



MEMORIA JUSTIFICATIVA

PROYECTO DE DECRETO

Por el cual se fijan lineamientos para adelantar Proyectos Piloto Integrales de Investigación (“PPII”) sobre yacimientos no convencionales de hidrocarburos con la utilización de la técnica de fracturamiento hidráulico multietapa mediante perforación horizontal, y se dictan otras disposiciones

1. ANTECEDENTES, OPORTUNIDAD Y CONVENIENCIA

1.1. Antecedentes

La Constitución Política de Colombia de 1991 determina, en su artículo 332, que el Estado es propietario del subsuelo y de los recursos naturales no renovables. Igualmente, a través de su artículo 334, dispone que el Estado, por mandato de la ley, intervendrá en la explotación de los recursos naturales, entre otros, para racionalizar la economía con el fin de conseguir el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo de la preservación de un ambiente sano.

Por otra parte, los artículos 2 y 158 del Decreto Ley 1056 de 1953, Código de Petróleos, señalan que el petróleo es de propiedad estatal y sólo podrá explotarse en virtud de los contratos que se suscriban, al tiempo que, otorgan al Ministerio de Minas y Petróleos, hoy el Ministerio de Minas y Energía (el “MME”), la labor de fiscalizar la explotación de los yacimientos de petróleo con el objeto de impedir el agotamiento prematuro de los campos, el desperdicio de aceite o gas o, en general, una explotación contraria a la técnica o a la economía. Asimismo, el numeral 3 del artículo 7 de la Ley 1530 de 2012 establece que es función del Ministerio de Minas y Energía fiscalizar la exploración y explotación de los recursos naturales no renovables.

En materia de hidrocarburos, existen yacimientos convencionales y no convencionales, y diferentes técnicas para su exploración y explotación. Los yacimientos no convencionales (en adelante “YNC”) son aquellos que se caracterizan por tener una baja permeabilidad primaria y se les debe realizar estimulación para mejorar las condiciones de movilidad y recobro. Entre ellos se incluyen, gas y petróleo de lutitas, carbonatos apretados, gas metano asociado a los mantos de carbón, las arenas apretadas y arenas bituminosas.

Existen, además, diferentes técnicas para la exploración y explotación de los YNC. La técnica de fracturamiento hidráulico multietapa con perforación horizontal, a diferencia de la estimulación hidráulica vertical, es utilizada para extraer gas o petróleo de los yacimientos no convencionales de, entre otros, carbonatos apretados y gas y petróleo de lutitas. Sin embargo, no es utilizada para la exploración y explotación de todos los yacimientos no convencionales, como es el caso de las arenas bituminosas y el gas metano asociado a los mantos de carbón, entre otras.



En el 2012, el MME expidió la Resolución 18 0742, por medio de la cual señaló el procedimiento para la exploración y explotación de hidrocarburos en YNC, con el fin de que las personas garanticen el desarrollo sostenible de los recursos naturales no renovables, atendiendo las buenas prácticas de la industria.

Después, en el año 2013, de acuerdo con el Proyecto de Gestión del Conocimiento de Medio Ambiente adelantado por la Agencia Nacional de Hidrocarburos y el MME se evidenció la necesidad de establecer requerimientos técnicos para los pozos de exploración y producción de YNC y pozos inyectores asociados, en materia de diseño, construcción y operación.

Por esta razón, se expidió el Decreto 3004 de 2013, teniendo en cuenta que era necesario fijar los criterios y procedimientos aplicables a la exploración y explotación de hidrocarburos en YNC, e incorporar las especificaciones técnicas requeridas para lograr el aprovechamiento integral de los recursos naturales no renovables, bajo parámetros que condujeran a la observancia de las disposiciones ambientales vigentes. Conjuntamente con el Decreto 3004, fue expedida la Resolución 90341 de 2014, por la cual se establecieron los requerimientos técnicos y procedimientos para la exploración y explotación de hidrocarburos en yacimientos no convencionales.

De forma más reciente, el Plan Nacional de Desarrollo *“Pacto por Colombia, con Legalidad, Emprendimiento y Equidad para Todos”*, Ley 1955 de 2019, fijó diversos objetivos de política pública entre los cuales figura el pacto por los recursos minero-energéticos para el crecimiento sostenible y la expansión de oportunidades, el cual comporta el desarrollo minero energético con responsabilidad ambiental y social, y la seguridad energética para el desarrollo productivo. El artículo segundo de la Ley 1955 de 2019 determinó que el documento llamado las *“Bases del Plan Nacional de Desarrollo: Pacto por Colombia, pacto por la equidad”* es parte integral del Plan Nacional de Desarrollo.

