

Un Modelo de Agencia Reguladora Independiente de Hidrocarburos

Mary Elena Lares
Luis A. Pacheco
Carlos G. Sucre

Infraestructura y Energía (INE)
Minería, Geotermia
e Hidrocarburos (MGH)

NOTA TÉCNICA N°
IDB-TN-01747

Un Modelo de Agencia Reguladora Independiente de Hidrocarburos

Mary Elena Lares
Luis A. Pacheco
Carlos G. Sucre

Septiembre 2019

Catalogación en la fuente proporcionada por la
Biblioteca Felipe Herrera del
Banco Interamericano de Desarrollo
Lares, Mary Elena.

Un modelo de agencia reguladora independiente de hidrocarburos / Mary Elena Lares,
Luis Pacheco, Carlos G. Sucre.

p. cm. — (Nota técnica del BID ; 1747)

Incluye referencias bibliográficas.

1. Hydrocarbons-Law and legislation-Latin America. 2. Independent regulatory
commissions-Latin America. I. Pacheco, Luis. II. Sucre, Carlos G. III. Banco
Interamericano de Desarrollo. Sector de Infraestructura y Energía. IV. Título. V. Serie.
IDB-TN-1747

<http://www.iadb.org>

Copyright © 2019 Banco Interamericano de Desarrollo. Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons IGO 3.0 Reconocimiento-NoComercial-SinObrasDerivadas (CC-IGO 3.0 BY-NC-ND) (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode>) y puede ser reproducida para cualquier uso no-comercial otorgando el reconocimiento respectivo al BID. No se permiten obras derivadas.

Cualquier disputa relacionada con el uso de las obras del BID que no pueda resolverse amistosamente se someterá a arbitraje de conformidad con las reglas de la CNUDMI (UNCITRAL). El uso del nombre del BID para cualquier fin distinto al reconocimiento respectivo y el uso del logotipo del BID, no están autorizados por esta licencia CC-IGO y requieren de un acuerdo de licencia adicional.

Note que el enlace URL incluye términos y condiciones adicionales de esta licencia.

Las opiniones expresadas en esta publicación son de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.



Un Modelo de Agencia Reguladora Independiente de Hidrocarburos

**Mary Elena Lares,
Luis Pacheco y
Carlos G. Sucre**

El propósito de este documento es diseñar una agencia independiente modelo que administre y regule la actividad de exploración y producción de hidrocarburos – petróleo y gas natural –de un país productor en América Latina y el Caribe. El modelo se basa en la separación de funciones de los roles del Estado como empresario y como administrador del recurso que, siguiendo un modelo regulatorio económico liberal, privilegia la estructuración de una entidad administrativa especializada e independiente. Así, se proponen recomendaciones generales para la creación y estructura de una agencia independiente que, para su implementación, deberá ser ajustada a la realidad institucional y al marco normativo del país de que se trate.

Códigos JEL: Q35, Q38, Q48

Palabras clave: agencias independientes, regulación, hidrocarburos, energía, marco institucional

Características de una agencia reguladora de hidrocarburos.....	5
De la administración tradicional a la agencia independiente.....	7
Condiciones previas requeridas.....	9
Financiamiento.....	10
Funciones de la Agencia.....	15
Estructura organizativa independiente y técnica.....	16
Órgano de Dirección	17
Composición del Directorio.....	17
Funciones del Directorio.....	18
Órganos de Administración.....	19
Presidencia.....	19
Vicepresidencia Técnica	21
Vicepresidencia de Asignación de Áreas y Derechos de Exploración y Producción.....	22
Vicepresidencia de Fiscalización y Seguimiento	22
Vicepresidencia de Derechos Económicos	24
Vicepresidencia Legal.....	25
Bibliografía.....	27

Introducción

En las últimas tres décadas, se ha gestado un movimiento de transformación de la industria de petróleo y gas en muchos países productores, enfocado en la modernización de las legislaciones petroleras. Esta transformación ha buscado depurar a las empresas petroleras estatales de un tradicional rol regulatorio y de administración del recurso hidrocarburífero del Estado y asignar esta tarea a estructuras institucionales, de carácter técnico y orientadas a la eficiencia en la gestión del activo hidrocarburífero, mientras que se concentra a la empresa petrolera estatal en su rol de operador competitivo.

Así, países como Noruega, Perú, Brasil, Colombia, México, Reino Unido y – más recientemente – Argelia y Angola¹, siguiendo tendencias y prácticas que fueron desarrolladas y adoptadas en otros sectores desde los años 80², han adelantado reformas para llevar a cabo la separación de los roles del Estado como empresario y como administrador del recurso³ mediante la creación de agencias reguladoras independientes: autoridades administrativas especializadas, independientes y encargadas de la regulación de la actividad de hidrocarburos – petróleo y gas natural – en una jurisdicción.⁴ Es de notar que la mayoría de estos países optaron por un modelo regulatorio económico liberal que privilegió la creación de una entidad administrativa especializada, nueva e independiente, en lugar de asignar estos roles a las instancias políticas tradicionales como el ministerio del ramo.⁵

La creación de estas agencias respondía a distintas necesidades, según cada jurisdicción y momento de su creación⁶: incrementar producción, conseguir mayores reservas, o inyectar de dinamismo y competitividad a la empresa estatal al librarla de roles regulatorios (como administrar el recurso del subsuelo, regular y supervisar esta actividad) y permitirle enfocarse en actividades netamente comerciales y de su ámbito empresarial.

Aunado a lo anterior, y en línea con la necesidad de lograr nuevos hallazgos de recursos de hidrocarburos, con la creación de este tipo de agencia independiente se persigue también la atracción de inversión privada al sector de hidrocarburos,

¹ [Norwegian Petroleum Directorate](#) de Noruega fue creado en 1972, [PeruPetro](#) de Perú en 1993, [Agencia Nacional de Petróleo, Gas Natural y Biocombustibles \(ANP\)](#) de Brasil en 1998, [Agencia Nacional de Hidrocarburos \(ANH\)](#) de Colombia en 2003, [Oil & Gas Authority](#) del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte en 2015, [National Oil and Gas Agency](#) de Angola en 2019

² [Jordana et al \(2018\)](#)

³ Es importante tener presente que las distintas agencias creadas en estos países tienen diferentes funciones y objetivos según la organización del estado de que se trate. Por tanto, no existe una solución uniforme, ni un modelo de agencia ideal. Esta corresponderá al modelo de desarrollo económico de cada país, con las particularidades políticas, sociales e incluso geológicas de cada uno.

⁴ Para tener antecedentes y discusiones sobre la creación de estas agencias regulatorias independientes en sectores más allá del petrolero ver: [Gilardi \(2005\)](#), [Thatcher \(2004\)](#), [Maggetti \(2009\)](#), [Majone en Burgess, Alemanno y Zinn \(2016\)](#).

⁵ En algunos países, como Noruega y Colombia, los ministerios competentes en materia de hidrocarburos conservan competencias en la definición de la política petrolera del país.

⁶ Sin que en ninguno de estos países la propiedad de la nación de los recursos entrara en discusión.

a través de la generación de confianza del inversionista con la minimización de las distorsiones potenciales en la toma de decisiones sobre la administración de las reservas. Bajo este esquema, la actividad del sector se desarrolla bajo la inspección y vigilancia de una entidad técnica y ajena de la interferencia de política partidista; en conformidad con un régimen fiscal, legal y contractual claro, estable y predecible; y siguiendo políticas y normas claras y con vocación de largo plazo.

La experiencia internacional indica que garantizar un entorno atractivo a la inversión privada extranjera o doméstica no sólo requiere un potencial geológico interesante, sino también un entorno legal y fiscal que garantice condiciones de inversión seguras y atractivas. En la economía de hoy, las condiciones bajo la superficie - las reservas - no son suficientes para impulsar al sector, mientras que las condiciones sobre la superficie - la infraestructura y las reglas del juego - tienen una gran y creciente importancia.

En este sentido, la experiencia latinoamericana en lo que va del siglo XXI ha permitido hacer una comparación entre países petroleros que adoptaron un modelo de agencia independiente y los que no. Al medir la atracción de inversión y los niveles de producción en respuesta a señales de precio, se observa que los primeros - con agencias reguladoras - lograron aumentar tanto la inversión como la producción durante el súper-ciclo de precios de la primera década de los años 2000, mientras que la inversión y la producción en el segundo grupo - sin agencia - declinó a pesar del aumento significativo en los niveles de precio. La evidencia indica que esa diferencia se puede atribuir en gran medida al diseño institucional, del cual las agencias regulatorias son parte fundamental.⁷

Este documento, recogiendo aprendizajes de la experiencia internacional, plantea que las bases de una estructura institucional competitiva y atractiva para el sector hidrocarburos pasan por una redistribución de las funciones de las entidades del Estado en materia de hidrocarburos. Esta redistribución debe estar armonizada con el modelo de desarrollo económico nacional que pretenda impulsar el Estado y con las mejores prácticas internacionales en materia de organización estatal.

