

PROPUESTA DE LEY ORGÁNICA DE HIDROCARBUROS EN COLOMBIA



ROBERTO JOSE GUERRERO TELLEZ
DANIEL CALVACHE MOSQUERA

UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER
FACULTAD FISICOQUIMICA
ESCUELA DE INGENIERIA DE PETROLEOS
BUCARAMANGA
2017

PROPUESTA DE LEY ORGÁNICA DE HIDROCARBUROS EN COLOMBIA



ROBERTO JOSE GUERRERO TELLEZ
DANIEL CALVACHE MOSQUERA

Trabajo de Grado presentado como requisito parcial para optar al
Título de INGENIERO DE PETRÓLEOS

DIRECTOR:
OSCAR VANEGAS ANGARITA
INGENIERO DE PETRÓLEOS

UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER
FACULTAD FÍSICOQUÍMICA
ESCUELA DE INGENIERÍA DE PETRÓLEOS
BUCARAMANGA
2017

AGRADECIMIENTOS

Los proponentes de la siguiente investigación dan sus sinceros agradecimientos a:

UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER por habernos acogido en sus aulas para formarnos como profesionales.

FACULTAD DE INGENIERIA FISICO QUIMICAS, por ampliar nuestro conocimiento y permitirnos ser parte de su entorno.

Ing. OSCAR VANEGAS ANGARITA, por dedicar su tiempo para poder realizar nuestro trabajo investigativo

Todas aquellas personas que de una u otra manera contribuyeron a la realización del presente trabajo.

DEDICATORIA

A DIOS, por darme la vida y ser parte de una familia que me apoya y me ayuda en cualquier situación. A mi padre FRANCISCO, por ser mi baluarte, mi ejemplo a seguir, mi guía y mi sostén durante todo mi proceso formativo como persona y como Ingeniero. A mi madre MARÍA FERNANDA, por estar siempre allí, motivarme con su ejemplo, dándome fuerzas y enseñanzas para seguir adelante y no caer ante las adversidades. A mi abuela BEATRIZ, por iluminarme desde el cielo para alcanzar mis sueños y metas que se empiezan a materializar. A mi abuela AMALIA, que con su experiencia me ha dado consejos llenos de sabiduría, primando a DIOS y enseñándome el mejor camino. A mi abuelo GERARDO, que siempre me enseñó la alegría de vivir y disfrutar cada momento. A mi bisabuela LUCIA, por estar siempre allí, pendiente de mí y enseñándome desde muy pequeño el valor de la humildad, siendo siempre un apoyo incondicional en mi vida. A toda mi familia, sin ellos no habría sido posible este logro, siempre siendo el pilar fundamental para mi vida. Y a todas aquellas personas que hicieron posible este sueño que he logrado y que han sido apoyo incondicional.

DANIEL

A DIOS por concederme la vida, regalarme dos madres, sus bendiciones y ser el capitán que dirija este barco tan maravilloso llamado vida. A mi madre por regalarme la vida, por su incansable entrega, amor y esfuerzo, ya que es mi inspiración para salir adelante, por eso hoy puedo disfrutar de este éxito. Gracias mami. A mi tía DOLLY, por ser la otra madre que la vida me regalo. Por enseñarme que todo es posible en la vida siempre y cuando te propongas a lograrlo, sin su apoyo nada de esto hubiese sido realidad, gracias por creer en mi Tía. A mis hermanos Ángel y Mauricio, por apoyarme, aconsejarme y sentirse orgullosos de mí. A mi padre por ser parte de mi formación personal, sus consejos y enseñanzas que son vitales para mi vida. A mi abuela EFIGENIA, por su cariño, comprensión, que desde lejos siempre me apoyo. A toda mi familia incluyendo los más cercanos y más lejanos, sé que en todos ustedes siempre encontrare una mano confiable y amiga. A mis amigos de estudio, por todos los momentos compartidos, a todos, gracias por su amistad.

ROBERTO JOSE

TABLA DE CONTENIDO

	pág.
INTRODUCCIÓN	12
1.- PROBLEMA DE INVESTIGACION	16
1.1 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	16
1.1.1 Pregunta de investigación	17
1.2 OBJETIVOS	17
1.2.1 Objetivo general	17
1.2.2 Objetivos específicos	18
1.3 JUSTIFICACIÓN	18
1.4 MARCO TEÓRICO	19
1.4.1 Antecedentes legislativos de la industria extractiva colombiana	19
1.4.2. Antecedentes del sistema de contratación petrolera en Colombia	24
1.4.3 El sistema de contratación actual en hidrocarburos es regresivo	26
1.4.4 Visión con aras a un mejor futuro	27
1.4.5. Proyecto de ley orgánica	27
1.4.6 Apertura y reprimarización de la economía colombiana	30
1.5. ASPECTOS METODOLÓGICOS	32
1.5.1. Adquisición y revisión del material bibliográfico	32
1.5.2 Recopilación de información para el desarrollo del plan	32
1.5.3 Elaboración de la propuesta de ley.	32
2.- HISTORIA PETROLERA DE COLOMBIA: ANTECEDENTES Y MARCO REGULADORIO DE LOS HIDROCARBUROS EN COLOMBIA. RECESIÓN DE ECOPETROL (2003).	34
2.1. HISTORIA PETROLERA DE COLOMBIA.	34
2.1.1 Antecedentes	34
2.1.2 Marco Regulatorio de los hidrocarburos en Colombia	37
2.1.3. Marco regulatorio a partir de la creación de ECOPETROL	45

2.1.4. Recesión de ECOPETROL como administradora de recursos (2003)	53
3.- POLÍTICA PETROLERA DEL NUEVO SIGLO: ANÁLISIS DE LA AGENCIA NACIONAL DE HIDROCARBUROS (ANH) Y SU INFLUENCIA EN LA ECONOMÍA DEL PAÍS.	57
3.1. LA POLÍTICA PETROLERA DEL NUEVO SIGLO	57
3.1.1 Marco normativo.	57
3.1.2 El sistema contractual actual es arcaico y colonial	63
3.1.3 Renta petrolera colombiana después de la creación de la ANH	65
3.1.4 Los impactos ambientales sociales de la industria de los hidrocarburos	67
3.2. ANÁLISIS DE LA ANH Y SU INFLUENCIA EN LA ECONOMÍA DEL PAÍS	73
3.2.1 Análisis sobre la ANH	76
3.2.2 Influencia de la ANH en la economía del país	80
4.- PROPUESTA DE LEY ORGÁNICA DE HIDROCARBUROS	82
5. CONCLUSIONES	83
6. RECOMENDACIONES	85
BIBLIOGRAFIA	88
ANEXO A: PROPUESTA DE LEY ORGÁNICA DE HIDROCARBUROS	92

RESUMEN

TITULO: PROPUESTA DE LEY ORGANICA DE HIDROCARBUROS EN COLOMBIA.*

AUTORES: CALVACHE MOSQUERA, Daniel**
GUERRERO TELLEZ, Roberto Jose**

PALABRAS CLAVES: Ley orgánica, Agencia Nacional de Hidrocarburos, ECOPETROL, regalías, recursos no renovables, petróleo, reprimarización de la economía.

DESCRIPCION:

El trabajo investigativo, PROPUESTA DE LEY ORGÁNICA DE HIDROCARBUROS EN COLOMBIA, tiene como objetivo general, proponer una ley que conlleve a la organización del sector hidrocarburífero nacional en materia de búsqueda y/o exploración, explotación o producción, transporte, procesamiento o refinación, industrialización, distribución y comercialización, indicando la importancia de que se implemente prontamente de forma estable, ordenada, con uniformidad de criterios e interpretación y actualizada frente a los retos futuros de disponibilidad energética.

Se diseña la propuesta para que el Congreso de la república, proyecte una auténtica política de Estado mediante una intervención, donde se interpreten no solo los intereses económicos, sociales, políticos y ambientales de un determinado grupo económico, sino que la nueva legislación establezca plenamente los principios de soberanía nacional sobre el dominio de los hidrocarburos en el país, para garantizar a las futuras generaciones, las materias primas indispensables para el desarrollo al cual tienen derechos todos los colombianos.

Y de alguna forma se eleve la calidad del gasto en inversión financiado con regalías, garantizando un impacto real sobre la competitividad regional y procurando el cierre de brechas sociales y sobre todo que sea una legislación que tenga en cuenta la soberanía nacional, por encima de los intereses particulares.

Es una propuesta que, además, quiere establecer las pautas de explotación de los recursos de manera que se garantice a corto, mediano y largo plazo su conservación, la autosuficiencia nacional en materia de suministros de hidrocarburos y suplir a la población y a la industria nacional de forma permanente, adecuada y a precios razonables sus necesidades en este sentido. Es además, una reflexión para que a nivel academia, se trace un punto de partida para incentivar a las nuevas generaciones al cambio de pensamiento, teniendo como punto de partida el bien común de todos los colombianos.

*Trabajo de grado

**Facultad de ingenierías fisicoquímicas. Escuela de Ingeniería de petróleos. Director: Ing. Oscar Vanegas Angarita.

ABSTRACT

TITLE: PROPOSAL OF ORGANIC LAW OF HYDROCARBONS IN COLOMBIA.*

AUTHORS: CALVACHE MOSQUERA, Daniel**
GUERRERO TELLEZ, Roberto Jose**

KEY WORDS: Law, national agency of hydrocarbons, ECOPETROL, royalties, non-renewable resources, oil, reprimarization of the economy.

DESCRIPTION:

The work investigative, proposed of law organic of hydrocarbons in COLOMBIA, has as objective general, propose a law that may lead to the Organization of the sector hydrocarbon national in matter of search and/or exploration, exploitation or production, transport, processing or refining, industrialization, distribution and marketing, indicating the importance of that is implements promptly of form stable, ranked, with uniformity of criteria e interpretation and updated facing them challenges future of availability energy

The proposal is designed so that the Congress of the Republic, project a genuine State policy through an intervention, where they interpret not only the economic, social, political and environmental interests of a particular economic group, but the new legislation fully set the principles of national sovereignty over the domain of hydrocarbons in the country, to ensure that future generations, the materials raw indispensable for the development to which have rights all the Colombian.

And somehow the quality of investment spending financed with royalties, rises ensuring a real impact on regional competitiveness and seeking to close social gaps and above all is legislation that takes into account national sovereignty, above individual interests.

It is a proposal which, in addition, wants to establish patterns of exploitation of resources so to ensure conservation, national supplies of hydrocarbons and supply to the population and the national industry of permanent, proper form and self-sufficiency at reasonable prices in the short, medium and long term needs in this regard.

Is also, a reflection so to level Academy, is trace a point of heading to encourage to them new generations to the change of thinking, taking as point of split the well common of all them Colombian.

*Grade Project.

**Physicochemical Engineering Faculty. School of Petroleum Engineering. Director: Ing. Oscar Vanegas Angarita.

INTRODUCCIÓN

El petróleo ha sido el recurso natural no renovable más empleado por la civilización por todo el siglo XX y lo seguirá siendo durante la mayor parte del siglo XXI, gracias a su uso se hizo posible la gran expansión económica de occidente y aun hoy día cualquier variación en su oferta o demanda, causa notables efectos en todos los países del mundo.

El mundo petrolero se divide en dos grandes tendencias, en primer lugar, están las naciones que tienen el privilegio de poseer petróleo en grandes cantidades y además producirlo. Y, en segundo lugar, las naciones que deben importar este recurso, debido a que carecen de él. Como ejemplos de naciones petroleras se podría nombrar a Venezuela y Arabia Saudita, como grandes potencias petroleras. Sin embargo, no todos los países poseen la misma cantidad, calidad acceder a este recurso, situación que se verifica, observando los diferentes niveles de desarrollo del sector y su influencia en la economía de cada país.

A pesar de no contar con la misma presencia de hidrocarburos en gran cantidad como las potencias mencionadas, Colombia, ha sido premiado por la naturaleza al contener en su territorio cantidades considerables de este recurso, de igual forma, lo más importante de esta realidad es que el petróleo está allí y es una ventaja que no todos los países tienen y por desgracia la mayoría de las veces no se aprovecha como debiera.

Esta realidad hace eco, en Colombia, que no ha sabido darle a este recurso el uso económico más adecuado, para convertirla en fuente generadora de crecimiento y desarrollo sostenido para toda la sociedad colombiana. Un reflejo de esta situación es que en la actualidad no se conoce cuál es el verdadero potencial de los hidrocarburos contenidos en el subsuelo colombiano, siendo muy poco lo que se ha podido explorar, y adicionalmente a este problema, se suma las desfavorables

administraciones de los hidrocarburos, que han llevado a un subdesarrollo potencial por el “saqueo” descarado de los recursos naturales no renovables de los suelos colombianos.

La industria petrolera ha tenido épocas de auge, debido a los repentinos hallazgos de mega-campos como Caño Limón, Cusiana y Cupiagua, pero a pesar de estos hallazgos, siempre el país ha estado al borde de la crisis energética, lo que predice la falta de planeación y buena administración de los recursos hidrocarburíferos. Solo basta con observar la situación actual de crisis en los precios del barril, caracterizado por el acelerado descenso de reservas remanentes y el muy bajo nivel de reservas probadas que pueden confirmar esta realidad. Tan crítica es la situación, que las entidades encargadas del tema energético, han asegurado que de no reactivarse de manera eficiente el sector hidrocarburífero, el país se vería obligado a importar crudo para el abastecimiento de la industria para el pueblo colombiano.

El auge de la bonanza petrolera se convierte en un milagroso oasis en medio de un árido desierto de la recesión económica, por las continuas fluctuaciones y crisis en los precios del crudo. Los abundantes ingresos obtenidos por el país se tradujeron en mayores transferencias a las regiones e ingresos al fisco nacional, todo lo cual permitió sortear la difícil situación que se ha afrontado en las diferentes esferas del gobierno.

De ahí la enorme importancia que adquiere el tema petrolero para mantener, más o menos equilibrada la frágil estructura macroeconómica del país. Por esta razón hemos querido abordar esta problemática, para dar a conocer a las nuevas generaciones como se administra de manera poco ortodoxa los recursos naturales no renovables, violando la soberanía nacional, sobre el dominio de los hidrocarburos que terminan favoreciendo los intereses particulares e internacionales, desprotegiendo el bien general, queriendo de esta forma que las nuevas generaciones conozcan y entiendan los procesos de exploración y explotación de estos recursos, como base de la economía nacional, pero que

también que conozcan la magnitud de la generación, distribución e impacto socioeconómico (positiva o negativa) que ha tenido este recurso para el nivel de vida de la población colombiana.

Es necesario que el país conozca que desafortunadamente en Colombia se adolece de una legislación estable, ordenada, con uniformidad de criterios e interpretación, fundamentalmente actualizada, frente a los retos futuros de disponibilidad energética del país, lamentablemente el tratamiento de este asunto ha venido decayendo en importancia, debido a que perniciosamente la administración ha estado en manos del ejecutivo de turno. Queremos establecer porque razón el Estado no ha logrado definir una política eficiente en términos de mantener un nivel constante en nuevas reservas y una tasa de explotación del recurso enmarcada en el criterio de la seguridad energética.

Por tanto, Colombia requiere con urgencia que el Congreso de la república, no dilate más su responsabilidad en la gestión de una legislación que proyecte una auténtica política de estado mediante una intervención, que interprete los intereses económicos, sociales, políticos y ambientales, para el sector de los hidrocarburos, basado en el conocimiento cierto de las necesidades nacionales que materialice tanto los conocimientos como las experiencias históricas acumuladas, especialmente desde la creación de la Ecopetrol estatal y los aportes previos y posteriores a su creación, por parte de los trabajadores petroleros asociados a sus luchas por la defensa de la riqueza petrolera del país.

Por esta razón hemos decidido proponer una ley orgánica de hidrocarburos, para que rijan esta industria de la mejor manera posible y establecer los principios de soberanía nacional sobre el dominio de los hidrocarburos en el país, para garantizar a las futuras generaciones, las materias primas indispensables para el desarrollo al cual tienen derechos todos los colombianos.

Este trabajo se encuentra dividido en 4 capítulos. El primero de ellos, señala la propuesta hecha por los investigadores, el problema a resolver, los objetivos

propuestos y la justificación del porqué se realiza la presente investigación. También se describe de forma breve el marco teórico, con temática relacionada con el asunto a discutir, el marco contextual y los aspectos metodológicos utilizados.

El segundo capítulo invita a retroalimentar la historia petrolera del país, la evolución del modelo político implementado, dándose a conocer los cambios organizativos, empresariales y normativos que se han presentado desde sus inicios, pasando por la recesión impuesta a Ecopetrol como administradora de los recursos llevada a cabo en el 2003.

El tercer capítulo es la radiografía histórica de la política petrolera en el nuevo siglo y el análisis de la creación de la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH) y su influencia en la economía del país.

El cuarto y último capítulo expone el desarrollo y propuesta de ley orgánica de hidrocarburos, y por ende los posibles cambios radicales para el bien y desarrollo de todos los colombianos.

Finalizamos con las respectivas conclusiones y recomendaciones.

Es de anotar que, con este trabajo, los investigadores queremos invitar a la sociedad a que se haga un análisis sobre estos tiempos que corren y tendrán consecuencias a futuro si no se reacciona a tiempo. Buscando con esto, una política de carácter nacional, soberana y autónoma que gobierne de manera equitativa los recursos naturales no renovables y así alcanzar un mejor futuro para las próximas generaciones.

CAPÍTULO 1

1.- PROBLEMA DE INVESTIGACION

1.1 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

El país adolece de una legislación estable, ordenada, con uniformidad de criterios e interpretación y fundamentalmente actualizada frente a los retos futuros de disponibilidad energética del país, para lo cual, es indispensable que el congreso de la república asuma la competencia legislativa del sector. El tratamiento de este asunto de vital importancia para el desarrollo del país, ha estado perniciosamente en manos del ejecutivo de turno.

El sector de hidrocarburos, (sector energético) es un tema neurálgico para el desarrollo del país, al cual se le debe dar prioridad en las políticas del gobierno, para alcanzar grandes metas en materia de producción y reservas, diferenciando de forma puntual los diferentes indicadores, que miden el desempeño del sector de hidrocarburos (producción de petróleo y gas natural), por lo que se hace necesario que en materia normativa, el Congreso de la república, asuma su responsabilidad y aplique o implemente una legislación que proyecte una auténtica política de Estado mediante una intervención que interprete los intereses económicos, sociales, políticos y ambientales para el sector de los hidrocarburos, y que esta implementación normativa, se haga basándose en el conocimiento cierto de las necesidades nacionales, y que le dé a este sector la importancia que merece, por ser uno de los sectores que más contribuye al desarrollo social del país.

Aunar y materializar tanto los conocimientos como las experiencias históricas acumuladas, especialmente desde la creación de la Ecopetrol estatal y los aportes previos y posteriores a su creación por parte de los trabajadores petroleros asociados en sus luchas por la defensa de la riqueza petrolera del país, es interesante, porque si se desconocen las implicaciones económicas o se trata de

minimizar los riesgos que tiene la producción y abastecimiento de los hidrocarburos en el corto, mediano y largo plazo y no se tiene una legislación vigorosa (ley orgánica) que conlleve a la organización de este sector, se pone en vilo la economía del país.

Y es, por lo tanto, un problema que tiene grandes repercusiones, porque la economía colombiana está ligada al sector hidrocarburos, tanto a nivel real, como en generación de empleo. Por el otro lado, la gran capacidad de atracción de capitales y vocación exportadora hace que la balanza externa del país dependa del comportamiento de esta actividad, y al no existir una legislación (ley orgánica), que cobije todos estos problemas (causas y consecuencias), se hace difícil el desempeño del sector.

Se hace necesario vigorizar la legislación actual que tenga presente el mejoramiento de la calidad del gasto en inversión financiado con regalías, garantizando que éste tenga un impacto real sobre la competitividad regional y el cierre de brechas sociales.

1.1.1 Pregunta de investigación: ¿Será que, con la propuesta de la creación de una ley orgánica de hidrocarburos en Colombia, se alcanzará plenamente la organización del sector hidrocarburífero nacional, donde prime la soberanía nacional, por encima de los intereses particulares?

1.2 OBJETIVOS

1.2.1 Objetivo general

Proponer una ley orgánica de hidrocarburos en Colombia, que conlleve a la organización del sector hidrocarburífero nacional en materia de búsqueda y/o exploración, explotación o producción, transporte, procesamiento o refinación, industrialización, distribución y comercialización.

1.2.2 Objetivos específicos

Afianzar los criterios económicos, políticos, ambientales y sociales para el eco-desarrollo sustentable de la industria y su entorno, complacer las necesidades vitales de la población para preservar su desarrollo humano, económico y social, proteger la cultura y el medio ambiente a las generaciones actuales y futuras, es decir, el buen vivir.

Implementar los principios y atributos que determinen la soberanía nacional sobre el dominio de los hidrocarburos de cualquier naturaleza o estado en que se encuentren.

Establecer las pautas de explotación de los recursos de manera que se garantice a corto, mediano y largo plazo su conservación, la autosuficiencia nacional en materia de suministros de hidrocarburos y suplir a la población y a la industria nacional de forma permanente, adecuada y a precios razonables sus necesidades en este sentido.

Fijar el marco institucional y los instrumentos para el desarrollo de todas sus ramas en forma directa por el estado colombiano y de la misma forma las condiciones de participación de la inversión privada y establecer como elemento fundante para su desarrollo la investigación aplicada.

1.3 JUSTIFICACIÓN

Debido a la crisis petrolera latente en la actualidad, los investigadores observamos que además de los bajos precios del petróleo, las malas políticas que competen el negocio de los hidrocarburos han afectado de manera muy notoria a la industria en Colombia.

Por esta razón, hemos decidido proponer una ley orgánica de hidrocarburos para que rija la industria de los hidrocarburos de la mejor manera posible, estableciendo

los principios de soberanía nacional sobre el dominio de los hidrocarburos del país, alejándolos de los intereses particulares e internacionales y orientándola al interés nacional, para garantizar a las futuras generaciones, las materias primas indispensables para el desarrollo e industrialización, al cual tienen derecho todos los colombianos.

De otra parte, la propuesta de la ley orgánica de hidrocarburos la presentamos a la academia, para, en primer lugar, sea una reflexión ética y educativa, que exprese la importancia de los hidrocarburos para el desarrollo del componente sociocultural, ambiental, político, económico y estratégico del recurso.

En segundo lugar, es una invitación que hacemos a que se haga un análisis sobre los tiempos actuales, porque Colombia, debe reencauzar la actual política petrolera de los gobiernos de turno a una nueva política de carácter nacional, soberana y autónoma, en términos del aprovechamiento de los recursos naturales no renovables como lo constituyen los hidrocarburos.

Por último, es una manera de incentivar a las próximas generaciones para que empiecen a generar un cambio de pensamiento, pensando en el bien común, en la protección de los ecosistemas y en ser partícipes de las nuevas políticas que protejan y les den más validez a los intereses comunes que a los intereses de los capitales privados y transnacionales, que, en últimas a muy corto tiempo, serán las causantes del agotamiento de las reservas de hidrocarburos convencionales existentes en Colombia.

1.4 MARCO TEÓRICO

1.4.1 Antecedentes legislativos de la industria extractiva colombiana. En 1873 se decreta que, "Pertenece a la Nación las minas de metales preciosos,

descubiertas o que se descubran en tierras baldías u otras que le correspondan por cualquier título y que no hayan sido adjudicadas"¹

Posteriormente se estableció que los bienes, rentas, valores, derechos y acciones en manos de los Estados Unidos de Colombia, hasta el 15 de abril de 1886, así mismos, los baldíos, minas y salinas, las minas de oro, plata, platino y piedras preciosas que pertenecían al Estado y que ahora recobra la nación, sin perjuicio de los derechos constituidos a favor de terceros por las leyes de los Estados e igualmente, las minas de oro, plata, platino y piedras preciosas que existan en el territorio nacional, pertenecen a la nación.²

En el año 1903, el 22 de octubre, se autoriza al gobierno para la celebración de contratos de concesión de exploración y explotación petrolera, esta norma, hizo referencia concreta de los hidrocarburos como reserva de la nación, ubicó que las disposiciones del código fiscal (1873) referentes a minas de carbón, se aplicarán también a los depósitos de asfalto de cualquier clase, consistencia o color, y a las de petróleo o aceite mineral de cualquier grado o clase, y gas natural y a cualquiera otros productos de la misma o análoga naturaleza (art. 3), estableció que los contratos sobre hidrocarburos deberían ser aprobados por el congreso.³

Se introdujo varias disposiciones sobre el tema, respecto del libre denuncia de las minas y sobre la propiedad del subsuelo. Por ejemplo, permitió que el particular a quien se le hubiera adjudicado un baldío pudiera convertirse en propietario del subsuelo con la adjudicación de la mina, la reserva de la nación sobre el subsuelo quedó incierta.⁴ Pero se efectuó una reserva expresa de los yacimientos hidrocarburíferos a favor de la nación, por lo que en adelante cualquier adjudicación de baldíos no podrá incluir los de hidrocarburos, la norma consagró una situación importante, relacionada con que los contratos para exploración y

¹ Código Fiscal de 1873, en el artículo 1.102 pág. 107

² Constitución de 1886, en su artículo 202.

³ Ley 30 de 1903, Ley 59 de 1909 artículo 3

⁴ Código fiscal de 1912, ley 110

explotación de hidrocarburos debían ser aprobados por el congreso mediante ley, con lo cual se derogaba el sistema de la denuncia de minas y adjudicación de minas a los denunciantes⁵.

Y luego se exigió que para la exploración de hidrocarburos era necesario obtener permiso del gobierno, quitando así, la reserva que había hecho el legislador sobre el tema, y concentrarlas en cabeza del ministerio de obras públicas para poder iniciar las exploraciones, el decreto planteó por primera vez que la nación solo era la dueña de los hidrocarburos.⁶

Seguido a esto en 1931 se declaró la industria de los hidrocarburos de utilidad pública, en los ramos de exploración, explotación, refinación, transporte y distribución, por lo que el Estado podía iniciar procesos de expropiación, de los cuales conocían en primera instancia los juzgados del circuito y en segunda los tribunales superiores del distrito judicial.

La norma reconoció los derechos de los particulares sobre el petróleo; obligó a las empresas extranjeras a constituir sucursales en Bogotá; se estableció la participación de los municipios en cuyo territorio se realizarán las explotaciones el 5% de las regalías que se pagaran a la nación y el 30% a los departamentos de las misma; estableció libertad de exploración en toda la república cuando se realicen en búsqueda de petróleos de propiedad de la nación y cuando se haga en terrenos de particulares se tendría que dar aviso al dueño quien no podía oponerse a cambio del pago de perjuicios; la norma fijaba el pago de cánones superficiarios; terminado el contrato correspondiente, las instalaciones, propiedades inmuebles ubicadas en los terrenos contratados, las servidumbres, etc., pasarían gratuitamente al poder de la nación.⁷

Se modificaría la ley 37 de 1931. Esta norma estableció, una presunción legal, en el sentido que estableció que se presumía que todo el petróleo encontrado dentro

⁵ Ley 75 de 1913

⁶ Decreto 1255 de 1919

⁷ Ley 37 de 1931, artículo 3.

del territorio nacional pertenecía al Estado y pertenecía a los particulares. Bajo dos condiciones: cuando el petróleo se encuentre en terrenos que salieron de acuerdo a la ley del patrimonio del estado al 28 de octubre de 1873 (código fiscal), los cuales no hayan sido recuperados legalmente por la nación y también es de los particulares el petróleo adjudicado legalmente como minas durante la vigencia del artículo 112 de la ley 110 de 1912.⁸

En 1948 se autoriza al Gobierno para promover la organización de una Empresa Colombiana de Petróleos con participación de la Nación y del capital privado nacional y extranjero.⁹

En 1951 se crea la empresa Colombiana de Petróleos como organismo autónomo con Personería Jurídica, que se registrará por las disposiciones pertinentes establecidas en la Ley 165 de 1948 y por estatutos constitutivos que reglamentarán su funcionamiento.¹⁰

La creación de Ecopetrol dio origen a una segunda etapa de la política petrolera en Colombia. El congreso de la república por medio la Ley 18 de 1952, artículo 23, facultó al Gobierno Nacional para elaborar una recopilación de normas legales y reglamentarias sobre petróleo y hacer las reformas que considerara pertinentes, así, mediante decreto 1056 de 1953 expidió el código del petróleo. Posteriormente se fueron incorporando otras normas posteriores del sector.

Pero en el 2003 se escinde de la Empresa Colombiana de Petróleos, Ecopetrol, empresa industrial y comercial del Estado del orden nacional, vinculada al Ministerio de Minas y Energía, la administración integral de las reservas de hidrocarburos de propiedad de la Nación y la administración de los activos no estratégicos representados en acciones y participaciones en sociedades

⁸ Ley 160 de 1936

⁹ Ley 165 de diciembre 27 de 1948

¹⁰ Decreto 0033 de enero 9 de 1951.

Para administrar los activos escindidos de Ecopetrol, el decreto crea la Unidad Administrativa Especial denominada Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH), entidad adscrita al Ministerio de Minas y Energía, con personería jurídica, patrimonio propio, autonomía administrativa y financiera¹¹. La ANH, como se dijo será la encargada de administrar los recursos hidrocarburíferos de la nación y en esa medida establece para el sector, una nueva modalidad de contratación petrolera, que devuelve al país a la época de concesiones bajo el nombre eufemístico de “concesión moderna”. El legislativo debe retomar su potestad legislativa en asuntos minero energéticos, particularmente, en el ramo de los hidrocarburos y establecer mediante la ley orgánica una regulación con vocación de permanencia, clara y exenta, en sus temas trascendentales de la injerencia del ejecutivo. Hoy esta falta de regulación, le ha permitido al ejecutivo nacional convertir, una de las empresas más importante y estéticas de la economía colombiana – ECOPETROL - en una empresa de economía mixta, bajo el argumento manido, de la democratización de la propiedad; permitió la creación de la Agencia Nacional de Hidrocarburos -ANH, limitada en recursos, ineficiente en la regulación y vigilancia, y dedicada exclusivamente a administrar el recurso y a administrado mal.

Actualmente el Estado es el propietario del subsuelo y de sus anexidades, respetando los derechos adquiridos de propiedad privada y señalando finalmente que los derechos mineros y petroleros se encuentran regulados independientemente y les asiste para cada uno de ellos su propio régimen de contratación, sus propias normas como lo son principalmente el Código de Minas y el Código de Petróleos.

Hoy la ANH es la responsable, y no el Congreso de la República (como ocurre en todos los países petroleros del mundo), de la formulación del sistema contractual para la exploración y explotación de hidrocarburos, volviendo, desde el año 2004, al sistema concesionario, arcaico y colonial, que convirtió este país en entreguista

¹¹ Decreto 1760 de junio 26 de 2003

y cándido. No es posible que, en este momento, la ANH permita el saqueo descarado de este recurso natural estratégico y valioso, puesto que en más del 80% de los contratos firmados por esta entidad, la participación del Estado en la producción no supera el 1%.

No se puede seguir con una política petrolera diseñada y formulada por el poder ejecutivo, y direccionada a favor de las petroleras privadas, quienes utilizan diferentes medios, incluido su poder económico y político para conseguir del gobierno de turno legislaciones favorables a sus intereses económicos.

1.4.2. Antecedentes del sistema de contratación petrolera en Colombia. En este acápite, se tratará de exponer un poco sobre cómo ha sido concebido el sistema de contratación desde el aspecto jurídico y legal, examinando como el Estado ha manejado los hidrocarburos nacionales y la evolución del modelo contractual.

La Constitución de 1991 fue redactada en un contexto mundial, en el que la globalización y la política de reducción del tamaño del Estado eran los paradigmas que estaban marcando la pauta de los países. Por lo tanto, era fundamental que se estableciera un control de los recursos naturales no renovables por parte de los gobiernos, para ofrecerlos a los inversionistas nacionales y extranjeros, interesados en invertir en la explotación de recursos naturales.

Esto solo se podía hacer si se entregaban los recursos de la Nación al Estado. Recuérdese que el artículo 4 de la constitución política de 1886 decía: *El territorio, con los bienes públicos que de él forman parte, pertenece únicamente a la nación*, y en la constitución política de 1991 en el artículo 332, le otorga la propiedad del subsuelo y de los recursos naturales no renovables al Estado: *“El Estado es propietario del subsuelo y de los recursos naturales no renovables, sin perjuicio de los derechos adquiridos y perfeccionados con arreglo a las leyes preexistentes”*. Posiblemente si la soberanía residiese en la Nación sería más difícil ofrecer estos recursos a los inversionistas, ya que habría personas (las que constituyen la Nación) que podrían cuestionar u oponerse a decisiones que se tomaran en ese

sentido. *“Sin embargo, si la propiedad reside en el Estado, este como categoría más 'etérea', no está constituido propiamente por personas sino por instituciones, que son administradas por los gobiernos de turno”*¹². Esto hace que la propiedad resida finalmente, para efectos prácticos en el gobierno pudiendo este decidir sobre la explotación de un recurso y sin que tenga opositores a sus políticas, porque estaría protegido por la Constitución, y desde ese punto de vista estaría dentro de la legalidad. Aunque hoy en día débilmente se toma en cuenta la “consulta previa”, para casos de explotación solamente en territorios indígenas.