Este documento, en desarrollo del Título IX *“Pacto por los recursos minero-energéticos para el crecimiento sostenible y la expansión de oportunidades”*, Capítulo B *“Seguridad energética para el desarrollo productivo”*, estableció que el Gobierno Nacional tiene por reto incrementar las reservas para preservar la autosuficiencia de hidrocarburos en el mediano y largo plazo, por lo cual, es necesario adelantar un diálogo nacional con la participación de expertos de alto nivel, y realizar investigaciones y exploraciones piloto, con el fin de identificar los principales riesgos asociados con el desarrollo de estos recursos, determinando si la regulación e institucionalidad actuales pueden garantizar su explotación de una manera responsable con el medio ambiente y las comunidades.

El mismo capítulo en cita de las bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, establece que el MME deberá evaluar la ejecución de planes piloto para obtener mayor información técnica sobre el desarrollo de la exploración y explotación de hidrocarburos en YNC.

La importancia de obtener hidrocarburos de YNC se debe a que, según el *“Informe de recursos y reservas 2019”* de la Agencia Nacional de Hidrocarburos, por primera vez las reservas de gas en Colombia redujeron su vida media útil a menos de diez años, pasando de 11,7 a 9,8 años en 2018.; y las reservas probadas de crudo se ubican en 6,2 años para 2018.



Además, se ha evidenciado la potencial prospectividad que existe en la exploración y explotación de hidrocarburos en YNC. Según estimaciones preliminares, los yacimientos no convencionales podrían aportar entre 8 y 22 años adicionales de reservas de crudo y entre 35 y 50 años de reservas de gas; incrementarían en 40% la inversión extranjera directa, generarían 68.000 nuevos empleos y generaría inversiones y encadenamientos que incrementarían el Producto Interno Bruto (PIB) del país en un 10%.

Países como Estados Unidos o Argentina apostaron por los YNC. Con este desarrollo, EE.UU. pasó de ser importador a exportador neto y, sobre todo, a garantizar cien años de reservas.

Como consecuencia de lo anterior, y con el fin de encontrar alternativas al desabastecimiento energético en el país, en octubre de 2018, el Gobierno Nacional designó una Comisión Interdisciplinaria Independiente para determinar la posible realización de la exploración de yacimientos en roca generadora mediante la utilización de la técnica de fracturamiento hidráulico multietapa con perforación horizontal, en forma segura, responsable y sostenible para las comunidades y el medio ambiente.

En abril de 2019, la Comisión Interdisciplinaria Independiente rindió el *“Informe sobre efectos ambientales (bióticos, físicos, sociales) y económicos de la exploración de hidrocarburos en áreas con posible despliegue de técnicas de fracturamiento hidráulico de roca generadora mediante perforación horizontal”*.

En su informe, esta comisión recomendó adelantar los PPII, indicando que:

Por su parte, las actividades de la etapa exploratoria para yacimientos no convencionales no difieren normalmente de las que se utilizan en yacimientos convencionales. Sin embargo, en algunos contratos vigentes en Colombia para exploración y producción de YRG la ANH ha aprobado la perforación de pozos horizontales para hacer fracturamiento hidráulico de prueba durante la etapa exploratoria.

Esta comisión recomienda darles tratamiento de Proyectos Piloto de Investigación Integral-PPII, que recomendamos caracterizar como experimentos de naturaleza científica y técnica sujetos a las más estrictas condiciones de diseño, vigilancia, monitoreo y control y, por tanto, de naturaleza temporal. Deberían poder ser suspendidos en cualquier momento por orden de la autoridad competente y, por ende, tener efectos potenciales limitados en su alcance y en el tiempo.

Para viabilizar los PPII (Proyecto Piloto de Investigación Integral), hay algunas condiciones que deben estar satisfechas antes de iniciar y otras que se deben completar en paralelo durante el mismo y como requisitos previos a una posible explotación de YRG con FHPH. Estas recomendaciones parten de la perspectiva ambiental, social e institucional propias del contexto colombiano (ver sección 14). Las condiciones mínimas que recomendamos se orientan a superar el dilema de política que erróneamente contrapone la sostenibilidad económica nacional a la sostenibilidad social y ambiental de los territorios.