El documento luego discute cuales son las características fundamentales de una agencia reguladora de hidrocarburos (AH, en adelante) y las condiciones para su correcto funcionamiento, para luego proponer un modelo de financiamiento, funciones y estructuras que debe tener una AH para lograr los objetivos de impulso al sector en beneficio tanto del Estado y sus ciudadanos, propietarios del recurso, como de las empresas que operan.

⁷ [Balza y Espinasa \(2015\)](#).

Características de una agencia reguladora de hidrocarburos

De la experiencia internacional se puede concluir que resulta fundamental garantizar que una agencia reguladora tenga (1) independencia, (2) objetivos regulatorios claros y transparentes, (3) evite conflictos de interés y (4) respuesta ante los entes de control.

En lo que respecta a independencia, ésta se entiende como la capacidad de la agencia de funcionar – dentro de un rango de competencias claramente definidas – con un alto grado de autonomía legal, administrativa y presupuestal, frente a los demás órganos del poder público. Esta condición dota a la AH de estabilidad en la ejecución de sus cometidos (sin estacionalidades derivadas de la coyuntura política e incluso de presiones de los mismos actores privados), al tiempo que garantiza que sus actividades están sujetas a principios y prácticas de legalidad, transparencia, lealtad, celeridad, imparcialidad y eficiencia.

El carácter de entidad independiente garantiza que las decisiones que se tomen estén basadas en objetivos regulatorios claros, criterios técnicos y de racionalización de la explotación del recurso hidrocarburífero de un país. Aspectos como la aprobación de los contratos de exploración y producción, así como los términos de referencia de los procesos competitivos de asignación de áreas y la definición de las áreas a ser incluidas en dichos procesos⁸, se definen por un órgano colegiado de administración de la agencia (p.ej. un directorio), según criterios principalmente técnicos y con base en parámetros legalmente establecidos.

La dinámica contractual de la industria de hidrocarburos y las velocidades que demanda no resultan conciliables con el aval de un órgano eminentemente político como un parlamento que, en la medida en que opera a partir de complejos procesos de deliberación, no puede responder ni en tiempos, ni en detalles técnicos, a dichas condiciones. Esta es la experiencia internacional de los países petroleros que han adoptado esquemas regulatorios liberales. Basta observar la experiencia reciente de países como Colombia, Brasil o México, donde el legislador definió las bases y reglas de un modelo de agencia independiente que entonces asumió las funciones de administrador del recurso, sin interferencia de los legisladores en su operación.

Tanto los miembros del Directorio de la agencia como su presidente deben ser funcionarios públicos y estar sujetos a normas sobre transparencia, rendición de cuentas y régimen anticorrupción. Sus decisiones y actos deben estar sometidos no solo al control que ejercen los organismos de fiscalización de recursos

⁸ La definición de las áreas a ser incluidas en los procesos competitivos y transparentes de asignación de áreas es responsabilidad exclusiva de la AH, como autoridad técnica especializada y encargada, además, de recibir y administrar la información geológica y técnica que generen las operadoras, como una función fundamental. Por tanto, no resulta técnico que, una vez creada la agencia reguladora especializada, con las características previstas en este documento, se permita que otros órganos de naturaleza política (como el ministerio competente o el organismo legislador) tengan injerencia directa en estas decisiones. Sin embargo, la participación del ministerio competente está garantizada, pues el ministro del ramo forma parte del Directorio de la AH y, en esa medida, ejerce el correspondiente control de tutela sobre los actos de la agencia.

públicos, sino, además, al control de legalidad de sus actos tanto en sede administrativa (en cuyo caso, sus decisiones se recurren ante la misma agencia, pues no tiene superior jerárquico) como, una vez agotada ésta, ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo (según las reglas propias de distribución de competencia del país).

Por último, es importante precisar que la independencia de la nueva agencia no implica que esté separada del poder ejecutivo, pues al ser una entidad descentralizada funcionalmente se articula con aquel a través de la puesta en ejecución de los planes generales de política pública que aprueba el ministerio con competencia en hidrocarburos. Así pues, su independencia no implica que pueda actuar por fuera del engranaje de la administración pública.

Dentro de las condiciones para la independencia, este documento propone reglas para la designación y remoción del cuerpo directivo de la agencia, así como de estabilidad: se busca no solo la independencia de los funcionarios, sino el incentivo asociado a una carrera profesional fundada en el mérito.

Otra de las características de la nueva agencia reguladora consiste en la no discrecionalidad de sus decisiones, pues todos sus actos deben ser motivados y fundamentados en las normas constitucionales y legales que definen sus objetivos y competencias.

La creación de una agencia independiente no solo garantiza eficiencia al separar las actividades comerciales de las regulatorias, sino que también se traduce en el fomento de la libre competencia, la optimización del recurso hidrocarburífero y la eliminación de potenciales conflictos de interés.

Por todo lo anterior, para países con reservorios maduros y niveles de producción por encima de los 500.000 b/d, se recomienda la creación de una agencia reguladora independiente para el segmento aguas arriba (*upstream*⁹) del sector

⁹ Para la preparación del documento, se tuvo en cuenta que generalmente la refinación e industrialización de hidrocarburos, así como la comercialización de sus productos es libre y se puede realizar por cualquier persona individual o colectiva, previo cumplimiento de las normas vigentes. En la mayoría de los casos, la refinación se adelanta previa una autorización del ministerio competente de cada país, pero no de la autoridad nacional que administra el recurso.

De igual manera, al analizar jurisdicciones de países petroleros se evidencia que las actividades de *upstream* y de *downstream* están tradicionalmente separadas, tanto en cuerpos normativos como en autoridades diferentes, por cuanto las actividades aguas abajo se refieren a productos derivados del petróleo que conforman un mercado completamente diferente al del *upstream*.

Por ejemplo, en Noruega las actividades de *downstream* no están reguladas por el Petroleum Act; en Colombia, son objeto de normas especiales y de autoridades diferentes (al Ministerio le compete lo relacionado con el control y vigilancia de refinación, almacenamiento y comercialización de los productos líquidos derivados del petróleo y a la Comisión Reguladora de Energía y Gas (CREG) la regulación de gas); en México la petroquímica es una actividad de libre competencia, en todas sus fases y corresponde a la Secretaría de Energía (SENER) otorgar los permisos para el tratamiento y refinación del petróleo. Incluso en EEUU – donde las reservas de hidrocarburos no son propiedad del Estado – los principales estados productores de petróleo tienen una agencia encargada de regular ciertas actividades *upstream* y el transporte por ductor dentro del estado, pero no las actividades de *downstream*.

de hidrocarburos, responsable de dictar las normas técnicas, identificar las áreas prospectivas, establecer lineamientos contractuales, adelantar las rondas de asignación de recursos bajo un esquema transparente de libre competencia económica, en las que la empresa estatal, si la hubiere, actúe como un agente económico más, de manera de lograr la maximización del valor del recurso hidrocarburífero del país.

La agencia modelo de este documento tiene por finalidad administrar el recurso que pertenece a la nación y, en esta medida, las actividades destinadas a ubicarlo y extraerlo. Esta finalidad es estratégica, no solo por razones presupuestales, sino también de autosuficiencia energética. El modelo expresamente excluye del ámbito de la competencia de la AH las actividades aguas abajo (*downstream*), aun cuando en países como Brasil, la ANP también regula estos temas.

De la administración tradicional a la agencia independiente

La creación de agencias independientes en otras jurisdicciones latinoamericanas ha pasado por la reorganización de entidades y organismos de la administración pública del sector de hidrocarburos e incluso, en algunos casos, por una reforma constitucional. Esta reorganización implicó en algunos casos la reestructuración de funciones del ministerio con competencia en este sector y la escisión de la función de administración del recurso de las empresas estatales petroleras¹⁰. Por ende, la creación de una agencia independiente regulatoria de hidrocarburos debe necesariamente partir de un análisis de, por una parte, el marco normativo preexistente y, por otra, de las funciones vigentes de la empresa estatal y del ministerio correspondiente.

La agencia de hidrocarburos descrita en este documento parte de la reasignación de la facultad de administración de las reservas de hidrocarburos de propiedad de la Nación a un ente técnico especializado, para lo cual es necesario definir una estructura y dotarla tanto del personal más calificado y especializado, como de los recursos financieros necesarios en los montos y forma que aseguren su autonomía presupuestal.

Al remover los roles puramente administrativos de la empresa estatal - i.e. las potestades de derecho público de administración y regulación de la actividad extractiva - mientras se crea una entidad gubernamental independiente y altamente especializada encargada integralmente de esta función, se pretende también dinamizar y modernizar a la empresa estatal, al dedicarla exclusivamente

De manera que, esta AH al igual que la mayoría de sus pares, se encarga de manera fundamental de las actividades de exploración y producción de hidrocarburos, así como las de transporte por razones igualmente estratégicas, como que se explica más adelante.