Aunque el esquema de contratación ha venido evolucionando, y por lo tanto, corrigiendo muchos errores o vicios originales, y el país, ha ido ganando o perfeccionando capacidad técnica y conocimiento del negocio, la contratación petrolera en Colombia sigue concibiéndose desde la perspectiva rentista, dado que la propiedad del subsuelo está hoy en manos del Estado y la captura de una mayor ganancia por la vía del valor agregado, sigue siendo secundaria, primando la ganancia inmediata fruto de la venta de productos sin valor agregado.

“La empresa estatal es tomada como un intermediario entre el Estado y los empresarios extranjeros, por lo cual sus funciones se limitan a valorizar los recursos (mediante inversiones iniciales en sísmica), para venderlos y generar ingresos para el país. No tiene así aquella (la empresa estatal), un papel protagónico en el descubrimiento de nuevas reservas, ni en la transformación del crudo en productos industriales para consumo nacional y de exportación, sino que, se dedica fundamentalmente a operar campos viejos, viejas refinerías y a recibir la cuota que le corresponde de los campos nuevos para exportar el crudo de mejor calidad al mercado internacional”.¹³

¹² Lopera Castro, Sergio Hernando. (1999). La contratación petrolera colombiana en el contexto nacional e internacional. Universidad Nacional de Colombia. Sede Medellín, Facultad de Ciencias Humanas y Económicas Pág. 24. Disponible en: <http://www.bdigital.unal.edu.co/43048/1/15505489.19992.pdf>

¹³ Idem. Pág. 28

A grandes rasgos, se puede concluir que el modelo de contratación colombiano es en esencia claramente rentista. Además, fue en 1928 cuando empezó a discutirse lo que con el tiempo llegaría a ser la ley 37 de 1931, *“una de las más debatidas en la historia del Parlamento colombiano, con la cual empezó a definirse el marco del desarrollo de la industria petrolera¹⁴”* no aceptando en ese entonces, que el recurso minero fuera explotado por el Estado; naciendo así, la figura de “concesión” como la más adecuada para la estructura económica del país en ese momento.

En el momento, la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH) creada para administrar los recursos de hidrocarburos de la Nación, ha desarrollado un nuevo modelo de contrato E&P que ahora se ofrece para otorgar nuevos bloques a las compañías petroleras. Este nuevo modelo se basa en un *“sistema de regalías/impuestos”* que presenta diferencias y avances fundamentales en comparación con el contrato de asociación anterior¹⁵.

1.4.3 El sistema de contratación en materia de hidrocarburos actual es regresivo. Bajo el sistema contractual actual de exploración y explotación de hidrocarburos, la participación del Estado Colombiano en la renta petrolera, es la más baja de América Latina y una de las más bajas del mundo dentro del grupo de países exportadores de petróleo.

En aras de no perder la autosuficiencia en hidrocarburos, la política petrolera debe estar regida por una ley orgánica, que la blinde de los intereses particulares e internacionales, orientándola al interés nacional

Las multinacionales pretenden evitar estos cambios legislativos manipulándonos bajo la amenaza de irse del país. Sin embargo, el déficit en la oferta mundial de

¹⁴ Mayorga, F. (2002) La industria petrolera en Colombia. Revista Credencial Historia. Edición 151, Julio. Bogotá – Colombia

¹⁵ Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH). Ecopetrol (s.f). Disponible en: http://www.sipg.gov.co/sipg/documentos/Contratacion_petrolera.pdf

energéticos, alimentado por el crecimiento exponencial demográfico, el calentamiento global y el cenit de los hidrocarburos convencionales, los ha llevado finalmente a aceptar los cambios que han emprendido en la última década países como Ecuador, Venezuela, Bolivia, Perú, Argentina y Brasil, países donde la participación del Estado en la renta petrolera es de suma importancia.

1.4.4 Visión con aras a un mejor futuro. La ley orgánica de hidrocarburos debe apuntarle a jalonar el desarrollo tecnológico del país, como lo ha hecho Brasil, asegurando recursos ciertos y abundantes para la educación superior y la investigación; financiando la dotación de laboratorios, la creación de programas de maestría y doctorado, la repatriación de cerebros fugados y la contratación de científicos extranjeros de alto nivel.

No con el raponazo de las exiguas regalías de los entes territoriales, sino con un impuesto por barril producido, que vaya directamente a Colciencias, las Universidades, el ICP, los CDT's y las Corporaciones de investigación y desarrollo tecnológico. Margen para hacerlo existe, pues nuestro contrato es el más rentable de Latinoamérica para los inversionistas. De esta manera aumentamos en algo el margen de participación estatal en la renta petrolera. Recordemos que con el actual contrato de concesión los hidrocarburos son del Estado cuando están en el subsuelo, pero pasan a ser del inversionista cuando están en superficie.

El Congreso de la República tiene el reto de definir una política energética futurista y coherente con los intereses nacionales, en la perspectiva de usar estos recursos en un proyecto de desarrollo integral de la economía del país, elaborando una ley. El éxito de los países industrializados está es su capacidad para anticipar sus crisis energéticas, planear estrategias y asumir retos sin importar el precio.

1.4.5. Proyecto de ley orgánica. Este proyecto de ley orgánica, cuya iniciativa parte en primer lugar de los investigadores además de los intereses y aportes colectivos de las comunidades y de los trabajadores relacionados directamente

con la industria hidrocarburífera y en general de los sectores sociales y populares del país usuarios directos e indirectos del recurso energético y sus derivados.

El trabajo investigativo, lo presentamos al Alma Mater UIS, para que se convierta en una reflexión y formación ética y educativa, positiva que exprese la importancia de los hidrocarburos para el desarrollo del componente socio – cultural, socio – ambiental, socio – político, socio –económico y político – estratégico del recurso.

Es por todos conocido que hasta el momento, la política de hidrocarburos ha quedado al designio de las recomendaciones e imposiciones de los organismos del sistema financiero internacional, las cuales, se han hecho desde el punto de vista del interés privado de las grandes corporaciones transnacionales, por mantener el control geopolítico sobre la economía mundial, en particular, sobre los recursos energéticos estratégicos e indispensables para el cubrimiento de las necesidades y abastecimiento de energía de las grandes orbes industrializadas, que han consumido casi por completo sus propios recursos, y quienes además, durante muchos años de extracción de los recursos naturales, gracias a políticas sumisas de los gobernantes de turno, han cedido la soberanía energética y con ella la territorial y económica, en particular, desde la declaratoria de la Apertura Económica decretada a finales de la década de los ochentas, profundizada a comienzos de la de los noventa y agravada durante los tres últimos gobiernos.

Estas medidas de política económica, se han tomado, so pretexto del desarrollo del país, uno de cuyos pilares es la reprimarización de la economía, no obstante, sus efectos positivos no han llegado al conjunto de la población, además, su implicación va mucho más allá, puesto que no solo vienen empobreciendo los ecosistemas nacionales a cambio de gruesas sumas de inversión, que no se acompañan con la jugosa renta que extraen y retornan a los países exportadores, multiplicada en la mayoría de los casos, pues lo que exporta el país es la materia prima; si no que además, muchas imposiciones se han dirigido a que el Estado vaya perdiendo de manera rápida y progresiva el control sobre sus recursos, reduzca sus funciones de ejecutor y administrador y se convierta en simple

facilitador o medio para aplicar las políticas y recomendaciones internacionales en función de los intereses de los capitales privados transnacionales y propios.

Por otro lado, son las mismas orientaciones de los organismos internacionales, quienes han coadyuvado a que Colombia tenga los niveles de deuda que ahora mantiene y que en algún momento de la década pasada, por sus efectos, el país se tornará inviable y que paradójicamente siguen recomendando qué hacer y cómo hacerlo, y aún mucho más sorprendente, que se sigan aplicando esas recetas que cada día empobrecen al país mucho más, haciendo perder al pueblo colombiano, su propia auto determinación, entiéndase Soberanía, en el manejo de los asuntos internos.

La Constitución Política Nacional, es rica en principios y valores, ha puesto a la persona como eje y fin de las políticas del Estado y a su conjunto, le ha dado, el carácter inequívoco de soberano. Soberanía que puede ejercer directamente o a través de sus representantes. No obstante, lo anterior, cada día se le ponen trabas a la participación del pueblo en sus decisiones o cuando mucho su participación se convierte en un mero instrumento formal sin mayor alcance o simplemente consultivo, otorgando mayor importancia a la Constitución neoliberal, sobre libertad de empresa, que a los cimientos en que se funda el Estado Social de Derecho colombiano.

Colombia todavía se ubica entre los países con más desigualdad social del continente, razón para pensar que las riquezas naturales que se extraen del suelo nacional, sirvan para mejorar el nivel de vida de los colombianos con más limitaciones socioeconómicas y propender por que la igualdad pase del plano formal al práctico de la equidad, incluida las minorías étnicas objeto de sistemáticas violaciones de sus derechos en estos proyectos minero energéticos; el medio ambiente y los ecosistemas vitales para la reproducción de la vida están en permanente amenaza y deterioro, las comunidades organizadas lo han puesto en evidencia desde hace mucho tiempo, lamentablemente sus decisiones, su participación frente a esa grave situación es secundaria, prima el valor económico

por encima del humano, por eso sus voces son consideradas disidentes y molestas, en un Estado, que inexplicablemente, es el llamado a ser el planificador de los recursos naturales y garantizar su aprovechamiento sin que se extingan, orientar su restauración y conservación.

En consecuencia, el país no tiene una política extractiva preventiva y sus estamentos no asumen el mandato constitucional de establecerlo. El centro y fundamento de la constitución nacional, para el estamento de gobierno dejó de ser la persona y ha sido remplazado por libre competencia económica.

La falta de una legislación estructurada y seria, enmarcada dentro de una ley orgánica, ha llevado la industria de los hidrocarburos en Colombia a la ambigüedad operativa y administrativa, con graves consecuencias económicas, ambientales y sociales. Hoy la “locomotora minera energética” es la protagonista de la economía del país, por lo cual es prioritario y esencial establecer una carta de navegación con políticas serias a largo plazo que garanticen, por un lado, los recursos suficientes al fisco nacional y regional, para el desarrollo industrial, económico y social; y por el otro, la seguridad energética con sostenibilidad ambiental.

1.4.6 Apertura y reprimarización de la economía colombiana. Se puede traducir como la alta dependencia de las exportaciones de productos primarios y de baja elaboración que afecta el desarrollo económico y ambiental de un país.

Según la docente Nohra León, directora del Departamento de Geografía de la Universidad Nacional¹⁶, *“las economías emergentes han sostenido el crecimiento del producto en el mundo y han creado demandas importantes de todo tipo de bienes y servicios, en particular, de alimentos, hidrocarburos y productos mineros”*.

¹⁶ León Nohora. (2014) Reprimarización económica promueve extractivismo en Latinoamérica. Economía & Organizaciones. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá. Disponible en: <http://agenciadenoticias.unal.edu.co/detalle/article/reprimarizacion-economica-promueve-extractivismo-en-latinoamerica.html>

Afirmando que en con la crisis mundial, muchos países latinoamericanos se han convertido *“en espacios atractivos para la inversión extranjera en el sector primario, dando lugar a la llamada reprimarización”*.

Se pueden dar dos tipos de *“reprimarización”*: la de tipo A, que se trata de la recuperación del sector primario en el producto agregado y en las exportaciones. Y la de tipo B, que se acompaña de economías exportadoras de recursos naturales y mano de obra barata, siendo así que los recursos naturales se convierten en activos, similares a los activos financieros y se promueve el *“extractivismo como mecanismo de fácil inserción en los mercados internacionales y como alternativa para el ingreso de divisas procedentes del sector externo”*.¹⁷

Es así, como la reprimarización de una economía, incorpora actividades maduras tecnológicamente, pero generadoras de poco valor agregado, con escasa diversificación de productos, con empleos inestables y temporales, además de salarios por debajo del promedio del resto de actividades económicas. Se trata de sectores de escasos vínculos con el resto de la economía, que representan un débil motor del crecimiento económico y una vía que profundiza el agotamiento de la base de recursos naturales y la degradación ambiental.

En los últimos años, la reprimarización en Colombia se ha venido insertando en los mercados globales a través de las exportaciones procedentes del sector primario, particularmente de hidrocarburos y minería.

El siglo XXI comenzó con una alta contribución de este sector al PIB nacional, tendencia que se presenta hacia finales de la década pasada. Este comportamiento obedece a la demanda internacional por este tipo de recursos naturales, unida a una política económica nacional que identificó una oportunidad, soportada en la llamada locomotora minera”.¹⁸

¹⁷ Ídem.

¹⁸ Ídem.

En el marco agroexportador, desde finales del siglo pasado, Colombia giró rápidamente hacia ese modelo de reprimarización, dando lugar a nuevas reconfiguraciones de territorio, enfrentándolos a conflictos por el uso del suelo, por lo que se hace necesario establecer un reordenamiento territorial coherente con la política económica, buscando inducir los menores desequilibrios y transformaciones de los territorios.

Es así como Colombia consolidó en las dos últimas décadas este nuevo modelo de desarrollo económico altamente dependiente de las exportaciones mineras y de hidrocarburos. Pese al incremento de la inversión extranjera y de los excedentes financieros en ambos sectores, la estrategia de concentración en el carbón y el petróleo (con el consecuente impacto negativo en la industria) no ha logrado modificar el esquema de desigualdades sociales ni dar solución al desempleo, el principal problema macroeconómico del país. En ese sentido, la mayor apertura de la economía colombiana estaría lejos de generar un proceso de crecimiento estable y sostenible. La reprimarización responde entonces, a una imposición del modelo económico globalizado y a una economía basada en la exportación de materia prima.

1.5. ASPECTOS METODOLÓGICOS

1.5.1. Adquisición y revisión del material bibliográfico. Para entender y tomar consciencia de las falencias en la industria, se lee y analizan los diferentes artículos, leyes, decretos, resoluciones y de más normas, así como su evolución a través de los años. Acogiendo las normas que rigen la industria colombiana.

1.5.2 Recopilación de información para el desarrollo del plan. Teniendo en cuenta el bien del país, postulamos una serie de parámetros que en su medida traten de ser los mejores para afianzar los principios de soberanía nacional, para que prime el desarrollo de las poblaciones y así mismo del país. De esta manera también queremos aportar ideas para que la exploración y explotación de los

recursos, sea de una buena manera, cuidando la riqueza natural del país y preservándola.

1.5.3 Elaboración de la propuesta de ley. Tenemos en cuenta todos los criterios antes mencionados se diseña la propuesta de ley.

CAPITULO 2

2.- HISTORIA PETROLERA DE COLOMBIA: ANTECEDENTES Y MARCO REGULATORIO DE LOS HIDROCARBUROS EN COLOMBIA. RECESIÓN DE ECOPETROL (2003).

2.1. HISTORIA PETROLERA DE COLOMBIA.

2.1.1 Antecedentes. El uso del petróleo se remonta al desempeño que se le diera como lubricante y con fines medicinales, religiosos y culturales en las tribus nativas, como lo narran en diferentes partes del mundo. A nivel mundial, el petróleo toma importancia como patrón energético, gracias a investigaciones científicas que exploraron usos diferentes del recurso. *“Es así como en Rusia se desarrolla una tecnología de perforación en Baku, capital de Azerbaiyan en el año de 1846; y a su vez EEUU investigó desde la Universidad de Yale el potencial energético del petróleo, por lo que usando técnicas de perforación diseñadas por los chinos para la explotación de pozos de sal comenzó a desarrollar la industria petrolera en cabeza del empresario Edwin Drake”*¹⁹.

En Colombia, los primeros registros históricos de la existencia de petróleo, se remontan a la conquista española, cuando las tropas de Gonzalo Jiménez de Quesada llegaron por el río Magdalena a La Tora, un caserío de los Yariguíes situado en lo que hoy es Barrancabermeja concebido como “aceite negro” por parte del pueblo indígena de los Yariguies.²⁰

Los inicios de la explotación petrolera en Colombia, *“se pueden resumir en una serie de concesiones entregada a personas naturales con influencia directa del gobierno, que terminaron negociándolas con empresas multinacionales que se asentaron en Colombia”*²¹. Desde los inicios del siglo XX, cuando se inició la

¹⁹ Ídem.

²⁰ YERGIN, Daniel. (1992). La historia del petróleo en el mundo. Editorial Vergara. Traducción María Elena Aparicio. Buenos Aires, Argentina

²¹ Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz: INDEPAZ (2013). Petróleo. Proyecto monitoreo en responsabilidad social y derechos humanos. Bogotá. Disponible en:

explotación de petróleo en Colombia, la política que ha regido a esta industria ha tenido diversos y profundos cambios, con el objeto de mantener una producción de petróleo que abastezca el consumo nacional y se exporten los excedentes. En 1983 se descubre el yacimiento Caño Limón y en 1993 Cupiagua.

La Asamblea Nacional Constituyente legislativa de ese entonces, adoptó el Decreto Reglamentario 34 como legislación permanente, y fue registrada como la Ley 6 de 1905, bajo cuya vigencia, el gobierno otorgó a Roberto de Mares (ahijado de matrimonio del Presidente Reyes), una concesión para explotación de yacimientos de petróleo en las áreas de Carare y Opón, justamente donde Jiménez de Quesada había visto manaderos de crudo. También en 1905, el gobierno concedió permiso para explotar fuentes de petróleo en el actual departamento de Norte de Santander a Virgilio Barco. Esta área comprendía la zona de Barrancabermeja y que después de exceder los plazos de exploración establecidas en el contrato termina negociando el bloque con la Tropical Oil Company. Esta concesión abarcó una extensión de 512 mil hectáreas.²²

Otra Concesión fue otorgada al General Virgilio Barco (1905), (200 mil hectáreas baldías ubicadas en la región del Catatumbo, cerca de Venezuela). El plazo de las concesiones era de 50 años y el Estado percibiría el 15% de las utilidades líquidas. Bajo estos acuerdos el beneficiario quedaba exento de impuestos; solo presentaría planos y estudios de la zona a explorar, y empezar la explotación dentro del término de tres años; además, estaba facultado para aprovechar los yacimientos mineros y *“todos los demás materiales que encontrara en el área”*, teniendo la posibilidad, de traspasar sus derechos adquiridos a cualquier individuo o compañía nacional o extranjera, previa autorización del gobierno.²³

http://ediciones.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2013/06/Petroleo-Generalidades_de_la_industria_petrolera_en_Colombia-Revista_Indepaz_2013.pdf

²² Duarte Carlos (2012). Cronología de la legislación minera colombiana. Gobernabilidad minera. Cronologías legislativas del subsuelo en Colombia. Disponible en: <https://governabilidadminera.wordpress.com/>

²³ Idem.

Después de firmar estas concesiones por el presidente Núñez en 1905, ya empezó el gobierno a preocuparse por desarrollar un marco legal adecuado para el desarrollo de la industria minera, enfocada principalmente al caso de los hidrocarburos. *“No fue fácil, pues la disputa con Estados Unidos con motivo de la pérdida de Panamá generó numerosas controversias sobre la presencia de compañías petroleras de ese país en Colombia, con la dificultad consecuente para adoptar normas que resolvieran el tema del marco de la contratación petrolera”*.²⁴

La reversión al Estado colombiano de la Concesión de Mares, el 25 de agosto de 1951, dio origen a la Empresa Colombiana de Petróleos. Posteriormente, la Empresa Colombiana de Petróleos pasó a llamarse Ecopetrol S.A. y se convirtió en una sociedad pública por acciones con tres órganos de dirección: la Asamblea General de Accionistas, la Junta Directiva y el Presidente.

Para el año 2012 entra en vigencia el nuevo Sistema General de Regalías (SGR) que permite una distribución más equitativa de los recursos, constituyéndose en un factor determinante de progreso, en la medida que fortalece la institucionalidad y beneficia a las comunidades a través de la inversión social.

La historia del sector de hidrocarburos en Colombia se parte en dos con la creación de la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH) en el año 2003. A la ANH se le asignó la misión de la administración integral de las reservas de hidrocarburos de propiedad de la Nación, armonizando los intereses de la sociedad, el Estado y las empresas del sector. De este tema se hablará en el siguiente capítulo. Hoy, Colombia produce más de un millón de barriles diarios de petróleo, las reservas continúan aumentándose y la posibilidad del desabastecimiento está más lejana de lo que fue en 2003. *“De frente se encuentra el futuro que puede representar para Colombia un salto a la mejora y dignificación de sus condiciones económicas, sociales y ambientales”*

²⁴ Mayorga, F. (1994). Los resguardos indígenas y el petróleo, orígenes y perspectivas del oro negro en Colombia. En Revista Credencial Historia. Edición 49, Bogotá – Colombia

La implementación del Programa de Regionalización de Hidrocarburos, tiene como propósito sumarse a este reto. Y con este Programa, Regionalización del Sector de los Hidrocarburos se busca el mejoramiento de la calidad de la información como instrumento para afianzar las relaciones mutuas entre la sociedad, las instituciones estatales y las empresas de esta industria.²⁵

Se puede concluir, entonces, la importancia que tiene este sector minero-energético colombiano en la economía del país, y es hoy en día, una de las locomotoras definidas por el Gobierno Nacional como el principal motor de desarrollo para el país y busca generar buena parte de las rentas que se necesitan para el funcionamiento del Estado.

2.1.2 Marco Regulatorio de los hidrocarburos en Colombia. El asunto de la regulación de la actividad petrolera en Colombia, se inicia desde comienzos del S. XX., varias razones explicativas pueden enumerarse al respecto sobre sus razones:

La industria petrolera se inicia con fines comerciales en 1859, se buscaba sustituir los aceites vegetales y animales de donde se obtenía la iluminación. La legislación petrolera surge cuando el petróleo en el mundo había alcanzado niveles de importancia en sus usos a nivel mundial.

La época de inicios de la legislación petrolera estuvo influenciada por el gran debate por la pérdida del canal de Panamá y los intereses de la petrolera Norte Americana en donde el propietario del suelo era también del subsuelo. En Colombia, a pesar del conocimiento de la existencia del preciado mineral, sería a comienzos del siglo XX, que se asumirían los primeros contratos con fines exploratorios, no obstante, los antecedentes de 1877.

Una de las principales discusiones que se suscitó en Colombia, a comienzos de la industria de los hidrocarburos fue en relación con su propiedad, es decir, sobre la

²⁵ Disponible en: <http://www.anh.gov.co/portalregionalizacion/Paginas/antecedentes-historicos.aspx>

propiedad del subsuelo, y con él, el de los recursos naturales existentes y sobre los derechos que sobre los mismos se reservaba la nación. Como es sabido, el entonces imperio español de sus colonias dominadas, extraía inmensos recursos naturales provenientes de la minería, y al respecto, la legislación española consideraba las minas como parte del patrimonio real, así se estableció en las leyes de entonces: Novísima Recopilación, la Recopilación de las Leyes de los Reinos de las Indias y las Ordenanzas de Minería de la Nueva España. Normas que fueron adoptadas por la nueva república naciente de la independencia, matizadas en las leyes de los estados federales.

Así, lo dispuso el acta de las federaciones de las provincias unidas de la nueva granada del 27 de noviembre de 1811, en su artículo 72.

Ley fundamental de la república de Colombia 1819 y ley fundamental de la Unión de los pueblos 1821. Dieron origen a la Constitución Política de la República de Colombia en este último año, declararon en su artículo 188 con fuerza y vigor las leyes que hasta ese momento habían regido en todas las materias y puntos que directa o indirectamente no se opongan a esta Constitución ni a los decretos y las leyes que expidiere el Congreso.

El libertador Simón Bolívar, bajo el decreto orgánico con que gobernó el país, durante dos años, expidió en Quito, el 24 de septiembre de 1829 un decreto sobre el asunto minero. En el decreto señalaba que, las minas eran de propiedad de la república, ella podría cederla a los particulares o darlas en posesión. Estableció además el decreto, que mientras se producía una ordenanza propia sobre el tema, se seguiría aplicando provisionalmente la ordenanza de minas de Nueva España del 22 de mayo de 1783, con excepción de los aspectos relacionados sobre el tribunal de minas y jueces de minas y lo contrario a la normatividad vigente y al decreto expedido.

Ni la naciente y moribunda constitución de 1830, ni las de los años 1832, 1843 y 1853 trataron el asunto de minas, pues se centraron en la organización del poder

político, más que de otra cosa, por lo que siguieron vigentes las normas hasta ahora aludidas sobre la materia, es decir, la propiedad de las minas eran propiedad de la república y su posibilidad de cederlas a particulares. Solo sería hasta el año 1858, que la constitución federal granadina haría relación al tema, al establecer como de propiedad de la confederación las minas de esmeralda o de sal gema, que estén o no, en tierras baldías y estableció que todos los objetos que no sean atribuidos por la constitución a los poderes de la confederación, son de la competencia de los estados. Esta situación fue ratificada en la constitución de 1863, lo cual se infiere de sus artículos 16, 17 y 30.

Ley 13 de 1868. Hizo una reserva para la nación de sobre explotación de minas y depósitos de carbón por cuenta de la Nación, que se encontrarán en terrenos baldíos o que por cualquier título le pertenezcan ubicados en los departamentos de Padilla, Valledupar, Tenerife y Banco, en el Estado del Magdalena, o a una distancia que no pase de 50 kilómetros de las riberas del mar en las costas de ambos océanos de los ríos navegables, señaló que dichas minas o depósitos no se entenderán vendidos ni adjudicados con los terrenos, y serán beneficiados por cuenta de la República, en virtud de los contratos que al efecto celebre el Poder Ejecutivo, los cuales serán sometidos a la aprobación del Congreso.

Ley 29 de 1873. Se adicionó la norma del 68 sobre minas de carbón, en el sentido y se estableció que tales reservas se extendían a todas las minas y depósitos de carbón situados en baldíos.

Código fiscal de 1873, Artículo 1.102: Señaló que: "Pertenece a la Nación las minas de metales preciosos, descubiertas o que se descubran en tierras baldías u otras que le correspondan por cualquier título y que no hayan sido adjudicadas", disposición objetada por los Estados soberanos de la unión, adujeron que esas minas les pertenecían, por lo que esa disposición fue derogada tres años después.

Artículo 1.116 y 1.126: Estos artículos 1.116 y 1.126 de este código contienen la reserva de minas correspondiente a la nación, sobre los cuales hubo abundante

controversia sobre el asunto de la propiedad de los hidrocarburos, pues la norma, aunque hablaba de la reserva de minas no hacia relación a los hidrocarburos.

Varias tesis se desarrollaron al respecto ya entrado el S. XX: unas que consideraban que el código fiscal de 1873 no contenía la reserva de los hidrocarburos y quienes consideraban que los hidrocarburos entraban en la reserva realizada por dicha norma. Sobre esta discusión la Corte Suprema de Justicia, en 1921 señaló que la reserva de los depósitos de petróleo a la nación se realizó desde 1873 y no desde 1903, que, aunque no se refirió pormenorizadamente, estaba abarcada o comprendida en las declaraciones de los artículos 939 y 1.126 del código fiscal de ese año.

La constitución de 1886, en su artículo 202, estableció que los bienes, rentas, valores, derechos y acciones en manos de los Estados Unidos de Colombia, hasta el 15 de abril de 1886, así mismos, los baldíos, minas y salinas, las minas de oro, plata, platino y piedras preciosas que pertenecían a los estado y que ahora recobra la nación, sin perjuicio de los derechos constituidos a favor de terceros por las leyes de los Estados e igualmente, las minas de oro, plata, platino y piedras preciosas que existan en el territorio nacional, pertenecen a la nación, previniendo en su artículo 30 la garantía de la propiedad privada y los derechos adquiridos. Pero sería hasta el año 1887, que las leyes españolas tuvieron vigencia sobre algunas materias en el país. La ley 153 de 1887 expresó en su artículo 15 la abolición de todas las leyes españolas.

En el discurrir legislativo en 1887, se expide **la Ley 38**, con la cual se adaptó el código de minas de Antioquía para la nación. Esta norma estableció que las minas y las demás sustancias minerales, excepto el carbón, o cualquier otro abono, en terrenos baldíos eran denunciables, sin perjuicio de los derechos adquiridos art.2); el artículo cinco (5), otorga a los propietarios de minas y del suelo hasta antes de comenzar a regir la nueva constitución, un año, contado desde la fecha de vigencia de la misma, un derecho proferente para buscar y denunciar las minas que hubiere dentro de su heredad, pasado el cual, las minas que hubieren dentro

de esas heredades serán denunciables por cualquiera a igual que las demás. Tal denuncia, luego de probada la existencia del mineral, era la conducente para que se le otorgara la posesión de la mina al denunciante, aspecto contradictorio con las reservas que se presumen contemplaba la ley sobre los hidrocarburos.

La discusión sobre la ausencia de normas que regularán los temas sobre hidrocarburos y la relevancia que internacionalmente estos adquirirían, hizo que se fueran expidiendo normas, relacionadas con el sector. Las primeras equipararon los depósitos de petróleo, asfaltos y gas a las mismas condiciones fiscales de las minas, es decir otorgando expresamente las reservas de estos a la nación, como se tenía considerado por la doctrina, el gobierno y algunos tratadistas que sucedía desde 1873 y luego con los aspectos relacionados con la explotación.

Ley 30 de 1903: Esta ley reafirma el derecho de la nación sobre algunas cosas ya vinculadas a ella por ministerio de una disposición general, en igual sentido que lo hizo la ley 59 de 1909 sobre la misma materia. Autoriza al gobierno para la celebración de contratos de concesión de exploración y explotación petrolera, esta norma, hizo referencia concreta de los hidrocarburos como reserva de la nación, ubicó que las disposiciones del código fiscal (1873) referentes a minas de carbón, se aplicarán también a los depósitos de asfalto de cualquier clase, consistencia o color, y a las de petróleo o aceite mineral de cualquier grado o clase, y gas natural y a cualquiera otros productos de la misma o análoga naturaleza (art. 3), estableció que los contratos sobre hidrocarburos deberían ser aprobados por el congreso, supuestos que fueron ratificados por medio de la ley 59 de 1909.

Decreto Ley No 48 de 1905. Estableció que, en los territorios en que se hallan situadas las minas que se ha reservado la Nación no podrán avisarse ni denunciarse minas nuevas ni continuaciones de las existentes, ni restaurarse las antiguas o abandonadas. Tampoco podrán adjudicarse a ningún título las tierras baldías que existan dentro de los territorios mencionados (art. 1); estableció que las minas de propiedad de la Nación no están sujetas a medida determinada ni a ninguna otra de las condiciones que el Código de la materia impone a los

particulares (art. 2) y determinó que los propietarios de minas que actualmente estén en laboreo y que se hallen situadas dentro del área que abarcan las de propiedad de la Nación, quedan sujetos a la expropiación que por causa de necesidad y utilidad públicas puede hacerles el Gobierno si lo considera conveniente (art. 3).

Ley 110, Código fiscal de 1912: Introdujo varias disposiciones sobre el tema, respecto del libre denuncio de las minas y sobre la propiedad del subsuelo. Por ejemplo, permitió que el particular a quien se le hubiera adjudicado un baldío pudiera convertirse en propietario del subsuelo con la adjudicación de la mina, la reserva de la nación sobre el subsuelo quedó incierta.

Ley 75 de 1913. Efectuó una reserva expresa de los yacimientos hidrocarburíferos a favor de la nación, por lo que en adelante cualquier adjudicación de baldíos no podrá incluir los de hidrocarburos, la norma consagró una situación importante, relacionada con que los contratos para exploración y explotación de hidrocarburos debían ser aprobados por el congreso mediante ley, con lo cual se derogaba el sistema de la denuncia de minas y adjudicación de minas a los denunciantes de la legislación arriba señalada.

Ley 63 de 1916. Estableció que de las utilidades de la Nación, para la explotación de minas, fuentes de depósito de petróleo crudo, correspondería una participación del 50% al Departamento donde se encuentren dichos depósitos, minas o fuentes de petróleo. Era la primera vez que se planteaba la participación de las entidades territoriales en las utilidades. A partir de esta época se intenta dar un tratamiento más independiente al régimen de petróleos con relación al régimen de minas, gracias a los avances de la época y los descubrimientos, se comenzó a modernizar la legislación petrolera con la Ley 120 de 1919.