Dicho informe recoge las principales conclusiones y recomendaciones de la Comisión Interdisciplinaria Independiente, cuyos integrantes escucharon las preocupaciones de comunidades de algunos territorios con potencial de hidrocarburos en YNC. Así mismo, la Comisión Interdisciplinaria Independiente de



Expertos señaló, de manera adicional, que uno de los objetivos prioritarios de los Proyectos Piloto Integrales de Investigación (en adelante, “PPII”) consiste en la puesta en marcha de una dinámica de participación ciudadana, diálogo social y transparencia activa que garantice el involucramiento ciudadano en su ejecución, particularmente de las comunidades en las áreas de influencia.

En desarrollo de este proceso, se debe permitir que las comunidades hagan seguimiento y monitoreo a los PPII, accedan a la información de manera oportuna y en lenguaje claro y se involucren en escenarios de planeación participativa, garantizando de esta manera las condiciones necesarias para la generación de confianza ciudadana respecto al uso de la técnica de fracturamiento hidráulico multietapa con perforación horizontal en YNC.

De ahí que es necesario señalar parámetros que permitan poner en marcha los PPII, con miras a obtener la información suficiente para evaluar el desarrollo de los proyectos, definiendo si existen las condiciones científicas, ambientales, institucionales, sociales y técnicas para avanzar a la etapa de exploración y explotación comercial sobre YNC de hidrocarburos con la utilización de la técnica de fracturamiento hidráulico multietapa mediante perforación horizontal.

Teniendo en cuenta lo anteriormente señalado, los PPII se deberán ejecutar de manera transparente, con participación ciudadana, con vocación científica, adelantando las actividades a través de una coordinación armónica entre las distintas instancias involucradas. En este sentido, para garantizar la transparencia se evidenció la conveniencia de establecer un centro a través del cual cualquier persona interesada pueda acceder de manera fácil a información relacionada con la ejecución de los PPII.

Sin embargo, se requiere de un marco normativo para adelantar los PPII. Ello debido a que, mediante auto del 8 de noviembre de 2018 el Consejo de Estado, en el marco del proceso de nulidad simple del Decreto 3004 de 2013 y la Resolución 90341 de 2014, suspendió de manera provisional dichas normas. Sin embargo, a pesar de la suspensión, mediante el auto del 17 de septiembre del año 2019, el Consejo de Estado autorizó la realización de PPII advirtiendo que:

(...) si el Gobierno Nacional tiene interés en investigar, dilucidar y explorar acerca de la viabilidad del procedimiento de fracturación hidráulica para la exploración y explotación de hidrocarburos en yacimientos no convencionales (YNC), podría adelantar los denominados PPII (PPII), contenidos en el Capítulo (14) del ‘Informe sobre efectos ambientales (bióticos, físicos y sociales) y económicos de la exploración de hidrocarburos en áreas con posible despliegue de técnicas de fracturamiento hidráulico de roca generadora mediante perforación horizontal’, presentado por la Comisión Interdisciplinaria Independiente que él mismo convocó, siempre y cuando se cumplan todas y cada una de las etapas fijadas en el mismo.

Teniendo en cuenta que para la correcta ejecución de los PPII se debe trabajar de manera articulada y coordinadora entre diferentes entidades estatales, se estima conveniente crear una comisión intersectorial, El artículo 45 de la Ley 489 de 1998, por medio de la cual se dictan normas sobre organización y funcionamiento de entidades del orden nacional, establece que el Gobierno nacional podrá crear comisiones intersectoriales para la coordinación y orientación superior de la ejecución de ciertas



funciones y servicios públicos, cuando por mandato legal o en razón de sus características, estén a cargo dos o más ministerios, departamentos administrativos o entidades descentralizadas.

1.2 Oportunidad

Conforme a lo señalado en las *“Bases del Plan Nacional del Desarrollo 2018-2022: Pacto por Colombia, pacto por la Equidad”*, Título *“IX. Pacto por los recursos minero energéticos para el crecimiento sostenible y la expansión de oportunidades”*, Capítulo *“B. Seguridad energética para el desarrollo productivo”*, específicamente en el numeral *“2.) Viabilidad de nuevas fuentes de hidrocarburos”* dentro del acápite *“a. Objetivo 1. Promover las nuevas tendencias energéticas”*, el Gobierno Nacional, en cabeza del MME, deberá estudiar la viabilidad de la exploración y explotación de YNC para lo cual se deberá evaluar la ejecución de planes piloto para obtener mayor información técnica sobre el desarrollo de esta actividad¹. Asimismo, el Consejo de Estado advirtió que si el Gobierno tenía interés en realizar los PPII podría hacerlo, sin que ello implicará una violación a la suspensión provisional del Decreto 3004 de 2013 y la Resolución 90341 de 2014.