¹⁰ Este es el caso colombiano, en el que la creación de la Agencia Nacional de Hidrocarburos ("ANH") tuvo lugar como consecuencia de una escisión de la Empresa Colombiana de Petróleos (en adelante "Ecopetrol") donde fue suprimida la función de administración de las reservas de hidrocarburos de propiedad de la nación y transferida a la ANH. Esta escisión no implicó la transferencia de personal de Ecopetrol a la ANH, pero sí de los activos necesarios para desarrollar su nueva función, como, por ejemplo, los derechos sobre la producción futura de hidrocarburos que le correspondan en los nuevos contratos de exploración y explotación que ella celebre.

a la exploración, producción y demás actividades afines del sector hidrocarburífero.

Las reformas que han tenido lugar en países petroleros con economías emergentes han privilegiado la creación de agencias independientes, por la necesidad de confiar la función de administración del recurso hidrocarburífero a expertos técnicos, de liberar esta función de interferencias políticas y de garantizar políticas a largo plazo.¹¹

En este orden de ideas, para evitar interferencias políticas en la administración y asignación del recurso y rentabilizar su explotación, resulta conveniente que esta función sea asignada a una entidad del Estado de carácter más técnico que político. Se ha observado que en los casos en que son los ministerios, autoridades de tipo político, quienes han gestionado lo relacionado con el recurso, difícilmente se cuenta con la capacidad técnica, o la autonomía presupuestal necesaria para realizar estudios y proyectos de asignación de contratos, de fiscalización y seguimiento al cumplimiento de las obligaciones, entre otras actividades que se requieren para la gestión eficiente del recurso.

Por tanto, la AH modelo está incorporada al sector de hidrocarburos dentro de la estructura del Estado, pero no subordinada a un ministerio¹² y es la entidad nacional regulatoria de la industria del petróleo y gas natural, con personalidad jurídica propia, autonomía técnica, administrativa y financiera, además de gozar de autosuficiencia en este último tema.

La AH así concebida deberá ser la única entidad estatal con competencia para administrar el recurso hidrocarburífero de propiedad del Estado y en desarrollo de este objetivo principal, ejercerá las funciones que se describen más adelante.

Es fundamental precisar que la AH debe ejercer esta facultad de manera privativa, es decir, sin la injerencia de ningún otro ente de la administración pública distinto del control de gestión y jurisdiccional *a posteriori* de su actuación. Estos controles incluyen, el sometimiento de sus actuaciones de los entes de control y rama

¹¹ Inocencio (2018).

¹² El ministerio competente en materia de hidrocarburos sería el órgano de la administración centralizada encargado de la formulación de políticas, encargado de trabajar con los demás actores políticos para establecer objetivos para el sector. Por ende, dentro de las funciones que conservaría el ministerio competente se podrían considerar las siguientes:

- Definición de política de autoabastecimiento interno de combustible y gas natural
- Definir la política del gobierno a largo plazo en materia de exploración y producción de hidrocarburos,
- Lineamientos en materia de protección de medio ambiente en la exploración y producción de hidrocarburos
- Regular superposición de títulos mineros con contratos o derechos de explotación de hidrocarburos
- Parámetros de utilización de crudo para fines de refinación interna; determinación del precio de compra del crudo para estos fines,
- Todo lo relacionado con la regulación, autorización y fiscalización de las actividades de refinación, transporte, comercialización, almacenamiento y distribución de combustibles líquidos derivados del petróleo,
- Cálculo y registro del valor de las reservas probadas del país basado en la información que le proporcione la AH;
- Regular las actividades de los prestadores de servicios inherentes a la industria de hidrocarburos (perforación de pozos, producción, operación campos; ingeniería, etc).

judicial del país del que se trate. En este orden de ideas, la AH estaría sometida, como las demás entidades del Estado, a todos los controles propios la actuación administrativa.

Condiciones previas requeridas

La creación de la AH como mecanismo para incrementar reservas y/o producción e impulsar a la industria a través de la apertura a la inversión privada, requirió en los casos de Brasil¹³ y México¹⁴ de enmiendas constitucionales de manera previa para eliminar la tradicional reserva al Estado de las actividades de exploración y producción de hidrocarburos.

En el caso brasilero, la creación de la ANP requirió, en 1995, de una enmienda constitucional para permitir que el sector privado suscribiera contratos de exploración y producción de hidrocarburos (Enmienda constitucional N° 9). En México sucedió algo similar pues la reforma energética para permitir la iniciativa privada en exploración y producción inició con la reforma en 2013 de los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución, lo cual, a su vez, dio paso a la adopción de nueve leyes nuevas y la modificación de doce ya existentes.

Por tanto, en el caso de existir una limitante constitucional o legal¹⁵ a la inversión privada directa en las actividades de *upstream* en la jurisdicción donde se introduzca una AH, será indispensable la modificación de dicha restricción para permitir que, en un marco de libre competencia, los agentes económicos que acrediten capacidad técnica, operacional y financiera puedan recibir áreas para la exploración y explotación de hidrocarburos bajo la modalidad contractual más apropiada, según lo defina transparentemente la AH.

Así las cosas, para crear una AH encargada de administrar integralmente los recursos petroleros y gasíferos del país de que se trate, se requiere un marco constitucional y legal previo que permita:

1. Que el Estado pueda conferir a empresas públicas o privadas el derecho a explorar, producir, refinar y comercializar los hidrocarburos propiedad del Estado que descubran en un área previamente delimitada, en su nombre y por su cuenta y riesgo;

¹³ [Matthias y Cecchi \(2009\)](#)

¹⁴ En el caso mexicano, aún cuando la Comisión Nacional de Hidrocarburos (en adelante "CNH") existía con anterioridad a la reforma constitucional, fue solo con posterioridad a la misma que adquirió las funciones que hoy tiene.

¹⁵ Venezuela es ejemplo de restricciones constitucionales (el artículo 302 de su Constitución establece que "el Estado se reserva, mediante la ley orgánica respectiva, y por razones de conveniencia nacional, la actividad petrolera y otras industrias, explotaciones, servicios y bienes de interés público y de carácter estratégico...") y legales (la Ley de Hidrocarburos de 2006 establece en su artículo 9 que "...las actividades primarias indicadas, así como las relativas a las obras que su manejo requiera, quedan reservadas al Estado en los términos establecidos en esta Ley" y su artículo 22 dicta que "las actividades primarias indicadas en el artículo 9 de esta Ley, serán realizadas por el Estado, ya directamente por el Ejecutivo Nacional o mediante empresas de su exclusiva propiedad" o por empresas mixtas donde el Estado tenga control).

2. Que la autoridad competente, sea el ejecutivo o el legislativo según el caso, reorganice la estructura administrativa del sector de hidrocarburos mediante:
 - a. la creación de la AH, asignándole las funciones de administración y fiscalización de los recursos y reservas de hidrocarburos propiedad del estado, eliminándola del organismo que hasta ese momento la detentaba;
 - b. la eliminación de las potestades de derecho público de administración y regulación de la actividad extractiva en cabeza de la empresa estatal petrolera; y
 - c. la reestructuración del ministerio con competencia en la materia y las demás entidades con competencia en hidrocarburos para reasignar eficiente y coherentemente sus funciones y competencias.
3. Que se dote a la AH de las herramientas legales y presupuestales necesarias para acometer su labor de manera independiente, eficiente y transparente.

Financiamiento

Es fundamental dotar a la AH de la autonomía y el respaldo presupuestal que le permita ejercer sus atribuciones de manera oportuna y rigurosa, contando con personal suficiente y con las habilidades especializadas necesarias para alcanzar la eficacia y la calidad técnica de los objetivos propuestos.

El éxito de la AH estará fundamentalmente determinado por un equipo humano con las mejores calidades técnicas y personales que esté en capacidad de atraer y retener y por la infraestructura tecnológica que implemente. Al inicio de sus funciones, resulta determinante vincular a profesionales altamente especializados en todas las áreas del conocimiento de la industria (ingenieros de distintas especialidades, geólogos, geofísicos, ambientalistas, economistas, entre otros).

La independencia y fortaleza presupuestal de la AH no la exime de controles administrativos y de auditoría propios de los demás entes de la administración pública. La AH deberá sujetarse a las leyes aplicables en materia de lucha contra la corrupción, rendición de cuentas y transparencia para prevenir y, llegado el caso, sancionar las contravenciones a dichas normas.¹⁶ Igualmente, la AH deberá

¹⁶ En este orden de ideas, se recomienda que la AH ponga a disposición del público, con la periodicidad prevista en la ley o, en su defecto, la que determine el Directorio, al menos la siguiente información:

- Los términos de referencia de los procesos competitivos de asignación de áreas; así como sus modificaciones, para recibir comentarios de la industria y aquellos órganos nacionales con competencia para ello.
- Los resultados de los procesos competitivos de asignación de áreas.
- Listado de los contratos de exploración y producción; contratos de evaluación técnica y similares suscritos por la AH, con indicación de su estado de cumplimiento.
- Listado de autorizaciones vigentes, con indicación del régimen aplicable a las mismas.
- Informe de su ejecución presupuestal año a año disponible al público.

observar lo previsto en la ley general de presupuesto del país, con el margen de autonomía allí previsto y los controles propios del organismo del Estado encargado de ejercer la fiscalización de los recursos públicos y de los empleados públicos.