Decreto 1255 de 1919. Exigió que para la exploración de hidrocarburos era necesario obtener permiso del gobierno, quitando así, la reserva que había hecho

el legislador sobre el tema, y concentrarlas en cabeza del ministerio de obras públicas para poder iniciar las exploraciones, el decreto planteó por primera vez que la nación solo era la dueña de los hidrocarburos. No obstante, la Corte dentro del análisis de accesibilidad resolvió: Declarar la no posibilidad de los artículos 3, 4, y 5 del referido decreto. Fijó la propiedad dual del subsuelo: privada y pública, al señalar que las minas de petróleo situadas en propiedad particular que no estén comprendidas en terrenos adjudicados como baldíos después de las leyes en que la nación hizo reserva de sus derechos en tales minas, aparecen cedidas gratuitamente a los dueños del suelo. Esto es que, los particulares podían ser titulares de derechos de dominio sobre el suelo. Expresó que el congreso era el competente para hacer cesión de las minas y no del ejecutivo por medio de decreto.

Ley 120 de 1919. La ley 120 de 1919, promulgada el 30 de diciembre de ese año y señaló el propósito de estimular el desarrollo de la industria petrolera nacional, haciendo invitación a los nacionales y extranjeros para hacer inversiones en el sector. La mencionada ley declara libre la exploración de los terrenos baldíos adjudicables, para el efecto de buscar los yacimientos de que trata esta ley. Esta norma declara de utilidad pública la industria de explotación de hidrocarburos y la construcción de oleoductos.

Ley 37 de 1931. Denominada ley del petróleo, en su artículo tercero, declaró la industria de los hidrocarburos de utilidad pública, en los ramos de exploración, explotación, refinación, transporte y distribución, por lo que el Estado podía iniciar procesos de expropiación, de los cuales conocían en primera instancia los juzgados del circuito y en segunda los tribunales superiores del distrito judicial; La norma reconoció los derechos de los particulares sobre el petróleo; obligó a las empresas extranjeras a constituir sucursales en Bogotá; se estableció la participación de los municipios en cuyo territorio se realizarán las explotaciones el 5% de las regalías que se pagaran a la nación y el 30% a los departamentos de las mismas; estableció libertad de exploración en toda la república cuando se realicen en búsqueda de petróleos de propiedad de la nación y cuando se haga en

terrenos de particulares se tendría que dar aviso al dueño quien no podía oponerse a cambio del pago de perjuicios; la norma fijaba el pago de cánones superficiarios; terminado el contrato correspondiente, las instalaciones, propiedades inmuebles ubicadas en los terrenos contratados, las servidumbres, etc., pasarían gratuitamente al poder de la nación.

Decreto 1270 de 1931. Reglamentó la ley 37 de 1931, particularmente el asunto relacionado con el régimen de concesión en exploración y explotación por el sistema de concesión de las exploraciones y explotaciones del petróleo de propiedad nacional. Trata sobre la exploración y explotación de crudos privados, caso en el cual, la concesión se celebra entre el particular y el concesionario.

Ley 160 de 1936. Modificatoria de la ley 37 de 1931. Esta norma estableció, una presunción legal, en el sentido que estableció que se presumía que todo el petróleo encontrado dentro del territorio nacional pertenecía al Estado y pertenecía a los particulares bajo dos condiciones: cuando el petróleo se encuentre en terrenos que salieron de acuerdo a la ley del patrimonio del estado al 28 de octubre de 1873 (código fiscal), los cuales no hayan sido recuperados legalmente por la nación y también es de los particulares el petróleo adjudicado legalmente como minas durante la vigencia del artículo 112 de la ley 110 de 1912, norma, que sustituyó el código fiscal de 1873, es decir, se refería a los crudos adjudicados hasta el 15 de noviembre de 1913. Por tanto, quien se pretendiera dueño del petróleo debía probar que el predio hubiera salido del patrimonio del estado o les correspondía en virtud de un acto o un hecho jurídico, con anterioridad a las fechas señaladas.

Decreto 805 de 1947. Fue establecido en principio para la industria minera, con respecto a la ocupación de terrenos baldíos incultos, los ocupados por los colonos o los de propiedad particular, en ejercicio de las labores propias de la minería. Consagró la obligación de dar aviso, el pago de indemnizaciones, entre otras. Este Decreto es aplicable hoy a la industria petrolera, sin perjuicio de las modificaciones que hace el Decreto 1886 de 1954.

Ley 165 de diciembre 27 de 1948. Autoriza al Gobierno para promover la organización de una Empresa Colombiana de Petróleos con participación de la Nación y del capital privado nacional y extranjero.

Decreto 0030 de enero 9 de 1951. Crea la empresa Colombiana de Petróleos como organismo autónomo con Personería Jurídica, que se regirá por las disposiciones pertinentes establecidas en la Ley 165 de 1948 y por estatutos constitutivos que reglamentarán su funcionamiento.

2.1.3. Marco regulatorio a partir de la creación de ECOPETROL. La creación de Ecopetrol dio origen a una segunda etapa de la política petrolera en Colombia.

El congreso de la república por medio la **Ley 18 de 1952**, artículo 23, facultó al Gobierno Nacional para elaborar una recopilación de normas legales y reglamentarias sobre petróleo y hacer las reformas que considerara pertinentes, así, mediante decreto 1056 de 1953 expidió el código del petróleo. Posteriormente se fueron incorporando otras normas posteriores del sector:

Decreto-Ley 1056 de 1953. Expide el "Código de Petróleos" de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 120 de la Constitución Nacional y en la Ley 18 de 1952. (Reglamenta sobre la propiedad, utilidad y forma de explotación de las mezclas naturales de hidrocarburos que se encuentran en la tierra, cualquiera que sea su estado físico y que componen el petróleo crudo, lo acompañan o se derivan de él).

El Decreto Ley 1886 de 1954 Por el cual se dictan algunas disposiciones referentes a la industria del petróleo. Sobre servidumbres petroleras a favor de los proyectos petroleros, relacionado con el procedimiento de avalúos de perjuicios por la exploración y explotación petrolera.

Por medio del **Decreto 3211 DE 1959**, organiza a ECOPETROL, como Empresa oficial con Personería Jurídica propia y con autonomía administrativa, que actúa sin embargo en su organización interna y en sus relaciones con terceros como una

sociedad de carácter comercial sin perjuicio de los intereses económicos del Estado.

La ley 10 y su decreto reglamentario 1348 de 1961, regulatorio de las actividades y de los controles a los concesionarios, como el área máxima y mínima a contratar, las obligaciones en perforación, las regalías, los cánones de arrendamiento, etc. La **Ley 10 de 1961**. Dicta disposiciones en el ramo de petróleos relacionadas con el área a contratar en concesión, máxima y mínima, los compromisos mínimos de perforación, los cánones superficarios, las regalías y crea el Fondo de Becas, entre otros.

Decreto 1659 de 1964. Determina las exenciones aduaneras a la industria de hidrocarburos.

La ley 20 de 1969 que entrega a Ecopetrol las antiguas concesiones, aumenta las regalías al 20%, y se declara como reserva nacional cualquier área potencialmente petrolera. Esta norma fue interpretada con autoridad por medio de la Ley 97 de 1993 del Congreso de la República. Y reglamentada por medio de los decretos 797 de 1971 y 1994 de 1989. Nacionaliza los recursos mineros sin perjuicio de los derechos adquiridos. Establece la obligación de explotar los derechos que a la fecha estén constituidos o de lo contrario éstos se extinguen a favor de la Nación. Autoriza al Gobierno Nacional para declarar como Reserva Nacional cualquier área petrolífera del país y aportaría a Ecopetrol para que la explore, explote y administre directamente o en asociación con el capital público, privado, nacional o extranjero.

Decreto 0797 de 1971. Reglamenta en relación con los hidrocarburos la ley 20 de 1969.

El Decreto 1895 de 1973, con el cual se adoptan normas sobre exploración y explotación de petróleos y gas, con el fin de evitar el desperdicio físico y económico de las reservas de petróleo y gas de propiedad nacional o privada y de

asegurar su máxima recuperación final y tomar medidas para la prevención de la contaminación ambiental. Obliga a todo explorador y explotador de aportes, concesiones y áreas de propiedad privada a presentar anualmente informes de geología y geofísica y de ingeniería e informes contractuales para concesiones en exploración y explotación.

Decreto ley 2310 de 1974. Le entrega a Ecopetrol la administración del subsuelo hidrocarburífero y lo hace responsable de la exploración y producción del petróleo a lo largo y ancho del país, así fuera en forma directa o a través de terceros mediante la asignación de las áreas bajo cualquier modelo contractual, excepto el esquema concesionario que venía operando desde el inicio de la industria petrolera en Colombia a principios del siglo XX. Su reglamentación operó por medio de los decretos 743 de 1975, que radicó en cabeza de Ecopetrol, en seno de su junta directiva la facultad de adoptar las condiciones y términos de los contratos de exploración y explotación petrolera y estableció que dichos contratos quedarían sujetos al derecho privado, y el 906 de 1991. Dicta normas sobre abolición del régimen de concesiones en materia de hidrocarburos, estableciendo que, con excepción de los contratos de concesión vigentes en la fecha, la exploración y la explotación, estará a cargo de Ecopetrol, llevando a efecto dichas actividades directamente o por medio de contratos de asociación, operación de servicios o de cualquier otra naturaleza, distintos de los de concesión celebrados con personas naturales o jurídicas nacionales o extranjeras.

Decreto 1246 de 1974. Se establecen normas sobre participación en materia de hidrocarburos, por ejemplo, sentó que, en las explotaciones por el sistema de concesión de las regalía y cánones o beneficios pagados al Estado, corresponde a los Departamentos el 65% y para los municipios el 15%; para las explotaciones a cargo de Ecopetrol eran del 9 ½ o el 7 ½ del valor bruto de la producción si ella se realizaba en la región occidental del país o en la región oriental respectivamente. Son muchas las normas que se han proferido en el ramo, pero en ellas el

legislador ha estado ausente, por ejemplo, se han proferido normas ya en forma de decretos ordinarios o legislativos o en forma de resoluciones por el ejecutivo.

Ley 20 de 1984. Reglamenta el ejercicio de la profesión de Ingenieros de Petróleos.

Ley 59 de 1987. Por la cual se autoriza a unas entidades a constituir sociedades o asociaciones. Esta Ley autoriza a las entidades descentralizadas u organismos adscritos o vinculados al Ministerio de Minas y Energía para constituir entre sí o con otras personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras sociedades o asociaciones destinadas a cumplir las actividades comprendidas.

Ley 26 de 1989. Por medio de la cual se adiciona la Ley 39 de 1987 y se dictan otras disposiciones sobre la distribución de combustibles líquidos derivados del petróleo.

Decreto 0545 de 1989. Reglamenta parcialmente los Decretos 1246 y 2310 de 1974 y la Ley 75 de 1986. Regula el procedimiento para el cálculo del precio básico por barril para la liquidación de la regalía a las entidades territoriales y a la nación obliga a Ecopetrol a entregar avances mensuales a las primeras sobre las participaciones en regalías de cada trimestre.

Decreto 1994 de 1989. Reglamenta la Ley 20 de 1969 en materia de hidrocarburos. Establece que todos los yacimientos de hidrocarburos pertenecen a la nación con excepción de los derechos constituidos a favor de terceros. Dicha excepción a partir del 22 de diciembre de 1969, sólo comprende las situaciones jurídicas subjetivas y concretas debidamente perfeccionadas y vinculadas a uno o varios yacimientos descubiertos.

Constitución Política (1991): Artículo 332: El Estado es propietario del subsuelo y de los recursos naturales no renovables, sin perjuicio de los derechos adquiridos y perfeccionados con arreglo a las leyes preexistentes. **Artículo 360:** Reserva al legislador la facultad para fijar condiciones para la explotación de los recursos

naturales no renovables y derechos de las entidades territoriales sobre los mismos. **Artículo 361:** Con los ingresos provenientes de las regalías que no sean asignadas a los Departamentos y Municipios se creará un Fondo Nacional De Regalías cuyos recursos se destinarán a las entidades territoriales en los términos que señale la Ley.

Decreto 906 de 1991. Por el cual se reglamenta parcialmente el Decreto - Legislativo 2310 de 1974. Referente a la no-aplicación de los escalonamientos en la distribución de la producción establecidos en el D. 2782/89, en las explotaciones costa afuera a profundidades mayores de 150 metros.

Decreto 2519 de 1991. Por el cual se reglamentan parcialmente los Decretos 1246 y 2310 de 1974 y la Ley 75 de 1986. Referente a la fórmula matemática para la liquidación de las Regalías del gas natural, similar a la del petróleo consagrada en el Decreto 545 de 1989.

Decreto-Ley 2119 de 1992. Por el cual se reestructura el Ministerio de Minas y Energía, el Instituto de Asuntos Nucleares - IAN y Minerales de Colombia S.A. MINERALCO. Actualmente se encuentra derogado.

Decreto 2348 de 1993. Por el cual se adoptan procedimientos para el establecimiento de políticas y reformas al régimen de inversión de capitales del exterior en el país y de las inversiones colombianas en el exterior.

Decreto 2719 de 1993. Por el cual se reglamenta el artículo 1o. del Decreto - Ley 284 de 1957 y se dictan otras disposiciones. Referente a las labores propias y esenciales de la industria del petróleo.

Ley 80 de 1993. Estatuto de la Contratación pública. En su artículo 76 establece que: *“Los contratos de exploración y explotación de recursos naturales renovables y no renovables, así como los concernientes a la comercialización y demás actividades comerciales e industriales propias de las entidades estatales a las que correspondan las competencias para estos asuntos, continuarán rigiéndose por la*

legislación especial que les sea aplicable.” Así pues, indica esta ley que los contratos petroleros no serán cobijados por la normativa general de contratación estatal.

Ley 97 de 1993. Por la cual se interpreta con autoridad la Ley 20 de 1969 (aquella que nacionalizó los recursos petroleros) y se dictan otras disposiciones.

Ley 99 de 1993. Se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la Gestión y Conservación del Medio Ambiente y los Recursos Naturales Renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA y se dictan otras disposiciones.

Ley 141 de 1994. Se crean el Fondo Nacional de Regalías, la Comisión Nacional de Regalías, se regula el derecho del Estado a percibir regalías por la explotación de recursos naturales no renovables, se establecen las reglas para su liquidación y distribución y se dictan otras disposiciones.

Decreto 1082 de 1994. Por el cual se reglamentan parcialmente las Leyes 14 de 1983, 3a. de 1986 y 6a. de 1992 y se dictan otras disposiciones. Procedimiento para la importación de combustibles derivados del petróleo.

Decreto 1209 de 1994. Por el cual se aprueba una reforma de los estatutos de la Empresa Colombiana de Petróleos y se dictan otras disposiciones. Actualmente está derogado.

Ley 209 de 1995. Mediante la cual se crea y reglamenta el funcionamiento del Fondo de Ahorro y Estabilización Petrolera. Conocido comúnmente como el FAEP.

Ley 226 de 1995. Por la cual se desarrolla el Artículo 60 de la Constitución Política en cuanto a la enajenación de la propiedad accionaria estatal, se toman medidas para su democratización y se dictan otras disposiciones.

Decreto 381 de 1996. Se fijan las normas que regirán para la liquidación de la contribución especial que pagan los exportadores de petróleo crudo, gas, carbón y ferro níquel.

Decreto 625 de 1996. Establece que el Ministerio de Minas está obligado a elaborar mensualmente liquidaciones provisionales de las regalías y compensaciones monetarias que se causen por la explotación de hidrocarburos de propiedad nacional, así como las participaciones que de éstas correspondan al Fondo Nacional de Regalías y a los departamentos y municipios con derechos sobre las mismas. Ecopetrol como entidad recaudadora, girará en moneda nacional a las entidades beneficiarias

Ley 257 de 1996. Por medio de la cual se aprueba el Convenio Internacional de Constitución de un Fondo Internacional de Indemnización de Daños Causados por la Contaminación de Hidrocarburos suscrito en Bruselas el 18 de Dic. /1971 y su protocolo modificadorio del 19 de Nov. /1976.

Decreto 2933 de 1997. Mediante este decreto se revisaron los estatutos de Ecopetrol, aprobados mediante el Decreto 1209 de 1994.

Decreto 2153 de 1999. Por el cual se reforman los sistemas y procedimientos contables y financieros utilizados para el manejo del pasivo pensional de Ecopetrol. Se dispone que la empresa deberá realizar un aporte anual al Fondo por un período de ocho (8) años, comprendido entre el año 2000 y el 2007, denominado período de Fondeo.

Decreto 613 de 2000. Por el cual se modifica el Decreto 2153 del 4 de noviembre de 1999.

Decreto 70 de 2001. Mediante el cual se modifica la estructura del ministerio de Minas y Energía. Establece que Ecopetrol será una entidad descentralizada vinculada e integrante del sector administrativo de Minas y Energía.

Decreto 1939 de 2001. Decreto reglamentario de la ley 633/00 (reforma tributaria) que establece la distribución de los recursos del Fondo de Ahorro y Estabilización Petrolera (FAEP) con destino a los municipios y departamentos productores y no productores de hidrocarburos para que puedan cancelar sus deudas de inversión.

Ley 685 de 2001. Mediante la cual se expide el Código de Minas.

Ley 756 de 2002. Modifica el régimen de regalías. El Fondo Nacional de Regalías tendrá personería jurídica propia y estará adscrito al Departamento Nacional de Planeación y sus recursos serán destinados de conformidad con el artículo 361 de la Constitución Nacional a la promoción de la minería la preservación del medio (sic) ambiente y la financiación de proyectos regionales de inversión definidos como prioritarios en los planes de desarrollo de las respectivas entidades territoriales.

Decreto 3176 de 2002. Por medio del cual se reglamentan los párrafos 3º y 10º del artículo 16 y el artículo 39 de la Ley 756 de julio 23 de 2002. Define legalmente términos que tienen que ver con la distribución de regalías de hidrocarburos.

Decreto 1760 de 2003. Por el cual se escinde la Empresa Colombiana de Petróleos, Ecopetrol, se modifica su estructura orgánica y se crean la Agencia Nacional de Hidrocarburos y la sociedad Promotora de Energía de Colombia S. A

Decreto 2394 de 2003. Por el cual se modifica la estructura de ECOPETROL S. A. y se determinan las funciones de sus dependencias

Decreto 3229 de 2003. Por el cual se reglamenta el artículo octavo de la Ley 756 de 2002, referente a la distribución de la Regalías.

Decreto 2288 de 2004. Por el cual se reglamenta el Decreto–ley 1760 de 2003 en lo relativo a la extensión de los contratos de asociación cesión de derechos de Ecopetrol a la Agencia Nacional de Hidrocarburos.

Esta abundante legislación petrolera colombiana ha consagrado en cada momento histórico, las formas de explorar y explotar, y se constituyen en el estado del arte sobre la materia petrolera en el país. Las leyes que se han dictado por el legislativo, aunque tratan sobre regulaciones del sector no se han hecho sobre el núcleo del asunto, como, por ejemplo: Sobre precios del petróleo y del gas para los productores y de distribución de combustibles derivados del petróleo. Sobre regalías. Sobre asuntos de carácter técnico de exploración y explotación de hidrocarburos, las cuales resultan insuficientes o desprovistas de mecanismos de control eficientes. Sobre normas ambientales aplicables a la industria. Normas sobre servidumbres, las cuales hoy dan patente de curso a las petroleras para intervenir los predios. Normas sobre inversión extranjera en Colombia en el sector de los hidrocarburos. Normas sobre sociedades extranjeras en Colombia y formas de resolver las diferencias con estas sobre importación de bienes y servicios para la industria. Normas laborales aplicables a los trabajadores de la industria hoy en franca regresividad. Normas tributarias aplicables a la industria de los hidrocarburos, entre otras.

2.1.4. Recesión de ECOPETROL como administradora de recursos (2003). De manera cierta y segura, se puede decir que ECOPETROL, ha sido la empresa insignia del Estado Colombiano y la más grande que opera en el país, constituyéndose en la principal fuente generadora de recursos para el financiamiento del Estado. Inicia actividades en la cadena del petróleo como una Empresa Industrial y Comercial del Estado, se encargó de administrar el recurso hidrocarburífero de la nación, y fue creciendo en la medida en que otras concesiones revirtieron e incorporaron su operación.

En 1961 asumió el manejo directo de la refinería de Barrancabermeja. Trece años después compró la Refinería de Cartagena, construida por Intercol en 1956. En 1970 adoptó su primer estatuto orgánico que ratificó su naturaleza de empresa industrial y comercial del Estado, vinculada al Ministerio de Minas y Energía, cuya vigilancia fiscal es ejercida por la Contraloría General de la República.

La empresa funcionaba como sociedad de naturaleza mercantil, dedicada al ejercicio de las actividades propias de la industria y el comercio del petróleo y sus afines, conforme a las reglas del derecho privado y a las normas contenidas en sus estatutos, salvo excepciones consagradas en la ley (Decreto 1209 de 1994).²⁶

En los años noventa Colombia prolongó su autosuficiencia petrolera, con el descubrimiento de los gigantes Cusiana y Cupiagua, en el Piedemonte LLanero, en asocio con la British Petroleum Company.²⁷

Fue hasta junio de 2003, al tiempo que su actividad se extendía a toda la cadena de los hidrocarburos (exploración, explotación, transporte, refinación y comercialización) que era la titular de las reservas de gas y de petróleo, muchas de ellas adquiridas a través de la reversión de áreas previstas en los contratos de concesión y/o asociación suscritos entre la Nación y las demás empresas petroleras.

Fue hasta el año 2003, que el gobierno colombiano reestructuró la Empresa Colombiana de Petróleos, para poder internacionalizarla y que fuera más competitiva en el marco de la industria mundial de hidrocarburos. Se expidió el Decreto 1760 del 26 de junio de 2003, donde se modifica su estructura orgánica y la convirtió en Ecopetrol S.A., una sociedad pública por acciones, ciento por ciento estatal, vinculada al Ministerio de Minas y Energía y regida por sus estatutos protocolizados en la Escritura Pública número 4832 del 31 de octubre de 2005, otorgada en la Notaría Segunda del Circuito Notarial de Bogotá D.C., y aclarada por la Escritura Pública número 5773 del 23 de diciembre de 2005²⁸.

²⁶ Acosta Patiño Wilmar Adolfo. Tavera Agudelo Marcela (2014). Valoración de la empresa Ecopetrol S.A para su compra. Trabajo de grado para optar al título de especialista en gestión financiera empresarial. Universidad de Medellín. Facultad de ingeniería. Especialización en gestión financiera empresarial cohorte 45 Medellín

²⁷ Ídem.

²⁸ Ídem.

Con la transformación de la Empresa Colombiana de Petróleos en la nueva Ecopetrol S.A., la Compañía se liberó de las funciones de Estado como administrador del recurso petrolero y para realizar esta función fue creada la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH), empresa esta que a partir de su entrada en vigencia asume la administración integral de dichas reservas. Se daría entonces un trascendental paso vivido por Ecopetrol, a lo largo de su historia, al constituir la como una Sociedad de economía mixta de carácter comercial organizada bajo la forma de sociedad anónima del orden nacional, vinculada al Ministerio de Minas y Energía.

“Ello se hizo a través de la Ley 1118 del 27 de diciembre de 2006, la que, además, autorizó la emisión y colocación del 20% de las acciones entre particulares. Justo en este momento, en el que Ecopetrol dejó de ser una empresa industrial y comercial del Estado para convertirse en una empresa petrolera, listada en bolsa y que se rige, como las demás, por un régimen corporativo”. Este hizo que la empresa se internacionalizara, y a 2014, ECOPETROL, ocupó la posición número 35 según el PIW, uno de los rankings de mayor relevancia mundial.²⁹

Este proceso de capitalización logró que gran parte de colombianos comprara acciones de Ecopetrol en la primera ronda llevada a cabo en 2007, convirtiéndose en accionistas “en el mayor proceso de democratización en el país, teniendo como antecedente la misma discusión que se dio a finales de los años cuarenta y que se materializó en la Ley 165 del 27 de diciembre de 1948 que autorizaba la creación de la Empresa Colombiana de Petróleos con participación de la Nación y del capital privado, nacional y extranjero”³⁰, lo que recuerda al Congreso de la república de ese entonces, cuando pidió que ECOPETROL fuera *“empresa netamente colombiana y popular en la que se sientan vinculadas con adhesión*

²⁹ Acosta M. Amylkar D. (2015). Relevo en Ecopetrol. Edición 443 – Semana del 24 al 30 de abril. Disponible en: <http://viva.org.co/cajavirtual/svc0443/articulo11.html>

³⁰ Barrancabermeja virtual.com (2011). Prólogo del libro 'Ecopetrol, energía limpia para el futuro', publicado con motivo de los 60 años de la empresa. Disponible en: http://www.barrancabermejavirtual.net/index.php?option=com_content&view=article&id=436:prolog-o&catid=36&Itemid=44

irrevocable todas las capas económicas de la sociedad colombiana"³¹. Queriendo decir que debería lograrse a través de un proceso (hoy llamado democratización), en el que *"cada habitante del territorio pueda tener todas las facilidades de acceso a la incorporación de sus pequeños o grandes capitales a la organización y funcionamiento de esa futura sociedad anónima"*, como lo sugirió Argemiro Martínez Vega, representante a la Cámara y miembro de la Comisión Interparlamentaria y Ministerial de Petróleos en 1949.³²

Esta transformación del sector llevada a cabo desde el año 2003, iniciada con el Decreto Ley 1760, como se enunció anteriormente, se tradujo en una mayor competitividad del país en materia de hidrocarburos, *"como lo demuestran las cifras de inversión extranjera directa y los incrementos en la firma de contratos, actividades de sísmica y perforación de pozos, así como en el notorio incremento de la producción que ya se acerca al millón de barriles de crudo por día"*³³.

La creación de la ANH y las nuevas responsabilidades de Ecopetrol, con mayor autonomía administrativa, presupuestal y laboral, permitieron consolidar el crecimiento de una empresa que hoy se ha convertido en un grupo empresarial con presencia internacional, con participación en nuevos negocios y con un plan estratégico diseñado con una visión de largo plazo.

³¹ Ídem.

³² Ídem.

³³ Barrancabermeja virtual.com (2011). Prólogo del libro 'Ecopetrol, energía limpia para el futuro', publicado con motivo de los 60 años de la empresa. Disponible en: http://www.barrancabermejavirtual.net/index.php?option=com_content&view=article&id=436:prologo&catid=36&Itemid=44

CAPITULO 3

3.- POLÍTICA PETROLERA DEL NUEVO SIGLO Y EL ANÁLISIS DE LA AGENCIA NACIONAL DE HIDROCARBUROS (ANH) Y SU INFLUENCIA EN LA ECONOMÍA DEL PAÍS.

3.1. LA POLÍTICA PETROLERA DEL NUEVO SIGLO

En el siglo XX, el petróleo desplaza al carbón como la principal fuente de energía del mundo, con lo cual llega a constituir, junto con el gas, el 60% de la energía que se consumía en el mundo. Lo anterior, señala la importancia que toman los hidrocarburos para el desarrollo económico de los países. Por esta razón, los productores y consumidores se han disputado el control del mercado internacional de hidrocarburos.³⁴

Es a partir de 2002, con la llegada del gobierno de Álvaro Uribe que empiezan a darse los cambios más radicales en cuanto al sector de hidrocarburos. El gobierno diseña una serie de instrumentos para explotar los recursos petroleros. *“Colombia, a partir de 2002 empezó a incrementar sus exportaciones, pasando de 11 millones de dólares a más de 300 millones de dólares en 2010, con participación del petróleo en estas cifras, el cual ha aumentado su aporte a las cifras de exportación tanto por efecto de precios como por volumen”*³⁵

3.1.1 Marco normativo. Decreto ley 1760 del 26 de junio del año 2003 por el cual se crea la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH). Con este decreto ley, el presidente encargado Álvaro Uribe Vélez hace pública la creación de la Agencia Nacional De Hidrocarburos (ANH), la cual nace con el objetivo de mejorar la

³⁴ García Reyes, Miguel y Ronquillo Jarillo, Gerardo. (2002). Estados Unidos, petróleo y geopolítica. Las estrategias petroleras como un instrumento de reconfiguración geopolítica. México D.F.: Plaza y Valdés Editores.

³⁵ Centro ExxonMobil para el Estudio de la Energía y el Desarrollo. (2012). Memorias VII Congreso de Minería, Petróleo y Gas. Bogotá: Universidad Sergio Arboleda. En: Rojas Silva, Scarletle Nastassja (2012). “Estrategias de Política Exterior en el sector petrolero de Colombia”. Pontificia universidad javeriana. Facultad de ciencia política y relaciones internacionales. Maestría en relaciones internacionales Bogotá. Disponible en: <https://repository.javeriana.edu.co/bitstream/handle/10554/15341/RojaSilvaScarletteNastassja2012.pdf?sequence=1>

administración y disposición de los hidrocarburos de nuestro país. El gobierno, por medio del presente decreto escinde de la Empresa Colombiana de Petr6leos, Ecopetrol, empresa industrial y comercial del Estado del orden nacional, vinculada al Ministerio de Minas y Energ3a, la administraci3n integral de las reservas de hidrocarburos de propiedad de la Naci3n y la administraci3n de los activos no estrat6gicos representados en acciones y participaciones en sociedades. **Art3culo 2:** Creaci3n y naturaleza jur3dica de la Agencia Nacional De Hidrocarburos, (ANH). Cr3ese la unidad administrativa especial denominada Agencia Nacional De Hidrocarburos, ANH, entidad adscrita al Ministerio de Minas y Energ3a, con personer3a jur3dica, patrimonio propio, autonom3a administrativa y financiera, sometida al r3gimen jur3dico contenido en el presente decreto y, en lo no previsto en el, al de los establecimientos p6blicos, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 489 de 1998 y en las normas que la sustituyan, modifiquen o adicionen.

Por medio del Decreto 1760 de 2003 tambi3n es creada la Sociedad Promotora de Energ3a de Colombia S. A., sociedad p6blica por acciones del orden nacional, vinculada al Ministerio de Minas y Energ3a, con personer3a jur3dica, patrimonio propio, autonom3a administrativa y financiera. Dentro de los objetivos y funciones de esta sociedad se encuentran: participar e invertir en compa3as cuyo objeto social se relacione con actividades del sector energ3tico o con actividades similares, conexas o complementarias. En tal sentido puede celebrar toda clase de negocios relacionados con la participaci3n e inversi3n en compa3as cuyo objeto social se relacione con actividades del sector energ3tico, ente otras.

Ley 1118 del 2006. La norma organiz3 la Empresa Colombiana de Petr6leos, como una sociedad p6blica por acciones, vinculada al Ministerio de Minas y Energ3a, denominada Ecopetrol S. A., no obstante, con el fin de poder iniciar el proceso de privatizaci3n, por medio de esta ley, se cambia su naturaleza jur3dica a la de una sociedad de Econom3a Mixta de car3cter comercial, del orden nacional, vinculada al Ministerio de Minas y Energ3a; se denominar3 Ecopetrol S. A.

Esta ley autoriza a Ecopetrol S. A., la emisión de acciones para que sean colocadas en el mercado y puedan ser adquiridas por personas naturales o jurídicas, luego de lo cual, quedará organizada la nueva sociedad. El decreto fija en el proceso de privatización, que el estado conserve como mínimo, el ochenta por ciento (80%) de las acciones, en circulación, con derecho a voto, de Ecopetrol S. A. así, hoy en día Ecopetrol ha sido facultado para privatizar el 20% de sus activos. Actualmente ha colocado en inversionistas privados un 10.3% de sus activos. Igualmente, Ecopetrol está inscrita en la Bolsa de New York.

La ANH, es la encargada de administrar los recursos hidrocarburíferos de la nación y en esa medida establece para el sector, una nueva modalidad de contratación petrolera, que devuelve al país a la época de concesiones bajo el nombre eufemístico de “concesión moderna”. Por medio del Acuerdo número 008 de mayo del 2004, se establece el procedimiento de contratación, bajo tres modalidades: contratación directa, contratación en proceso competitivo y solicitud de ofertas. Con base a la ANH se tienen dos tipos de contratos, el contrato E&P (Contrato de exploración y producción) y el contrato TEA (Contrato de evaluación técnica), los cuales uno depende del otro para la ejecución de actividades relacionados con los recursos hidrocarburíferos del país.

Contrato E&P (exploración y producción). Este modelo aplica para los contratos que se suscriben como resultado de un proceso de asignación directa. En los casos de los procesos competitivos, el contrato que se suscribe es el que se publica y hace parte de los Términos de Referencia. El contratista desarrolla el programa de trabajo, que hace parte de los compromisos del contrato, con autonomía y responsabilidad exclusiva.

Contrato TEA (de evaluación técnica). Aplica para áreas libres y áreas especiales, en algunos casos, cuando así se disponga en los términos de referencia, para procesos competitivos o contratación directa. Su objetivo principal es evaluar el potencial hidrocarburífero de un área e identificar prospectos para

celebrar un eventual contrato de E&P sobre una porción o la totalidad del área contratada.