Ahora bien, las Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 no señalan un término específico para que el Gobierno Nacional realice las correspondientes gestiones en la materia. Sin embargo, atendiendo que el Plan Nacional de Desarrollo es el programa de gobierno para un cuatrienio, en este caso, 2018-2022, las actuaciones tendientes a materializar sus fines, se deberán desplegar dentro de estos cuatro años para lograr las metas descritas en las Bases del Plan Nacional de Desarrollo, razón por la cual el Gobierno Nacional se encuentra en oportunidad para presentar el presente decreto.

1.3 Conveniencia

Aunado a lo expuesto en los numerales anteriores, las *“Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022: Pacto por Colombia – Pacto por La Equidad”* señalan que, el Gobierno Nacional desarrollará una política para que, utilizando herramientas innovadoras, se garantice la seguridad energética para el desarrollo del país, con un suministro eficiente de energéticos a corto, mediano y largo plazo, de manera responsable con el medio ambiente y las comunidades, que contribuya a la competitividad del país y a la calidad de vida de los ciudadanos.

Por primera vez, en más de dos décadas, las reservas de gas natural están por debajo de los diez años debido al aumento en el consumo, los pocos descubrimientos y la declinación de campos clave como Chuchupa y Ballena, en el departamento de La Guajira.

Por su parte en petróleo, el país actualmente cuenta con reservas para 6,2 años escenario que impone una alta incertidumbre para el futuro cercano para un país donde los hidrocarburos tienen un papel fundamental en la economía y en el cierre de brechas sociales.

¹ Recomendación del Consejo Nacional de Planeación.



Los hidrocarburos contribuyen con el 5% del PIB, aportaron \$15 billones de regalías en el bienio 2019-2020, y el 12% de los ingresos corrientes de la Nación entre 2015 y 2018. De acuerdo con estimaciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el incremento de 1 USD en el precio del petróleo genera un ingreso marginal promedio para el Gobierno nacional Central de \$331 mm, 175 mm de ingresos tributarios y 156 de dividendos de Ecopetrol.

Así, la escasez de oferta de hidrocarburos y su consecuente impacto en el precio y tasa de cambio nos afectaría a todos los colombianos. Afectaría a las más de nueve millones de familias que usan gas natural en sus hogares y a todos los ciudadanos que utilizan sus carros día a día o usan transporte masivo.

Por lo que se sigue, el Gobierno nacional encuentra en la exploración y explotación de los YNC una oportunidad de incrementar las reservas para preservar la autosuficiencia de hidrocarburos en el mediano y largo plazo. Para ello plantea que es necesario adelantar un diálogo nacional y realizar los PPII, con el fin de identificar los principales riesgos operacionales, ambientales y sociales, asociados con esta técnica para la extracción de hidrocarburos, determinar si la regulación e institucionalidad actuales pueden garantizar su explotación de una manera responsable con el medio ambiente y las comunidades, y generar conocimiento y evidencias para tomar decisiones sobre la producción comercial mediante esta técnica.

Teniendo en cuenta lo precedente, no hay que perder de vista que el Plan Nacional de Desarrollo establece que el MME debe dar viabilidad a nuevas fuentes de hidrocarburos para lo cual fue propuesto el desarrollo de los PPII. La investigación a través de los PPII, en conjunto con la ejecución de actividades de extracción de hidrocarburos costa afuera, el estudio de nuevas alternativas de fuentes energéticas como la biomasa, la geotermia, entre otros, y la consolidación de la entrada de las FNCER (Fuentes No Convencionales de Energía Renovable), se busca cumplir con la promoción de nuevas tendencias energéticas para el país.

Por otro lado, resulta conveniente expedir un decreto en vista que tanto la comisión de expertos, como el Consejo de Estado, afirman que los PPII permitirán evaluar si el país está preparado desde diversos puntos de vista para explorar y explotar los YNC a través del fracturamiento hidráulico multietapa con perforación horizontal. Así las cosas, es necesario expedir un decreto en el que se asignen funciones claras a las diferentes entidades que se encuentran participando en la ejecución de los PPII y las cuales no únicamente hacen parte del Sector de Minas y Energía. Esto para crear un marco institucional robusto que propenda por la cooperación entre las entidades estatales participantes, para el correcto cuidado del medio ambiente y de la preservación de la salud de las comunidades que están en el área de influencia de los proyectos.

