progresivamente esos recursos hacia una estrategia de diversificación económica y energética que reduzca la exposición del país a la volatilidad internacional del petróleo. Desde esta perspectiva, la aprobación del proyecto no constituye una decisión contraria a la inversión ni un abandono inmediato del sector de hidrocarburos, pues la iniciativa no prohíbe la exploración y explotación de yacimientos convencionales, no ordena el cierre general de la producción petrolera existente y no impide que el Estado continúe administrando los recursos convencionales bajo criterios de eficiencia, seguridad energética y responsabilidad ambiental. Precisamente, la prohibición recae específicamente sobre determinadas modalidades de yacimientos no convencionales y sobre el fracturamiento hidráulico multietapa en secciones horizontales, al tiempo que incorpora un régimen de transición para los contratos vigentes. Uno de los principales argumentos que, erróneamente, podrían presentarse en contra de la iniciativa legislativa, consiste en señalar que el contexto internacional atraviesa un nuevo auge petrolero y que, por consiguiente, Colombia debería	aprovechar los altos precios para desarrollar sus recursos no convencionales, atraer inversión extranjera y fortalecer los ingresos fiscales. Sin embargo, esta afirmación debe ser analizada con mayor profundidad, porque un incremento coyuntural del precio no equivale necesariamente a un crecimiento estructural y sostenido de la demanda. Durante 2026, buena parte del aumento del precio internacional respondió a las alteraciones de la oferta y de las rutas comerciales generadas por el conflicto en Oriente Medio. El Banco Mundial informó que el precio del Brent pasó de aproximadamente \$72 USD por barril al finalizar febrero a \$118 USD al cierre de marzo, un incremento asociado principalmente a las interrupciones del suministro, las restricciones logísticas y la incorporación de una prima de riesgo geopolítico. La misma entidad proyectó que, bajo un escenario de normalización gradual de la oferta, el Brent podría promediar \$86 USD en 2026 y descender a cerca de \$70 USD en 2027³. Por su parte, la Administración de Información Energética de Estados Unidos reportó que el Brent promedió \$85 USD en junio de 2026, cifra inferior en 32 USD al máximo registrado en abril, y proyectó un promedio cercano a \$74 USD para el tercer trimestre del año⁴. Estos datos muestran que el aumento reciente responde en gran medida a un choque internacional extraordinario y que la cotización puede corregirse con rapidez cuando se normalizan los flujos, aumenta la oferta o disminuye la percepción de riesgo. En este marco, es importante considerar que las guerras, las sanciones económicas, los bloqueos de rutas marítimas y las tensiones entre grandes productores deben entenderse como factores sistémicos que introducen volatilidad en el mercado petrolero. Estos acontecimientos pueden elevar temporalmente el precio debido al temor de una interrupción del suministro, al incremento de los costos de transporte y seguros y a la reducción de la capacidad disponible para atender la demanda. No obstante, esos mismos factores deterioran el crecimiento mundial, encarecen los insumos productivos, aumentan la inflación, reducen el consumo de combustibles y aceleran la adopción de medidas de eficiencia y sustitución energética. La Agencia Internacional de Energía registró durante 2026 reducciones importantes de la demanda como consecuencia de los altos precios, las dificultades logísticas y el debilitamiento de la actividad económica, aunque posteriormente se haya presentado una recuperación parcial del consumo. A mediano plazo, la misma entidad ha señalado que la demanda mundial podría aproximarse a una meseta ³ Agnolucci, Paolo, Nikita Makarenko y Kaltrina Temaj. "La interrupción del estrecho de Ormuz dispara los precios del petróleo". <i>Blogs del Banco Mundial</i> (blog), 8 de mayo de 2026. https://blogs.worldbank.org/en/opendata/strait-of-hormuz-disruption-sends-oil-prices-surging. ⁴ Administración de Información Energética de Estados Unidos (EIA). <i>Perspectivas energéticas de corto plazo (Short-Term Energy Outlook)</i>. Washington, D. C.: Departamento de Energía de los Estados Unidos. Consultado el 5 de agosto de 2026. https://www.eia.gov/outlooks/steo/report/.