El evaluador puede hacer actividades de exploración superficial de geología, pozos estratigráficos, Aero física, etc., entre otras, con una duración máxima de 36 meses en áreas continentales y de 36 meses en áreas costa afuera, según el programa de trabajo. El evaluador debe desarrollar el programa con autonomía bajo su responsabilidad operacional exclusiva, con un derecho de prelación para suscribir un contrato de E&P. La ANH por su parte verifica el avance de las actividades, administra la información obtenida en desarrollo del contrato y recauda el derecho económico.

Acuerdo 008 del 2004, artículo 7. Procedimiento de asignación de áreas para contratos de exploración y/o explotación; la asignación de áreas para desarrollar actividades de exploración y/o explotación de hidrocarburos a través de un contrato exploración y/o explotación, se hará mediante los siguientes procedimientos:

Contratación Directa: Mediante este procedimiento se aplicará el principio de “primero que llega, primero que se atiende”, con el propósito de establecer el orden de prioridad para iniciar la negociación de un contrato sobre un área libre, de acuerdo con el orden cronológico de recibo de las propuestas de contratación admitida.

Contratación por proceso competitivo: Mediante este procedimiento se consideran propuestas de contratación en igualdad de condiciones en cuanto a su fecha de recibo, durante un plazo específico según establezca la ANH y aplicara para las áreas liberadas. La ANH iniciara el proceso de negociación con el proponente cuya propuesta de contratación sea admitida y aceptable.

Solicitud de oferta: Mediante este procedimiento se invita a un número plural de proponentes para que, en igualdad de condiciones, presenten sus propuestas de contratación y se selecciona objetivamente entre ellas la más favorable. Este

procedimiento aplicara para aquellas definidas por la ANH como áreas especiales y sus condiciones se establecerán en el momento de abrir el respectivo proceso.

Adicionados mediante el artículo 2 del acuerdo 17 del 12 de septiembre del 2007. Nominación abierta de áreas: Mediante este procedimiento, un nominador presenta una propuesta sobre un área designada para el propósito, en los términos del numeral 10 del Artículo 2º del Acuerdo 008 de 2004, que por este Acuerdo se adiciona, para la celebración de un contrato de Exploración y Producción (E&P) o un Contrato de Evaluación Técnica (TEA), según sea el caso, con un programa de trabajo aceptable para la ANH.

La ANH publicará en la página web de la Agencia, durante treinta (30) días calendario, el área denominada y el programa de trabajo propuesto, sin indicar el nombre del nominador, para que terceros proponentes presenten ofertas.

Cumplido el periodo de los treinta (30) días, la ANH procederá a la apertura y evaluación de las propuestas, de conformidad con el procedimiento señalado en el Acuerdo 008 de 2004 y sus acuerdos modificatorios. (Capacidad para Contratar, Jurídica, Técnica, Financiera y Operacional). A la(s) propuesta(s) que acredite(n) las capacidades de que trata el referido reglamento, se le(s) evaluará el programa de trabajo, para elegir la que presente el mejor programa. Si la propuesta con el mejor programa no es la del nominador, este tendrá opción de igualarla y suscribir el respectivo contrato.

Nominación cerrada de áreas: Mediante este procedimiento, el nominador presenta una propuesta sobre un área designada para el propósito, en los términos del numeral 10 del Artículo 2º del Acuerdo 008 de 2004, que por este acuerdo se adiciona, para la celebración de un contrato de Exploración y Producción (E&P) o un Contrato de Evaluación Técnica (TEA), según sea el caso, sin revelar el programa de trabajo.

La ANH publicará en la página web de la Agencia, el área nominada, indicando el nombre del nominador, y establecerá un plazo de treinta (30) días calendario para que el nominador o cualquier proponente interesado presenten una única oferta sobre el área nominada.

Cumplido el periodo de treinta (30) días, la ANH procederá a la apertura y evaluación de las propuestas, de conformidad con el procedimiento señalado en el Acuerdo 008 de 2004 y sus acuerdos modificatorios (Capacidad para Contratar, Jurídica, Técnica, Financiera y Operacional). A la(s) propuesta(s) que acrediten las capacidades de que trata el referido reglamento, se les evaluará el programa de trabajo para elegir la que presentó el mejor programa.

Si el programa de trabajo de la mejor propuesta es aceptable para la ANH, se le adjudicará el área. En caso contrario se solicitará una mejora. De no llegar a un acuerdo, se llamará a negociar al siguiente proponente en orden de elegibilidad. El nominador no tendrá derecho a igualar, en caso de que la mejor propuesta no fuese la suya.

El legislativo debería retomar su potestad legislativa en asuntos minero energético, especialmente, en el ramo de los hidrocarburos y establecer mediante esta propuesta de ley orgánica de hidrocarburos, una regulación con vocación de permanencia, clara y exenta, en sus temas trascendentales de la injerencia del ejecutivo. Hoy esta falta de regulación, le ha permitido al ejecutivo nacional convertir, una de las empresas más importante y representativas de la economía colombiana ECOPETROL en una empresa de economía mixta, bajo el argumento manido, de la democratización de la propiedad; permitió la creación de la Agencia Nacional de Hidrocarburos ANH, limitada en recursos, ineficiente en la regulación y vigilancia, y dedicada exclusivamente a administrar el recurso y administrado mal.

Actualmente el Estado es el propietario del subsuelo y de sus anexidades, respetando los derechos adquiridos de propiedad privada y señalando finalmente

que los derechos mineros y petroleros se encuentran regulados independientemente y les asiste para cada uno de ellos su propio régimen de contratación, sus propias normas como lo son principalmente el Código de Minas y el Código de Petróleos. En estos días la ANH es la responsable, y no el Congreso de la República, como ocurre en todos los países petroleros del mundo. De la formulación del sistema contractual para la exploración y explotación de hidrocarburos. Desde el año 2004, al sistema concesionario, arcaico y colonial, que convirtió este país en entreguista y cándido.

Los colombianos dueños de los recursos por derecho propio, no pueden seguir con una política petrolera diseñada y formulada por el poder ejecutivo, y orientada a favor de las petroleras privadas, quienes utilizan diferentes medios, incluido su poder económico y político para conseguir del gobierno de turno, legislaciones favorables a sus intereses económicos. Hoy los recursos naturales, a partir de los cuales se industrializaron los países desarrollados, están escasos, y desde el consenso de Washington de 1989, las grandes potencias han emprendido una cruzada geopolítica neoliberal, de venir a los países subdesarrollados por las materias primas que a ellos se les empezaron a agotar desde la década de los setenta.

Decreto 4137 del 2011. Con este decreto se modifica la naturaleza jurídica de la Agencia Nacional De Hidrocarburos (ANH). **Artículo 1** con el cual se cambia la naturaleza jurídica de la ANH: Cambio de naturaleza jurídica de la Agencia Nacional de Hidrocarburos, (ANH). Cambiase la naturaleza jurídica de la Agencia Nacional de Hidrocarburos, ANH, de Unidad Administrativa Especial con personería jurídica, patrimonio propio, autonomía administrativa y financiera a la de Agencia Estatal, del sector descentralizado de la Rama Ejecutiva del Orden Nacional, con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa, técnica y financiera, adscrita al Ministerio de Minas y Energía.

3.1.2 El sistema contractual actual es arcaico y colonial. En el capítulo I, numeral 1.4.3 se dice que “*el sistema de contratación en materia de hidrocarburos*

actual es regresivo". Y en este punto se confirma que bajo el sistema contractual actual de exploración y explotación de hidrocarburos, la participación del Estado Colombiano en la renta petrolera, es la más baja de América Latina y una de las más bajas del mundo dentro del grupo de países exportadores de petróleo. Basados en el sistema contractual actual de exploración y explotación de hidrocarburos, la participación del estado colombiano en la renta petrolera, es la más baja de América Latina y una de las más bajas del mundo dentro del grupo de países exportadores de petróleo.

Pensando en no perder la autosuficiencia en hidrocarburos, la política petrolera debe estar regida por una ley orgánica de hidrocarburos, que la proteja de los intereses particulares e internacionales, guiándola a un interés nacional, para garantizarle a las futuras generaciones, las materias primas indispensables para el desarrollo e industrialización, en cumplimiento del concepto de "Desarrollo Sostenible" estipulado en el informe Brundtland de 1987, al cual también tenemos derecho.

Las multinacionales pretenden evitar estos cambios legislativos manipulándonos bajo el argumento de irse del país. Sin embargo, el declive en la oferta mundial de energéticos, sumando el crecimiento exponencial demográfico, el calentamiento global y el cenit de los hidrocarburos convencionales, los ha llevado finalmente a aceptar los cambios que han emprendido en la última década países como Ecuador, Venezuela, Bolivia, Perú, Argentina y Brasil, países donde la participación del estado en la renta petrolera, supera con creces la participación que nuestro país tiene con el presente sistema contractual.

Debido a lo citado anteriormente no se entiende cómo el gobierno, ante la futura panorámica mundial, con una posible crisis energética a la vista, no se convence que los recursos naturales se han convertido en estratégicos para el desarrollo sostenible de los pueblos, por lo cual su explotación sostenible y regulada es clave para enfrentar el futuro.

De la misma manera, ante la amenaza de un déficit fiscal profundo, por una muy posible crisis económica futura, es necesario proteger la empresa estatal Ecopetrol S.A del muy probable aumento privatizador por parte del ejecutivo, ya que su función es esencial para garantizar la soberanía y seguridad nacional.

3.1.3 Renta petrolera colombiana después de la creación de la ANH. Debido al Decreto Ley 1760 de 2003, se da por finalizado el periodo de “nacionalización disfrazada” del petróleo que se había desarrollado con el Decreto Ley 2310 de 1974. La reforma realizada por medio del decreto ley 1760 es retrógrada, pues llevó a Ecopetrol a la condición empresarial que tenía antes de 1974, al dividir la administración del subsuelo y su potestad de definir el modelo contractual (Decreto 743 de 1975). De esta forma la empresa se convierte en sociedad anónima (primero 100% estatal y luego mixta con la expedición de la Ley 1118 de 2006), y la conlleva a una competencia de igual a igual con las empresas petroleras privadas nacionales y extranjeras.

Citando la Ley 1118 de 2006, Artículo 1°. Naturaleza jurídica de Ecopetrol S.A. autoriza a Ecopetrol S.A., la emisión de acciones para que sean colocadas en el mercado y puedan ser adquiridas por personas naturales o jurídicas. Una vez emitidas y colocadas total o parcialmente las acciones de qué trata la presente ley, la sociedad quedara organizada como una sociedad de economía mixta de carácter comercial, del orden nacional, vinculada al Ministerio de Minas y Energía; se denominará Ecopetrol S.A., su domicilio principal será la ciudad de Bogotá, D.C. y podrá establecer subsidiarias, sucursales y agencias en el territorio nacional y en el exterior.

En el Decreto Ley 1760 de 2003, mencionado anteriormente, se crea la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH), para que asuma las funciones escindidas a Ecopetrol, reformando en 2004 el sistema contractual de asociación (mediante el cual se descubrieron campos tan importantes como Chuchupa, Castilla, Rubiales, Caño Limón, Cusiana, Cupiagua, entre otros, que actualmente representan

aproximadamente el 88% de la producción nacional de petróleo y el 98% del gas natural), por el contrato de concesión moderna o contrato I/R (Impuestos–Regalías), regresando a la modalidad contractual que existía antes de 1974.

O sea, en los más de 240 contratos firmados desde 2004, el país recibe regalías (8% en promedio) e impuestos; entonces los derechos por precios altos, por uso del subsuelo, por transferencia de tecnología y por participación en la producción, es una baja participación comparado con las prebendas tributarias que luego se generaron, como la eliminación del impuesto de remesa (7% de lo girado a las casas matrices), el derecho a descontar las regalías antes de la renta líquida gravable (el país recibe realmente el 66% de la tasa liquidada) y el poder descontar del impuesto a la renta el 30% del valor de la inversión en activos.

Se debe especificar que, en los contratos asignados de forma directa, el país no recibe participación en la producción (solo regalías e impuestos), y en los que se asignaron mediante rondas (licitación) antes de 2012, en el 60% de ellos el país recibirá el 1% de la producción, y en los 49 bloques que se asignaron el año anterior (ronda 2012), en el 50% de ellos se recibirá menos del 10% de la producción, en el caso de que existan hidrocarburos. Cabe resaltar que en dichos bloques la ANH hizo el 70% de las actividades exploratorias previas a la perforación de los pozos (calentamiento del área: fotogeología, magnetometría, gravimetría, geología de superficie, paleontología, geoquímica, pozos estratigráficos, sísmica y registros geofísicos), invirtiendo los recursos que ha recibido debido a los altos precios, derechos por uso del subsuelo y transferencia de tecnología.

De esta manera se puede interpretar que antes había mayor participación, sin asumir riesgos, hoy en día hay menos participación y además se debe ceder los bloques con el crudo casi que descubierto. Antes de los periodos presidenciales de Andrés Pastrana y Álvaro Uribe, se recibía más del 75% de la renta petrolera, actualmente no se recibe más del 40%. Cabe resaltar que el expresidente Álvaro Uribe extendió (por 20 años algunos y a perpetuidad otros), importantes contratos

de asociación como Guajira (gas de Chuchupa y Ballenas), y Cravo Norte (Caño Limón), y una vieja concesión (Yalea en Casanare), a cambio de nada.

¿Será justo que un recurso tan indispensable para el desarrollo económico y social de un país sea entregado de esa manera? Mientras que las potencias consideran su existencia y suministro una garantía para su seguridad nacional, nosotros lo consideramos algo sin importancia y lo entregamos mediante un contrato injusto, que poco aporta a la industrialización del país. Al tener la menor participación en la renta petrolera, se puede decir que Colombia es el país “inocente” de Latinoamérica, ya que está prácticamente regalando el petróleo, bajo un sistema extractivista, víctima del saqueo de las multinacionales.

3.1.4 Los impactos ambientales sociales y ambientales de la industria de los hidrocarburos. El auge minero energética, desde principios de la década del 2000 ha intensificado los impactos que sobre la población y el medio ambiente trae consigo la explotación de los recursos naturales.

Aunque la legislación nacional es prolífica en normas sustantivas sobre los asuntos ambientales, económicos, sociales y políticos, muchas de ellas resultan incompletas e imprecisas y se disipan en los procedimientos e interpretaciones. Los controles son ineficientes y precarios.

Hemos encontrado varios casos preocupantes: Un caso en particular es la violación técnica de la tasa de eficiencia máxima o, lo que es lo mismo, el diferencial de presión entre el yacimiento y el pozo; generándose un aceleramiento de la producción y causándose un daño irreparable al yacimiento, con lo cual se obtiene un menor factor de recobro. Esto significa, por ejemplo, que de cien barriles que se podrían recuperar, finalmente se recuperarán setenta barriles o menos. Resultado: el país pierde más de treinta barriles, configurándose un daño patrimonial. ¿Quién está regulando y/o vigilando esto en Colombia?

Por otro lado, como futuros profesionales del sector nos preocupa los graves impactos que la industria petrolera está generando al medio ambiente, porque sus efectos negativos se producen en superficie y en el subsuelo y sus impactos regresivos, pueden alcanzar varios niveles geográficos y humanos ya sea en forma directa a los ecosistemas y comunidades próximas a los proyectos extractivos, como también a ecosistemas y ambientes muchos más amplios, incluso, nacionales e internacionales.

Tenemos ejemplos claros como: Con la utilización del método de exploración sísmica, por cierto arcaico, que se utiliza en el país, se comienzan a producir sus primeros efectos: profundización de los nacederos o manantiales naturales de vital importancia para las comunidades rurales cuya existencia en muchas ocasiones es la única fuente de suministro, esta misma intervención, genera la profundización de las aguas que surten las fuentes hídricas, disminuyendo el caudal de los causes de donde la población capta las aguas para su consumo, a lo que se asocia la pérdida de disponibilidad de aguas superficiales; de otro lado, ese viejo sistema que sigue utilizando explosivos en zonas de ladera en las rocas poco consolidadas de la cordillera oriental, produce derrumbes que afectan la productividad de las tierras campesinas; a parte de ello, se manifiestan otros efectos a causa de la precario sellamiento de los pozos en donde detonan las cargas, produciendo la muerte de animales y poniendo en riesgo la vida humana.

La sísmica ha generado daños al medio ambiente profundizando las aguas freáticas y superficiales, y ha debilitado la capa superficial del terreno en las zonas de ladera, generando erosión y derrumbamiento en época de invierno. La razón es que actualmente, la sísmica 3D se rige bajo una normatividad elaborada para 2D, donde el volumen de explosivo utilizado no superaba los 1.000 gramos, y hoy se usan cantidades superiores a 5.000 gramos por la profundidad de investigación requerida; la profundidad de los pozos para la detonación no superaba los 5 metros, hoy es mayor a 15 metros; y la distancia entre las detonaciones, que era de 200 metros, hoy es menor a 60 metros, haciendo imposible el cumplimiento de

las distancias a acuíferos, nacederos, casas de adobe, etc., que contempla la normatividad actual.³⁶

La sísmica produce diaclasas continuas que desvían y profundizan las corrientes de agua, alterando la hídrica subterránea. Esta actividad exploratoria ha generado un rechazo radical por parte de los campesinos, los directamente afectados; presentándose frecuentes protestas y conflictos de orden público que han amenazado la continuidad de proyectos exploratorios importantes para el desarrollo de la industria de los hidrocarburos en Colombia. Es hora de prohibir el uso de explosivos, exigiendo el uso de tecnologías de punta, como el vibroseis y los geófonos inalámbricos o el sistema satelital OFT (Oil & Gas Finder Technology).³⁷

Otro problema encontrado y que es de suma gravedad es el impacto holísticos que se produce en la etapa de producción, sobre todo en la Orinoquía Colombiana, pues allí, a diferencia de otras regiones, la producción petrolera se produce en función de la energía que provee el agua del subsuelo (hidrodinamismo), esta agua ejerce presión de tipo horizontal y constante con lo que permite no solo arrastrar junto con ella el agua, si no que proporciona la energía necesaria para ayudar a impulsar el crudo a superficie.³⁸

En estos yacimientos petroleros de la Orinoquía, su gran mayoría, son influenciados por el fenómeno hidrodinámico de las aguas subterráneas, las siguientes características determinan así lo demuestran: el agua que se produce con el petróleo es agua dulce, lo que indica que no está confinada con el petróleo, como esto es así, significa que a medida que se explota el petróleo y el agua asociada con éste los yacimientos se recargan con agua de superficie de la cordillera o cuencas de los ríos o quebradas, etc.

³⁶ Vanegas Angarita Oscar. (2016). Docente Política petrolera UIS.

³⁷ Ídem.

³⁸ Ídem.

Este fenómeno es supremamente preocupante y expresa otros impactos de suma gravedad: se afectan las aguas superficiales deteriorando los caudales de las fuentes hídricas superficiales para sustentar el consumo humano no solo en Colombia, sino en otros países. En la Orinoquía se están produciendo hoy por hoy alrededor de quince millones de barriles de agua por día, que seguirán en aumento, las cuales no son reinyectadas a la misma formación, si no que se esparcen al medio ambiente causando ya no solo los impactos mencionados, sino, contaminado adicionalmente las aguas superficiales en detrimento de la fauna y la flora y a la economía agrícola y ganadera.

Faltaría analizar si las aguas, la poca que se reinyecta, se está haciendo a la misma formación de donde se producen, o si por el contrario, se hace a otras formaciones, causando contaminación a otras formaciones de aguas subterráneas para el consumo humano futuro³⁹.

Estas aguas residuales que se produce junto con el petróleo, contienen fenoles, metales pesados, trazas de hidrocarburos y químicos que las petroleras agregan para romper emulsiones, inhibir la corrosión, inhibir las incrustaciones y la precipitación de sólidos orgánicos (en Caño Limón, por ejemplo, se utilizan más de 150 millones de galones de químicos al año). Con estas aguas residuales, al ser descargadas en los caños y los ríos, se contaminan las aguas, matando el pescado, o alterando su hábitat natural, generando su migración hacia ríos o caños más profundos (amenazando la seguridad alimentaria).

En otros campos petroleros, las aguas residuales se reinyectan en formaciones superiores, contaminando los acuíferos dulces que serán la fuente futura para agricultura, industria y uso doméstico, debido al calentamiento global que está llevando a la desaparición de un río o quebrada por día en Latinoamérica (hoy, el 95% del agua potable utilizada en la zona rural norteamericana proviene de acuíferos subterráneos). También, con los frecuentes derrames de petróleo, se

³⁹ Ídem.

pierden cultivos, se esterilizan las tierras y se secan los pastos, afectando la agricultura y la ganadería. Para mitigar estos impactos y el generado por el hidrodinamismo, la ley orgánica debe exigir el cumplimiento de tratados internacionales de protección del medio ambiente ratificados por Colombia, y propender por otros hábitos para la disposición de las aguas residuales, como su reinyección al mismo yacimiento⁴⁰.

Todas estas consecuencias que hemos anotado, se verán profundizadas con la explotación de los hidrocarburos no convencionales, shale gas - gas de esquisto, el tight gas - gas de formaciones compactas, o el metano contenido en capas de carbón, el shale oil - petróleo de esquistos, tight oil - petróleo de formaciones compactas y los crudos extrapesados y las arenas bituminosas u oil-sands, que se han comenzado a trabajar en algunos países del mundo, pero cuyas consecuencias ambientales son supremamente graves lo que hace a estos proyectos ambientalmente inviables. ⁴¹

Por otro lado, la creciente minera, produce efectos sociales que desfiguran por completo la democracia colombiana formalmente establecida por el constituyente de 1991. Hoy pesa más en el panorama nacional, la salvaguarda de los planes económicos y políticos que los dirigidos a profundizar los lazos de cohesión social, la democracia, la participación ciudadana, el bienestar social, la inserción económica y social de las grandes mayorías. Lo anterior, basado en la aplicación de un modelo económico carente de la afirmación de los principios fundantes de la carta política de los colombianos. El síndrome de la protesta social es un indicativo claro y fehaciente de un gran conflicto social que el Estado, lejos de atender, profundiza diariamente con las medidas inequitativas en el manejo económico y político.

El Estado no puede suplantar la voluntad popular, debe coordinarla y obedecerla, su autoridad delegada no puede presentarse como la última palabra, entender eso

⁴⁰ Ídem.

⁴¹ Ídem.

implica fortalecer la democracia. Cada día el ciudadano colectivo pierde su vocación de soberano y sus derechos constitucionales se retraen a los intereses meramente económicos de la minoría.

Por ejemplo, en materia medio ambiental el ciudadano que debería ser la primera razón de consulta es hoy el último. Las consultas en los grandes proyectos extractivistas se han convertido en norma en blanco, carentes de obligatoriedad, las licencias para los proyectos sísmicos se extinguieron, por lo que se les otorga patente de corso a las empresas para intervenir los predios; los permisos que otorgan la autoridad ambiental se hacen en tierra de nadie.

La renta proveniente de la extracción de nuestros recursos naturales, como se vio, se ha cedido a las empresas extranjeras, el Estado no participa directamente en la renta por su explotación, así las cosas, de nada sirve su explotación si su producto económico no sirve para superar las causas del atraso económico y social de los colombianos. El gobierno se ufana de superar a cuenta gotas los índices de miseria, pobreza, desigualdad y demás indicadores sociales, como vamos, estamos condenados a jamás salir del fondo, pues nuestro aparato productivo progresivamente desaparece, poniendo en riesgo, hacia futuro nuestra seguridad alimentaria y de desarrollo, cada día nos hacemos dependientes de lo que se produce en el exterior, asunto este, de mucho riesgo estratégico para un país.⁴²

Ecopetrol, como empresa estatal, recibió una participación importante de la producción de petróleo, que utilizó para refinar y obtener los combustibles costosos que le vende a los Colombianos, contribuyendo a los altos costos de producción que hoy tiene el sector industrial y la agricultura, limitando competitivamente la producción nacional en el mercado internacional; lo que ha llevado a los empleadores a pagar salarios de hambre para no quebrarse, y por ende, disminuyendo el poder adquisitivo. Igualmente, es el colmo que, aunque el País mantiene la autosuficiencia petrolera para producir los combustibles, los colombianos paguemos los combustibles a precios internacionales, por encima de

⁴² Ídem.

países como Costa Rica, República Dominicana, Nicaragua, Honduras, El Salvador, Panamá y Guatemala, quienes son más pobres e importadores netos de petróleo. En ningún país exportador de petróleo, como el nuestro, el precio de los combustibles es más alto.⁴³

La reglas del consenso de Washington, han producido en Colombia efectos dañinos: hoy la salud y la educación continúan rezagadas respecto del resto del mundo e incluso frente a varios países del continente, las empresas de servicios públicos no producen valor agregado para el país, pues hoy están en manos del capital transnacional, nuestras reservas energéticas se han enajenado, las reglas de inversión privadas son una de las más laxas del continente, con las cuales se permite la extracción acelerada de nuestros recursos naturales estratégicos que no se compensa con la renta que nos queda; la liberación del sistema financiero esquilma de manera exorbitante la vida del ciudadano, obteniendo jugosas ganancias de su ejercicio, mientras a los ciudadanos nos toca pagar en época de crisis sus pasivos y se nos acumulan impuestos con cada reforma tributaria, al contrario de las empresas petroleras a quienes se les disminuyen los impuestos y gozan de exenciones tributarias; estas reglas no han servido para evitar el déficit fiscal y los ciudadanos cada día son mayormente excluidos de las decisiones nacionales y se hunden en la precariedad social y económica.⁴⁴

3.2. ANÁLISIS DE LA AGENCIA NACIONAL DE HIDROCARBUROS (ANH) Y SU INFLUENCIA EN LA ECONOMÍA DEL PAÍS.

Para llevar a cabo un análisis sobre la ANH y su influencia en la economía del país, se reseñan los artículos más neurales de la ley y que están reseñados en el Título II del decreto ley 1760 de 2003, *“mediante el cual se escinde la Empresa Colombiana de Petróleos, Ecopetrol, se modifica su estructura orgánica y se crean la Agencia Nacional de Hidrocarburos y la Sociedad Promotora de Energía de Colombia. S.A.”*

⁴³ Ídem.

⁴⁴ Ídem.

ARTICULO 2°.- Creación y Naturaleza Jurídica de la Agencia Nacional de Hidrocarburos - ANH.- Créese la Unidad Administrativa Especial denominada Agencia Nacional de Hidrocarburos ANH -, (..) adscrita al Ministerio de Minas y Energía, con personería jurídica, patrimonio propio, autonomía administrativa y financiera, sometida al régimen jurídico contenido en el presente Decreto y, en lo no previsto en él, al de los establecimientos públicos, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 489 de 1998 (..)

ARTICULO 3°. - **Sede.** - La sede de la ANH será (..) Bogotá D.C., y por disposición del Consejo Directivo podrá establecer dependencias operativas y administrativas en cualquier lugar del territorio nacional.

ARTICULO 4°. - **Objetivo.** - El objetivo de la ANH es la administración integral de las reservas de hidrocarburos de propiedad de la Nación.

ARTICULO 5°. - **Funciones.** (..) las siguientes:

5.1. Administrar las áreas hidrocarburíferas de la Nación y asignarlas para su exploración y explotación.

5.2. Evaluar el potencial hidrocarburífero del país.

5.3. Diseñar, promover, negociar, celebrar, hacer seguimiento, y administrar los nuevos contratos de exploración y explotación de hidrocarburos de propiedad de la Nación, en los términos del artículo 76 de la Ley 80 de 1993 y las normas que la sustituyan, modifiquen o adicionen.

5.4. Diseñar, evaluar y realizar estrategias de promoción de la exploración y explotación de hidrocarburos y divulgarlas de acuerdo con las mejores prácticas internacionales.

5.5. Apoyar al Ministerio de Minas y Energía en la formulación de la política gubernamental en materia de hidrocarburos y en la elaboración de los planes sectoriales.

5.6. Administrar la información técnica existente y la que en el futuro se adquiera en el país y asegurar su preservación, integralidad y utilización como materia prima del proceso exploratorio de los hidrocarburos.

5.7. Convenir en los contratos de exploración y explotación los términos y condiciones con sujeción a los cuales las compañías contratistas, como parte de su responsabilidad social, **adelantarán programas en beneficio de las comunidades ubicadas en las áreas de influencia de los correspondientes contratos.** (Subrayado por los investigadores).

5.8. Administrar la participación del Estado, en especie o en dinero, en los volúmenes de hidrocarburos que le correspondan en los nuevos contratos de exploración y explotación, en desarrollo de lo cual podrá disponer de dicha participación mediante la celebración de contratos u operaciones de cualquier naturaleza.

5.9. Administrar y disponer de los bienes muebles e inmuebles que pasen al Estado por finalización de los contratos de exploración y explotación de hidrocarburos, o por reversión de concesiones vigentes.

5.10. Recaudar las regalías y compensaciones monetarias que correspondan al Estado por la explotación de hidrocarburos, y girar a las entidades con derecho a ellas tales recursos.

5.11. Efectuar las retenciones de las sumas que por concepto de participaciones y regalías correspondan a las entidades partícipes con destino al Fondo de Ahorro y Estabilización Petrolera - FAEP, hacer los giros y reintegros en los términos establecidos en la Ley 209 de 1995 o en las normas que la sustituyan, modifiquen o adicionen.

5.12. Adelantar las acciones necesarias para buscar el adecuado abastecimiento de la demanda nacional de hidrocarburos, derivados y productos, sin perjuicio de las atribuciones asignadas al Ministerio de Minas y Energía en esta materia.

5.13. Fijar los volúmenes de producción de petróleo de concesión que los explotadores deben vender para la refinación interna.

5.14. Fijar el precio al cual se debe vender el petróleo crudo de concesión destinado a la refinación interna para el procesamiento o utilización en el país, y el gas natural que se utilice efectivamente como materia prima en procesos industriales petroquímicos cuando sea del caso.

5.15. Ejercer las demás actividades relacionadas con la administración de los hidrocarburos de propiedad de la Nación y las que le sean asignadas por la ley o el reglamento y sean acordes con la naturaleza de la Agencia.

PARÁGRAFO 1º.- *Para los efectos del presente Decreto y de las competencias en él atribuidas a la (..) ANH, entiéndase por nuevos contratos de exploración y explotación de hidrocarburos los que celebre la Agencia a partir del 1º de enero de 2004.*

PARÁGRAFO 2º.- *Continuarán siendo recaudadas y comercializadas por ECOPETROL S.A. hasta la finalización de los respectivos contratos y de la operación directa, o la reversión de las respectivas concesiones: 1) Las regalías que se causen en todos los contratos de exploración y explotación*

celebrados con anterioridad al 1º de enero de 2004 por la Empresa Colombiana de Petróleos o ECOPETROL S.A.; 2) Las regalías que se causen en las áreas que hasta esa misma fecha venían siendo operadas directamente por la Empresa Colombiana de Petróleos o ECOPETROL S.A; y 3) Las regalías que se causen en las concesiones vigentes.

ECOPETROL S.A transferirá a la (..) ANH, en la forma y en los plazos que ésta señale, los valores correspondientes a las regalías (..).

PARÁGRAFO 3º.- Los giros de las participaciones en las regalías a las entidades beneficiarias de las mismas y las retenciones, giros y reintegros correspondientes al Fondo de Ahorro y Estabilización Petrolera: FAEP-, continuarán siendo efectuados por ECOPETROL S.A. en lo que resta de la vigencia de 2003 y hasta que se completen los giros de dicha vigencia.

PARÁGRAFO 4º.- Cuando la sostenibilidad financiera de ECOPETROL S.A. se vea comprometida por causas distintas a ineficiencias operativas o administrativas, la Agencia podrá cederle parte de las rentas y/o contratos suscritos por ésta. Dicha opción consultará además la coherencia fiscal y macroeconómica que determine el Gobierno Nacional.

3.2.1 Análisis sobre la ANH. Haciendo un cuidadoso estudio del Título II del decreto ley 1760 de 2003, se puede concluir que:

En lo que respecta al artículo 5: Funciones. Se encuentra en el numeral 5.7, alguna noción sobre “responsabilidad social” **adelantarán programas en beneficio de las comunidades ubicadas en las áreas de influencia de los correspondientes contratos.** Pero la pregunta clave es la siguiente: ¿Es obligación de la Agencia Nacional de Hidrocarburos asistir a las consultas previas o socializaciones? ¿Puede o debe la comunidad asistir a estas consultas?

Según el ítem 3.1.2 que dice: “*El sistema contractual actual es arcaico y colonial*”, se podría firmar que, si lo es, porque con esta ley (1760/03), verdaderamente si ha y transformación, porque se volvió al régimen imperante de antes de 1974 que era el de los contratos de concesión. La Agencia Nacional de Hidrocarburos -ANH- solo puede ofrecer modelos de contratación por concesión porque no es una empresa, sino una unidad administrativa especial y como tal tiene unas

características particulares como presupuesto propio, personería jurídica, autonomía fiscal.