En este orden de ideas, la AH deberá, en el marco específico de las obligaciones presupuestales de las entidades de su género: (i) preparar su anteproyecto de presupuesto de gastos e inversión, basado en sus ingresos (los que reciba vía presupuesto general y los propios), el cual deberá ser aprobado por la oficina de hacienda y crédito público del país en cuestión; (ii) llevar la contabilidad de acuerdo con las normas sobre contabilidad pública del país, así como preparar los informes y rendición de cuentas legalmente previstos; y (iii) sujetarse a los requerimientos de auditoría de los entes de fiscalización, según las normas propias del país.

Tomando en consideración que la explotación y producción de recursos naturales causan contraprestaciones económicas a título de regalías y derechos económicos a favor del Estado como propietario del recurso, la AH es la llamada a recaudar la participación del Estado en la producción de hidrocarburos de los operadores. En algunos países, parte de estos recursos forman parte de los ingresos y patrimonio de las agencias reguladoras.

Tal es el caso mexicano, donde la reforma estableció que la Comisión Nacional de Hidrocarburos (CNH) podrá disponer de los ingresos derivados de las contribuciones y aprovechamientos que la ley establezca por sus servicios en la emisión y administración de los permisos, autorizaciones, asignaciones y contratos, así como a los servicios que correspondan conforme a sus atribuciones para financiar su presupuesto.¹⁷

En el caso colombiano, forman parte de los ingresos propios de la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH)¹⁸ los derechos económicos que se pacten como compensación por la firma de los contratos de explotación y exploración, así como los recursos que reciba por concepto de regalías cuando, por delegación del Ministerio de Minas y Energía, ejerza la función de fiscalización de las actividades de exploración y producción de hidrocarburos.

Situación similar se observa en Brasil, donde los pagos por concepto de ocupación o retención de área y una parte de los bonos de firma de los contratos de exploración y producción y de las regalías se destinan a financiar el funcionamiento de la Agencia Nacional del Petróleo (ANP) de acuerdo con sus necesidades operativas según el presupuesto aprobado.

¹⁷ Artículo Décimo Segundo Transitorio del “Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de Energía” de diciembre de 2013. Este decreto también establece que, si al final del ejercicio presupuestario existieren saldos remanentes correspondientes a ingresos propios, la CNH instruirá su transferencia a un fideicomiso constituido por la Secretaría de Energía (ministerio competente en materia de hidrocarburos en México). Dispone también el referido decreto que cuando los referidos saldos remanentes excedan tres veces el presupuesto anual de la CNH, se deberán transferir a la Tesorería de la Federación.

¹⁸ Artículo 5, Decreto 4137 de 2011.

Con base en lo anterior, la AH modelo debe contar con un presupuesto que cubra los costos de personal y de funcionamiento, así como los servicios generales, a partir de las siguientes fuentes de ingresos:

1. **Recursos fiscales autorizados en el presupuesto nacional de acuerdo con las normas aplicables.** La AH preparará su anteproyecto de presupuesto en el que incluirá los recursos presupuestales nacionales como cualquier otra entidad del sector descentralizado, los cuales serán aprobados de conformidad con las normas nacionales sobre presupuesto.
2. **Ingresos propios o asociados con la titularidad del recurso.** Contraprestaciones económicas que se generan como consecuencia del ejercicio de las funciones de la AH como administrador del recurso hidrocarburífero del país. La AH sería la entidad responsable de hacer seguimiento a la liquidación y pago de las siguientes contraprestaciones por parte de los titulares de derechos de exploración y explotación de hidrocarburos:
 - a) Hasta uno por ciento (1%)¹⁹ del monto de las regalías que se causen anualmente por la producción de hidrocarburos²⁰. Como se indica en el capítulo correspondiente a las funciones de la AH, ésta es responsable del recaudo total de las regalías. Una vez recaudadas las regalías, la AH las deberá transferir al organismo nacional competente en materia de hacienda y crédito público, quien determinará su distribución a todos los órganos y entes del poder público en el presupuesto nacional (incluida la propia AH) de acuerdo con las normas sobre la materia. Las regalías se podrán recaudar en dinero o en especie²¹ según lo establecido en la ley o en el contrato de exploración y producción.
 - b) **Bono de firma:** Consiste en un pago único efectuado a la AH por concepto de la asignación del derecho de exploración y producción de hidrocarburos. Este bono se deberá pagar al momento de la firma del contrato respectivo y su pago se deberá garantizar con la póliza de seriedad de la oferta²² que se presente en el proceso competitivo de

¹⁹ La determinación del porcentaje de regalías que será destinado a cubrir parte de los gastos operacionales de la AH, deberá atender a un análisis económico, basado entre otras consideraciones, en las proyecciones de producción del país en el cual se implemente. Por ejemplo, en Colombia, la Constitución establece que de los ingresos totales que reciba el país por concepto de regalías, se destinará un 2% para fiscalización de la exploración y explotación de los yacimientos y al conocimiento y cartografía geológica del subsuelo.

²⁰ El monto de las regalías será el previsto en la ley especial que regule la materia en el país de que se trate. Sin embargo, se debe tener presente que, en algunos países, como Brasil, el porcentaje final de regalías depende de la ANP quien legalmente tiene la potestad de reducir el 10% inicialmente previsto hasta un 5%, en el pliego de la licitación correspondiente, con base en los riesgos geológicos, las expectativas de producción y otros factores.

²¹ Es importante precisar que, en caso de recaudar las regalías en especie, la AH podría venderlas directamente o contratar con un tercero esta gestión.

²² Esta garantía se presenta en el curso del proceso competitivo y el bono se paga en el momento de firma del contrato -que es el paso con el cual culmina dicho proceso-.

asignación de áreas. El monto del bono, será definido por la AH para cada modalidad contractual, según lo aprobado por el Directorio de la AH.

- c) **El producto de la venta de la información geológica y técnica que administra la AH:** esto incluye el precio del paquete de información técnica sobre las áreas disponibles que ponga la AH a disposición de todos los interesados en los procesos competitivos de asignación de áreas. Este paquete de información, que sería de obligatoria compra, constituye una tarifa de entrada al proceso en cuestión.
- d) **Derechos económicos contractualmente previstos²³:** corresponden a los siguientes pagos que debe efectuar el titular de un contrato de exploración y producción o de evaluación técnica a la AH, según se trate:
- Derechos superficarios, esto es, un pago en dinero determinado por la AH en los respectivos contratos, calculada sobre la totalidad del área geográfica asignada en el contrato respectivo. Esta contraprestación se causa tanto en fase exploratoria como de producción, así como en los contratos de evaluación técnica, con base en la tarifa prevista en el contrato para cada caso. Esta contraprestación se puede pagar mensual o anualmente, en moneda extranjera o nacional según lo determine el Directorio de la AH. La tarifa aplicable en fase de producción podrá ser incrementada por la AH en caso de prórroga de la misma.
 - Participación en la producción: consiste en un porcentaje sobre la producción neta (después de regalías) mensual que el titular del derecho de exploración y producción ofrece a la AH en el momento de presentar su oferta, como criterio competitivo en el marco de los procesos de asignación de áreas. Esta participación se paga mensualmente a partir del momento en que el proyecto entra en etapa productiva²⁴, es decir, no resulta aplicable para aquellos contratos en etapa exploratoria, ni para convenios de evaluación técnica.
 - Participación Especial: consiste en un porcentaje de la producción, en dinero o en especie a elección de la AH, que se causa mensualmente en el momento en que la producción supera los volúmenes preestablecidos por la AH en el contrato.
 - Aportes para programas de capacitación especializados y de transferencia de conocimientos de la industria: estos aportes los podrá efectuar el titular del contrato mediante la realización de cursos o programas de formación al personal de la AH, de conformidad con los parámetros que el respecto fije el Directorio.
 - El producto de las multas previstas en la legislación específica.

²³ En algunos países estos pagos tienen naturaleza jurídica de impuestos, como es el caso venezolano, (impuesto superficial, el impuesto de extracción, impuesto de consumo propio), en otros, son contraprestaciones contractualmente previstas, cuya determinación corresponde a la agencia reguladora en los modelos contractuales que adopte.

²⁴ Incluso, esta participación aplicaría – según lo que determine el Directorio- para aquellos contratos que se adjudiquen sobre campos marginales, o campos descubiertos, pero no desarrollados.