Por consiguiente, es necesario recordar que, por una parte, el Ministerio de Minas y Energía, conforme al Decreto 381 de 2012, específicamente acorde al artículo segundo (funciones), es el encargado de formular, adoptar, dirigir y coordinar la política sobre las actividades relacionadas con el aprovechamiento integral de los recursos naturales no renovables y de la totalidad de fuentes energéticas del país. Además, tiene por función formular políticas orientadas a que las actividades que desarrollen las empresas del sector minero-energético garanticen el desarrollo sostenible de los recursos naturales no renovables y adoptar los planes de desarrollo del sector minero energético del país, en concordancia con los planes nacionales de desarrollo y con la política del Gobierno Nacional.



En el caso del Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, le corresponde, de conformidad con el Decreto 3570 de 2011, específicamente en su artículo segundo (funciones), el diseñar y regular las políticas públicas y las condiciones generales para el saneamiento del ambiente, y el uso, manejo y aprovechamiento, conservación y restauración y recuperación de los recursos naturales y apoyar a los demás ministerios y entidades estatales, en la formulación de las políticas públicas, de competencia de los mismos, que tengan implicaciones de carácter ambiental y desarrollo sostenible, y establecer los criterios ambientales que debe ser incorporados en esta formulación de las políticas sectoriales.

Por último, en el caso del Ministerio de Salud y Protección Social, el Decreto 4107 de 2011, artículo segundo (funciones), dispuso que esta cartera tuviera la responsabilidad de formular la política, dirigir, orientar, adoptar y evaluar la ejecución, planes, programas y proyectos del Gobierno Nacional en materia de salud y salud pública. Adicionalmente, le corresponde la articulación de las acciones del Estado, la sociedad, la familia, el individuo y los demás responsables de la ejecución de las actividades de salud, riesgos profesionales y promoción social y, también, Proponer y desarrollar, en el marco de sus competencias, estudios técnicos e investigaciones para la formulación, implementación y evaluación de políticas, planes, programas y proyectos en materia de salud y promoción social.

2. ÁMBITO DE APLICACIÓN

El decreto reglamentario tiene por objeto fijar los lineamientos para adelantar actividades de exploración en PPII sobre YNC de hidrocarburos con la utilización de la técnica de fracturamiento hidráulico multietapa mediante perforación horizontal.

El decreto está dirigido a todas las entidades públicas que tienen incidencia en la ejecución de los PPII, a las empresas que estén interesadas en ejecutar los PPII y a las comunidades de los territorios donde se vayan a ejecutar los PPII.

3. VIABILIDAD JURÍDICA

3.1. Análisis expreso y detallado de las normas que otorgan la competencia para la expedición del correspondiente acto

- Constitución Política de 1991:

Artículo 189. Corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa:

(...)

11. Ejercer la potestad reglamentaria, mediante la expedición de los decretos, resoluciones y órdenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes.



- **Decreto Ley 1056 de 1953, por el cual se expide el Código de Petróleos:**

Artículo 2º. El petróleo de propiedad de la Nación sólo podrá explotarse en virtud de los contratos vigentes celebrados con anterioridad a este Código, y de contratos que se inicien y perfeccionen de conformidad con él.

Artículo 158. El Ministerio de Minas y Petróleos ejercerá de manera constante la vigilancia sobre la forma como se efectúe la explotación de los yacimientos de petróleo de propiedad nacional, con el objeto de impedir el agotamiento prematuro de los campos, el desperdicio de aceite o gas o, en general, una explotación contraria a la técnica o a la economía.

- **Ley 1955 de 2019. Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad:**

Artículo 2o. Parte integral de esta ley. El documento denominado “Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022: Pacto por Colombia, pacto por la equidad”, elaborado por el Gobierno nacional con la participación del Consejo Superior de la Judicatura y del Consejo Nacional de Planeación, y construido desde los territorios, con las modificaciones realizadas en el trámite legislativo, es parte integral del Plan Nacional de Desarrollo, y se incorpora a la presente Ley como un anexo.

- **Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022:**

Título IX. Pacto por los recursos minero energéticos para el crecimiento sostenible y la expansión de oportunidades. Capítulo B. Seguridad energética para el desarrollo productivo. “2.) Viabilidad de nuevas fuentes de hidrocarburos”.