*“Al no ser una empresa, no puede concurrir, invertir o participar de la exploración y sólo puede ofrecer contratos de concesión, lo cual es una diferencia esencial con el modelo que se tenía anteriormente en los contratos de asociación. Primero se había logrado en 1974 la participación 50-50, eso había sido ratificado por la Constitución de 1991. Sin embargo, en el año 2001, la junta directiva de Ecopetrol, con el argumento de estimular la participación de la inversión extranjera en el mercado de hidrocarburos, tomó la decisión de reducir su participación del 50% al 30%. Al año siguiente, dicha participación se redujo un poco más, al 28%, y ahora Ecopetrol es partícipe del 0%, en muchos de los contratos que son adjudicados por la ANH”.*⁴⁵

Respondiendo a la pregunta anterior podemos enunciar que la responsabilidad social de cualquier empresa, es velar por la calidad de vida de las comunidades implicadas en el proceso, por lo que la Agencia Nacional de Hidrocarburos debe velar por que dichas comunidades se vean fortalecidas y que las políticas que apliquen en sus territorios, no solo protejan a las empresas sino que contribuyan a elevar su calidad de vida y por ende la dignidad de la persona humana y propendan por la búsqueda del buen vivir por el cual propenden y luchan las comunidades colombianas en las regiones donde hace presencia la política de los hidrocarburos. Y si se considera de vital importancia que tanto las empresas petroleras como la ANH., tenga un cercamiento con las comunidades, que respeten los mecanismos legales que tiene la comunidad para salvaguardar sus derechos frente a las decisiones del gobierno central de uso y explotación del petróleo

Según la investigadora Astrid Martínez Ortiz, conocedora del sector dice que *“Ecopetrol tuvo un desarrollo tan precario durante 50 años, mientras la ANH ha*

⁴⁵ Castro Hernando (2012) contratación petrolera en Colombia. Investigador del grupo Seguridad y Defensa de la Universidad Nacional de Colombia. En: memorias del primer foro petrolero. La explotación petrolera en el Caquetá: leyes, riesgos - ventajas y compromisos. Secretariado nacional de pastoral social Cáritas colombiana. Disponible en: http://www.colombiapuntomedio.com/Portals/0/Archivos2013/Biblioteca2013/explotaci%C3%B3n_petrolera_Caquet%C3%A1.pdf

*demostrado logros indudables, pero viene siendo objeto de críticas justificadas. Queda mucho por mejorar en un terreno estratégico para Colombia”.*⁴⁶

Estas críticas se empezaron a dar a fines del año pasado a raíz de la asignación de bloques exploratorios de la Ronda 2010. Han sido dudas acerca de la objetividad y legalidad de las medidas que tomó la agencia para impedir que una firma que no había aportado información cierta, se quedara con cinco bloques asignados. *“Este año se produjo otro debate en la Comisión V del Senado al darse a conocer el informe de la Contraloría General de la República, que señalaba inconsistencias de la gestión de 2010 y ante las observaciones de los senadores sobre los contratos interadministrativos”.*⁴⁷

Desde 1974, las modificaciones del contrato petrolero fueron decisiones reservadas a la Junta Directiva. A pesar de afectar la renta petrolera percibida por la Nación, ni el Congreso ni el Ministerio de Hacienda tenían incidencia en estas decisiones. Ese fue el diseño institucional adoptado gracias a unas facultades especiales del Presidente en 1974 (Decreto- Ley 2310). Su bondad radicaba en que las medidas podían tomarse de modo ágil y oportuno, siguiendo las tendencias del mercado mundial de capital de riesgo petrolero. Había discusión pública sobre la participación del gobierno en la renta petrolera que resultaba de esas decisiones, pero esos debates poco o nada afectaban el rumbo de la política. Por lo tanto, durante el gobierno de César Gaviria (1990-1994) se contrató un estudio con Asesoría y Gestión para repensar la institucionalidad del sector de hidrocarburos. Ese estudio concluyó que un obstáculo central para un mejor desempeño del sector era el doble papel que cumplía Ecopetrol: explotar hidrocarburos e intervenir en la asignación de zonas para exploración a las demás empresas con las cuales ella misma competía en el mercado.

⁴⁶ Martínez Ortiz Astrid. Ph. D. en economía, ex presidente del Grupo Energía de Bogotá, profesora asociada de la Universidad Nacional e investigadora asociada de Fedesarrollo. En: <http://www.razonpublica.com/index.php/econom%C3%ADa-y-sociedad/2475-la-agencia-nacional-de-hidrocarburos-anh-pieza-clave-de-la-institucionalidad-petrolera.html>

⁴⁷ Ídem.

Por eso se sugirió atribuir la función de administrar el mapa de tierras a una entidad distinta de Ecopetrol, o, en su defecto, crear un Comité de Administración del Recurso Petrolero, que reportara a la Junta Directiva de Ecopetrol y no a su presidente, para que la vicepresidencia de exploración y producción de Ecopetrol compitiera con otras empresas por la asignación de tierras para la exploración. En el gobierno (Samper Pizano), se contrató otro estudio con Booz, Allen & Hamilton y Asesoría y Gestión *“que concluyó en la adopción de una nueva estructura administrativa de Ecopetrol, con un fuerte “corbatín” corporativo y negocios operativos claramente diferenciados, implantando un sistema de contabilidad que revelara la eficiencia de cada centro de negocio”*.⁴⁸

El gobierno Pastrana redujo al 30 por ciento la participación mínima y tramitó la ley que estableció un cobro de regalías *variable* en función de la producción del campo; intentó que los precios de los combustibles reflejaran su costo de oportunidad al asignar remuneraciones a los distintos eslabones de la cadena de producción, transporte y distribución de gasolina y diesel, de acuerdo con criterios de mercado. *“Pero este gobierno no se ocupó de fortalecer a Ecopetrol”*.⁴⁹

Como ya se ha conocido anteriormente, la ANH, creada en el primer gobierno de Uribe, en desarrollo de facultades extraordinarias y mediante el Decreto Ley 1760 de 2003, dividió a Ecopetrol y se le cambió su naturaleza: De ser empresa industrial y comercial del Estado, vinculada al Ministerio de Minas y Energía, pasó a ser una sociedad pública por acciones. Se le escindió la administración integral de las reservas de propiedad de la Nación y la administración de activos no estratégicos. La primera escisión dio origen a la Agencia Nacional de Hidrocarburos, como una Unidad Administrativa Especial, adscrita al Ministerio de Minas y Energía. La segunda escisión se incorporó en la Promotora de Energía de Colombia S.A. que, a pesar de su nombre rimbombante, simplemente acogió las participaciones menores que Ecopetrol tenía en once compañías.⁵⁰

⁴⁸ Ídem.

⁴⁹ Ídem.

⁵⁰ Ídem.

3.2.2. Influencia de la ANH., en la economía del país. La Agencia Nacional de Hidrocarburos, se encarga de administrar los recursos petroleros y vigilar que se cumplan las normas en el país para las empresas multinacionales petroleras y de la administración de las regalías que recibe el país, que debe ser repartido de forma equitativa para aportar a un desarrollo nacional. Las regalías son *“la contraprestación económica a favor del Estado por la explotación de recursos no renovables, como petróleo y gas, que se le otorgan a departamentos y municipios en cuyo territorio se adelantan explotaciones, y a los puertos por donde se transportan dichos recursos”*. (ANH, 2008, p.1)

Estas regalías, deben contribuir a las finanzas locales y a la inversión social, buscando siempre el mejoramiento de la calidad de vida, el desarrollo, la descentralización y la pacificación. Deben ser direccionadas especialmente a la inversión en salud, educación y saneamiento, lo que significa que el gasto de estos recursos debe responder a las necesidades de la comunidad, beneficiando las necesidades básicas insatisfechas. ¿Pero realmente se cumple con este propósito?

Las empresas multinacionales contratistas deben cumplir con estos postulados por ser una política de responsabilidad social del Estado e integrar la empresa con la comunidad, creando mayor capital humano y un aumento del capital social, para así conformar un cambio en la cultura política de la empresa y la comunidad y por lo tanto beneficiando las regiones donde operan ampliando entre otros beneficios la actividad económica de la región.

Por lo tanto, se podrá decir que la actividad hidrocarburífera sector y con ello la ANH., es un motor para el crecimiento económico colombiano, generador de empleo y fuente fundamental de recursos que permiten financiar la inversión

social, el presupuesto del gobierno y *“la construcción de un país en paz, con mayor equidad y mejor educado”*⁵¹.

Tanto Ecopetrol como la ANH., deben procurar porque las regiones de influencia hidrocarburífera la comunidad mejore su calidad de vida y pueda ser una influencia positiva para el desarrollo económico de la región, porque estas regiones la economía se basa o se soporta en la producción de los hidrocarburos del cual depende su crecimiento y desarrollo económico, permitiéndoles alcanzar condiciones óptimas en cuanto a la prestación de servicios públicos, infraestructura y educación.

Ahora bien, como parte del aprovechamiento de las regalías, los Municipios establecen en sus planes de desarrollo el redireccionamiento de su economía, y lo hacen a través de la diversificación de actividades en consideración a que su fuente de ingresos principal es un recurso natural no renovable.

Es por ello importantísimo el buen manejo de las regalías, y aquí juega un vital papel la ANH., por ser la encargada, de la administración de los recursos petroleros de la nación y de la asignación de las áreas de hidrocarburos para su exploración y explotación. Y su papel es más preponderante porque también está facultada para recaudar las regalías y compensaciones monetarias que correspondan al Estado por la explotación de hidrocarburos y girar esos recursos a las entidades que tengan derechos sobre ellos de acuerdo con las disposiciones legales.

Por lo anteriormente expuesto, se hace necesario la propuesta de la Ley de Hidrocarburos, para que, entre otras cosas, sea el pueblo el que haga valer sus derechos soberanos, sea más participativo en las decisiones, y deje de ser meramente un “instrumento formal sin mayor alcance o simplemente consultivo”, y se le otorgue mayor importancia a la Constitución y a los cimientos en que se funda el Estado Social de Derecho colombiano.

⁵¹ Departamento Nacional de Planeación; 2014. P. 175.

CAPITULO 4

4.- PROPUESTA DE LEY ORGÁNICA DE HIDROCARBUROS

En esta parte se hace la propuesta de ley orgánica de hidrocarburos con la respectiva exposición de motivos para realizarla y por ende los posibles cambios radicales para el bien y desarrollo de todos los colombianos.

No está por demás dar a conocer que esta propuesta de ley, estuvo acompañada del asesoramiento y colaboración de algunos funcionarios de la USO., que debido a su experiencia contribuyeron a la organización y planeación de la propuesta.

Esta propuesta se diseña a manera de anexo, por estar redactada con pautas suscritas por la USO., con colaboración de los investigadores y el director del suscrito trabajo de grado.

Anexo A. PROPUESTA DE LEY ORGÁNICA DE HIDROCARBUROS

CAPITULO 5

5.- CONCLUSIONES

En este trabajo investigativo, replanteamos la importancia de que se conozca que desafortunadamente en Colombia se adolece de una legislación estable, ordenada, que tenga uniformidad de criterios e interpretación, que sea actualizada frente a los retos futuros de disponibilidad energética, y el manejo que se le ha dado a la disponibilidad de los recursos a través de los gobiernos de turno sin que se haya logrado definir una política eficiente en términos de mantener un nivel constante en nuevas reservas y una tasa de explotación del recurso enmarcada en el criterio de la seguridad energética.

Hacemos la propuesta de una Ley de hidrocarburos, para que el Congreso de la república, sin dilaciones proyecte una auténtica política de estado mediante una intervención, donde se interpreten no solo los intereses económicos, sociales, políticos y ambientales de un determinado grupo económico, sino que la nueva legislación establezca plenamente los principios de soberanía nacional sobre el dominio de los hidrocarburos en el país, para garantizar a las futuras generaciones, las materias primas indispensables para el desarrollo al cual tienen derechos todos los colombianos.

Describimos la problemática sobre la falta de una legislación que proyecte la auténtica política del Estado, dándole al sector la importancia que merece, por ser uno de los sectores que más contribuye al desarrollo social del país, pero al mismo tiempo se piense en el pueblo colombiano y el respeto a los derechos humanos, sin poner en vilo la calidad de vida de sus habitantes y la economía del país.

Por todo lo anterior hacemos la propuesta del proyecto de Ley orgánica para los hidrocarburos en Colombia, para que se modifique y se vigore en corto tiempo la legislación actual, teniendo presente el mejoramiento de la calidad del gasto en inversión financiado con regalías, garantizando que éste tenga un impacto real

sobre la competitividad regional y procurando el cierre de brechas sociales y sobre todo que sea una legislación que tenga en cuenta la soberanía nacional, por encima de los intereses particulares.

CAPITULO 6.

6. RECOMENDACIONES

El Congreso debe estar más predispuesto a la formulación de una Ley de Hidrocarburos, que propenda no solo por los intereses de las empresas (nacionales e internacionales), procurando al mismo tiempo el bienestar de los habitantes de las regiones donde se produce la exploración y explotación de los hidrocarburos.

El Estado debe dilucidar el carácter de la ANH para fortalecer su autonomía técnica y aclarar cuáles son sus fuentes de recursos financieros, cuáles son sus funciones y si puede contabilizar en su balance las reservas de hidrocarburos de la Nación.

En la actual organización no existe, por ejemplo, una dependencia encargada de cumplir la función de “Adelantar las acciones necesarias para buscar el adecuado abastecimiento de la demanda nacional de hidrocarburos, derivados y productos”. Tampoco aparece registro de su gestión en este campo.

Recomendamos, además, la elaboración de un plan de acción articulado para discutir una propuesta para que se penalice las violaciones de Derechos Humanos y derechos fundamentales, por parte de las empresas multinacionales, en el marco de la lucha contra la impunidad.

Que tanto el Congreso como el Estado y los actores involucrados en las políticas sobre hidrocarburos, trabajen conjuntamente para construir una legislación petrolera integral en Colombia, que parta de reconocer el tema de soberanía, autonomía, auto determinación y respeto a derechos fundamentales.

La ley orgánica de hidrocarburos debe apuntarle a jalonar el desarrollo tecnológico del país, como lo ha hecho otros países, asegurando recursos ciertos y abundantes para la educación superior y la investigación; financiando la dotación

de laboratorios, la creación de programas de maestría y doctorado, la repatriación de cerebros fugados y la contratación de científicos extranjeros de alto nivel.

Queremos recomendar que las regalías tanto directas (que benefician de manera directa a estos distritos donde se ubican los yacimientos y a los puertos correspondientes por donde se tramitan estos productos), como indirectas (aquellas que contribuyen a todos los municipios y departamentos que no son productores, por medios de la exposición de proyectos de prioridad para los Planes de Desarrollo locales), sean destinadas realmente a satisfacer las necesidades básicas de la población, sin exclusión de ninguna índole y para que ello se haga con transparencia, sea la misma comunidad la que se torne en veedor (vigilante) de estos recursos.

Que tanto las empresas petroleras como las administraciones locales donde llegan las regalías, consulten las necesidades reales de la población, en línea con los impactos que genera el mismo proyecto en la zona de influencia, que haya un dialogo abierto y sincero para mejorar las condiciones de vida de cada región.

Que se den espacios para que mancomunadamente se defina los propios retos de sus pobladores, y puedan definir los mejores planes de acción para mitigar las problemáticas existentes. Y que sea la compañía de la mano del Estado los que asesoren y acompañen a la comunidad en el desarrollo de los proyectos con el objetivo de avanzar en el crecimiento integral de la misma comunidad.

Que la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH) tenga mayor presencia en estas regiones, para que, a través de un representante en los departamentos más críticos en materia social, ayude a la solución de conflictos presentes y futuros.

Por último, queremos recomendar a las distintas empresas petroleras asentadas en el país y a ECOPETROL en particular, que tenga presente a los profesionales de la ingeniería de petróleos colombianos, porque realmente se hace palpable el

desplazamiento a que están sometidos en gran parte de la mayoría de empresas operadoras y de servicios que explotan hidrocarburos en Colombia.

Un ejemplo claro es el que se encuentra en empresas como, PACIFIC RUBIALES, VECTRA, ALIANZA ECOPETROL-SCHLUMBERGER CAMPO CASABE, SCHLUMBERGER, WEATHERFORD, HALLIBURTON, BAKER HUGHES, entre muchas otras, *“en donde cerca del 60% del personal aun sin el perfil profesional de ingeniero de petróleos, son de otras nacionalidades (especialmente venezolana), todo esto con el beneplácito de: ECOPETROL S.A como socio de varias de las empresas anteriores, del Ministerio de Minas y Energía, de la Agencia Nacional de Hidrocarburos, del Ministerio del Trabajo, del Ministerio de Relaciones Exteriores, del Consejo Profesional de Ingeniería de Petróleos, CPIP, así como también la indiferencia de la Asociación de Ingenieros de Petróleos ACIPET y de AGEMPET, en perjuicio de los ingenieros de petróleos colombianos”*.⁵²

Es algo que se debemos tener en cuenta, tanto en la academia como en las empresas del sector, para que los profesionales colombianos, no tengan que salir del país, para convertirse en otro más de “cerebros fugados”.

⁵² Unión Sindical Obrera. Junta Directiva Nacional, USO - 29 de julio de 2013.

BIBLIOGRAFIA

ACOSTA M. Amylkar D. (2015). Relevó en Ecopetrol. Edici3n 443 – Semana del 24 al 30 de abril. Disponible en: <http://viva.org.co/cajavirtual/svc0443/articulo11.html>

ACOSTA PATIÑO Wilmar Adolfo. Tavera Agudelo Marcela (2014). Valoraci3n de la empresa Ecopetrol S.A para su compra. Trabajo de grado para optar al t3tulo de especialista en gesti3n financiera empresarial. Universidad de Medell3n. Facultad de ingenier3a. Especializaci3n en gesti3n financiera empresarial cohorte 45 Medell3n

AGENCIA NACIONAL DE HIDROCARBUROS (ANH). Ecopetrol (s.f). Disponible en: http://www.sipg.gov.co/sipg/documentos/Contratacion_petrolera.pdf

BARRANCABERMEJA VIRTUAL.COM (2011). Pr3logo del libro 'Ecopetrol, energ3a limpia para el futuro', publicado con motivo de los 60 a3os de la empresa. Disponible en: http://www.barrancabermejavirtual.net/index.php?option=com_content&view=article&id=436:prologo&catid=36&Itemid=44

CASTRO Hernando (2012) contrataci3n petrolera en Colombia. Investigador del grupo Seguridad y Defensa de la Universidad Nacional de Colombia. En: memorias del primer foro petrolero. La explotaci3n petrolera en el Caquet3: leyes, riesgos - ventajas y compromisos. Secretariado nacional de pastoral social C3ritas colombiana. Disponible en: http://www.colombiapuntomedio.com/Portals/0/Archivos2013/Biblioteca2013/explotaci%C3%B3n_petrolera_Caquet%C3%A1.pdf

CENTRO EXXONMOBIL para el Estudio de la Energ3a y el Desarrollo. (2012). Memorias VII Congreso de Miner3a, Petr3leo y Gas. Bogot3: Universidad Sergio

Arboleda. En: Rojas Silva, Scarlette Nastassja (2012). "Estrategias de Política Exterior en el sector petrolero de Colombia". Pontificia universidad javeriana. Facultad de ciencia política y relaciones internacionales. Maestría en relaciones internacionales Bogotá. Disponible en: <https://repository.javeriana.edu.co/bitstream/handle/10554/15341/RojaSilvaScarletteNastassja2012.pdf?sequence=1>

CÓDIGO Fiscal de 1873, artículo 1.102. pág. 107

CÓDIGO fiscal de 1912, ley 110

CONSTITUCIÓN de 1886, artículo 202.

DECRETO 0030 de Enero 9 De 1951.

DECRETO 0033 de enero 9 de 1951.

DECRETO 1255 de 1919

DECRETO 1760 de junio 26 de 2003

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN; 2014. P. 175.

DUARTE Carlos (2012). Cronología de la legislación minera colombiana. Gobernabilidad minera. Cronologías legislativas del subsuelo en Colombia. Disponible en: <https://gobernabilidadminera.wordpress.com/>

GARCÍA REYES, Miguel y Ronquillo Jarillo, Gerardo. (2002). Estados Unidos, petróleo y geopolítica. Las estrategias petroleras como un instrumento de reconfiguración geopolítica. México D.F.: Plaza y Valdés Editores.

<http://www.anh.gov.co/porta regionalizacion/Paginas/antecedentes-historicos.aspx>

INSTITUTO DE ESTUDIOS PARA EL DESARROLLO Y LA PAZ: INDEPAZ (2013). Petróleo. Proyecto monitoreo en responsabilidad social y derechos humanos. Bogotá. Disponible en: http://ediciones.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2013/06/Petroleo-Generalidades_de_la_industria_petrolera_en_Colobia-Revista_Indepaz_2013.pdf

LEÓN Nohora. (2014) Reprimarización económica promueve extractivismo en Latinoamérica. Economía & Organizaciones. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá. Disponible en: <http://agenciadenoticias.unal.edu.co/detalle/article/reprimarizacion-economica-promueve-extractivismo-en-latinoamerica.html>

LEY 160 de 1936

LEY 165 de diciembre 27 De 1948.

LEY 30 de 1903, Ley 59 de 1909 artículo 3

LEY 37 de 1931, artículo 3.

LEY 75 de 1913

LOPERA CASTRO, Sergio Hernando. (1999). La contratación petrolera colombiana en el contexto nacional e internacional. Universidad Nacional de Colombia. Sede Medellín, Facultad de Ciencias Humanas y Económicas Pág. 24. Disponible en: <http://www.bdigital.unal.edu.co/43048/1/15505489.19992.pdf>

MARTÍNEZ ORTIZ Astrid. Ph. D. en economía, ex presidente del Grupo Energía de Bogotá, profesora asociada de la Universidad Nacional e investigadora

asociada de Fedesarrollo. En:
<http://www.razonpublica.com/index.php/econom%C3%ADa-y-sociedad/2475-la-agencia-nacional-de-hidrocarburos-anh-pieza-clave-de-la-institucionalidad-petrolera.html>

MAYORGA, F. (1994). Los resguardos indígenas y el petróleo, orígenes y perspectivas del oro negro en Colombia. En Revista Credencial Historia. Edición 49, Bogotá – Colombia

MAYORGA, F. (2002) La industria petrolera en Colombia. Revista Credencial Historia. Edición 151, Julio. Bogotá – Colombia

UNIÓN SINDICAL OBRERA. (2013) Junta Directiva Nacional, USO - 29 de julio.

VANEGAS ANGARITA Oscar. (2016) Docente Política petrolera UIS.

YERGIN, Daniel. (1992). La historia del petróleo en el mundo. Editorial Vergara. Traducción María Elena Aparicio. Buenos Aires, Argentina.

ANEXO A
PROPUESTA DE LA LEY ORGANICA PARA HIDROCARBUROS EN
COLOMBIA.
EXPOSICION DE MOTIVOS

Honorables Parlamentarios de la República de Colombia:

Se somete a su consideración el presente proyecto de ley orgánica, para que sea discutido en el seno del Congreso de la República de Colombia, con el fin de fijar directrices de largo plazo en lo concerniente a la legislación de los hidrocarburos. El proyecto que se somete a su conocimiento tiene como sustento los elementos que a continuación se expresan:

En la actualidad, la Nación Colombiana, debe reencauzar la política petrolera que se ha venido dando en cada gobierno de turno, hacia una nueva política de carácter nacional, soberana y autónoma, en términos del aprovechamiento de los recursos naturales no renovables como lo constituyen los Hidrocarburos.

Es necesario que haga énfasis en que Colombia adolece de una legislación estable, ordenada, con uniformidad de criterios e interpretación y fundamentalmente actualizada frente a los retos futuros de disponibilidad energética del país, para lo cual, es indispensable que el congreso de la república, asuma la competencia legislativa del sector, pues desde 1969, con la expedición de la ley 20, la política petrolera del país no ha sido responsabilidad directa del Legislativo, exceptuando lo relacionado con el régimen de regalías.

Por tanto, Colombia requiere con urgencia que el Congreso de la República, no dilate más su responsabilidad en la gestación de una legislación que proyecte una auténtica política de Estado, mediante una intervención que interprete los intereses económicos, sociales, políticos y ambientales para el sector de los hidrocarburos, basado en el conocimiento cierto de las necesidades nacionales, que materialice tanto los conocimientos como las experiencias históricas acumuladas, especialmente desde la creación de la ECOPETROL estatal y los aportes previos y posteriores a su creación por parte de los trabajadores petroleros asociados en sus luchas por la defensa de la riqueza petrolera del país.

Este proyecto de ley orgánica, cuya iniciativa parte de los intereses y aportes colectivos de las comunidades y de los trabajadores relacionados directa con la industria hidrocarburífera y en general de los sectores sociales y populares del país, usuarios directos e indirectos del recurso energético y sus derivados, se presenta al Honorable Congreso de la República para su estudio y aprobación, para que convierta en norma positiva que exprese la importancia de los hidrocarburos para el desarrollo del componente socio – cultural, socio – ambiental, socio – político, socio – económico y político – estratégico del recurso.

Hasta hoy, la política de hidrocarburos ha quedado al designio de las recomendaciones e imposiciones de los organismos del sistema financiero internacional, hechas desde el punto de vista del interés privado de las grandes corporaciones transnacionales por mantener el control geopolítico, sobre la economía mundial, en particular, sobre los recursos energéticos estratégicos e indispensables para el cubrimiento de las necesidades y abastecimiento de energía de las grandes orbes industrializadas, que han consumido casi por completo sus propios recursos, y quienes además, durante muchos años de extracción de nuestros recursos naturales, gracias a políticas sumisas de nuestros gobernantes han cedido nuestra soberanía energética y con ella la territorial y económica, en particular, desde la declaratoria de la Apertura Económica decretada a finales de la década de los ochentas, profundizada a comienzos de la de los noventa y agravada durante los tres últimos gobiernos.

Estas medidas de política económica, se han tomado, so pretexto del desarrollo del país, uno de cuyos pilares es la reprimarización de la economía, no obstante, sus efectos positivos no han llegado al conjunto de la población, además, su implicación va mucho más allá, pues que no solo vienen empobreciendo nuestros ecosistemas a cambio de gruesas sumas de inversión, que no se acompasan con la jugosa renta que extraen y retornan a sus países multiplicada en la mayoría de los casos, pues lo que exporta el país es la materia prima; si no que además, muchas imposiciones se han dirigido a que el Estado vaya perdiendo de manera rápida y progresiva el control sobre sus recursos, reduzca sus funciones de ejecutor y administrador y se convierta en simple facilitador o medio para aplicar las políticas y recomendaciones internacionales en función de los intereses de los capitales privados transnacionales y propios.

Por otro lado, son las mismas orientaciones de los organismos internacionales, quienes han coadyuvado a que Colombia, tenga los niveles de deuda que ahora mantiene y que en algún momento de la década pasada, por sus efectos, el país se tornara inviable, siendo paradójicamente los que siguen recomendando qué hacer y cómo hacerlo, y haciendo que desafortunadamente se sigan aplicando esas recetas que cada día empobrecen mucho más al pueblo colombiano, hasta el punto de perder la propia auto determinación, (entiéndase Soberanía), en el manejo de los asuntos internos.

La Constitución Política Nacional es rica en principios y valores, ha puesto a la persona como eje y fin de las políticas del Estado y a su conjunto, le ha dado, el carácter inequívoco de soberano. Soberanía que puede ejercer directamente o a través de sus representantes. No obstante, lo anterior, cada día se le ponen trabas a la participación del pueblo en sus decisiones o cuando mucho su participación se convierte en un mero instrumento formal sin mayor alcance o simplemente consultivo, otorgando mayor importancia a la Constitución neoliberal, sobre libertad de empresa, que a los cimientos en que se funda nuestro Estado Social de Derecho.

Este proyecto de ley basado en una amplia discusión democrática y pluralista en todo el país, se sustenta además en los principios y mandatos constitucionales que definen a Colombia como un país participativo, garantista de la dignidad humana, donde prima el interés general; en la definición que el Estado es un servidor de la comunidad e instituido para promover la prosperidad de todos sus habitantes, bajo el axioma que de la participación de todos sus habitantes en la decisiones que los afectan se sustentan los mayores bienes de la nación; asentado en el principio de soberanía popular, en el sentido que frente al sector no se ha pensado y consultado al pueblo sobre qué quiere y qué piensa sobre el asunto, de si la actual forma de regulación de la explotación de los recursos naturales no renovables hay consenso o no, se es del criterio que el Estado viene desconociendo el mandato de la carta, según el cual, es su obligación proteger la riqueza cultural y natural de la nación.

Colombia todavía se ubica entre los países con más desigualdad social del continente, razón para pensar que las riquezas naturales que se extraen del suelo sirvan para mejorar el nivel de vida de los colombianos con más limitaciones socioeconómicas y propender por que la igualdad pase del plano formal al práctico de la equidad, incluida las minorías étnicas objeto de sistemáticas violaciones de sus derechos en estos proyectos minero energéticos.

El medio ambiente y los ecosistemas vitales para la reproducción de la vida están en permanente amenaza y deterioro, las comunidades organizadas lo han puesto en evidencia desde hace mucho tiempo, lamentablemente sus decisiones, su participación frente a esa grave situación es secundaria, prima el valor económico por encima del humano, por eso sus voces son consideradas disidentes y molestas, en un Estado, que inexplicablemente, es el llamado a ser el planificador de los recursos naturales y garantizar su aprovechamiento sin que se extingan, orientar su restauración y conservación. En consecuencia, el país no tiene una política extractiva preventiva y sus estamentos no asumen el mandato constitucional de establecerlo. El centro y fundamento de la constitución nacional, para el estamento de gobierno dejó de ser la persona y ha sido remplazado por libre competencia económica.

No es cierta la teoría, según la cual, se requiere extraer lo más pronto posible los recursos naturales para lograr el desarrollo económico del país. Es cierto que se pueden obtener recursos para invertir en los planes de gobierno y promover el desarrollo social en la coyuntura, acostada de socavar los principales valores sociales a mediano y largo plazo, la preservación de los mismo de cuyo uso planificado puede consolidarse mejor progreso social, fortalecer la democracia, precaver los impactos negativos al medio ambiente y los ecosistemas, materializar su valor estratégico y la racionalidad de su explotación en función del interés social.

Según la Constitución, los recursos naturales no renovables son activos públicos y no propiedad privada; sin embargo, la actual normatividad –expedida por el

ejecutivo y no por el legislativo- configura el beneficio particular por encima del general. Los últimos gobiernos no han gestionado su explotación eficiente y duradera, como lo aconseja la racionalidad microeconómica estatal, maximizado los beneficios económicos a favor del Estado y las comunidades, sino a favor del sector privado.

La falta de una legislación estructurada y seria, enmarcada dentro de una ley orgánica, ha llevado la industria de los hidrocarburos en Colombia a la ambigüedad operativa y administrativa, con graves consecuencias económicas, ambientales y sociales. Hoy la “locomotora minero energética” es la protagonista de la economía del país, por lo cual es prioritario y esencial establecer una carta de navegación con políticas serias a largo plazo que garanticen, por un lado, los recursos suficientes al fisco nacional y regional, para el desarrollo industrial, económico y social; y por el otro, la seguridad energética con sostenibilidad ambiental.

ANTECEDENTES LEGISLATIVOS DE LA INDUSTRIA EXTRACTIVA COLOMBIANA

El asunto de la regulación de la actividad petrolera en Colombia, se inicia desde comienzos del S. XX., varias razones explicativas pueden enumerarse al respecto sobre sus razones:

1. La industria petrolera se inicia con fines comerciales en 1859, se buscaba sustituir los aceites vegetales y animales de donde se obtenía la iluminación.
2. La legislación petrolera surge cuando el petróleo en el mundo había alcanzado niveles de importancia en sus usos a nivel mundial.
3. La época de inicios de la legislación petrolera estuvo influenciada por el gran debate por la pérdida del canal de Panamá y los intereses de la petrolera Norte Americana en donde el propietario del suelo era también del subsuelo.
4. En Colombia, a pesar del conocimiento de la existencia del preciado mineral, sería a comienzos del siglo XX, que se asumirían los primeros contratos con fines exploratorios, no obstante, los antecedentes de 1877.

Un de las principales discusiones que se suscitó en Colombia, a comienzos de la industria de los hidrocarburos fue en relación con su propiedad, es decir, sobre la propiedad del subsuelo, y con él, el de los recursos naturales existentes y sobre los derechos que sobre los mismos se reservaba la nación.