- e) **Los demás recursos provenientes de convenios con otras entidades públicas o privadas por la prestación de servicios por parte de la AH²⁵.**

Como órgano de presupuesto y de acuerdo con los principios presupuestales de anualidad y de unidad de caja, si al final del ejercicio fiscal existieren montos excedentarios del presupuesto aprobado, estos deberán ser transferidos al tesoro nacional para su aplicación al gasto general del país según las normas propias.

Sobre la fase inicial de financiamiento

Se debe tener en cuenta que al momento de creación de la AH, tanto su funcionamiento como el desarrollo de programas y proyectos, dependerá de los recursos fiscales autorizados en el presupuesto nacional. Por ello, mientras se perciben los ingresos arriba referidos se deberá garantizar el esfuerzo fiscal suficiente para agilizar el proceso de implementación y consolidación de la AH.

Adicionalmente, durante el establecimiento y puesta en funcionamiento de una AH y la conformación inicial de su patrimonio, se deberán identificar aquellos activos inherentes a la función de administración del recurso que será suprimida de la empresa estatal y asignada a la AH (si es el caso) y transferirlos a esta. En este sentido, es posible:

1. Identificar los contratos que la empresa estatal transferirá a la AH para que esta funja a partir de su creación como contraparte contractual de los mismos.
2. Identificar aquellas áreas o campos cuya administración estaba a cargo de la empresa estatal y que a la fecha de creación de la AH se encuentren inactivos.
3. Transferir a título gratuito a la AH, la información geológica y técnica que manejaba la empresa estatal a nombre del estado y que en lo sucesivo administrará la nueva agencia. Igualmente, se deberán transferir las obligaciones, los derechos y los ingresos de la empresa estatal a la AH correspondiente a la función de administrador de las reservas del estado que le serán suprimidas y asignadas a la AH.

Si bien en un país con importantes recursos hidrocarburíferos, una AH eficiente resultará crucial para la promoción sostenible de su explotación, en esa misma medida podrá garantizar su sostenibilidad financiera en buena parte a partir de las fuentes de ingreso arriba referidas; claramente se impone una apuesta inicial para garantizar que desde el inicio cuenta con las herramientas para cumplir con sus cometidos. El nivel y compromiso de su equipo humano y su infraestructura tecnológica imponen un esfuerzo presupuestal que claramente se justifica.

²⁵ Los servicios que podría prestar la agencia pueden ser de variada índole, por ejemplo servicios a entidades ambientales en materia de capacitación de prevención de desastres, de manejos de derrames; o a autoridades marítimas, arqueológicas etc.

Funciones de la agencia

Como se ha dicho antes, el objetivo fundamental de la AH es asegurar el uso eficiente del recurso hidrocarburífero propiedad del estado, en desarrollo de lo cual tendrá las siguientes funciones particulares:

1. Administrar la información técnica existente y futura relacionada con los recursos, la exploración, las reservas y la producción de hidrocarburos en el país.
2. Promover la inversión en exploración, producción y transporte de hidrocarburos.
3. Definir las áreas (mapa de áreas disponibles), tanto continentales como costa afuera, de yacimientos convencionales y no convencionales para adjudicación de actividades exploratorias o de producción, según el caso.
4. Autorizar las actividades de exploración, producción, transporte de hidrocarburos, incluida la unificación de yacimientos.
5. Definir y adelantar los procesos competitivos de asignación de derechos de exploración y producción de hidrocarburos.
6. Regular y aprobar las cesiones de derechos de exploración y producción de petróleo y gas natural entre particulares y entre la empresa estatal petrolera y particulares.
7. Supervisar y fiscalizar las actividades de exploración y producción de petróleo y gas natural y, en caso de incumplimiento de la regulación o de los contratos suscritos, imponer las sanciones correspondientes.
8. Establecer criterios para los cálculos de las tarifas de transporte de los oleoductos y gasoductos, arbitrar sus valores en el caso de no haber acuerdos entre las partes y garantizar el libre acceso.²⁶
9. Consolidar y divulgar la información sobre las reservas nacionales de petróleo y gas natural que deben reportar todos los operadores (públicos, privados o mixtos).
10. Definir las modalidades de contratación que utilizará la AH para la asignación de derechos de exploración y producción de hidrocarburos, así como los procedimientos propios de la agencia para selección de contratistas (operadoras).
11. Dictar la regulación aplicable a las actividades de exploración, producción y transporte de hidrocarburos.
12. Apoyar al ministerio competente en la formulación de la política gubernamental en materia de hidrocarburos, cuando este así lo requiera.
13. Recaudar las regalías y compensaciones económicas que correspondan al Estado por la exploración y producción de hidrocarburos y transferir al fisco nacional lo correspondiente.

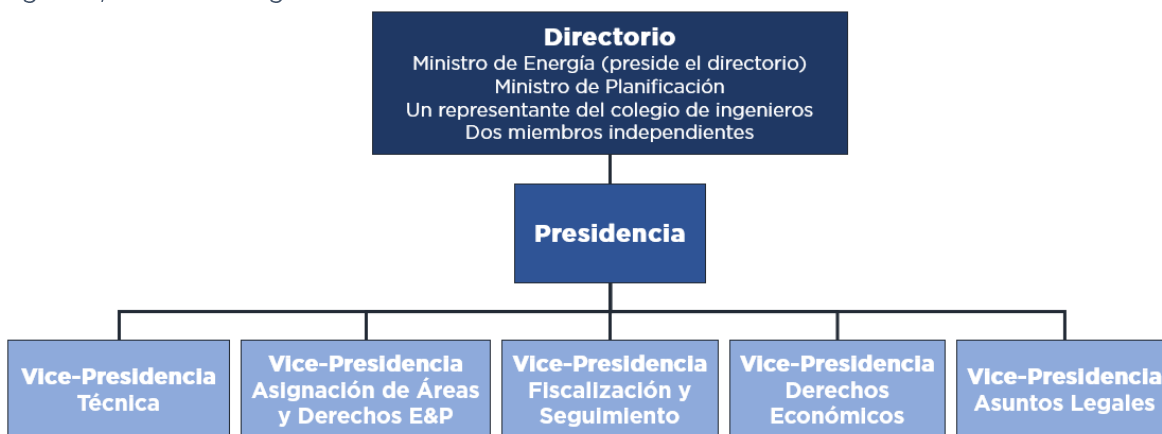
²⁶ Como se mencionó anteriormente, la AH modelo regula fundamentalmente las actividades de exploración y producción de hidrocarburos (*upstream*). Sin embargo, también se incluyó dentro de sus competencias, las señaladas en materia de transporte por ductos por considerar que el acceso abierto y en igualdad de condiciones a la infraestructura de transporte resulta estratégico y de interés público para un país en desarrollo y con importantes reservas.

14. Definir, administrar y disponer del porcentaje de participación del Estado en la producción de hidrocarburos de conformidad con los contratos de exploración y producción.
15. Preparar propuestas en materia de regalías según el tipo de área hidrocarburífera para ser sometidas a consideración del poder legislativo.²⁷
16. Adelantar los procesos de declaratoria de utilidad pública, para fines de expropiación e imposición de servidumbre administrativa sobre las áreas necesarias para la explotación y producción de hidrocarburos, construcción de infraestructura asociada, así como de oleoductos y gasoductos.
17. Promover e incentivar la investigación y la adopción de nuevas tecnologías en la exploración y producción de hidrocarburos.
18. Crear y administrar la taquilla única que permita la gestión centralizada de todos los trámites administrativos relacionados con las actividades de exploración y producción de hidrocarburos.²⁸
19. Ejercer las demás actividades relacionadas con la administración de los recursos hidrocarburíferos le sean conferidas por la ley.

Estructura organizativa independiente y técnica

Si bien cada país puede y debe estructurar su propia AH de la manera que mejor se adapte a sus legislaciones y particularidades, este documento -- recomienda una estructura para la AH modelo con un órgano de dirección (el directorio) y órganos de administración (presidente y vicepresidentes por áreas temáticas) que describimos en más detalle a continuación, incluyendo recomendaciones – basado en las experiencias de las AH en la región como la ANH, CNH o ANP así como el Norwegian Petroleum Directorate y el Oil & Gas Authority del Reino Unido – de las funciones de cada órgano y los requerimientos mínimos para fungir en cada rol. La Figura 1 ilustra esta estructura recomendada.

Figura 1 | Estructura organizativa de la AH modelo



²⁷ Para la determinación del porcentaje de regalías aplicables, la AH podrá tomar en cuenta el tipo de yacimiento (convencional o no convencional), el tipo de hidrocarburo (si es líquido o gaseoso), además de otros criterios como referencias al precio del crudo, volúmenes de producción, entre otros.

²⁸ Los trámites que se podrían adelantar en la taquilla única incluirían también los trámites ambientales, todo ello de conformidad con el principio de simplificación de trámites administrativos.