hacia el final de la década, mientras la capacidad global de producción continúa aumentando, lo que puede generar presiones posteriores a la baja sobre los precios⁵. Por esto, no sería prudente justificar inversiones que requieren largos periodos de exploración, construcción de infraestructura, perforación, recuperación de capital y daños ambientales y sociales graves únicamente con base en precios elevados por una guerra. Es posible que, cuando los proyectos no convencionales colombianos alcanzaran una etapa comercial, la prima de riesgo internacional que hoy encarece el petróleo ya hubiera desaparecido y el mercado enfrentara condiciones de mayor oferta, menor crecimiento o sustitución progresiva de combustibles fósiles. Por ello, la coyuntura internacional tampoco puede trasladarse automáticamente a Colombia mediante comparaciones con Estados Unidos, Argentina u otros países productores. El desarrollo del fracking depende de condiciones geológicas, infraestructura previa, disponibilidad de servicios petroleros, acceso al agua, costos financieros, redes de transporte, capacidades institucionales y escalas de producción que difieren significativamente entre países. El éxito comercial observado en determinadas cuencas internacionales no garantiza que el mismo resultado pueda reproducirse en el territorio colombiano con costos equivalentes. Antes de generar regalías e impuestos, los proyectos no convencionales demandarían inversiones significativas en exploración, perforación, vías, ductos, tratamiento de aguas, transporte, monitoreo y abandono. Parte de esas inversiones estaría expuesta al riesgo de no recuperar su valor si los resultados geológicos no corresponden a las expectativas o si el precio internacional cae durante la vida del proyecto. En ese escenario, el país podría asumir costos ambientales, sociales, regulatorios y de infraestructura sin recibir los ingresos fiscales inicialmente proyectados. La aprobación de la prohibición constituye, por tanto, una decisión de administración preventiva del riesgo económico: evita comprometer al Estado y a los territorios con una apuesta de alta incertidumbre y permite dirigir la inversión hacia actividades con mayor estabilidad, diversificación tecnológica y capacidad de generar encadenamientos productivos duraderos. Frente al argumento de la pérdida de inversión extranjera, debe señalarse que la inversión no depende exclusivamente de la disponibilidad de recursos no convencionales. Los inversionistas también valoran la estabilidad normativa, la claridad de las reglas, la calidad de la infraestructura, la seguridad jurídica, la disponibilidad de capital humano, la capacidad de conexión al sistema energético y la existencia de proyectos con demanda asegurada. Una prohibición legal clara ⁵ Agencia Internacional de Energía (AIE). «En medio del aumento de las tensiones geopolíticas, los mercados petroleros enfrentan nuevas incertidumbres a medida que cambian los factores que impulsan el crecimiento de la oferta y la demanda». <i>Noticias de la AIE</i>, 17 de junio de 2025.	puede ofrecer mayor previsibilidad que un escenario prolongado de incertidumbre judicial, conflictividad territorial y modificaciones reglamentarias. Cabe destacar que, el régimen de transición previsto en el artículo 4 permite que los compromisos asociados a contratos vigentes puedan trasladarse, según las reglas que se adopten, hacia yacimientos convencionales o áreas alternativas, evitando que la totalidad de los recursos comprometidos salga del país. La inversión que no se destine al fracking puede orientarse hacia la exploración y producción responsable de recursos convencionales, el recobro técnicamente viable en campos existentes, la modernización de refinerías, la reducción de pérdidas y emisiones, la generación renovable, el almacenamiento de energía, las redes de transmisión, la electrificación del transporte, la eficiencia energética, los biocombustibles avanzados, el biogás, el hidrógeno de bajas emisiones y la fabricación nacional de bienes y componentes para la transición energética. En materia de autosuficiencia, también debe evitarse la idea de que la seguridad energética depende exclusivamente de incrementar las reservas petroleras mediante cualquier técnica disponible. La