Como es sabido, el entonces imperio español de sus colonias dominadas, extraía inmensos recursos naturales provenientes de la minería, y al respecto, la legislación española consideraba las minas como parte del patrimonio real, así se estableció en las leyes de entonces: Novísima Recopilación, la Recopilación de las Leyes de los Reinos de las Indias y las Ordenanzas de Minería de la Nueva España. Normas que fueron adoptadas por la nueva república naciente de la independencia, matizadas en las leyes de los estados federales.

Así, lo dispuso el acta de las federaciones de las provincias unidas de la nueva granada del 27 de noviembre de 1811, en su artículo 72. Igualmente, en la creación de la república de Colombia, la Ley Fundamental de la República de Colombia y Ley Fundamental de la Unión de los Pueblos de Colombia de 1819 y 1821 respectivamente, que dieron origen a la Constitución Política de la República de Colombia en este último año, declararon en su artículo 188 con fuerza y vigor las leyes que hasta ese momento habían regido en todas las materias y puntos que directa o indirectamente no se opongan a esta Constitución ni a los decretos y las leyes que expidiere el Congreso.

El libertador Simón Bolívar, bajo el decreto orgánico con que gobernó el país, durante dos años, expidió en Quito, el 24 de septiembre de 1829 un decreto sobre el asunto minero. En el decreto señalaba que, las minas eran de propiedad de la república, ella podría cederla a los particulares o darlas en posesión. Estableció además el decreto, que mientras se producía una ordenanza propia sobre el tema, se seguiría aplicando provisionalmente la ordenanza de minas de Nueva España del 22 de mayo de 1783, con excepción de los aspectos relacionados sobre el tribunal de minas y jueces de minas y lo contrario a la normatividad vigente y al decreto expedido.

Ni la naciente y moribunda constitución de 1830, ni las de los años 1832, 1843 y 1853 trataron el asunto de minas, pues se centraron en la organización del poder político, más que de otra cosa, por lo que siguieron vigentes las normas hasta ahora aludidas sobre la materia, es decir, la propiedad de las minas eran propiedad de la república y su posibilidad de cederlas a particulares. Solo sería hasta el año 1858, que la constitución federal granadina haría relación al tema, al establecer como de propiedad de la confederación las minas de esmeralda o de sal gema, que estén o no, en tierras baldías y estableció que todos los objetos que no sean atribuidos por la constitución a los poderes de la confederación, son de la competencia de los estados. Esta situación fue ratificada en la constitución de 1863, lo cual se infiere de sus artículos 16, 17 y 30.

Ya en el año 1868, la Ley 13, hizo una reserva para la nación de sobre explotación de minas y depósitos de carbón por cuenta de la Nación, que se encontrarán en terrenos baldíos o que por cualquier título le pertenezcan ubicados en los departamentos de Padilla, Valledupar, Tenerife y Banco, en el Estado del Magdalena, o a una distancia que no pase de 50 kilómetros de las riberas del mar en las costas de ambos océanos de los ríos navegables, señaló que dichas minas o depósitos no se entenderán vendidos ni adjudicados con los terrenos, y serán beneficiados por cuenta de la República, en virtud de los contratos que al efecto celebre el Poder Ejecutivo, los cuales serán sometidos a la aprobación del Congreso.

Cinco años después por medio de la ley 29 se adicionó la norma del 68 sobre minas de carbón, en el sentido y se estableció que tales reservas se extendían a todas las minas y depósitos de carbón situados en baldíos.

La constitución de 1886, en su artículo 202, estableció que los bienes, rentas, valores, derechos y acciones en manos de los Estados Unidos de Colombia, hasta el 15 de abril de 1886, así mismos, los baldíos, minas y salinas, las minas de oro, plata, platino y piedras preciosas que pertenecían a los estado y que ahora recobra la nación, sin perjuicio de los derechos constituidos a favor de terceros por las leyes de los Estados e igualmente, las minas de oro, plata, platino y piedras preciosas que existan en el territorio nacional, pertenecen a la nación, previniendo en su artículo 30 la garantía de la propiedad privada y los derechos adquiridos.

Pero sería hasta el año 1887, que las leyes españolas tuvieron vigencia sobre algunas materias en el país. La ley 153 de 1887 expresó en su artículo 15 la abolición de todas las leyes españolas.

En el discurrir legislativo en 1887, se expide la Ley 38, con la cual se adaptó el código de minas de Antioquía para la nación. Esta norma estableció que las minas y las demás sustancias minerales, excepto el carbón, huano, o cualquier otro abono, en terrenos baldíos eran denunciables, sin perjuicio de los derechos adquiridos art.2); el artículo cinco (5), otorga a los propietarios de minas y del suelo hasta antes de comenzar a regir la nueva constitución, un año, contado desde la fecha de vigencia de la misma, un derecho proferente para buscar, catar y denunciar las minas que hubiere dentro de su heredad, pasado el cual, las minas que hubieren dentro de esas heredades serán denunciables por cualquiera a igual que las demás. Tal denuncia, luego de probada la existencia del mineral, era la conducente para que se le otorgara la posesión de la mina al denunciante, aspecto contradictorio con las reservas que se presumen contemplaba la ley sobre los hidrocarburos.

La discusión sobre la ausencia de normas que regularán los temas sobre hidrocarburos y la relevancia que internacionalmente estos adquirirían, hizo que se fueran expidiendo normas, relacionadas con el sector. Las primeras equipararon los depósitos de petróleo, asfaltos y gas a las mismas condiciones fiscales de las minas, es decir otorgando expresamente las reservas de estos a la nación, como se tenía considerado por la doctrina, el gobierno y algunos tratadistas que sucedía desde 1873 y luego con los aspectos relacionados con la explotación.

En el año 1903, el 22 de octubre, se expide la ley 30, que autoriza al gobierno para la celebración de contratos de concesión de exploración y explotación petrolera, esta norma, hizo referencia concreta de los hidrocarburos como reserva de la nación, ubicó que las disposiciones del código fiscal (1873) referentes a minas de carbón, se aplicarán también a los depósitos de asfalto de cualquier clase, consistencia o color, y a las de petróleo o aceite mineral de cualquier grado o clase, y gas natural y a cualquiera otros productos de la misma o análoga naturaleza (art. 3), estableció que los contratos sobre hidrocarburos deberían ser aprobados por el congreso, supuestos que fueron ratificados por medio de la ley 59 de 1909.

El código fiscal de 1912, ley 110, introdujo varias disposiciones sobre el tema, respecto del libre denuncia de las minas y sobre la propiedad del subsuelo. Por ejemplo, permitió que el particular a quien se le hubiera adjudicado un baldío pudiera convertirse en propietario del subsuelo con la adjudicación de la mina, la reserva de la nación sobre el subsuelo quedó incierta.

No obstante lo anterior, la ley 75 de 1913 efectuó una reserva expresa de los yacimientos hidrocarburíferos a favor de la nación, por lo que en adelante cualquier adjudicación de baldíos no podrá incluir los de hidrocarburos, la norma consagró una situación importante, relacionada con que los contratos para exploración y explotación de hidrocarburos debían ser aprobados por el congreso mediante ley, con lo cual se derogaba el sistema de la denuncia de minas y adjudicación de minas a los denunciantes de la legislación arriba señalada.

El decreto 1255 de 1919, exigió que para la exploración de hidrocarburos era necesario obtener permiso del gobierno, quitando así, la reserva que había hecho el legislador sobre el tema, y concentrarlas en cabeza del ministerio de obras públicas para poder iniciar las exploraciones, el decreto planteó por primera vez que la nación solo era la dueña de los hidrocarburos.

No obstante la Corte dentro del análisis de exequibilidad resolvió:

1. Declarar la inexecutable de los artículos 3, 4, y 5 del referido decreto.
2. Fijo la propiedad dual del subsuelo: privada y pública, al señalar que las minas de petróleo situadas en propiedad particular que no estén comprendidas en terrenos adjudicados como baldíos después de las leyes en que la nación hizo reserva de sus derechos en tales minas, aparecen cedidas gratuitamente a los dueños del suelo. Esto es que, los particulares podían ser titulares de derechos de dominio sobre el suelo.
3. Expresó que el congreso era el competente para hacer cesión de las minas y no del ejecutivo por medio de decreto.

La ley 120 de 1919, promulgada el 30 de diciembre de ese año y señaló el propósito de estimular el desarrollo de la industria petrolera nacional, haciendo invitación a los nacionales y extranjeros para hacer inversiones en el sector. La mencionada ley declara libre la exploración de los terrenos baldíos adjudicables, para el efecto de buscar los yacimientos de que trata esta ley. Esta norma declara de utilidad pública la industria de explotación de hidrocarburos y la construcción de oleoductos.

LEY 63 DE 1916: Estableció que de las utilidades de la Nación, para la explotación de minas, fuentes de depósito de petróleo crudo, correspondería una participación del 50% al Departamento donde se encuentren dichos depósitos, minas o fuentes de petróleo. Era la primera vez que se planteaba la participación de las entidades territoriales en las utilidades. A partir de esta época se intenta dar un tratamiento más independiente al régimen de petróleos con relación al régimen de minas,

gracias a los avances de la época y los descubrimientos, se comenzó a modernizar la legislación petrolera con la Ley 120 de 1919.

La ley 37 de 1931 denominada ley del petróleo, en su artículo tercero, declaró la industria de los hidrocarburos de utilidad pública, en los ramos de exploración, explotación, refinación, transporte y distribución, por lo que el Estado podía iniciar procesos de expropiación, de los cuales conocían en primera instancia los juzgados del circuito y en segunda los tribunales superiores del distrito judicial.

El decreto 1270 de 1931, reglamentó la ley 37 de 1931, particularmente el asunto relacionado con el régimen de concesión en exploración y explotación por el sistema de concesión de las exploraciones y explotaciones del petróleo de propiedad nacional. Trata sobre la exploración y explotación de crudos privados, caso en el cual, la concesión se celebra entre el particular y el concesionario.

En 1936 se expidió la ley 160, modificatoria de la ley 37 de 1931. Esta norma estableció, una presunción legal, en el sentido que estableció que se presumía que todo el petróleo encontrado dentro del territorio nacional pertenecía al Estado y pertenecía a los particulares bajo dos condiciones: cuando el petróleo se encuentre en terrenos que salieron de acuerdo a la ley del patrimonio del estado al 28 de octubre de 1873 (código fiscal), los cuales no hayan sido recuperados legalmente por la nación y también es de los particulares el petróleo adjudicado legalmente como minas durante la vigencia del artículo 112 de la ley 110 de 1912, norma, que sustituyó el código fiscal de 1873, es decir, se refería a los crudos adjudicados hasta el 15 de noviembre de 1913. Por tanto, quien se pretendiera dueño del petróleo debía probar que el predio hubiera salido del patrimonio del estado o les correspondía en virtud de un acto o un hecho jurídico, con anterioridad a las fechas señaladas.

El Decreto 805 de 1947 fue establecido en principio para la industria minera, con respecto a la ocupación de terrenos baldíos incultos, los ocupados por los colonos o los de propiedad particular, en ejercicio de las labores propias de la minería. Consagró la obligación de dar aviso, el pago de indemnizaciones, entre otras. Este Decreto es aplicable hoy a la industria petrolera, sin perjuicio de las modificaciones que hace el Decreto 1886 de 1954.

LEY 165 DE DICIEMBRE 27 DE 1948. Autoriza al Gobierno para promover la organización de una Empresa Colombiana de Petróleos con participación de la Nación y del capital privado nacional y extranjero.

DECRETO 0030 DE ENERO 9 DE 1951. Crea la empresa Colombiana de Petróleos como organismo autónomo con Personería Jurídica, que se regirá por las disposiciones pertinentes establecidas en la Ley 165 de 1948 y por estatutos constitutivos que reglamentarán su funcionamiento.

La creación de Ecopetrol dio origen a una segunda etapa de la política petrolera en Colombia.

El congreso de la república por medio la Ley 18 de 1952, artículo 23, facultó al Gobierno Nacional para elaborar una recopilación de normas legales y reglamentarias sobre petróleos y hacer las reformas que considerara pertinentes, así, mediante decreto 1056 de 1953 expidió el código del petróleo. Posteriormente se fueron incorporando otras normas⁵³:

Son muchas las normas que se han proferido en el ramo, pero en ellas el legislador ha estado ausente, por ejemplo, se han proferido normas ya en forma de decretos ordinarios o legislativos o en forma de resoluciones por el ejecutivo. Las leyes que se han dictado por el legislativo, aunque tratan sobre regulaciones del sector no se han hecho sobre la raíz del asunto, así:

- Sobre precios del petróleo y del gas para los productores y de distribución de combustibles derivados del petróleo.
- Sobre regalías
- Sobre asuntos de carácter técnico de exploración y explotación de hidrocarburos, las cuales resultan insuficientes o desprovistas de mecanismos de control eficientes.
- Sobre normas ambientales aplicables a la industria.
- Normas sobre servidumbres, las cuales hoy dan patente de curso a las petroleras para intervenir los predios.
- Normas sobre inversión extranjera en Colombia en el sector de los hidrocarburos.
- Normas sobre sociedades extranjeras en Colombia y formas de resolver las diferencias con estas sobre importación de bienes y servicios para la industria.
- Normas laborales aplicables a los trabajadores de la industria hoy en franca regresividad.
- Normas tributarias aplicables a la industria de los hidrocarburos, entre otras.

Para administrar los activos escindidos de Ecopetrol, el decreto crea la Unidad Administrativa Especial denominada Agencia Nacional de Hidrocarburos, ANH, entidad adscrita al Ministerio de Minas y Energía, con personería jurídica, patrimonio propio, autonomía administrativa y financiera, la cual por medio del decreto **4137 de 2011**, cambia su naturaleza jurídica y pasa a ser una Agencia Estatal, del sector descentralizado de la Rama Ejecutiva del Orden Nacional, con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa, técnica y financiera, adscrita al Ministerio de Minas y Energía.

El decreto crea también la Sociedad Promotora de Energía de Colombia S. A., sociedad pública por acciones del orden nacional, vinculada al Ministerio de Minas y Energía, con personería jurídica, patrimonio propio, autonomía administrativa y financiera. Dentro de los objetivos y funciones de esta sociedad se encuentran: participar e invertir en compañías cuyo objeto social se relacione con actividades del sector energético o con actividades similares, conexas o complementarias. En

⁵³ Estas normas están referenciadas en los anteriores capítulos del presente trabajo investigativo. Para la presentación al Congreso se anexará la normatividad de forma completa.

tal sentido puede celebrar toda clase de negocios relacionados con la participación e inversión en compañías cuyo objeto social se relacione con actividades del sector energético, ente otras.

Igualmente, la norma había organizado a la Empresa Colombiana de Petróleos, como una sociedad pública por acciones, vinculada al Ministerio de Minas y Energía, denominada Ecopetrol S. A., no obstante, con el fin de poder iniciar el proceso de privatización, por medio de la ley 1118 de 2006 se cambia su naturaleza jurídica a la de una sociedad de Economía Mixta de carácter comercial, del orden nacional, vinculada al Ministerio de Minas y Energía; se denominará Ecopetrol S. A.

El legislativo debe retomar su potestad legislativa en asuntos minero energéticos, particularmente, en el ramo de los hidrocarburos y establecer mediante ley orgánica una regulación con vocación de permanencia, clara y exenta, en sus temas trascendentales de la injerencia del ejecutivo. Hoy esta falta de regulación, le ha permitido al ejecutivo nacional convertir, una de las empresas más importante y estéticas de la economía colombiana – ECOPETROL - en una empresa de economía mixta, bajo el argumento manido, de la democratización de la propiedad; permitió la creación de la Agencia Nacional de Hidrocarburos -ANH, limitada en recursos, ineficiente en la regulación y vigilancia, y dedicada exclusivamente a administrar el recurso y a administrado mal.

Actualmente el Estado es el propietario del subsuelo y de sus anexidades, respetando los derechos adquiridos de propiedad privada y señalando finalmente que los derechos mineros y petroleros se encuentran regulados independientemente y les asiste para cada uno de ellos su propio régimen de contratación, sus propias normas como lo son principalmente el Código de Minas y el Código de Petróleos.

Hoy la ANH es la responsable, y no el Congreso de la República –como ocurre en todos los países petroleros del mundo-, de la formulación del sistema contractual para la exploración y explotación de hidrocarburos, volviendo, desde el año 2004, al sistema concesionario, arcaico y colonial, que convirtió este país en entreguista y cándido. No es posible que en este momento, la ANH permita el saqueo descarado de este recurso natural estratégico y valioso, puesto que en más del 80% de los contratos firmados por esta entidad, la participación del Estado en la producción no supera el 1%.

No se puede seguir con una política petrolera diseñada y formulada por el poder ejecutivo, y direccionada a favor de las petroleras privadas, quienes utilizan diferentes medios, incluido su poder económico y político para conseguir del gobierno de turno legislaciones favorables a sus intereses económicos. Hoy los recursos naturales, a partir de los cuales se industrializaron los países desarrollados, están escasos, y desde el consenso de Washington de 1989, las grandes potencias han emprendido una cruzada geopolítica neoliberal, de venir a

los países subdesarrollados por las materias primas que a ellos se les empezaron a agotar desde la década de los setenta.

EL SISTEMA DE CONTRATACIÓN EN MATERIA DE HIDROCARBUROS ACTUAL ES REGRESIVO

En aras de no perder la autosuficiencia en hidrocarburos, la política petrolera debe estar regida por una ley orgánica, que la blinde de los intereses particulares e internacionales, orientándola al interés nacional, para garantizarle a las futuras generaciones, las materias primas indispensables para el desarrollo e industrialización, al cual también tenemos derecho.

Las multinacionales pretenden evitar estos cambios legislativos manipulándonos bajo la amenaza de irse del país. Sin embargo, el déficit en la oferta mundial de energéticos, alimentado por el crecimiento exponencial demográfico, el calentamiento global y el cenit de los hidrocarburos convencionales, los ha llevado finalmente a aceptar los cambios que han emprendido en la última década países como Ecuador, Venezuela, Bolivia, Perú, Argentina y Brasil, países donde la participación del Estado en la renta petrolera –state take-, supera con creces la participación que nuestro país tiene con el actual sistema contractual de E&P.

Por ello no se entiende cómo es que el gobierno, ante la futura panorámica mundial, con una eventual crisis energética a la vista, no se convence que los recursos naturales se han convertido en estratégicos para el desarrollo sostenido de los pueblos, por lo cual su explotación sostenible y regulada es clave para enfrentar el futuro. De la misma manera, ante la amenaza de un déficit fiscal profundo, por una muy posible crisis económica futura, es necesario blindar la empresa estatal -Ecopetrol S.A- del muy probable aumento privatizador por parte del Ejecutivo, ya que su función es esencial para garantizar la soberanía y seguridad nacional.

ANTECEDENTES EN LA PARTICIPACIÓN DEL ESTADO EN LA RENTA PETROLERA:

Ecopetrol, hasta 1974, es simplemente un ente administrador de las concesiones que revertían a favor de la nación, sin recursos ni tecnología (la refinería de Barrancabermeja solo es operada por Ecopetrol a partir de 1961), sin dominio sobre el recurso nacional del subsuelo, y menos aún, sin dientes para tomar por los cuernos la operación y el control de la industria petrolera nacional.

En los años sesenta, con la creación de la OPEP (1960), algunos países petroleros se organizaron para reclamar mayor precio de su riqueza petrolera y verse más beneficiados a través de las regalías; mientras que los países industrializados importadores de petróleo se organizaron a través de la OECD

(1961), para contra restar las políticas de la OPEP. Posteriormente, en los años setenta, la mayoría de países petroleros emprendieron la nacionalización de su petróleo para mejorar su participación en la renta petrolera, administrando su propia riqueza, y los árabes bloquearon la venta de crudo a los países industrializados de occidente (embargo petrolero de 1973), en protesta por su apoyo al armamentismo de Israel; mientras que los importadores cambiaron el esquema del mercado del crudo, llevándolo a las bolsas de valores, con mercados a futuro, para evitar otro bloqueo, y crearon la Agencia Internacional de Energía (1974) para especular en los mercados con cifras optimista de abundantes reservas y otras fuentes de energía, para evitar el aumento exagerado de los precios de los hidrocarburos. Mientras tanto, ¿qué pasó en Colombia?

En Colombia, con la expedición del el Decreto Ley 2310 de 1974, donde le entrega la administración del subsuelo hidrocarburífero a Ecopetrol y lo hace responsable de la exploración y producción del petróleo a lo largo y ancho del país, así fuera en forma directa o a través de terceros mediante la asignación de las áreas bajo cualquier modelo contractual, excepto el esquema concesionario que venía operando desde el inicio de la industria petrolera en Colombia a principios del siglo XX.

Aunque explícitamente no se nacionalizó el petróleo, Ecopetrol inteligentemente asumió el modelo de contrato de asociación (fue una nacionalización disfrazada), a través del cual el inversionista (privado - nacional o extranjero) debía asumir el riesgo en la búsqueda del petróleo. Esto significa que el país no invertía en dichos contratos sino a partir del descubrimiento. Si no se descubría petróleo, el país no perdía. Si se descubría, Ecopetrol entraba a participar con el 50% de las inversiones para el desarrollo del campo y el 50% de los costos de producción. Igualmente, a cambio recibía, además del 20% de regalías ya estipuladas en la Ley 20 de 1969, el 40% de la producción. El país, obviamente recibía de las empresas petrolera privadas los impuestos a la renta y complementarios. Estos ingresos le representaban al país una participación superior al 75% en la renta petrolera (en la ganancia que deja el negocio del petróleo).

Adicional a lo anterior, el contrato tenía una duración de 22 años, tiempo en el cual todos los activos pasaban a favor de la nación y los recibía Ecopetrol. Por otro lado, las empresas privadas estaban en la obligación de venderle al país su participación en la producción, si el país lo necesitaba, y estaban obligados a hacer transferencia de tecnología y ser responsables ambiental y socialmente. Había muy buenas relaciones con las comunidades, porque hacían la actividad con responsabilidad social y empresarial.

Debido a los acontecimientos internacionales provocados por la desintegración de la Unión Soviética en 1991, durante la década de los noventa las multinacionales petroleras migraron hacia el mar caspio a explorar una zona que desde la revolución bolchevique estuvo vedada a las compañías de occidente. Siempre se sospechaba que en dicha zona había reservas por más de 250 mil millones de barriles. Los países ex URSS, vecinos del mar caspio, abrieron las puertas a las

multinacionales petroleras, con contratos de concesión, muy favorables para los inversionistas, debido a la crisis económica que las atollaba. Esta migración de compañías hacia el caspio fue la razón fundamental de la desaceleración exploratoria en Latinoamérica durante la última década del siglo pasado.

Sin embargo, en Colombia los gobernantes de turno no observaron ese panorama mundial y creyeron falsamente que el fenómeno se debía a que nuestro contrato de asociación era muy desfavorable y poco atractivo a las multinacionales. Y no era cierto el que fuera poco atractivo, debido a que en dicha década el país de Latinoamérica que más contratos de exploración y producción firmó, con multinacionales, fue Colombia. Esto demuestra que nuestro contrato de asociación siempre fue el más atractivo y no era necesario dar el vuelco al pasado que comenzó con las reformas que se hicieron durante el gobierno de Andrés Pastrana.

Y es que Andrés Pastrana cambió el régimen de regalías del 20%, que venía desde la ley 20 de 1969, a un régimen de regalías escalonadas de acuerdo al volumen diario de producción por campo (no por contrato o por yacimiento), desde una base del 8% para producciones menores o iguales a 5 mil barriles diarios, hasta un máximo del 25% para producciones utópicas mayores a 600 mil barriles diarios. Se dice utópica porque en Colombia esas producciones nunca se han dado en un contrato o yacimiento y mucho menos en un campo. Y nunca se darán porque el término campo se usa en forma deliberada y amañada para delimitar superficialmente un área productora. Este límite puede ser una quebrada, un río, una montaña o simplemente el lindero de una finca o el límite de un municipio o departamento. Esto significa que el término campo no necesariamente obedece superficialmente a la proyección, desde el subsuelo, al volumen del yacimiento.

Este “mico” de la ley 756 de 2002 se está prestando, como en la minería del carbón, para que las compañías petroleras fraccionen la producción y paguen menos regalías. Por ejemplo, el yacimiento de rubiales, que es de los más grandes del país, de por sí está fraccionado en tres, al estar bajo tres contratos diferentes (rubiales, pirirí y quifa).

Aunque rubiales y pirirí reconocen por contrato (uno de participación de riesgo y el otro de asociación), el 20% de regalías, el de quifa quedó cobijado por la ley 756 de 2002 y paga regalías escalonadas. Por esta razón Pacific Rubiales está pretendiendo fraccionar aún más este gigantesco yacimiento, al pasar la solicitud de comercialidad de cinco nuevos “campos” para el área de quifa (ya tienen comercialidad y explotación de quifa norte) y fraccionar de esta manera su producción para pagar o liquidar menos tasa de regalías.

No sería nada nuevo que, el ejecutivo en cabeza de la ANH, aceptará dicho esperpento que raya con la ridiculez. Si la ANH acepta las pretensiones de Pacific, la producción de quifa (está en 60 mil barriles diarios) se fraccionará en 6 y nunca nos pagarán regalías del 20%. La junta debe tener en cuenta que los crudos pesados de menos de 15°API, se benefician con un descuento del 25% en la tarifa

de liquidación de las regalías, según el Decreto 3176 de 2002, reglamentario de la ley 756 de 2002; y que dicha ley también beneficia los otros dos contratos en la liquidación escalonada de la producción incremental, por ser campos descubiertos antes de 2002, pero no desarrollados. Igualmente, la reforma tributaria de 2006 beneficia a las petroleras con un alivio tributario al poder descontar las regalías antes de la renta líquida gravable (Rudas – Contraloría).

Como se observa, durante el gobierno de Andrés Pastrana el país empezó a ceder su participación en la renta petrolera, bajando la liquidación de regalías del 20% a un promedio del 8%, (tasa obtenida a partir de la producción promedio diaria de los “campos” descubiertos desde el año 2000). También permitió descontarles a las regalías un 25% si la calidad del crudo es menor o igual a 15° API (hoy el 55% de la producción nacional es de esta calidad, lo que deja la tasa de liquidación en 6% para campos con este tipo de crudos, descubiertos o desarrollados después del año 2000), o descontarles a las regalías el 20% si es gas natural continental, o el 40% si es gas natural costa afuera o Shale Gas.

Pero adicional a estas gabelas, durante el periodo de Andrés Pastrana, la participación del país en la producción de hidrocarburos (después de liquidar las regalías), pasó del 50% al 30%; tributariamente permitió el giro del 100% de las utilidades de las petroleras extranjeras a sus casas matrices, y permitió depreciar los activos en línea recta durante solo 5 años (antes era durante 22 años y por unidades producidas), con valor de salvamento nulo, generándoles un excelente alivio tributario, con un incremento significativo en su rentabilidad.

Con el Decreto Ley 1760 de 2003, se dio por finalizado el periodo de “nacionalización disfrazada” del petróleo que se había alcanzado con el Decreto Ley 2310 de 1974. La reforma realizada por medio del decreto 1760 es retrógrada, pues llevó a Ecopetrol a la condición empresarial que tenía antes de 1974, al escindirle la administración del subsuelo y su potestad de definir el modelo contractual (Decreto 743 de 1975). De esta forma la empresa se convierte en sociedad anónima (primero 100% estatal y luego mixta con la expedición de la Ley 1118 de 2006), y la pone a competir de igual a igual con las empresas petroleras privadas nacionales y extranjeras.

La misma reforma, como se dijo, crea la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH), para que asuma las funciones escindidas a Ecopetrol, cambiando en 2004 el sistema contractual de asociación (mediante el cual se descubrieron campos tan importantes como Chuchupa, Castilla, Rubiales, Caño Limón, Cusiana, Cupiagua, entre otros, que hoy representan el 88% de la producción nacional de petróleo y el 98% del gas natural), por el contrato de concesión moderna o contrato I/R (Impuestos – Regalías), regresando a la modalidad contractual que existía antes de 1974. O sea, en los más de 240 contratos firmados desde 2004, el país solo recibe regalías (8% en promedio) e impuestos; pues los derechos por precios altos, por uso del subsuelo, por transferencia de tecnología y por participación en la producción, es una bicoca comparado con las prebendas tributarias que luego se generaron, como la eliminación del impuesto de remesa (7% de lo girado a las

casas matrices), el derecho a descontar las regalías antes de la renta líquida gravable (el país recibe realmente el 66% de la tasa liquidada) y el poder descontar del impuesto a la renta el 30% del valor de la inversión en activos.

Igualmente, se debe aclarar que en los contratos asignados en forma directa, el país no recibe participación en la producción (solo regalías e impuestos), y en los que se asignaron mediante rondas (licitación) antes de 2012, en el 60% de ellos el país recibirá el 1% de la producción, y en los 49 bloques que se asignaron el año anterior (ronda 2012), en el 50% de ellos se recibirá menos del 10% de la producción, si se llega a encontrar hidrocarburos. Cabe resaltar que en dichos bloques la ANH hizo el 70% de las actividades exploratorias previas a la perforación de los pozos (calentamiento del área: fotogeología, magnetometría, gravimetría, geología de superficie, paleontología, geoquímica, pozos estratigráficos, sísmica y registros geofísicos), invirtiendo los recursos que ha recibido por precios altos, derechos por uso del subsuelo y transferencia de tecnología.

Haciendo un análisis comparativo con otros países se tiene:

A diferencia de Colombia, en Ecuador el State Take es del 87 por ciento, pues allí las empresas petroleras -son contratistas más no concesionarias- están obligadas a venderle el crudo al Estado, quien se lo paga a 32 dólares barril. Luego el Estado lo vende, a través de sus dos empresas estatales, en el mercado internacional. Con los 32 dólares las petroleras cubren sus costos, que oscila entre 12 y 15 dólares el barril, obteniendo una utilidad de 17 dólares por barril en el peor de los casos. El 15 por ciento de esta utilidad debe, la empresa petrolera, invertirla en las comunidades y sus empleados. Adicionalmente, debe pagar un impuesto sobre la renta del 25 por ciento.

En Bolivia, donde los hidrocarburos están nacionalizados -toda la renta petrolera es para el Estado-, el State Take de los antiguos contratos privados, es del 73 por ciento en promedio; pues las compañías deben pagar el 50 por ciento de regalías e impuesto directo a la producción y el 25 por ciento de impuesto sobre la renta.

En Venezuela el petróleo también está nacionalizado; sin embargo, las contratistas que operan allí deben entregarle al Estado la tercera parte de la producción como impuesto de extracción y regalías. Con las dos terceras partes que les queda, cubren los costos, los cuales no superan los 16 dólares por barril -aquí en Colombia las petroleras reportan costos hasta de 70 dólares-, y luego deben pagar un impuesto sobre la renta del 50 por ciento. De esta forma el State Take para el Estado venezolano es del 70 por ciento, aproximadamente.

Argentina tiene un esquema contractual parecido al de Colombia, anterior contrato de asociación que desmontó Uribe. Allí las petroleras deben pagar un 12 por ciento de regalías en cabeza de pozo, y luego entregarle al Estado el 45 por ciento de la producción. La petrolera después de descontar sus costos -no superan los 15 dólares por barril- deben pagar un impuesto sobre la renta del 35 por ciento.

Igualmente, están obligadas a venderle su participación en la producción al país, quien lo paga al 50% del WTI. De esta forma, la participación del Estado argentino en la renta petrolera supera el 70 por ciento.

En el Perú -un país gasífero como Bolivia-, las regalías son el 37,8 por ciento y el impuesto sobre la renta del 30 por ciento. De esta forma el Estado se queda con el 61 por ciento de la renta petrolera. En Brasil las regalías son del 11 por ciento -el uno por ciento es para los trabajadores-, y el impuesto sobre la renta del 34 por ciento; quedándole al Estado, de esta manera, el 45 por ciento de participación en la renta petrolera. Es un State Take muy parecido al colombiano, pero allí las petroleras privadas no tienen prebendas tributarias y el Estado sí vigila los costos de producción y el correcto pago de los impuestos. Igualmente, contrario al proceso privatizador que se vive en Colombia, en Brasil, desde el gobierno de Lula, el Estado ha recomprado el 70% de la empresa estatal.

Brasil es análogo a nosotros, pero el 85 por ciento de la producción de ese país - 2.4 millones de barriles diarios- es extraído directamente por la empresa estatal Petrobras. Actualmente en nuestro país, Ecopetrol participa directamente con el 35 por ciento de la producción, proveniente de campos heredados mayoritariamente, y los inversionistas con el 65 por ciento; pero a futuro, si los actuales contratos de concesión dan fruto, la producción para el país será inferior al 20 por ciento, incluidas regalías.