Órgano de Dirección

La máxima autoridad de la AH será un órgano colegiado con representación de varios sectores de la economía del país, con conocimientos técnicos en la industria y en política macroeconómica. Este órgano se denominará “Directorio”.

Composición del Directorio

El Directorio estará conformado por cinco miembros así:

1. Quien ejerza el cargo de Ministro de Energía o su delegado; quien lo presidirá.
2. Quien ejerza el cargo de Ministro de Planificación o su delegado.
3. Un representante del colegio (gremio) de ingenieros²⁹.
4. Dos miembros independientes nombrados por el poder legislativo previa terna presentada por el jefe de gobierno del país (sea presidente, primer ministro, etc).³⁰

Los dos miembros independientes del Directorio serán designados por períodos de cinco años cada uno, no coincidentes, pudiendo ser reelegidos por un período adicional.

Al momento de creación de la AH se designarán los dos miembros independientes iniciales. Al vencimiento del primer período de cinco años, el jefe de gobierno del país renovará la designación de uno de ellos y al año siguiente del otro.

Los miembros del Directorio que cubran las vacantes que se produzcan antes de la terminación del período respectivo durarán en su encargo sólo el tiempo que le faltare al sustituido.

El presidente de la AH, asistirá a las reuniones ordinarias y extraordinarias del Directorio con voz, pero sin voto. Además, será el responsable de convocarlo ordinariamente³¹, al menos una vez al mes.

El representante del colegio de ingenieros y los miembros independientes del Directorio deberán cumplir con los siguientes requisitos mínimos:

- a. Ser de nacionalidad originaria o adquirida y gozar plenamente de los derechos civiles y políticos;

²⁹ Este representante deberá ser designado formalmente por el respectivo gremio. Puede ser el presidente del mismo o quien el órgano decisorio designe.

³⁰ Si dentro de los treinta días hábiles siguientes a la presentación de la terna, el poder legislativo no procede a nombrar los miembros, queda facultado el jefe de gobierno para proceder a la designación de estos miembros de los candidatos previamente propuestos.

³¹ El Directorio deberá contar con un secretario, que dada la relevancia de las decisiones que se toman en su seno, podría ser la persona que se desempeñe como vicepresidente legal de la AH. Este tema se deberá regular en la norma de creación de la agencia.

- b. Poseer título profesional en las ramas de ingeniería petrolera, geofísica, geología, derecho, economía o materias afines a la industria petrolera;
- c. Acreditar experiencia específica en la industria petrolera de más de quince años;
- d. No haber ocupado cargos directivos en partido político alguno ni de elección popular, en los tres años anteriores al día de la designación;
- e. No presentar, debido a sus actividades profesionales o comerciales anteriores, conflicto de intereses con relación a su nueva condición.
- f. No haber sido declarado en quiebra ni condenados por delitos contra la cosa pública, contra la propiedad o contra el fisco, ni inhabilitados para ejercer el comercio o para desempeñar servicio público.

Son aplicables a los miembros del Directorio, las incompatibilidades e inhabilidades previstas en la Constitución y en la ley de cada país. Asimismo, los miembros del Directorio están en la obligación de declarar cualquier conflicto de interés que pueda tener incidencia en su actuación o decisión.

Además, los miembros del Directorio serán solidariamente responsables civil, penal y administrativamente, de las decisiones adoptadas en las reuniones del Directorio.

Funciones del Directorio

Son funciones del Directorio las siguientes:

1. Preparar para el ministerio competente propuestas técnicas y económicas para la formulación de la política gubernamental en hidrocarburos.
2. Revisar y aprobar los reportes de ejecución presentados semestralmente por el presidente de la AH.
3. Definir los criterios de administración y asignación de las áreas hidrocarburíferas, así como las estrategias de promoción nacional e internacional de las cuencas del país para impulsar la inversión privada.
4. Establecer las reglas y procedimientos a los cuales deberá sujetarse la adquisición, integración y utilización de la información técnica para la exploración de hidrocarburos.
5. Aprobar los modelos de contratos de exploración y producción de hidrocarburos de propiedad del Estado y de evaluación técnica; así como establecer las reglas de administración y seguimiento de estos.
6. Aprobar los términos de referencia de los procesos competitivos de asignación de áreas para la exploración y producción de hidrocarburos, así como sus adendas y los anexos técnicos de los mismos.
7. Autorizar la asignación de los contratos de exploración y producción de hidrocarburos y de evaluación técnica y, autorizar al presidente para la suscripción de estos.
8. Autorizar las modificaciones a los contratos de exploración y producción de hidrocarburos y a los contratos de evaluación técnica de conformidad con las estipulaciones de estos y la normativa aplicable, cuando sean técnica y jurídicamente fundamentadas.

9. Aprobar el anteproyecto de presupuesto de la agencia y las modificaciones al presupuesto de esta.
10. Aprobar el presupuesto, el plan operativo anual y el balance general de la agencia conforme a los proyectos presentados por el presidente de la agencia.
11. Proponer el proyecto de planta de personal de la agencia para someterla a aprobación de la entidad competente, así como las modificaciones a la estructura.
12. Aprobar la regulación aplicable a las actividades de explotación, producción y transporte de hidrocarburos.
13. Determinar los precios de los hidrocarburos para los solos efectos de la liquidación de regalías, tomando como base de cálculo el precio internacional de la cesta del país, y reconociendo los costos de producción a boca de pozo.³²
14. Dictar su reglamento interno.

Las deliberaciones y decisiones del Directorio constarán en actas escritas y sus decisiones se publicarán de acuerdo con la naturaleza de la decisión que contengan, según las normas aplicables del país de origen.

Órganos de Administración³³

Presidencia

La administración de la AH estará a cargo de un presidente que será nombrado por el jefe de gobierno del país previo concurso público, por un período igual a la mitad del periodo del jefe de gobierno (presidencial, en la mayoría de los casos de América Latina y el Caribe) más un año, con posibilidad de ser nombrado por un periodo más. En cualquier caso, el periodo del presidente de la AH no podrá coincidir con el del jefe de gobierno.

El jefe de gobierno nombrará al presidente de la AH previo concurso público en el cual se efectuará una invitación pública en la página web de la jefatura de gobierno dirigida a todas aquellas personas que cumplan con los requisitos y condiciones para ocupar dicho cargo. El *currículo vitae* de las personas que cumplan con el perfil del cargo, será publicado en la página web de la jefatura de gobierno para consideración y comentarios de todos los interesados durante un período de quince días hábiles. Durante ese plazo, el jefe de gobierno podrá solicitar la opinión de organizaciones ciudadanas, sociales, universitarias o académicas, sobre el buen crédito de los aspirantes que estime necesarios.

³² Por ejemplo, en Colombia la ANH determina este precio tomando en cuenta la relación entre producto exportado y de consumo nacional, deduciendo los costos de transporte, manejo, trasiego, refinación y comercialización, según corresponda con el objeto de establecer la definición técnicamente apropiada para llegar a los precios en boca de pozo. En el caso del gas, el precio base estará asociado al precio de comercialización de dicho producto en boca de pozo, teniendo en cuenta las condiciones generales señaladas sobre el particular en la normativa y regulación vigente.

³³ Para efectos del presente documento, los cargos aquí descritos y sus denominaciones fueron inspirados en cargos de agencias existentes, por tanto, solo tienen carácter de sugerencias mínimas, los cuales deberán ser ajustados a la legislación y particularidades de cada país.

Funciones del presidente:

Son funciones del presidente las siguientes:

1. Ejercer la representación legal de la AH.
2. Nombrar los cargos directivos y demás funcionarios de planta, según las normas sobre servidores públicos aplicable.
3. Ejecutar los fines y las funciones a cargo de la AH y, en especial, las funciones administrativas, financieras y presupuestales de la entidad.
4. Preparar para aprobación del Directorio, los planes y proyectos de desarrollo a mediano y largo plazo para el cumplimiento de los fines de la AH, así como su presupuesto.
5. Aprobar los reglamentos internos de la AH, incluido el manual de funciones.
6. Ejecutar las políticas de promoción nacional e internacional de la exploración y explotación de hidrocarburos.
7. Suscribir los contratos y demás autorizaciones para la exploración y explotación de hidrocarburos.
8. Administrar los bienes muebles e inmuebles que le sean asignados como parte del patrimonio de la agencia para el cumplimiento de sus fines.
9. Presentar al Directorio los informes sobre el cumplimiento de las funciones a cargo de la AH.
10. Convocar al Directorio y asistir a sus reuniones ordinarias y extraordinarias.