- **Ley 489 de 1998, por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones:**

Artículo 45. Comisiones intersectoriales. El Gobierno Nacional podrá crear comisiones intersectoriales para la coordinación y orientación superior de la ejecución de ciertas funciones y servicios públicos, cuando por mandato legal o en razón de sus características, estén a cargo de dos o más ministerios, departamentos administrativos o entidades descentralizadas, sin perjuicio de las competencias específicas de cada uno de ellos.

El Gobierno podrá establecer la sujeción de las medidas y actos concretos de los organismos y entidades competentes a la previa adopción de los programas y proyectos de acción por parte de la Comisión Intersectorial y delegarle algunas de las funciones que le corresponden.



Las comisiones intersectoriales estarán integradas por los ministros, directores de departamento administrativo, superintendentes y representantes legales de los organismos y entidades que tengan a su cargo las funciones y actividades en referencia.

En atención a la facultad reglamentaria del Presidente de la República, que es otorgada por el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política y la cual corresponde a *“la producción de un acto administrativo que hace real el enunciado abstracto de la ley para encauzarla hacia la operatividad efectiva en el plano de lo real”*², el Gobierno Nacional, a través del presente decreto, reglamentará la ejecución de los PPII, para la búsqueda de alternativas que garanticen la seguridad energética del país, en vista que la misma puede estar en riesgo por el posible agotamiento de los recursos naturales no renovables a mediano plazo.

Así las cosas, y en cumplimiento de lo dispuesto tanto en el Plan Nacional de Desarrollo para los años 2018 – 2022, como en sus bases, es necesaria la reglamentación de los PPII, con el fin que su ejecución sea adelantada y acompañada por diferentes sectores del Gobierno Nacional, como es el Sector de Minas y Energía, el Sector Ambiente y el Sector Salud.

Como consecuencia de la búsqueda en la articulación de estos sectores, es necesaria la creación de las comisiones intersectoriales, para que, de esta forma, las mismas adelanten el control, el manejo de información, entre otras funciones, en el marco de la ejecución de los PPII de una forma coordinada.

3.2. La vigencia de la ley o norma reglamentada o desarrollada

El artículo 189 numeral 11 de la Constitución Política de Colombia, se encuentra vigente y no ha sido objeto de modificaciones.

Los artículos 2 y 158 del Decreto Ley 1056 de 1953, *“Por el cual se expide el Código de Petróleos”*, el cual se publicó el 16 de mayo de 1953, se encuentran vigentes. Esto a pesar de que la Ley 1056 de 1953 ha sido objeto de varias modificaciones.

El artículo 45 de la Ley 489 de 1998, *“Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones”*, se encuentra sin modificar, por tanto, está vigente en el ordenamiento jurídico.

La Ley 1955 del 2019, *“Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”*, se publicó en el Diario Oficial No. 50.964 de 25 de mayo 2019 y se encuentra vigente. A su vez, conforme al artículo 2 de la Ley 1955 de 2019, el documento denominado *“Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022: Pacto por Colombia, pacto por la equidad”*, es parte integral del Plan Nacional de Desarrollo, razón por la cual se encuentra igualmente vigente.

² Corte Constitucional. Sentencia de C-810 de 2014.



3.3. Las disposiciones derogadas, subrogadas, modificadas, adicionadas o sustituidas, si alguno de estos efectos se produce con la expedición del respectivo acto

El proyecto normativo no deroga, subroga, o sustituye ninguna norma existente relacionada con la materia. Sin embargo, modifica la Parte 2 del Libro 2 del Decreto Único Reglamentario del Sector Minas y Energía 1073 de 2015, en el sentido de incluir la Sección 1A, relacionada con la ejecución de los PPII.

3.4. Revisión y análisis de decisiones judiciales de los órganos de cierre de cada jurisdicción que pudieren tener impacto o ser relevantes para la expedición del acto.

De conformidad con la revisión realizada por el Coordinador de Defensa Judicial de la Oficina Asesora Jurídica del MME, se encontró que el Consejo de Estado profirió auto el 8 de noviembre de 2018, en el marco del proceso de simple nulidad que actualmente cursa en el Consejo de Estado en contra del Decreto 3004 de 2013 y la Resolución 90341 de 2014. Dicho auto, en su parte resolutive, decidió suspender los actos administrativos antes mencionados fundamentado en la aplicación del principio de precaución ambiental.