¿Será justo que un recurso tan estratégico para el desarrollo económico y social de un país sea entregado de esa manera? Mientras que las potencias consideran su existencia y suministro una garantía para su seguridad nacional, los colombianos lo consideran algo sin importancia y se entrega mediante un contrato leonino que poco aporta a la industrialización del país.

Al tener la menor participación en la renta petrolera, se puede concluir que Colombia es el país cándido de Latinoamérica, ya que está prácticamente regalando el petróleo, bajo un sistema extractivista, víctima del saqueo de las multinacionales.

LOS IMPACTOS AMBIENTALES SOCIALES Y AMBIENTALES DE LA INDUSTRIA DE LOS HIDROCARBUROS

La fiebre minero energética, desde principios de la década del 2000 ha intensificado los impactos que sobre la población y el medio ambiente trae consigo la explotación de nuestros recursos naturales.

Aunque la legislación nacional es prolífica en normas sustantivas sobre los asuntos ambientales, económicos, sociales y políticos, muchas de ellas resultan incompletas e imprecisas y se disipan en los procedimientos e interpretaciones. Los controles son ineficientes y precarios.

Un caso en particular es la violación técnica de la tasa de eficiencia máxima o, lo que es lo mismo, el diferencial de presión entre el yacimiento y el pozo; generándose un aceleramiento de la producción y causándose un daño irreparable al yacimiento, con lo cual se obtiene un menor factor de recobro. Esto significa, por ejemplo, que de cien barriles que se podrían recuperar, finalmente se recuperarán setenta barriles o menos. Resultado: el país pierde más de treinta barriles, configurándose un daño patrimonial. ¿Quién está regulando y/o vigilando esto en Colombia?

Por otro lado, los graves impactos que la industria petrolera está generando al medio ambiente son múltiples y variados. Sus efectos negativos se producen en superficie y en el subsuelo. Sus impactos regresivos pueden llegar a alcanzar varios niveles geográficos y humanos: en forma directa a los ecosistemas y comunidades próximas a los proyectos extractivos, a ecosistemas y ambientes muchos más amplios, incluso, nacionales e internacionales.

Por ejemplo: Con la utilización del método de exploración sísmica, por cierto arcaico, que se utiliza en el país, se comienzan a producir sus primeros efectos: profundización de los nacederos o manantiales naturales de vital importancia para las comunidades rurales cuya existencia en muchas ocasiones es la única fuente de suministro, esta misma intervención, genera la profundización de las aguas que surten las fuentes hídricas, disminuyendo el caudal de los causes de donde la población capta las aguas para su consumo, a lo que se asocia la pérdida de disponibilidad de aguas superficiales; de otro lado, ese viejo sistema que sigue utilizando explosivos en zonas de ladera en las rocas poco consolidadas de la cordillera oriental, produce derrumbes que afectan la productividad de las tierras campesinas; a parte de ello, se manifiestan otros efectos a causa de la precario sellamiento de los pozos en donde detonan las cargas, produciendo la muerte de animales y poniendo en riesgo la vida humana.

La sísmica ha generado daños al medio ambiente profundizando las aguas freáticas y superficiales, y ha debilitado la capa superficial del terreno en las zonas de ladera, generando erosión y derrumbamiento en época de invierno. La razón es que actualmente, la sísmica 3D se rige bajo una normatividad elaborada para 2D, donde el volumen de explosivo utilizado no superaba los 1.000 gramos, y hoy se usan cantidades superiores a 5.000 gramos por la profundidad de investigación requerida; la profundidad de los pozos para la detonación no superaba los 5 metros, hoy es mayor a 15 metros; y la distancia entre las detonaciones, que era de 200 metros, hoy es menor a 60 metros, haciendo imposible el cumplimiento de las distancias a acuíferos, nacederos, casas de adobe, etc, que contempla la normatividad actual. La sísmica produce diaclasas continuas que desvían y profundizan las corrientes de agua, alterando la hídrica subterránea.

Esta actividad exploratoria ha generado un rechazo radical por parte de los campesinos, los directamente afectados; presentándose frecuentes protestas y conflictos de orden público que han amenazado la continuidad de proyectos exploratorios importantes para el desarrollo de la industria de los hidrocarburos en

Colombia. Es hora de prohibir el uso de explosivos, exigiendo el uso de tecnologías de punta, como el vibroseis y los geófonos inalámbricos o el sistema satelital OFT (Oil & Gas Finder Technology).

Un problema de suma gravedad con impacto holísticos se produce en la etapa de producción, sobre todo en la Orinoquía colombiana, pues allí, a diferencia de otras regiones, la producción petrolera se produce en función de la energía que probé el agua del subsuelo (hidrodinamismo), esta agua ejerce presión de tipo horizontal y constante con lo que permite no solo arrastrar junto con ella el agua, si no que proporciona la energía necesaria para ayudar a impulsar el crudo a superficie.

En estos yacimientos petroleros de la Orinoquía, su gran mayoría, son influenciados por el fenómeno hidrodinámico de las aguas subterráneas, las siguientes características determinan así lo demuestran: el agua que se produce con el petróleo es agua dulce, lo que indica que no está confinada con el petróleo, como esto es así, significa que a medida que se explota el petróleo y el agua asociada con éste los yacimientos se recargan con agua de superficie de la cordillera o cuencas de los ríos o quebradas, etc.

Este fenómeno es supremamente preocupante y expresa otros impactos de suma gravedad: se afectan las aguas superficiales deteriorando los caudales de las fuentes hídricas superficiales para sustentar el consumo humano no solo en Colombia, sino en otros países. En la Orinoquía se están produciendo hoy por hoy alrededor de quince millones de barriles de agua por día, que seguirán en aumento, las cuales no son reinyectadas a la misma formación, si no que se esparcen al medio ambiente causando ya no solo los impactos mencionados, sino, contaminado adicionalmente las aguas superficiales en detrimento de la fauna y la flora y a la economía agrícola y ganadera. Faltaría analizar si las aguas, la poca que se reinyecta, se está haciendo a la misma formación de donde se producen, o si por el contrario, se hace a otras formaciones, causando contaminación a otras formaciones de aguas subterráneas para el consumo humano futuro.

Estas aguas residuales que se produce junto con el petróleo, contienen fenoles, metales pesados, trazas de hidrocarburos y químicos que las petroleras agregan para romper emulsiones, inhibir la corrosión, inhibir las incrustaciones y la precipitación de sólidos orgánicos (en Caño Limón, por ejemplo, se utilizan más de 150 millones de galones de químicos al año).

Con estas aguas residuales, al ser descargadas en los caños y los ríos, se contaminan las aguas, matando el pescado, o alterando su hábitat natural, generando su migración hacia ríos o caños más profundos (amenazando la seguridad alimentaria). En otros campos petroleros, las aguas residuales se reinyectan en formaciones superiores, contaminando los acuíferos dulces que serán la fuente futura para agricultura, industria y uso doméstico, debido al calentamiento global que está llevando a la desaparición de un río o quebrada por día en Latinoamérica (hoy, el 95% del agua potable utilizada en la zona rural norteamericana proviene de acuíferos subterráneos).

También, con los frecuentes derrames de petróleo, se pierden cultivos, se esterilizan las tierras y se secan los pastos, afectando la agricultura y la ganadería. Para mitigar estos impactos y el generado por el hidrodinamismo, la ley orgánica debe exigir el cumplimiento de tratados internacionales de protección del medio ambiente ratificados por Colombia, y propender por otros hábitos para la disposición de las aguas residuales, como su reinyección al mismo yacimiento.

Lamentablemente el estudio de aguas del IDEAM 2010, aunque hace una cuantificación parcial del agua subterránea nacional, nada dice de los riesgos que conlleva la explotación petrolera en la Orinoquia que contiene más del 40% de las reservas de aguas subterráneas del país, aunque el estudio se hace sobre las mismas cuencas sedimentarias petroleras.

Todas estas consecuencias que se han anotado, se verán profundizadas con la explotación de los hidrocarburos no convencionales, (shale gas - gas de esquisto, el tight gas - gas de formaciones compactas, o el metano contenido en capas de carbón, el shale oil - petróleo de esquistos, tight oil - petróleo de formaciones compactas y los crudos extrapesados y las arenas bituminosas u oil-sands, que se han comenzado a trabajar en algunos países del mundo, pero cuyas consecuencias ambientales son supremamente graves lo que hace a estos proyectos ambientalmente inviables.

Por otro lado, la fiebre minera, produce efectos sociales que desfiguran por completo la democracia colombiana formalmente establecida por el constituyente de 1991. Hoy pesa más en el panorama nacional, la salvaguarda de los planes económicos y políticos que los dirigidos a profundizar los lazos de cohesión social, la democracia, la participación ciudadana, el bienestar social, la inserción económica y social de las grandes mayorías. Lo anterior, basado en la aplicación de un modelo económico carente de la afirmación de los principios fundantes de la carta política de los colombianos. El síndrome de la protesta social es un indicativo claro y fehaciente de un gran conflicto social que el Estado, lejos de atender, profundiza diariamente con las medidas inequitativas en el manejo económico y político.

El Estado no puede suplantar la voluntad popular, debe coordinarla y obedecerla, su autoridad delegada no puede presentarse como la última palabra, entender eso implica fortalecer la democracia. Cada día el ciudadano colectivo pierde su vocación de soberano y sus derechos constitucionales se retraen a los intereses meramente económicos de la minoría.

Por ejemplo, en materia medio ambiental el ciudadano que debería ser la primera razón de consulta es hoy el último. Las consultas en los grandes proyectos extractivistas se han convertido en norma en blanco, carentes de obligatoriedad, las licencias para los proyectos sísmicos se extinguieron, por lo que se les otorga patente de corso a las empresas para intervenir los predios; los permisos que otorgan la autoridad ambiental se hacen en tierra de nadie.

La renta proveniente de la extracción de nuestros recursos naturales, como se vio, se ha cedido a las empresas extranjeras, el Estado no participa directamente en la renta por su explotación, así las cosas, de nada sirve su explotación si su producto económico no sirve para superar las causas del atraso económico y social de los colombianos. El gobierno se ufana de superar a cuenta gotas los índices de miseria, pobreza, desigualdad y demás indicadores sociales, como vamos, estamos condenados a jamás salir del fondo, pues nuestro aparato productivo progresivamente desaparece, poniendo en riesgo, hacia futuro nuestra seguridad alimentaria y de desarrollo, cada día nos hacemos dependientes de lo que se produce en el exterior, asunto este, de mucho riesgo estratégico para un país.

Ecopetrol, como empresa estatal, recibió una participación importante de la producción de petróleo, que utilizó para refinar y obtener los combustibles costosos que le vende a los Colombianos, contribuyendo a los altos costos de producción que hoy tiene el sector industrial y la agricultura, limitando competitivamente la producción nacional en el mercado internacional; lo que ha llevado a los empleadores a pagar salarios de hambre para no quebrarse, y por ende, disminuyendo el poder adquisitivo. Igualmente, es el colmo que aunque el País mantiene la autosuficiencia petrolera para producir los combustibles, los colombianos paguemos los combustibles a precios internacionales, por encima de países como Costa Rica, República Dominicana, Nicaragua, Honduras, El Salvador, Panamá y Guatemala, quienes son más pobres e importadores netos de petróleo. En ningún país exportador de petróleo, como el nuestro, el precio de los combustibles es más alto.

La reglas del consenso de Washinton, han producido en Colombia efectos dañinos: hoy la salud y la educación continúan rezagadas respecto del resto del mundo e incluso frente a varios países del continente, las empresas de servicios públicos no producen valor agregado para el país, pues hoy están en manos del capital transnacional, nuestra reservas energéticas se han enajenado, las reglas de inversión privadas son una de las más laxas del continente, con las cuales se permite la extracción acelerada de nuestros recursos naturales estratégicos que no se compensa con la renta que nos queda; la liberación del sistema financiero esquilma de manera exorbitante la vida del ciudadano, obteniendo jugosas ganancias de su ejercicio, mientras a los ciudadanos nos toca pagar en época de crisis sus pasivos y se nos acumulan impuestos con cada reforma tributaria, al contrario de las empresas petroleras a quienes se les disminuyen los impuestos y gozan de exenciones tributarias; estas reglas no han servido para evitar el déficit fiscal y los ciudadanos cada día son mayormente excluidos de las decisiones nacionales y se hunden en la precariedad social y económica.

PROSPECTIVIDAD PETROLERA EN COLOMBIA

Colombia tiene cerca de 2.200 millones de barriles equivalentes (Mbe) de reservas probadas de hidrocarburos (1.500 de petróleo y 700 de gas), que son producto de los trabajos de recobro mejorado en campos maduros y del desarrollo de campos

marginales y campos de crudo pesado que hace años no fueron comerciales por los bajos precios del petróleo, pero no debido a trabajos exploratorios, pues por esta actividad solamente se han aportado 150 Mb en los últimos 10 años. La exploración se está haciendo donde ya se sabía que había petróleo en cantidades pequeñas, que no fueron anunciadas en su momento por las multinacionales que lo descubrieron, por no ser cantidades comerciales. Esa es la razón por la cual estos “campitos” recientemente descubrimientos no superan individualmente los 5 Mb de reservas in situ. Sin embargo, aportan a las estadísticas de éxito con tasas del 48% como lo anuncia la Agencia Nacional de Hidrocarburos.

Ecopetrol necesita un gran hallazgo urgente, pues se ha dedicado últimamente a comprar reservas descuidando la búsqueda de nuevas reservas. Como Colombia ya tiene muy poco crudo liviano, la modernización de la refinería de Barrancabermeja y la expansión de la de Cartagena está enfocada a crudos pesados. El recobro mejorado es una estrategia válida, pero (por sí sola) no es sostenible en el tiempo: ha de ser complementaria a la búsqueda de reservas en áreas de alto riesgo geológico (pero con mayor probabilidad de gran hallazgo).

La política petrolera colombiana tiene una lógica meramente extractiva: extraer para exportar (sacar para vender) y mantener unos ingresos por el recurso. La meta semioficial es llegar al millón y medio de barriles por día (bpd) para 2015, tras alcanzar un millón de bpd al finalizar el 2012. ¿Cómo sostener esta política, siendo el petróleo un recurso agotable? Con un millón bpd de producción, se gastarían 2.900 Mb de reservas hasta 2020: o sea, faltarían 1.400 Mb sobre los 1.500 Mb actuales. Por tanto, habría que descubrir 2.400 Mb más en 7 años para mantener por lo menos 1.000 Mb de reservas.

¿Es eso factible? Las reservas de 1.500 Mb alcanzarían para 4 años, tomando una producción de 1 millón de bpd. La meta de 1.5 millones de bpd rebajaría la relación reservas-producción casi a la mitad: 2.7 años. De todas maneras, la situación futura del país en petróleo líquido es crítica, pues de no descubrirse un nuevo yacimiento gigante, tipo Cusiana, el país estaría importando crudo hacia el 2017, pues la producción empezará a declinar este año; y será una declinación acelerada teniendo en cuenta que gran porcentaje del incremento de la producción de los últimos 6 años se ha dado con producción incremental y crudo pesado de yacimientos con acuíferos activos que rápidamente se vienen en agua con cortes superiores al 90% (BSW).

En cuanto al gas natural, el país cuenta con 5 terapias cúbicas (TPC) de reservas probadas (42% en Cusiana-Cupiagua, 41% en Chuchupa-Ballenas, 10% en La Creciente, 4% en Gibraltar y 3% en otros campos menores), y otros 3 TPC de reservas probables en los mismos campos, las cuales se pueden desarrollar mediante proyectos de compresión e implementación de nuevas tecnologías como la sísmica 3D, perforación horizontal y recobro mejorado. Nuevos descubrimientos no hay a la vista y, al igual que lo que acontece con el petróleo líquido, la probabilidad de un descubrimiento gigante es muy baja, debido al alto riesgo geológico y la baja inversión en este tipo de proyectos a pesar de los incentivos

que se ofrecen a través del Decreto 2100 de 2011. Existe una esperanza remota en el Gas Natural No Convencional (Shale Gas y Gas Asociado al Carbón); sin embargo, aunque la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH) asignó 5 bloques en la ronda 2012, aún no se asegura éxito exploratorio y comercial.

Las reservas existentes se agotarán totalmente en 12 años de acuerdo a la tasa de producción actual y a la declinación natural de los yacimientos; sin embargo, el autoabastecimiento futuro del País depende de la demanda, la cual es incierta, pues está condicionada a los fenómenos del niño. Al ritmo actual de producción y agotamiento, tendremos que empezar a importar gas a partir de 2018. Y si se presentan fenómenos del niño, tendremos problemas de racionamiento cuando el fenómeno se presente, ya que se gastarán cuantiosas reservas en autogeneración y cogeneración de energía eléctrica. Por otro lado, gracias al desarrollo del campo Gibraltar, Bucaramanga y su área metropolitana será la única región del País que tiene garantizado el suministro de gas natural hasta el 2024, haya o no fenómenos del niño.

El aumento del parque automotor a Gas Natural Vehicular (GNV) no se refleja en un aumento importante en el consumo de este combustible, pues el transporte masivo (excepto Medellín) y de carga, está direccionado a Diesel hasta el 2018 y aún no hay tecnología para realizar la conversión de los motores Diesel a Gas Natural. Igualmente, aunque la fase III de Transmilenio está proyectada a GNV, aún no hay oferta de vehículos por parte de las ensambladoras, y el Diesel seguirá siendo la mejor opción a raíz de la buena calidad del importado y del mejoramiento del que se está produciendo en la refinería de Barrancabermeja. Sin fenómenos del niño, el aumento significativo en la demanda de gas natural estará en la industria petroquímica, a partir de 2014, liderada por la ampliación de la refinería de Cartagena; sin embargo, el Decreto 880 de 2007 restringe la demanda de gas natural para el sector industrial en caso de escasez.

Ante la eventual escases nacional de hidrocarburos (petróleo en 2017 y gas natural en 2018), los proyectos de integración energética con Venezuela serán claves para el desarrollo sostenible de Colombia en el futuro.

Si llegase a presentar déficit interno de gas natural, y no existiese la posibilidad de importar desde Venezuela, el proveedor inmediato desde el punto de vista geográfico es el GNL de Trinidad y Tobago. Pero actualmente nuestro País no tiene la infraestructura para importarlo, pues no hay plantas de regasificación, y su construcción requiere de inversiones superiores a 2.000 millones de dólares. El escollo más grande que tiene la importación de GNL es la confiabilidad para el inversionista privado, pues deberá dársele prioridad y sostenibilidad a la oferta de GNL, ya que una inversión tan alta no puede quedar enterrada para usarse durante los fenómenos del niño cada 4 ó 5 años por dos o tres meses al año, a no ser que se cree un impuesto a la demanda para pagar la disponibilidad de las unidades de regasificación.

Ecopetrol S.A ha invertido en los últimos cinco años recursos similares a las utilidades obtenidas, dirigidos mayoritariamente a la producción y muy poco a la exploración o búsqueda agresiva de nuevas reservas que nos garanticen la autosuficiencia y eviten el colapso económico del país ante una eventual importación de petróleo en medio de una muy posible crisis energética mundial.

Gracias al incremento del precio internacional del petróleo, desde el 2005, por encima de los 50 dólares/barril, el 55% de la producción actual y el 80% del incremento en la producción nacional, es crudo pesado menor de 15°API, de lo contrario, este petróleo pesado no se estuviera produciendo, ya que el negocio no cerraría financieramente, y el país estaría importando petróleo, o en su defecto, comprando a precio internacional el petróleo que los inversionistas privados están extrayendo de las entrañas de nuestro subsuelo. En cuanto a reservas probadas certificadas, hoy contamos con 1.500 millones de barriles, de los cuales el 50% es crudo pesado y extrapesado; pero lo grave es que en los últimos 12 años sólo se han incorporado 150 millones de barriles con nuevos descubrimientos, mientras que se han producido 3.000 millones. O sea que, por cada 20 barriles producidos, agregamos uno nuevo -a nivel mundial por cada 5 consumidos se descubre uno-.

Es preocupante, en un país como Colombia con el 70% de las cuencas sedimentarias inexploradas, ver las estadísticas de perforación de pozos exploratorios, con una pobre meta de 130 pozos por año; mientras que, en Estados Unidos, cuyas cuencas están 100% exploradas, se perforan 47.000 pozos por año. Las cifras en este sentido muestran que escasamente se han igualado las estadísticas de los años 80, cuando el contrato de asociación le daba participación al Estado en la renta petrolera (State Take) del 78%, mientras que el contrato actual, sólo nos deja el 40% como máximo. Algo está pasando.

El Congreso debe legislar urgentemente aprobando una ley orgánica de hidrocarburos, donde se establezcan las calidades mínimas de los miembros de la junta directiva de la ANH, quienes son los responsables de las políticas exploratorias a futuro. Como se ha explicado antes, el contrato de E&P debe revisarse y debe ser el Congreso, como en muchos países, quien defina los parámetros del mismo y no una junta desconocida y sin experiencia, quien apruebe asuntos de tanta responsabilidad, actuando como convidados de piedra.

SOBRE REFINACIÓN Y PETROQUÍMICA

Colombia no puede basar su subsistencia y desarrollo en la exportación de sus materias primas extinguidas, sin el aprovechamiento racional de su potencial. Ello implica una condena, en un futuro previsible, a la miseria general en el momento de la escasez y luego el agotamiento de esa riqueza natural no renovable, de no contarse con vías alternas suficientes para garantizar la vida y el bienestar general de la sociedad. Tales vías alternas se basan, necesariamente, en la transformación de la naturaleza por la acción reproducible del trabajo humano, fuente primaria del valor.

Y no se trata de sugerir que en la explotación primaria de los recursos no exista el aporte de esa fuente de valor; se indica que una mayor concentración de esfuerzos sobre la misma fuente genera y distribuye una mayor riqueza. Si hay que avanzar hacia el agotamiento de nuestras reservas, debemos, al menos, obtener de ellas su potencial.

La negación, además, de la agregación de valor a esas materias primas cuando se cuenta con la capacidad económica o financiera y técnica para su transformación, constituye un mal negocio para la sociedad que limita la posibilidad de crear y distribuir riqueza a partir de nuestro propio recurso natural.

La información disponible indica que en Colombia se explotan del orden de 1'000.000 de barriles por día de petróleo crudo mientras nuestras refinerías sólo alcanzan a procesar unos 300.000 bpd. Es decir, no contamos con capacidad instalada para refinar el 70% de la producción de petróleo crudo, que se vende en el mercado internacional sin procesar. Somos exportadores netos de crudo y sin embargo importamos gasóleos (US \$ 3.026 millones en 2012) y gasolina de alto octanaje (US \$ 534 en 2012), probablemente obtenidos a partir del petróleo que exportamos, así como se importan los derivados petroquímicos cuyo destino final son las cadenas productivas de la industria manufacturera de fertilizantes, plásticos, alimenticia, farmacéutica, química y textil, entre otras.

Productos químicos tales como el cloruro de vinilo (VCM), DMT, etilenglicol, estireno, ácido tereftálico y propileno, por ejemplo, son derivados petroquímicos de amplia utilización en Colombia y en el mundo que podrían ser producidos a partir de nuestros recursos, para nuestro consumo y para la exportación, y cuya tecnología de fabricación no nos es ajena.

Para esa mayor agregación de valor se requiere la ampliación de la capacidad de refinación que se aproxime a la capacidad de explotación, y la construcción de plantas de transformación petroquímica que permitan garantizar el abastecimiento de las cadenas derivadas de producción.

Se trata de la utilización eficiente de un recurso de la Nación, es decir de toda la sociedad y para ella. Se trata de garantizar la autosuficiencia y la soberanía energética en cuanto se relaciona con el uso de combustibles. Se trata de proyectos que deben responder a una política de estado para el mayor aprovechamiento de una riqueza que, una vez explotada, no volveremos a tener. Se trata de generar y distribuir la riqueza.

CIENCIA Y TECNOLOGIA

Según palabras del mismo presidente de Ecopetrol “Colombia está atrasada 30 años en ciencia y tecnología respecto al promedio mundial, y el mundo está atrasado 30 años respecto a Estados Unidos”, refiriéndose, obviamente, al desarrollo de nuestra industria petrolera; porque nadie sabe mejor que él que la

transferencia tecnológica a la que se comprometieron las compañías extranjeras cuando firmaron los otrora contratos de asociación, fue un fracaso. Ésta se cumplió con unos simples cursos de no más de cuarenta horas que dictaban conferencistas extranjeros en un lujoso hotel de Bogotá, a la que asistían unos pocos funcionarios “administrativos” de Ecopetrol, que en poco o nada contribuían a difundir o transmitir los escuetos conocimientos allí recibidos.

Hoy, con el nuevo contrato de E&P, la transferencia de tecnología está acordada en especie; más precisamente en el 25% de los derechos por el uso del subsuelo, recibidos por la ANH, de los cuales se desconoce su destino. En nada, hasta el momento, ha contribuido al desarrollo tecnológico y científico desde las facultades de geología y petróleo de país, si revisamos el número de proyectos de investigación que han sido financiados. Esto explica también, por qué el factor de recobro de nuestros yacimientos es escasamente del 20%, mientras que el promedio en el mundo es del 40% y en los Estados Unidos del 70%.

La ley orgánica de hidrocarburos debe apuntarle a jalonar el desarrollo tecnológico del país, como lo ha hecho Brasil, asegurando recursos ciertos y abundantes para la educación superior y la investigación; financiando la dotación de laboratorios, la creación de programas de maestría y doctorado, la repatriación de cerebros fugados y la contratación de científicos extranjeros de alto nivel. No con el raponazo de las exiguas regalías de los entes territoriales, sino con un impuesto por barril producido, que vaya directamente a Colciencias, las Universidades, el ICP, los CDT's y las Corporaciones de investigación y desarrollo tecnológico.

Margen para hacerlo existe, pues el contrato es el más rentable de Latinoamérica para los inversionistas. De esta manera aumentamos en algo el margen de participación estatal en la renta petrolera. Recordemos que con el actual contrato de concesión los hidrocarburos son del Estado cuando están en el subsuelo, pero pasan a ser del inversionista cuando están en superficie.

Igualmente, aprovechando los altos precios, así como el gobierno creó un nuevo fondo de ahorro y estabilización para evitar la enfermedad holandesa ante una supuesta bonanza, la ley orgánica debería asegurar la creación de un fondo de exploración petrolera con el fin de tener recursos suficientes para el calentamiento de cuencas por parte de la ANH y para la perforación exploratoria por parte de Ecopetrol, sobre todo si a futuro bajan los precios, pues dejará de ser rentable la extracción de petróleo pesado, y/o no habrán inversionistas interesados en esta actividad.

El Congreso de la República tiene el reto de definir una política energética futurista y coherente con los intereses nacionales, en la perspectiva de usar estos recursos en un proyecto de desarrollo integral de la economía del país, elaborando una ley orgánica en consenso con la industria, la USO, la academia y las diferentes organizaciones sociales. Los países industrializados se caracterizan porque sus parlamentos han construido su riqueza en sus leyes antes que en su tierra.

La mayoría de los congresistas y gobernantes, de pronto, han tomado la vida como un constante devenir, más que un ser, faltándoles convicción para hacer realidad los sueños y dentro de dichos sueños se denota una grave falta de previsión. El éxito de los países industrializados está en su capacidad para anticipar sus crisis energéticas, planear estrategias y asumir retos sin importar el precio. Desde la segunda guerra mundial las potencias han determinado el control del mundo a partir del combustible fósil. La situación geopolítica actual es producto de la mentalidad futurista de estas naciones.

La habilidad del estadounidense de ver el presente desde el punto de vista del porvenir, atado a garantizar su futuro suministro de energía, explica el por qué la toma de Afganistán e Irak, por qué sus intrigas infundadas con Irán, y por qué mantienen cerca de un millón de marines en el triángulo del medio oriente, donde está el 70% de las reservas petroleras del mundo y las mayores reservas de litio (necesarias para los futuros automóviles eléctricos).

Ojalá nuestros actuales parlamentarios rompan esa tradición de políticas petroleras cortoplacistas definidas por los gobiernos de turno, quienes por falta de visión han vivido embriagados por el paradigma de la autosuficiencia.

PROYECTO DE LEY ORGÁNICA DE HIDROCARBUROS DE COLOMBIA No.

**“Por la cual se dictan normas orgánicas para la organización y desarrollo de la industria de los hidrocarburos en Colombia en todas sus ramas”
El Congreso de Colombia**

DECRETA:

CAPITULO I

TÍTULO I

OBJETO Y PRINCIPIOS DE LA LEY

ARTÍCULO 1°. Objeto de la ley.

1. La presente ley tiene por objeto la adopción de las normas orgánicas en materia de hidrocarburos tendiente a la organización del sector hidrocarburífero nacional en materia de búsqueda o exploración, explotación o producción, transporte, procesamiento o refinación, industrialización, distribución y comercialización;
2. Fijar los criterios económicos, políticos, ambientales y sociales para el eco-desarrollo sustentable de la industria y su entorno, satisfacer las necesidades vitales de la población para preservar su desarrollo humano, económico y social, preservar la cultura y el medio ambiente a las generaciones actuales y futuras, es decir, el buen vivir.

3. Establecer los principios y atributos que determinen la soberanía nacional sobre el dominio de los hidrocarburos de cualquier naturaleza o estado en que se encuentren;
4. Fijar las pautas de explotación de los recursos de manera que se garantice a corto, mediano y largo plazo su conservación, la autosuficiencia nacional en materia de suministros de hidrocarburos y suplir a la población y a la industria nacional de forma permanente, adecuada y a precios razonables sus necesidades en este sentido;
5. Fijar el marco institucional y los instrumentos para el desarrollo de todas sus ramas en forma directa por el Estado colombiano y de la misma forma las condiciones de participación de la inversión privada y establecer como elemento fundante para su desarrollo la investigación aplicada.

ARTÍCULO 2°. Principios generales. Se adoptan como principios generales de carácter vinculante para el desarrollo de la industria de los hidrocarburos los siguientes:

- a. **Soberanía nacional y autosuficiencia energética.** La legislación en materia de hidrocarburos consolidará la soberanía nacional sobre el dominio inminente y control sobre estos recursos en el estado en que se encuentren o cualquiera que sea su naturaleza, y en general, en todos los ramos de la industria de los hidrocarburos, en función de lo cual, se garantizará a corto, mediano y largo plazo la autosuficiencia en materia de hidrocarburos y el suministro a la población.
- b. **El Estado propietario de los hidrocarburos.** El estado es el propietario de los hidrocarburos y en tal sentido tiene sobre los mismos el uso, goce y disposición exclusivamente. En este sentido la propiedad de los mismos le es inembargable, imprescriptible e inalienable, en todo caso, la participación de los particulares en el negocio, se realizará a través de la prestación de servicios industriales, y el estado, según la establezca la ley, podrá permitir la participación de los particulares, para tal efecto, las empresas deberán estar constituidas en el país bajo las pautas legales nacionales y sus actividades reguladas por los reglamentos de la industria nacional.
- c. **La industria en su conjunto al servicio de la comunidad para satisfacer las necesidades generales, maximizar el buen vivir de la población, la actuación motivada y dirigida del estado hacia el bienestar colectivo e imperativo ético-político.** En función de este principio, el Estado colombiano asumirá el aprovechamiento de la renta generada por la explotación, procesamiento, transporte, distribución y comercialización para fomentar el desarrollo humano, superar la pobreza, cubrir las necesidades sociales insatisfechas y desarrollar los sectores industriales que aseguren la dignidad humana y el buen vivir, en tal sentido, podrá adelantar expropiaciones que considere necesarias a efectos de poder cumplir con estos postulados. En función de este principio, todas las diferencias que se llegaren a presentar con los particulares sobre intereses que

consideren tener sobre los mismos, la competencia para resolverlas la tiene privativamente el Consejo de Estado.