Experiencia mínima:

Para ocupar el cargo de presidente de la AH se deberán acreditar las siguientes calidades:

- a. Título profesional en Ingeniería Civil y afines; Ingeniería de Minas, Metalurgia y afines, Ciencia política, Derecho, Economía; Administración; Ingeniería Administrativa y afines; Ingeniería Civil y afines; Ingeniería Industrial y afines; Ingeniería Mecánica y afines; Ingeniería de Petróleo y afines; Geología, otros programas de Ciencias Naturales.
- b. Título de posgrado en la modalidad de maestría o doctorado en áreas afines a las funciones del empleo a desempeñar.
- c. Mínimo de quince años de experiencia profesional específica³⁴ relacionada con las funciones del cargo a desempeñar, adquirida en el sector público o privado, nacional o internacional.

Quien se haya desempeñado como presidente de la AH quedará impedido por un período de doce meses - contados a partir de la fecha de terminación de sus funciones - de prestar, directa o indirectamente, cualquier tipo de servicio a empresas del sector de hidrocarburos en el país.

³⁴ La experiencia específica deberá ser certificada por cada uno de los empleadores del candidato que pretenda optar por este cargo.

Vicepresidencia Técnica

Corresponde a esta Vicepresidencia dirigir y asesorar el manejo de la información de recursos y reservas y la fiscalización de las actividades de exploración y explotación de hidrocarburos, para proponer las acciones, planes, programas y estrategias, que sean necesarias para promover la autosuficiencia de estos recursos.

La Vicepresidencia Técnica llevará a cabo las siguientes funciones:

1. Formular y estructurar estrategias de optimización de la producción de todos los yacimientos hidrocarburíferos del Estado.
2. Proponer e implementar la reglamentación y manejo de la información de reservas de hidrocarburos.
3. Proponer los estudios, investigaciones y proyectos necesarios para generar conocimiento geológico, valorar el potencial hidrocarburífero y optimizar el aprovechamiento del recurso.
4. Llevar el inventario del potencial de las reservas de hidrocarburos. Adelantar la caracterización de las reservas, sus costos estimados de producción y su valor monetario bajo distintos escenarios de precios.
5. Preparar e implementar la reglamentación técnica relacionada con la fiscalización de la producción de hidrocarburos que deben cumplir todos los operadores de áreas de propiedad del Estado.
6. Emitir conceptos técnicos requeridos por las demás dependencias de la Agencia en los temas relacionados con asignación de áreas, seguimiento a la exploración, seguimiento a la producción, fiscalización de áreas y los demás que requiera la entidad.
7. Preparar y actualizar periódicamente el mapa de áreas para aprobación del Directorio.
8. Administrar, solicitar y promocionar data e información técnica que deben reportar las operadoras públicas, privadas y mixtas. Diseñar el protocolo de suministro de información y definir los costos de los servicios de información técnica.
9. Definir criterios técnicos para el cálculo de las tarifas de transporte de los oleoductos y gasoductos.
10. Participar en la preparación de los aspectos técnicos de los términos de referencia de los procesos competitivos de asignación de áreas.
11. Las demás que le asigne el presidente.

Experiencia mínima

Para ser Vicepresidente Técnico se deberán acreditar las siguientes calidades:

- a. Título profesional en Geología, Ingeniería de petróleos o similar y/o otras Ingenierías.
- b. Título de posgrado en la modalidad de maestría o doctorado en áreas afines a las funciones del empleo a desempeñar.
- c. Mínimo de ocho años de experiencia profesional específicas relacionadas con las funciones del cargo, específicamente en el sector petrolero, así como

también deberá acreditar experiencia en materia regulatoria, contratación, manejo y ejecución de presupuesto público y metodologías de exploración y producción de hidrocarburos.

Vicepresidencia de Asignación de Áreas y Derechos de Exploración y Producción

La Vicepresidencia de Asignaciones de Áreas y Derechos De Exploración y Producción es la encargada dentro de la AH de proponer al presidente y al Directorio las políticas y criterios de promoción y asignación de áreas a ser ofrecidas a las empresas operadoras, así como proponer la mejor modalidad de asignación de los derechos de exploración y producción. En desarrollo de dicha función, le corresponde a esta vicepresidencia preparar y proponer los borradores de términos de referencia para llevar a cabo los procesos de asignación de áreas. Así, esta Vicepresidencia llevará a cabo las siguientes funciones:

1. Diseñar, evaluar e implementar las estrategias y planes de promoción nacional e internacional para atraer inversión en las actividades de exploración y explotación de hidrocarburos.
2. Asignar las áreas para exploración y/o explotación de acuerdo con las modalidades y tipos de contratación previamente establecidas por el Directorio.
3. Identificar las necesidades de promoción y divulgación de acuerdo con las áreas y oportunidades para la exploración y producción de hidrocarburos.
4. Diseñar los términos de referencia y adelantar los procedimientos para la asignación de áreas para la exploración y producción de hidrocarburos y de evaluación técnica.
5. Coordinar con las autoridades competentes, el manejo social y ambiental de las áreas a ser ofrecidas en los procesos de asignación.
6. Recomendar a la presidencia la asignación de áreas de acuerdo con los procedimientos establecidos para este fin.

Experiencia mínima

Para ser Vicepresidente de Asignaciones de Áreas y Derechos de Exploración y Producción se deberán acreditar las siguientes calidades:

- a. Título profesional en Economía; Administración; Derecho; Ingeniería, Ciencias Políticas, Relaciones Internacionales y afines.
- b. Título de posgrado en la modalidad de maestría o doctorado en áreas afines a las funciones del empleo a desempeñar.
- c. Mínimo de ocho años de experiencia profesional específicas relacionadas con las funciones del cargo, específicamente en el sector petrolero, así como también deberá acreditar experiencia en materia regulatoria, contratación, manejo y ejecución de presupuesto público y metodologías de exploración y explotación de hidrocarburos.

Vicepresidencia de Fiscalización y Seguimiento

La AH a través de esta dependencia vigila y fiscaliza que todas las empresas operadoras cumplan, tanto con las obligaciones previstas en los contratos de explotación y producción de petróleo y gas que otorgue, como con la regulación técnica. En este orden de ideas, estarán sujetas a la fiscalización que ejerza la AH tanto sobre las nuevas operadoras que resulten de la asignación de áreas por parte de esta agencia, como la empresa estatal petrolera (si la hubiere) y sus filiales en lo relacionado con sus actividades de exploración, producción y transporte de hidrocarburos.

También será competente de aprobar, hacer seguimiento y fiscalizar el cumplimiento y efectividad de las inversiones en materia de investigación, desarrollo y transferencia de conocimiento y tecnología a la que estén obligadas las operadoras de conformidad con los contratos suscritos o con la regulación vigente.

En este orden de ideas, la Vicepresidencia de Fiscalización y Seguimiento tendrá las siguientes funciones:

1. Fiscalizar y supervisar las actividades de exploración, producción y transporte de hidrocarburos que adelanten las empresas, a través de inspecciones en sitio y requerimientos de información.
2. Adelantar inspecciones a las empresas operadoras, públicas, mixtas o privadas para verificar el cumplimiento de los deberes derivados de la Ley y de los contratos. Podrá ordenar visitas de inspección, la instalación de instrumentos de medición, la entrega de información y la comparecencia de funcionarios, directivos o empleados de cualquier empresa operadora, pública, mixta o privada.
3. Revisar y emitir autorizaciones para perforación de pozos; modificaciones a los programas de trabajo, programas de desarrollo; completamiento de los programas de trabajo y consentimientos de producción. Así como aprobar las prórrogas de plazos y obligaciones previstas en los contratos de exploración y producción y de evaluación técnica.
4. Emitir la declaratoria de comercialidad de un campo.
5. Fiscalizar el cumplimiento de la obligación de transferencia de conocimientos, habilidades y tecnología de las operadoras, en los términos de ley y de los contratos.
6. Supervisar y, juntamente con las demás entidades públicas competentes, tomar medidas para velar por el cumplimiento de sus obligaciones sociales y ambientales.
7. Presentar informes al Directorio y presidente acerca del estado de cumplimiento de los contratos de exploración y producción.
8. Solicitar explicaciones a las operadoras y transportadoras en relación con el cumplimiento de sus obligaciones legales y contractuales, so pena de sanciones por incumplimiento de esta obligación.
9. Evaluar las solicitudes de cesión de derechos de exploración y producción y recomendar al presidente la aprobación o no de las misas.
10. Las demás que le asigne el presidente.

Experiencia mínima

Para ser Vicepresidente de Fiscalización y Seguimiento se deberán acreditar las siguientes calidades:

- a. Título profesional en Economía; Administración; Derecho; Ingeniería de petróleos o similar, Ciencias Políticas, Relaciones Internacionales y afines.
- b. Título de posgrado en la modalidad de maestría o doctorado en áreas afines a las funciones del empleo a desempeñar.
- c. Mínimo de ocho años de experiencia profesional específicas relacionadas con las funciones del cargo, específicamente en el sector petrolero, así como también deberá acreditar experiencia en materia regulatoria, contratación, manejo y ejecución de presupuesto público y metodologías de exploración y explotación de hidrocarburos.