Posteriormente, como consecuencia de un recurso de súplica presentado por el MME en contra del auto anteriormente mencionado, el Consejo de Estado profirió el auto del día 17 de septiembre del año 2019, mediante el cual autorizó la realización de los PPII advirtiendo que:

(...) si el Gobierno Nacional tiene interés en investigar, dilucidar y explorar acerca de la viabilidad del procedimiento de fracturación hidráulica para la exploración y explotación de hidrocarburos en yacimientos no convencionales (YNC), podría adelantar los denominados PPII (PPII), contenidos en el Capítulo (14) del ‘Informe sobre efectos ambientales (bióticos, físicos y sociales) y económicos de la exploración de hidrocarburos en áreas con posible despliegue de técnicas de fracturamiento hidráulico de roca generadora mediante perforación horizontal’, presentado por la Comisión Interdisciplinaria Independiente que él mismo convocó, siempre y cuando se cumplan todas y cada una de las etapas fijadas en el mismo.

Conforme a lo anterior, se concluye que la suspensión provisional de los efectos del Decreto 3004 de 2013 y la Resolución 90341 de 2014, no incluye la posibilidad de que el Gobierno nacional desarrolle los PPII, incluyendo lo dispuesto en el proyecto de decreto, por cuanto este, fija los lineamientos que se deben seguir para adelantarlos, en consideración a lo decidido por el Consejo de Estado, así como por el Congreso de la República en el Plan Nacional de Desarrollo.

4. IMPACTO ECONÓMICO

La expedición del presente acto administrativo no genera un impacto económico. Su objeto es establecer los criterios para la implementación de los PPII sobre YNC de hidrocarburos con la utilización de la técnica de fracturamiento hidráulico multietapa en roca generadora mediante perforación horizontal, que por



definición, son experimentos de naturaleza científica, técnica y temporal, que no tienen fines comerciales. Tales experimentos los realizarán una o varias empresas y no el Estado colombiano.

De cualquier modo, la implementación de este decreto representa el estudio de una alternativa para encontrar recursos energéticos que permitan incrementar las reservas y evitar así el desabastecimiento energético del país. Los resultados de los estudios realizados en el marco de los PPII generarán información relevante para evaluar la técnica aplicada en territorio colombiano y determinar si se cumplen las condiciones para proceder con la exploración y explotación comercial en las áreas con potencial de hidrocarburos en YNC. También servirá para tomar medidas de mejora, si las hay, en cuanto a la institucionalidad, a lo social, a lo técnico, a lo ambiental, a lo normativo, etc.

Igualmente, como lo establece el Plan Nacional de Desarrollo, el Sector de Minas y Energía es un motor de crecimiento económico del país al ser una alternativa para la inversión extranjera, generador de regalías, impuestos y contraprestaciones a favor de la Nación, lo cual se consolida como un camino para reducir la pobreza y generar desarrollo territorial.

Con respecto a lo anterior, el Plan Nacional de Desarrollo estableció que:

[...] para garantizar la seguridad del abastecimiento energético se requiere el desarrollo de distintas formas de generación, consolidar las fuentes actuales y promover la participación del país en el mercado energético internacional. La seguridad energética representa para Colombia una oportunidad irreplicable de fortalecer la competitividad nacional y propiciar el desarrollo regional y de otros sectores. Para lograr este objetivo, se requiere consolidar el sector como dinamizador del desarrollo de territorios sostenibles y adelantar acciones que aseguren agilidad, oportunidad y coordinación en la toma de decisiones de las entidades gubernamentales nacionales y territoriales, para garantizar su aprovechamiento ordenado y responsable.

Así las cosas, el Gobierno Nacional al reglamentar la ejecución de los PPII, está explorando alternativas para explotar recursos naturales de manera responsable con las comunidades y el medio ambiente que generen mayores ingresos y desarrollo para el país.

5. DISPONIBILIDAD PRESUPUESTAL

No se requiere disponibilidad presupuestal para la expedición e implementación del Decreto Reglamentario objeto de esta memoria.

6. IMPACTO MEDIO AMBIENTAL, SOCIAL Y/O SOBRE EL PATRIMONIO CULTURAL

Lo que se busca con la expedición de este Decreto reglamentario es realizar investigaciones y exploraciones piloto, con el fin de verificar si la regulación e institucionalidad pueden garantizar una explotación de manera responsable con el medio ambiente y las comunidades. A su vez verificar si se logran mitigar los riesgos operacionales, ambientales y sociales, asociados al desarrollo de YNC de hidrocarburos a través de la técnica fracturamiento hidráulico multietapa con perforación horizontal.