seguridad energética comprende la capacidad de garantizar un suministro confiable y asequible, pero también exige diversificar las fuentes, reducir la exposición a choques externos, mejorar la eficiencia del consumo, fortalecer la infraestructura, contar con almacenamiento y desarrollar sustitutos energéticos que partan de Fuentes No Convencionales de Energía Renovable. Un país puede disponer de recursos fósiles y continuar siendo vulnerable si depende de tecnologías importadas, de la cotización internacional, de insumos externos o de una infraestructura concentrada y poco resiliente. De igual forma, el país puede fortalecer su soberanía energética mediante generación distribuida, energías renovables, redes modernas, gestión de la demanda, movilidad eléctrica, bioenergía y producción descentralizada. El Plan Energético Nacional 2024-2054 de la Unidad de Planeación Minero-Energética - UPME estructura la seguridad energética alrededor de la eficiencia, la diversificación, la infraestructura, la movilidad sostenible, la industrialización y la innovación, y no exclusivamente a partir del aumento de la extracción petrolera⁶. En consecuencia, la aprobación del Proyecto de Ley 011 de 2026 - Senado no debe interpretarse como una renuncia a la autosuficiencia, sino como la decisión de construirla sobre una matriz más diversificada y menos vulnerable a los ciclos geopolíticos. En relación con las regalías, los impuestos y los dividendos provenientes del sector petrolero, debe reconocerse que estos recursos tienen una importancia real para ⁶ Unidad de Planeación Minero Energética (UPME). <i>Plan Energético Nacional 2024-2054. Tomo I</i>. Bogotá: UPME, 2025. https://docs.upme.gov.co/DemandayEficiencia/Documents/PEN_2024_2054/PDF1_PEN_2024-2054_Tomo_I.pdf

las finanzas nacionales y territoriales. El Fondo Monetario Internacional estimó que los combustibles fósiles representan aproximadamente el 10 % de los ingresos fiscales, el 35 % de las exportaciones y cerca del 4 % del valor agregado de la economía colombiana⁷. Negar esa importancia debilitaría la credibilidad de la posición gubernamental. Sin embargo, precisamente por ese peso fiscal y exportador, la dependencia constituye una fuente de vulnerabilidad: cuando el precio o la producción disminuyen, también caen los ingresos fiscales, se debilita la balanza externa y se reducen las regalías de los territorios productores. La respuesta regulatoria no puede consistir en prolongar indefinidamente esa dependencia mediante proyectos cada vez más costosos e inciertos, sino en utilizar de forma estratégica los ingresos de la producción convencional durante el periodo de transición para financiar nuevas capacidades productivas, fortalecer la inversión social y ampliar gradualmente la base tributaria. El propio Fondo Monetario Internacional - FMI ha advertido que una reducción abrupta de la producción tendría efectos fiscales y regionales importantes, pero también ha señalado que una transición bien administrada, acompañada por inversión renovable, diversificación exportadora, reconversión laboral y protección territorial, puede mitigar esos impactos⁸. Por consiguiente, no sería responsable afirmar que las regalías y los impuestos petroleros pueden ser reemplazados de manera inmediata por una única actividad económica. La sustitución debe ser gradual y apoyarse en un portafolio diversificado de fuentes de inversión e ingresos. En el sector energético, Colombia cuenta con oportunidades en generación solar y eólica, transmisión eléctrica, sistemas de almacenamiento, pequeñas soluciones distribuidas, eficiencia energética, movilidad sostenible, bioenergía, combustibles sostenibles e hidrógeno y sus derivados. El Banco Mundial ha estimado que el cumplimiento de las metas climáticas y energéticas del país requerirá inversiones adicionales de entre \$30.000 USD millones y \$ 60.000 millones USD hacia 2050, lo que representa una oportunidad significativa para movilizar capital privado, desarrollar cadenas nacionales de suministro y abrir nuevos mercados de exportación, particularmente en energía eólica costa afuera e hidrógeno⁹. ⁷ Fondo Monetario Internacional (FMI). <i>Colombia: Temas seleccionados. Informes de País del FMI</i>, núm. 2025/281. Washington, D. C.: Fondo Monetario