- d. **Los hidrocarburos como fuente de desarrollo nacional.** La explotación de los recursos hidrocarburíferos servirán para el desarrollo humano de la población, superar los índices de pobreza, para mejorar la calidad de vida y auspiciar el buen vivir, de la misma forma debe ser el motor del eco-desarrollo de la industria nacional.
- e. **El Estado propietario, organizador, administrador y ejecutor de las actividades de la industria de los hidrocarburos en sus diferentes ramos.** en desarrollo de este principio el Estado colombiano tendrá una empresa fuerte, con autonomía administrativa, técnica, operativa y financiera que garantice el manejo integral de los ramos de la industria de manera directa. Si fuere necesario, podrá organizar para las diferentes áreas de la industria empresas especializadas que le permita cumplir con los objetivos y principios que le son asignados. En tal sentido, su regulación legal deberá pasar por el congreso de la república.
- f. **La investigación, la adquisición de tecnología como política de fortalecimiento de la industria hidrocarburífero y diversificación de la canasta energética nacional.** El Estado como propietario de los hidrocarburos y como responsable de toda su cadena industrial la desarrollará utilizando, perfeccionando, actualizando e innovando su tecnología hacia un proceso de diversificación de su sexta energética y la utilización de energías limpias. Con este propósito articulado a la empresa estatal tendrá una rama dirigida a la investigación aplicada a la industria en todas sus ramas que le permitan fortalecerla y hacerla independiente. La participación de la inversión privada se permitirá en la medida que el estado requiera la transferencia completa de tecnología, que se podrá adquirir por este medio o mediante el procedimiento de compra de los equipos correspondientes junto la adquisición del conocimiento.
- g. **Participación social en el desarrollo de la política Energética colombiana.** Por ser la industria de los hidrocarburos pilar del desarrollo social y económico del país, la comunidad tendrá participación en la formación, estructuración y desarrollo de los planes e investigación y control de las políticas de la industria de los hidrocarburos, desde el consejo nacional de los hidrocarburos que funcionará para tal fin.
- h. **La planificación del desarrollo de la industria de los hidrocarburos un instrumento para precaver los impactos sociales y ambientales.** En tal sentido la planificación de los proyectos deberá garantizar la articulación de las comunidades en aras de precaver mitigar estos impactos y los mecanismos de realización. En aplicación de este principio previamente deberán desarrollarse las consultas previas comunitarias, las cuales, serán publicitadas con anticipación, y hasta que se realicen y formalicen los acuerdos no se podrán iniciar las obras. En función de este principio y con base en los estudios existentes y los que los complementen se establecerán zonas de exclusión, de restricción, de reserva

forestal e hídricas y culturales, vertimientos cero. Así mismo, la industria deberá contar para cada una de sus actividades de licencias ambientales.

- i. **La industria de los hidrocarburos como factor de desarrollo humano.** El Estado colombiano deberá garantizar la formación técnica y profesional de los trabajadores colombianos, para los trabajos de la industria, que garantice el trabajo a los habitantes donde se desarrollen los proyectos y dará prioridad a la vinculación de la mano de obra nacional en condiciones por lo menos igual a los extranjeros.
- j. **La industria de los hidrocarburos colombiana en la integración energética y el desarrollo de América Latina y el Caribe.** El Estado colombiano deberá profundizar los lazos de integración regional con miras a provechar solidariamente la capacidad energética regional que permitan el desarrollo humano regional y la garantía del abastecimiento a corto, mediano y largo plazo el suministro de energía a precios razonables, en función de los objetivos regionales de integración.
- k. **La industria de los hidrocarburos y la promoción de la paz y los derechos humanos.** La explotación, procesamiento, distribución y comercialización de los hidrocarburos deberán en todo momento dar prioridad al respeto de los derechos humanos y promoción de la paz mediante el impulso y su respeto, la realización de inversiones que redunden en el buen vivir de la población.

TÍTULO II CAMPO DE APLICACIÓN

Artículo 3.- Campo de aplicación.- Las disposiciones de esta ley regulan la propiedad, búsqueda, exploración y explotación de los hidrocarburos en el territorio de la República; también regula el uso, la industrialización, el transporte, la transformación, la distribución, la comercialización y en general el aprovechamiento de los hidrocarburos y sus derivados.

TÍTULO III DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 4.- Organización y planificación en el aprovechamiento del recurso.- El aprovechamiento y manejo de los hidrocarburos, por su carácter de recurso natural no renovable y por su valor político-económico estratégico, debe ser organizado y planificado por el congreso de la república para garantizar la seguridad y soberanía energética, el desarrollo sustentable de la industria nacional, el auto abastecimiento nacional y su sustitución gradual por fuentes energéticas limpias.

Artículo 5.- Trabajadores/as Colombianos/as.- Los colombianos tendrán preferencia para ser empleados en todas las dependencias de las empresas de hidrocarburos y en las que con éstas contraten obras, bienes o servicios de la

industria. A los trabajadores colombianos se aplicarán, por lo menos, las mismas garantías, condiciones y salarios de los trabajadores extranjeros de igual categoría.

Artículo 6.- Régimen jurídico. - Los contratos que tengan por objeto algunas de las actividades a que se refiere el título II del capítulo I., de esta Ley, son de derecho público; para todos los efectos se rigen por la Ley colombiana y de sus controles y de las controversias a que ellos dieren lugar conocerá privativamente el Consejo de Estado.

CAPÍTULO II TÍTULO I

DE LA PROPIEDAD DEL SUBSUELO Y DE LOS HIDROCARBUROS

Artículo 7.- Propiedad de los hidrocarburos y la industria de los hidrocarburos. Los hidrocarburos en todo el territorio nacional: bajo su plataforma continental desde sus límites fronterizos internacionales; bajo el lecho de su espacio oceánico: mar territorial y en la zona económica exclusiva, cualquiera que sea su naturaleza, estado, forma o estructura química o geológica que los contenga, e igualmente, sus derivados, la industria en sus ramas de exploración, explotación, procesamiento o refinación, industrialización, transporte, distribución y comercialización, son de propiedad nacional y el Estado ejercerá sobre ellos el dominio eminente, bajo el principio del privilegio de respeto de los derechos humanos fundamentales, culturales, el medio ambiente, la prevención, amenaza o riesgos ambientales y la prevalencia de los principios generales de esta ley.

En tal sentido, El Estado Colombiano tiene sobre el subsuelo, sobre los yacimientos de hidrocarburos y sobre los hidrocarburos extraídos dominio eminente, la propiedad de la nación sobre los mismos es privilegiada, intransferible, inalienable, inembargable e imprescriptible, con las únicas excepciones previstas en la ley 20 de 1969 y su interpretativa: la ley 97 de 1.993

Artículo 8.- Yacimientos de propiedad privada. - Declárense de utilidad pública y de interés social los yacimientos de hidrocarburos reconocidos como de propiedad privada. Su dominio no podrá ser transferido por acto entre vivos.

Sin perjuicio de las acciones que competen a la Procuraduría General de la Nación y a la Contraloría General de la República, y sin menoscabo de las acciones populares a que haya lugar en defensa del interés público, corresponde a la Nación, representada por el Ministerio de Minas y Energía, iniciar y llevar hasta su terminación el correspondiente trámite de expropiación por vía administrativa.

CAPÍTULO III

TÍTULO I

DE LA EJECUCIÓN DE LA POLÍTICA NACIONAL DE HIDROCARBUROS Y EL ENTE EJECUTOR

Artículo 9.- Responsabilidad y ejecución de la política de hidrocarburos.- EL Estado colombiano a través del Ministerio de Minas y Energía o quien haga sus veces, tiene la competencia nacional para el manejo de los hidrocarburos, por medio de una empresa industrial y comercial pública de hidrocarburos que se encargará de ejecutar la política pública sobre los hidrocarburos, de conformidad con los principios, objetivos, las actividades establecidas en el artículo tres (3) de esta ley, con el fin de desarrollar la integridad de sus postulados.

Artículo 10.- Funciones de la empresa industrial y comercial pública de hidrocarburos: son funciones principales de la empresa industrial y comercial pública de hidrocarburos realizar la exploración, explotación, refinación, petroquímica, transporte, distribución, industrialización y comercialización de hidrocarburos y derivados, y, las conexas y complementarias derivadas de las anteriores. En tal sentido, se faculta para celebrar los contratos y realizar las operaciones industriales y comerciales necesarias para el cumplimiento cabal de las mismas.

Parágrafo 1: El estado colombiano podrá establecer otros entes ligados a la empresa industrial y comercial pública de hidrocarburos con el fin de diversificar las operaciones de las cuales trata este artículo.

Parágrafo 2.- Cuando no cuente con el personal, los equipos adecuados o la tecnología necesaria, y solo mientras se coloca en condiciones de asumirlas directamente, la empresa industrial y comercial pública de hidrocarburos, el Estado colombiano podrá contratar con terceros nacionales o extranjeros el desarrollo de actividades no permanentes, garantizando la participación de las empresas colombianas en igualdad de condiciones con las extranjeras. El estado colombiano garantizará la participación del capital nacional en las actividades de la industria.

Parágrafo 3.- la empresa industrial y comercial pública de hidrocarburos tendrá una Junta Directiva conformada por dos (2) representantes del Presidente de la República; El Ministro de Minas y energía; un (1) representante de la Unión Sindical Obrera -U. S. O.-, o del sindicato que represente a los trabajadores de la empresa; un (1) representante de la Asociación Colombiana de Ingenieros de Petróleos -A. C. I. P. E. T.- ; un (1) representante de la Asociación de Departamentos Productores de Hidrocarburos y un (1) representante de la comunidad científica de Colombia.

Parágrafo 4. El congreso de la república por medio de una ley reglamentaria, a iniciativa del gobierno nacional, el ordenamiento y la estructura y funcionamiento de la empresa industrial y comercial pública de hidrocarburos. Para tal efecto, podrá organizarse a través de la transformación de la empresa ECOPETROL S.A.,

actualmente Sociedad de Economía Mixta de carácter comercial, del orden nacional, organizada como sociedad comercial anónima, vinculada al Ministerio de Minas y Energía. En todo caso, todos los activos de la empresa ECOPETROL S.A., su grupo empresarial, la Agencia Nacional de Hidrocarburos y la Promotora Nacional de Energía pasarán a ser parte de la empresa industrial y comercial pública de hidrocarburos.

TÍTULO II FORTALECIMIENTO DE LA INDUSTRIA DE LOS HIDROCARBUROS

Artículo 11.- distribución de utilidades. La empresa industrial y comercial pública de hidrocarburos dará prioridad a aquellas inversiones que garanticen su fortalecimiento y desarrollo.

Para adelantar sus programas la empresa industrial y comercial pública de hidrocarburos tendrá como primera fuente de financiamiento el Fondo de Estabilización de Hidrocarburos, el cual suministrará los recursos de capital que la gestión de la industria requiera.

El gobierno adoptará las medidas correspondientes para que la empresa industrial y comercial pública de hidrocarburos reúna las condiciones de integración, concentración e internacionalización propias de las compañías dedicadas a la explotación de hidrocarburos.

Artículo 12.- Exploración y reservas. - El Gobierno nacional garantizará los fondos para los programas de exploración por parte de la empresa industrial y comercial pública de hidrocarburos y regulará la producción de tal manera que se mantengan reservas permanentes para atender la demanda nacional por lo menos durante diez (10) años.

Artículo 13.- Destinación de los hidrocarburos.- El estado colombiano, por intermedio de la empresa pública de hidrocarburos industrializará los hidrocarburos que obtenga por explotación directa, los que le correspondan por su participación en los contratos, los provenientes de regalías pagadas al Estado y los que a cualquier título obtenga para tal fin y comercializará los productos en el mercado nacional, pudiendo destinar a la exportación los excedentes, sin perjuicio de las mínimas perspectiva de autoabastecimiento nacional.

Artículo 14.- Investigación científica y desarrollo tecnológico. - El estado colombiano mantendrá permanente y directamente una estrategia de desarrollo de investigación científica y tecnológica aplicada a la ingeniería básica de la industria de los hidrocarburos y la promoción de la industria nacional y fomentar el avance tecnológico, todo para facilitar el logro de los fines de la industria. En función de lo anterior, mantendrá permanente capacitación del recurso humano técnico y especializado, los recursos económicos e insumos necesarios.

CAPÍTULO IV

TÍTULO I TERMINOS DE LA CONTRATACIÓN

Artículo 16.- Exploración y explotación. - En todo el territorio nacional la exploración y explotación de los hidrocarburos está a cargo del Estado colombiano a través de la empresa industrial y comercial pública de hidrocarburos, la cual adelantará esta labor directamente o mediante la celebración de contratos de exploración y explotación.

Artículo 16.- Normas contractuales. - Los contratos de que trata el artículo anterior están sometidos a las siguientes normas:

16.1.- Riesgo. - la forma de contratación para la exploración y explotación de los hidrocarburos en Colombia será por medio del contrato de asociación, que se formalizará por la escogencia de propuesta directa del interesado, previa licitación y previendo la idoneidad técnica y operativa, capacidad económica del contratista y seriedad de la propuesta, quien deberá estar domiciliado en el país o tener sucursal registrada en la capital colombiana. El estado colombiano, no asume riesgo en la etapa exploratoria.

16.2.- Publicidad. - Todo contrato cuyo objeto sea la exploración o explotación de hidrocarburos debe elevarse a escritura pública, con la cual se protocolizará el acta de su aprobación por parte del ente ejecutor.

16.3.- Cesión. - Toda cesión de un contrato de exploración o explotación de hidrocarburos debe ser autorizada por el Gobierno Nacional y en ningún caso podrá incluir las reservas. La inobservancia de esta disposición es causal para la declarar la caducidad del contrato y considerada falta gravísima para efectos disciplinarios en los funcionarios públicos, que por acción u omisión hayan dado lugar a la ocurrencia de una u otra situación. Los derechos para exploración o explotación de hidrocarburos constituyen patrimonio; su cesión o transferencia a cualquier título será gravada de acuerdo con la legislación tributaria colombiana.

16.4.- Obligaciones durante el período de exploración. - El estado colombiano a través del ente ejecutor y regulador de la política de hidrocarburos, reglamentará y regulará las obligaciones y responsabilidades que deberá asumir el contratista durante el periodo básico de exploración, el cual no será superior a cinco (5) años, en relación con las actividades primordiales y complementarias de sísmica, perforación de exploración y explotación.

Las áreas de exploración bajo contratación, no podrán exceder de cincuenta mil (50.000) hectáreas y su asignación se determinará atendiendo la capacidad técnica, económica, experiencia e idoneidad del proponente. El contratista irá haciendo devolución por acto protocolizado durante los años de exploración en bloques superficiales, según lo establezca el ente ejecutor, al final de la etapa exploratoria si se encuentra un yacimiento de hidrocarburos el área quedará

reducida a la extensión superficiaria del campo productor, y si no se encuentra devolverá la totalidad de las áreas asignadas.

Ningún explorador o explotador de hidrocarburos podrá hacer perforaciones a menos de doscientos (200) metros de los linderos del área objeto del contrato.

16.5.- Declaración de comercialidad. - El periodo de explotación, que se inicia con la declaración de comercialidad del yacimiento o los yacimientos descubiertos dentro del respectivo contrato y que constituirán, para efectos de esta ley, el campo hidrocarburífero será dictada por el Gobierno Nacional.

16.6.- Periodo de explotación y distribución de la producción. El periodo de explotación de los yacimientos de hidrocarburos descubiertos, tendrá una duración máxima hasta de 18 años. Si dentro del área contratada, que conforma el campo hidrocarburífero, se descubren varios yacimientos en distintas oportunidades, su explotación tendrá el límite máximo señalado en esta ley, y estará a cargo del Estado Colombiano. La producción de hidrocarburos, una vez descontada la regalía del Estado, se repartirá entre el estado colombiano y el contratista en proporción a la relación de ingresos a inversión más gastos, denominada factor "R", así:

A.- Si R es menor de uno (1), cincuenta por ciento (50%) para cada uno.

B.- Si R es mayor de uno (1) y menor de dos (2), la participación de Ecopetrol, partiendo del cincuenta por ciento (50%), se incrementará en 0.25% por cada centésima en que R sea mayor de uno (1).

C.- Si R es igual o superior a dos (2), Ecopetrol recibirá el 75% y el contratista el 25%.

16.7.- Conflictos. - Cuando las áreas objeto de dos o más contratos de exploración o explotación afecten una misma estructura hidrocarburífera y esta circunstancia genere conflictos entre los distintos contratistas, o entre ellos y la contratante, el gobierno podrá ordenar la aplicación de un programa conjunto de trabajo que consulte las conveniencias técnicas y el espíritu de los contratos. La renuencia al desarrollo del programa será causal de caducidad.

16.8.- Reversión.- Vencido el término a que se refiere el ordinal anterior, todas las construcciones, servidumbres y, en general activos muebles e inmuebles, así como todas las facilidades de producción, recolección, procesamiento, transporte y almacenamiento vinculadas al contrato, pasarán a ser propiedad del Estado Colombiano, quien los seguirá explotando directamente por medio de la empresa industrial y comercial pública de hidrocarburos, sin que haya lugar a contraprestación o reconocimiento alguno en favor del contratista.

El contratista dejará en perfecto estado los pozos y demás bienes y derechos objeto de reversión, so pena de tener que indemnizar al Estado por los perjuicios que se deriven de su culpa, aún levísima, en el mantenimiento y conservación de los mismos.

16.9.- Regalías. - El Estado Colombiano, como propietario de los yacimientos, recibirá por su explotación y a título de regalía, una contraprestación de, por lo menos, el veinte por ciento (20%) de la producción bruta.

16.10 Información. - Los contratistas y sub-contratistas de exploración y explotación de hidrocarburos suministrarán al gobierno toda la información de carácter científico, técnico, económico, estadístico, etc., que obtengan del área contratada. El gobierno verificará la exactitud de los informes.

Durante los primeros diez (10) años, se mantendrá la debida reserva sobre aquellos documentos que, de conformidad con la ley, contengan información confidencial propia de quien los haya suministrado; pasado ese periodo serán de conocimiento público.

Las personas a que se refiere este artículo prestarán a los empleados encargados de la inspección, vigilancia, fiscalización, verificación o conservación, todas las facilidades necesarias para el cumplimiento de sus funciones.

16.11.- Incumplimiento. - El incumplimiento, parcial o total, de una de las obligaciones a cargo del contratista, será causal de terminación unilateral del contrato.

TÍTULO II RACIONALIDAD

Artículo 17.- Racionalidad y conservación durante la explotación. - La explotación de los yacimientos debe realizarse en óptimas condiciones técnicas y de racionalidad para garantizar su conservación, desarrollo sostenible y la mejor recuperación final.

Sin perjuicio de las acciones que competen a la Procuraduría General de la Nación y a la Contraloría General de la República, y sin desmedro de las acciones populares en defensa del interés público, en cualquier tiempo, el Ministerio de Minas y Energía podrá adoptar las medidas conservatorias para impedir que se perjudique, inutilice o arriesgue el campo petrolero, sus instalaciones o dependencias.

Artículo 18.- Sanción por desperdicio. - Sobre el petróleo crudo y el gas natural que se desperdicie o se queme, la regalía será el doble de la convenida en el contrato.

CAPITULO VI

TRANSPORTE

Artículo 19.- Control del Estado. - El transporte de hidrocarburos y sus derivados es un servicio público, de interés social y podrá ser prestado por entidades

públicas o por personas privadas en asocio con aquellas, bajo la dirección y control del Estado y operación realizada por la empresa industrial y comercial pública de hidrocarburos.

Artículo 20.- Redes actuales de transporte. - El Estado mantendrá la exclusividad de la propiedad sobre las redes de transporte en cabeza de Ecopetrol.

Artículo 21.- Construcción de ductos. - Cuando la empresa industrial y comercial pública de hidrocarburos celebre contratos con terceros para la construcción de ductos troncales, lo hará con una participación de por lo menos el cincuenta y uno por ciento (51%). Estos revertirán al Estado en un término de diez (10) años.

Parágrafo. - Se entiende por ductos troncales los que interconecten una región o provincia con una refinería, centro de consumo o puerto de exportación.

Artículo 22.- Ductos necesarios para el desarrollo de los campos. - Los ductos necesarios para el desarrollo del campo, para todos los efectos constituyen parte integral de los contratos de exploración y explotación.

Parágrafo- El Estado reglamentara las consideraciones necesarias para planificar la infraestructura de transporte en aras de disminuir el transporte terrestre de los hidrocarburos, biocombustibles, y sus derivados dados las condiciones de riesgo, fiscales y sociambientales.

Artículo 23.- Tarifas de transporte. - el Ministerio de Minas y Energía fijará la tarifa del transporte teniendo en cuenta la amortización del capital invertido en la construcción, los gastos de operación, mantenimiento, administración y explotación y una ganancia razonable de las plataformas de transporte.

CAPITULO VII

REFINACIÓN Y PETROQUIMICA

Artículo 24.- Refinación.- La refinación de hidrocarburos será de cargo exclusivo de la empresa industrial y comercial pública de hidrocarburos, quien deberá diseñar la política para garantizar el abastecimiento del consumo nacional de sus derivados y para su industrialización, garantizar los precios de los combustibles de acuerdo a valores reales para producirlos en función del beneficio de la industria nacional y los consumidores y desarrollar los trabajos y ampliaciones necesarias con tecnología limpias a fin de alcanzar en el mediano plazo el autoabastecimiento nacional.

Parágrafo- Los crudos livianos producidos en el país serán priorizados para cargar las refinerías de la empresa industrial y comercial pública de hidrocarburos.

Parágrafo. - Solo para el mejoramiento y refinación primaria de crudos pesados, la empresa industrial y comercial pública de hidrocarburos podrá contratar con el sector privado la construcción de refinerías, las cuales deberán revertir al Estado.

Artículo 25.- Petroquímica. - la empresa industrial y comercial pública de hidrocarburos velará por el fortalecimiento de la industria nacional petroquímica, para la cual adecuará su tecnología y estrategias. El precio del gas natural y derivados de la refinación destinados a esta actividad será el cincuenta por ciento (50%) del que se cobre por los de finalidad energética.

CAPITULO VIII

CIENCIA Y TECNOLOGÍA

Artículo 26. Ciencia, Investigación y tecnología. La empresa industrial y comercial pública de hidrocarburos, desarrollará investigaciones que optimicen la exploración, producción, refinación de hidrocarburos. Y podrá realizar investigaciones teniendo como base productos naturales de la biodiversidad, generadores de energías renovables.

Artículo 27. En desarrollo de las investigaciones tendrá los siguientes derechos y deberes.

- a) Libertad para asociarse con países o personas jurídicas públicas o de economía mixta del sector que operen en Latinoamérica.
- b) Libertad de acción, similar a la de centros de investigación internacionales que operen en Colombia, en especial movilidad de investigadores y otorgamiento de derechos de propiedad intelectual.
- c) Deponer de financiación propia, de entidades públicas nacionales y cooperación internacional.
- d) Gozar de prioridad en la aprobación de permisos para investigar con recursos naturales.
- e) Los derechos de propiedad intelectual sobre recursos genéticos no son transferibles.

Artículo 28. Los derechos de propiedad intelectual originados en investigaciones con recursos naturales renovables, serán compartidos con la Nación de acuerdo a reglamentación especial expedida por el Gobierno Nacional. Los originados en productos utilizados en la alimentación humana serán de uso público.

Artículo 29. Del valor de las regalías originas en la producción de petróleo y gas, destinadas a incentivar la ciencia y la tecnología, se destinará el 10% a centros de investigación pública, que ejecuten proyectos que tengan como objetivo la optimización de energías renovables.

La empresa pública responsable de la producción y comercialización de hidrocarburos y sus derivados, destinara el 1% de sus ventas a la investigación en hidrocarburos y energías renovables.

CAPITULO IX

SERVIDUMBRES Y OCUPACIONES

Artículo 30.- Servidumbres y ocupaciones. - Se consagra en favor de los propietarios y comunidades una justa reparación de sus derechos de propiedad en los procesos de servidumbre y ocupación para las diferentes fases de la industria de los hidrocarburos, previo cumplimiento de todas las medidas de participación de las comunidades establecidas en esta ley.

Artículo 31- Sobre el procedimiento- Hasta que no exista una minuta contractual que garantice un acuerdo entre las partes, no solo en términos de reparación sino en la definición misma de la ocupación, no se podrá realizar la intervención en el predio afectado.

Parágrafo- Bajo este concepto el Estado reglamentara el procedimiento de ^{os} y ocupaciones.

CAPÍTULO X

CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA DE HIDROCARBUROS

Artículo 32.- Objeto. - Créase el Consejo Nacional de Política de Hidrocarburos - C. N. P. H.- como un órgano rector, autónomo e independiente de consulta obligatoria y permanente del Ministerio de Minas en el diseño, control y evaluación de la política nacional de hidrocarburos, para planificar las actividades relacionadas con la industria.

Artículo 33.- Integración.- El Consejo Nacional de Política de Hidrocarburos estará compuesto por los ministros de Minas y Energía; el Presidente de Ecopetrol; el director del Departamento Nacional de Planeación; la asociación de departamentos hidrocarburíferos; la asociación de municipios productores de hidrocarburos; la Cámara Colombiana de la Industria Petrolera; dos representantes de Universidades reconocidas por el Ministerio de Educación e igualmente, dos representante de los sindicatos de trabajadores petroleros, uno representantes de comunidades de influencia por cuenca de exploración, y un representantes de organizaciones ambientales.

Parágrafo 1: Los representantes de las comunidades, de las organizaciones ambientales, los sindicatos y de las universidades serán elegidos democráticamente.

Parágrafo 2: El Ministerio de Minas y Energía convocará a los miembros del consejo para que, dentro de los 45 días siguientes a la promulgación de la presente ley, se reúnan a fin de darse su reglamento.

El consejo se reunirá ordinariamente dos veces al año, sesionando cada vez no menos de 4 semanas; y extraordinariamente por citación del treinta por ciento (30%) de sus miembros.

Artículo 34.- Funciones. - Son funciones principales del Consejo Nacional de Política de Hidrocarburos:

- Evaluar la política petrolera nacional.
- Analizar los niveles de rentabilidad y términos de contratación en el mercado internacional.
- Estudiar los aspectos fiscales de la industria, así como los mecanismos que garanticen una rentabilidad razonable en el negocio petrolero.
- Presentar propuestas para ampliar y mejorar la actividad de manera armónica en el país para mantener el auto abastecimiento de crudos y derivados.
- Vigilar los impactos en la calidad de vida de las comunidades de influencia y explorar formas de mitigación y prevención.
- Presentar a la opinión pública un informe semestral sobre la actividad petrolera nacional, el cual deberá comprender, además:
 - * Los recursos fiscales generados por el sector.
 - * El impacto Ecológico de la industria.
 - * La magnitud y distribución de las regalías.
- Evaluar los encadenamientos productivos que se desarrollan en el marco de la industria petrolera.

Parágrafo: Para el desarrollo de sus funciones el Consejo contará con el apoyo técnico de la empresa industrial y comercial pública de hidrocarburos y del Ministerio de Minas y Energía.

El organismo estará dotado de una Secretaría Técnica Permanente, adecuada para el cumplimiento de sus fines e integrada por profesionales competentes; contará con recursos propios suministrados en principio por la empresa industrial y comercial pública de hidrocarburos, pero incorporados el próximo año al presupuesto nacional.

CAPÍTULO XI PRECIOS

Artículo 35.- Fondo Nacional de Compensación Petrolera. - Adscrito al Ministerio de Hacienda créase el FONDO NACIONAL DE COMPENSACIÓN PETROLERA de Hidrocarburos, con el objeto principal de proveer y aplicar los mecanismos necesarios para ajustar los precios de los hidrocarburos de producción nacional, teniendo en cuenta los mercados local e internacional, a fin de que los explotadores reciban una razonable rentabilidad.

Artículo 36.- Opción de compra. - El Fondo Nacional de Compensación Petrolera tendrá la primera opción de compra de todo el petróleo y gas de producción nacional, con la obligación de abastecer en primer lugar las refinerías y consumos locales, pudiendo exportar los excedentes previa autorización del Ministerio de Minas y Energía.

Artículo 37.- Precios de crudos y gas natural.- Los precios básicos de compra que fije el Fondo Nacional de Compensación Petrolera corresponderán al promedio ponderado real de las ventas internas y externas, teniendo en cuenta además, en cada caso, la calidad, los costos unitarios reales de exploración, desarrollo, producción y transporte, así como el nivel tributario y las demás obligaciones que para con el Estado cumpla el productor, más una ganancia razonable que provea incentivo adecuado al inversionista. Los mismos precios serán aplicados a las regalías cuando el Estado opte por su pago en dinero.

Artículo 38.- Precios de derivados. - El Ministerio de Minas y Energía fijará los precios de venta de los derivados en refinería y en surtidor para el abastecimiento interno, teniendo en cuenta los prima, los costos e inversiones de refinación, transporte, trasiego y distribución y los márgenes razonables de rentabilidad.

Los precios del gas para distribuidores mayoristas y para consumidores deberán tener en cuenta además el destino final del producto y, para el uso domiciliario, el estrato social.

Sin causar pérdidas al Fondo Nacional de Compensación Petrolera, el Ministerio podrá establecer precios especiales para incentivo de los sectores energético, industrial y petroquímico.

Parágrafo: Para el crudo que se cargue en las refinerías de Ecopetrol satisfaga la demanda de refinados nacional no se cobrará la carga impositiva del Estado, esto con el fin de disminuir sustancialmente el precio del combustible en el país.

CAPÍTULO XII CONSERVACIÓN AMBIENTAL

Artículo 39.- cláusulas ambientales. - Todo contrato de exploración o explotación de hidrocarburos debe contener la cláusula de protección del medio ambiente y su incumplimiento será causal de terminación unilateral del contrato por parte del Estado. Los contenidos mínimos de esta cláusula deberán ser:

a.- precaver el área de impacto ambiental del proyecto en las zonas de influencia directa e indirectas y establecer, previos estudios especializados, el grado de intervención a los ecosistemas, tanto en la etapa de exploración como en la de explotación.

b.- precaver la forma más adecuada e idónea de intervención para causar el menor daño posible al medio ambiente y los ecosistemas, la utilización de las tecnologías de punta más amigables con el medio ambiente.

c.- precaver las inversiones necesarias para la preservación de los ecosistemas y la mitigación de los impactos medioambientales y sociales en las diferentes etapas de la industria, que permitan la conservación del medio ambiente y garanticen a la población la continuidad y uso de los servicios ecosistémicos en sus actividades económicas y sociológicas.

d.- precaver la participación de la comunidad de las áreas de desarrollo de los proyectos hidrocarburíferos en la discusión, adopción y ejecución de las medidas y proyectos preventivos, de mitigación y de recuperación ambiental. El mecanismo utilizado será el de las consultas previas, informadas, públicas y decisorias.

Artículo 40: Fondo Nacional de Compensación Ecológica: Crease el Fondo de Compensación Ecológica como mecanismo regulador hacia la sustentabilidad del país adscrito al Ministerio de Medio Ambiente con una participación del 10% de la renta petrolera causada por el Estado Colombiano.

Artículo 41: Sobre el funcionamiento del fondo nacional de compensación ecológica

El Fondo Nacional de Compensación Ecológica será una bolsa de recursos concursable para entidades territoriales y comunidades organizadas jurídicamente con el fin de promover la conservación, y las prácticas de producción limpia a pequeña y mediana escala.

PARAGRAFO: El Estado reglamentara los criterios de distribución de los recursos del fondo de compensación ecológica garantizando la participación social en la conservación y preservación de las zonas ambientalmente estratégicas para las distintas entidades territoriales.

Artículo 41.- Licencia previa para actividades y proyectos industriales. - Adicional a la base jurídica de la legislación ambiental correspondiente existente, se debe tener en cuenta para la actividad de hidrocarburos las siguientes consideraciones

- a. Requerimiento de Licencia Ambiental para los programas de exploración sísmica.
- b. Por el contenido químico de los vertimientos residuales de la industria, será obligatoria la reinyección de aguas dentro de los Planes de Manejo Ambiental.
- c. Sobre las veedurías ambientales, se constituirán en comités permanentes entre las CAR y las comunidades de influencia, cuyo deber por parte de la Autoridad ambiental es la capacitación técnica y jurídica para que dichas veedurías fortalezcan las funciones preventivas de la autoridad ambiental.

- d. En los Planes de Manejo Ambiental se tendrán en cuenta en las consultas y socializaciones de las comunidades la definición de las zonas de exclusión dentro de los campos, los acuerdos de las actas de las comunidades serán vinculantes en el proceso de control y en el plan de desarrollo del campo.

Artículo 42.- Sobre el Ordenamiento territorial:

Los bloques petroleros proyectados tendrán que conciliar su viabilidad con los procesos de ordenamiento territorial que se dan desde los Planes de Ordenamiento Territorial y los Planes de Manejos de Cuenca.

En ese sentido se constituirá una comisión de planeación y conciliación permanente cuyas actas de trabajo serán requisito para la expedición de la licencia ambiental.

**CAPITULO XIII
SOBRE LA CONCERTACIÓN SOCIAL**

Artículo 43- Capacitación energética: Las comunidades de las zonas de influencia de los proyectos de hidrocarburos tendrán que ser capacitadas sobre elementos económicos, jurídicos y técnicos que definen las dinámicas de la industria.

Artículo 44- Transferencia tecnológica local: En los planes de desarrollo del campo se deben establecer procesos de formación técnica y tecnológica de la mano de obra local, en aras de aumentar el contenido local y a su vez mitigar impactos socioeconómicos relacionados con la industria.

Artículo 45 – Sobre el Derecho a la información: La información en términos de reservas, utilidades, carga tributaria del Estado, impactos ambientales será pública y reportada a las comunidades de influencia en un informe anual.

**CAPITULO XIV
DISPOSICIONES FINALES**

Artículo 41- Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.