En este sentido, los impactos medio ambientales y sociales se conocerán a partir de la implementación de los PPII, conforme a los lineamientos fijados en el decreto objeto de la presente memoria justificativa.

A partir de la recomendación 13.2 de la Comisión Interdisciplinaria Independiente de Expertos que señaló la importancia de *“construir confianza entre las comunidades, las instituciones y las empresas para avanzar en la exploración y los proyectos piloto”*, el presente decreto define, en los artículos 2.2.1.1.1A.3.2 al 2.2.1.1.1A.3.5, las herramientas que perseguirán tal propósito. En su conjunto dichos artículos agrupan la estrategia de participación ciudadana y diálogo social para los PPII en yacimientos no convencionales.

El MME asumió la estrategia como una oportunidad concreta para hacer de la participación ciudadana y del diálogo social elementos transversales a todo el desarrollo de los PPII, por un lado, considerando el rango constitucional de la participación ciudadana en Colombia y, por el otro, entendiendo el diálogo social como un proceso y no como un evento.

Del mismo modo, estas herramientas perfilan la construcción de un nuevo modelo de relacionamiento territorial en el sector hidrocarburos, que permita compartir visiones de bienestar y acuerdos de convivencia entre las diversas culturas e intereses, tal como lo indicó la Comisión Interdisciplinaria Independiente de Expertos.

Adicionalmente, en cuanto al relacionamiento social, se incluyeron requerimientos sociales como: los estándares de relacionamiento social que los Contratistas PPII deberán cumplir en materia de diálogo informado, transparencia y evaluación de los impactos de operación. De acuerdo con lo anterior, se define las Mesas Territoriales de Diálogo y Seguimiento y en la puesta en marcha de un sistema de peticiones, quejas, reclamos y sugerencias.

7. CONSULTA

Conforme a lo señalado en el artículo 7 de la Ley 1340 de 2009 y sus actos administrativos reglamentarios, se respondió al cuestionario establecido por la Superintendencia de Industria y Comercio para evaluar la incidencia sobre la libre competencia de los mercados. La respuesta al conjunto de preguntas fue negativa, en la medida en que con el acto administrativo se busca adelantar proyectos con finalidades de investigación, de carácter científico y temporal.

Así mismo, la sola emisión de este acto administrativo no genera una incidencia directa para las comunidades indígenas, ni minorías reconocidas constitucional y legalmente.

8. PUBLICIDAD

En cumplimiento de lo señalado en el numeral octavo del artículo octavo de Ley 1437 de 2011 y el artículo 2.1.2.1.14. del Decreto 1081 de 2015, el proyecto de decreto se publica por parte del MME, teniendo en cuenta que se trata de un tema de interés general, la naturaleza de los grupos interesados y en atención a la complejidad del tema, por cuanto contiene los lineamientos para realizar experimentos de naturaleza



científica, técnica y temporal en materia de exploración y explotación de YNC de hidrocarburos con la utilización de la técnica de fracturamiento hidráulico de roca generadora mediante perforación horizontal.

El proyecto de decreto se publicó entre el 26 de diciembre de 2019 y el 20 de enero de 2020 para comentarios de los interesados, los cuales fueron debidamente analizados.

La constancia de publicación emitida por la oficina de TIC del Ministerio de Minas y Energía hace parte de esta memoria justificativa.

9. CONCEPTO DEL DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

No aplica por cuanto el acto administrativo no establece nuevos trámites como lo dispone el artículo 2.1.2.1.11 del Decreto 1609 de 2015.

10. MATRIZ RESUMEN OBSERVACIONES Y COMENTARIOS

[*]

11. INFORME GLOBAL DE LAS OBSERVACIONES Y COMENTARIOS

[*]

La presente Memoria Justificativa fue elaborada el 26 de diciembre de 2019.

LUCAS ARBOLEDA HENAO

Jefe Oficina Asesora Jurídica
MME

JOSÉ MANUEL MORENO

Director de Hidrocarburos
MME

LUISA FERNANDA BACCA BENAVIDES

Jefe Oficina de Asuntos Ambientales y Sociales



MME

Proyectó: Mariana Duque Gómez
Revisó: Agustín Gutiérrez Soto/ Paola Galeano Echeverri/ Julio Cesar Vaca
Aprobó: Lucas Arboleda Henao
José Manuel Moreno
Luisa Fernanda Bacca