Internacional, septiembre de 2025. https://www.imf.org/-/media/files/publications/cr/2025/english/1c0lea2025002-source-pdf.pdf ⁸ Marco Arena, Alberto García-Huitron, Bihong Huang, Daria Kolpakova, Roberto Perrelli, Alpa Shah y Philippe Wingender, <i>Impactos macrofiscales del plan de transición energética de Colombia. Documentos de Temos Seleccionados del Fondo Monetario Internacional</i>, núm. 2025/145 (Washington, D. C.: Fondo Monetario Internacional, 25 de noviembre de 2025), https://www.imf.org/en/publications/selected-issues-papers/issues/2025/11/25/macro-fiscal-impacts-of-colombias-energy-transition-plan-572090 ⁹ Grupo Banco Mundial. <i>Informe sobre clima y desarrollo de Colombia</i>. Washington, D. C.: Banco Mundial, julio de 2023. https://documents1.worldbank.org/curated/en/099072023124010841/pdf/P1781041ddec681e189c0147a01aebf1319573ff6d8d.pdf	La subasta de energía de largo plazo anunciada por el Ministerio de Minas y Energía en abril de 2026 demuestra, además, que existen mecanismos para atraer inversión privada mediante contratos estables que contribuyan simultáneamente a la confiabilidad del sistema y a la incorporación de fuentes renovables¹⁰. Con base en lo anteriormente mencionado, debemos destacar que la financiación de la transición tampoco debe recaer exclusivamente sobre el Presupuesto General de la Nación. En este caso, el país puede combinar recursos provenientes de la producción convencional durante su etapa de aprovechamiento, inversión privada nacional y extranjera, contratos de largo plazo, asociaciones público-privadas, banca de desarrollo, créditos concesionales, garantías multilaterales, fondos climáticos, bonos verdes, mecanismos de financiación combinada y recursos derivados de mercados de carbono sujetos a reglas de integridad. A ello debe sumarse la ampliación de la base económica mediante la reindustrialización, la agroindustria con valor agregado, la bioeconomía, el turismo sostenible, los servicios digitales, la producción de bienes para la transición energética y el aprovechamiento responsable de minerales requeridos por nuevas tecnologías. Estas actividades, además de generar impuestos y exportaciones, generan también empleos más distribuidos territorialmente y menos expuestos a la volatilidad de un único producto. La eficiencia energética constituye igualmente una fuente de ahorro fiscal y económico, pues reducir el consumo innecesario, las pérdidas y la dependencia de combustibles importados libera recursos que pueden destinarse a inversión social y productiva. De esta forma, el debate no debe limitarse a cuánto dinero podría producir eventualmente el fracking, sino incorporar cuánto capital podría inmovilizar, qué riesgos fiscales y ambientales podría trasladar al Estado y cuáles oportunidades alternativas dejarían de financiarse. Para los territorios productores, la transición debe acompañarse de medidas concretas que eviten que la prohibición se traduzca en pérdida de empleo, disminución abrupta de ingresos o abandono institucional. La aprobación del proyecto debe complementarse con una estrategia de diversificación productiva regional, formación y certificación de trabajadores, aprovechamiento de las competencias técnicas acumuladas por el sector de hidrocarburos y promoción de nuevas inversiones en los municipios afectados. Muchas capacidades existentes en ingeniería, metalmecánica, perforación, mantenimiento, logística, seguridad industrial y gestión de proyectos pueden transferirse hacia la geotermia, las redes eléctricas, la energía eólica, el hidrógeno, el almacenamiento, la restauración ambiental y el desmantelamiento responsable de infraestructura. Asimismo, una parte de los ingresos actuales del sector ¹⁰ Ministerio de Minas y Energía, «Gobierno lanza subasta de energía a largo plazo para blindar el sistema eléctrico y acelerar la transición energética en Colombia», <i>Sala de Prensa</i>, 22 de abril de 2026, https://www.minenergia.gov.co/es/sala-de-prensa/noticias-index/gobierno-lanza-subasta-de-energia-a-largo-plazo-para-blindar-el-sistema-electrico-y-acelerar-la-transicion-energetica-en-colombia/