Vicepresidencia de Derechos Económicos

A través de esta Vicepresidencia la AH se encarga de la implementación de los procedimientos y mecanismos necesarios para la adecuada liquidación, recaudo y transferencia de las regalías; de las participaciones por la producción de hidrocarburos y de los derechos económicos. Es también la responsable de coordinar el seguimiento de las obligaciones económicas de los contratos suscritos por la AH para la evaluación, exploración y producción de hidrocarburos. En este orden de ideas, la Vicepresidencia de Derechos Económicos llevará a cabo las siguientes funciones:

1. Diseñar los procesos de control de recaudo de regalías y derechos económicos.
2. Realizar el recaudo, liquidación y transferencia al fisco nacional de las regalías correspondientes.
3. Supervisar y recaudar el pago de los derechos económicos y demás compensaciones económicas por concepto de la explotación y producción de hidrocarburos.
4. Realizar las actividades necesarias para la comercialización de los volúmenes de producción de hidrocarburos que correspondan al Estado, dentro de todas las modalidades de contrato.
5. Proponer al presidente las bases para el cálculo del precio de los hidrocarburos para efectos de liquidación de regalías, de derechos económicos y de participaciones en la producción.
6. Las demás que le asigne el presidente.

Experiencia mínima

Para ser Vicepresidente de Derechos Económicos se deberán acreditar las siguientes calidades:

- a. Título profesional en Economía; Administración; Ingeniería, Ciencias Políticas, Relaciones Internacionales y afines.

- b. Título de posgrado en la modalidad de maestría o doctorado en áreas afines a las funciones del empleo a desempeñar.
- c. Mínimo de ocho años de experiencia profesional específicas relacionadas con las funciones del cargo, específicamente en el sector petrolero, así como también deberá acreditar experiencia en materia regulatoria, contratación, regulación económica del sector energético, manejo y ejecución de presupuesto público.

Vicepresidencia Legal

Esta Vicepresidencia tendrá a su cargo el soporte legal de todas las actuaciones de la AH, desde su ámbito precontractual, i.e. toda la preparación de los términos de referencia de los procedimientos para asignación de áreas, incluyendo el análisis de la documentación aportada por las empresas interesadas, dentro de la que se incluyen las garantías correspondientes y, finalmente, adjudicación y firma de los contratos.

Es la encargada además de brindar asesoría legal en la ejecución contractual de los contratos que asigne la AH y, de evidenciarse incumplimientos contractuales, sustanciar el procedimiento sancionatorio e imponer las multas previamente previstas.

Al brindarle asesoría a todas las dependencias de la AH, la Vicepresidencia Legal tendrá una carga especialmente importante, por lo que el Directorio podrá crear direcciones a su interior para distribuir armónicamente alguna de las siguientes funciones:

1. Asesorar jurídicamente al Directorio y las demás dependencias de la AH, en todos los asuntos de su competencia, especialmente en el seguimiento a la ejecución de los contratos que suscriba la AH.
2. Revisar los términos de referencias de los procesos competitivos de asignación de áreas; participar en la preparación de los modelos de contratos mediante los cuales se asignen derechos de exploración y producción de hidrocarburos y demás actos de contenido legal del Directorio y de las dependencias de la AH;
3. Revisar y proponer al presidente y al Directorio los cambios regulatorios en las materias competencia de la AH;
4. Emitir opinión legal y tramitar la publicación de las decisiones de carácter general que adopte el Directorio.
5. Iniciar procedimientos de incumplimiento de las obligaciones legales y contractuales, cuando las Vicepresidencias correspondientes lo soliciten y recomendar al presidente la imposición de sanciones;
6. Emitir dictámenes jurídicos;
7. Ejercer la representación judicial y extrajudicial de la AH, por delegación del presidente.
8. En el caso de desacuerdos entre las partes frente a las tarifas de transporte de los oleoductos y gasoductos, arbitrar entre las partes para la fijación de las mismas, previo concepto de la vicepresidencia competente.
9. Las demás que le asigne el presidente.

Experiencia mínima

Para ser Vicepresidente Legal se deberán acreditar las siguientes calidades:

- a. Título profesional en derecho.
- b. Título de posgrado en la modalidad de maestría o doctorado en áreas afines a las funciones del empleo a desempeñar.
- c. Mínimo de ocho años de experiencia profesional específicas relacionadas con las funciones del cargo, específicamente en el sector petrolero, así como también en derecho administrativo, contratación, normas sobre administración de recursos públicos.

Conclusiones

Esta agencia de hidrocarburos modelo ha sido inspirada en la experiencia internacional – particularmente de los países de América Latina y el Caribe que disponen de reservas considerables que han buscado fortalecer la institucionalidad del sector y brindar condiciones de seguridad jurídica necesarias para atraer inversión.

La agencia se enmarca en un modelo liberal que privilegia el desarrollo económico y la asignación eficaz de las reservas de hidrocarburos del país, y que además garantice la separación de las funciones del Estado como administrador y empresario de hidrocarburos.


En desarrollo de este modelo, la asignación de derechos de exploración y producción se llevaría a cabo por una autoridad eminentemente técnica, independiente y que disponga de un presupuesto adecuado para acometer sus funciones. Estas las consideramos las características indispensables para lograr el éxito de esta agencia.

Para ello, se brindan en este trabajo sugerencias en cuanto a la designación y criterios de selección de sus directivos, buscando siempre la excelencia profesional, así como la necesaria independencia de éstos respecto de las demás ramas del poder público que participan de su designación. Así, por ejemplo, se propone que la designación del presidente de la agencia la efectúe el jefe de gobierno del país en cuestión, previo concurso público de méritos, de conformidad con criterios técnicos y de trayectoria profesional.

También se plantean recomendaciones en cuanto a la financiación de la agencia y a su estructura organizativa básica según las funciones que *a priori* se le asignan. Esta estructura deberá ser ajustada o ampliada de conformidad con las normas específicas en materia de hidrocarburos del país en el que se plantee implementar.

Bibliografía

- Agencia Nacional de Petróleo, Gas Natural y Biocombustibles. 2019. [Legislação](#). Rio de Janeiro, Brasil: Agencia Nacional de Petróleo, Gas Natural y Biocombustibles.
- Agencia Nacional de Hidrocarburos. 2019. [Funciones](#). Bogotá, Colombia: Agencia Nacional de Hidrocarburos.
- Balza, Lenin H, and Ramón Espinasa. 2015. "Oil Sector Performance and Institutions: The Case of Latin America." *Technical Note, Inter-American Development Bank* IDB-TN-724: 1-61.
- Diario Oficial. 2011. [Decreto 4137 de 2011 por el cual se cambia la naturaleza jurídica de la Agencia Nacional de Hidrocarburos, ANH](#). Bogotá, Colombia: Sistema Único de Información Normativa.
- Diario Oficial de la Federación. 2013. [Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de Energía](#). Ciudad de México, México: Secretaría de Gobernación.
- Gilardi, Fabrizio. 2005. "The Institutional Foundations of Regulatory Capitalism: The Diffusion of Independent Regulatory Agencies in Western Europe." *Annals of the American Academy of Political and Social Science*. doi:10.1177/0002716204271833.
- Inocencio, Flavio G. I., Independent Regulatory Agencies in the Oil and Gas Industry (June 18, 2018). *International Energy Law Review*, 2018. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3198160>
- Jordana, Jacint, Xavier Fernández-i-Marín, and Andrea C. Bianculli. 2018. "Agency Proliferation and the Globalization of the Regulatory State: Introducing a Data Set on the Institutional Features of Regulatory Agencies." *Regulation and Governance* 12 (4). Blackwell Publishing: 524-40. doi:10.1111/rego.12189.
- Maggetti, Martino. 2009. "The Role of Independent Regulatory Agencies in Policy-Making: A Comparative Analysis." *Journal of European Public Policy* 16 (3): 450-70. doi:10.1080/13501760802662854.
- Majone, Giandomenico. 2016. "The Evolution of the Regulatory State: From the Law and Policy of Antitrust to the Politics of Precaution." In *Routledge Handbook of Risk Studies*, 216-28. Taylor and Francis Inc. doi:10.4324/9781315776835.
- Matthias, Melissa Cristina y José Cesário Cecchi. 2009. [Industria de Gas Natural en Brasil: Pasado, Presente y Futuro](#). Rio de Janeiro, Brasil: Agencia Nacional de Petróleo, Gas Natural y Biocombustibles.



Norwegian Petroleum Directorate. 2019. [About Us](#). Bergen, Noruega; Norwegian Petroleum Directorate.

Oil & Gas Authority. 2019. [Regulatory Framework](#). London, UK: Oil & Gas Authority.

PeruPetro. 2019. [History](#). Lima, Perú: PeruPetro.

Thatcher, Mark. 2004. "Delegation to Independent Regulatory Agencies: Pressures, Functions and Contextual Mediation." In *The Politics of Delegation*, 125-47. Frank Cass. doi:10.4324/9780203005989.