convencional puede destinarse a fondos de estabilización y diversificación territorial, con metas verificables de empleo, formación, infraestructura y sustitución de ingresos. La transición será económicamente viable si las regiones productoras participan en su diseño y reciben oportunidades reales de inversión; no si simplemente se les exige asumir el costo de una decisión nacional. En definitiva, el contexto internacional de precios altos no constituye una razón suficiente para rechazar el Proyecto de Ley 011 de 2026 - Senado. Precisamente, los incrementos derivados de guerras y disrupciones geopolíticas representan señales de volatilidad y vulnerabilidad sistémica, no una garantía de rentabilidad permanente. Comprometer al país con una estrategia de fracking sustentada en una prima de guerra transitoria podría generar inversiones hundidas, dependencia tecnológica, conflictividad territorial y exposición a una caída futura de los precios. Por el contrario, aprobar la iniciativa permitiría establecer una señal regulatoria clara, mantener la explotación convencional dentro del marco legal vigente, ordenar la transición de los contratos relacionados con yacimientos no convencionales y dirigir los esfuerzos públicos y privados hacia una matriz de inversión más diversificada. Por estas razones, se considera conveniente que el Congreso de la República apruebe el Proyecto de Ley 011 de 2026, entendiendo que su finalidad no es cerrar las posibilidades económicas del país, sino evitar que la seguridad energética y fiscal dependa de una técnica de alta incertidumbre y de un mercado condicionado por conflictos que Colombia no controla. La verdadera soberanía energética no consiste en extraer todos los recursos posibles, sino en construir la capacidad económica, tecnológica e institucional para que el desarrollo nacional no quede sometido a la volatilidad del petróleo. CONCLUSIONES En mérito de lo expuesto, el Ministerio de Minas y Energía emite concepto positivo frente al Proyecto de Ley 011 de 2026- Senado en cuanto: i. El Congreso de la República es el órgano competente para prohibir el ejercicio de la técnica conocida como fracking, así como la exploración y producción de Yacimientos No Convencionales (YNC) de hidrocarburos, con fundamento en los artículos 114, 150, 332, 334 y 360 de la Constitución Política. ii. La medida, si bien representa una restricción a la libertad económica, es proporcional constitucionalmente, si se evalúa en relación con los derechos ambientales y sociales que busca salvaguardar. Destacando que la misma se sustenta a partir de un análisis técnico riguroso que da cuenta de : (i) los riesgos ambientales por el uso excesivo del agua; (ii) los riesgos ambientales por el uso excesivo de arena y tierra, (iii) los riesgos ambientales por contaminación de radiactividad; (iv) los riesgo	ambiental por contaminación de acuíferos; (v) los riesgos asociados al aumento se sismicidad; (vi) riesgos relacionados con la contaminación atmosférica; (vii) riesgos asociados a la salud pública. iii. La medida adopta esquemas que permiten garantizar la seguridad jurídica, la confianza legítima y la existencia de un régimen de transición adecuado para los inversionistas que actualmente realizan las actividades de prohibiría eventualmente la ley. iv. La medida incentiva la diversificación de las fuentes de energía, transitando hacia una matriz energética más sostenible, destacando la importancia de reducir la exposición a choques externos, mejorar la eficiencia del consumo de energía, fortalecer la infraestructura, contar con almacenamiento adecuado y desarrollar sustitutos energéticos que partan de la utilización de Fuentes No Convencionales de Energía Renovable. v. La medida busca mitigar la volatilidad fiscal de los ingresos derivados de la explotación del petróleo, propendiendo así por una diversificación de la producción, ante la inminencia de la reducción de la demanda mundial de los hidrocarburos en el marco de una transición energética global. Sin otro particular, reiteramos nuestro compromiso con el fortalecimiento del sector minero- energético y con el avance de una transición energética justa, sostenible y ordenada, en línea con los objetivos de política pública del Gobierno Nacional. En este sentido, este Ministerio continuará aportando insumos técnicos que contribuyan a la construcción de iniciativas normativas coherentes y alineadas con los desafíos del sector.