

## Análisis al Proyecto de Acuerdo ANH Nuevo Procedimiento Asignación y Administración de Áreas E&P

*Vicepresidencia de Asuntos Económicos<sup>1</sup>  
Enero 2016*

El presente documento analiza y resume nuestras principales recomendaciones al proyecto de Acuerdo de ANH sobre asignación y administración de áreas de hidrocarburos<sup>2</sup>. Incluye un breve resumen de las medidas planteadas en el borrador de norma y unos primeros comentarios de ANH a las propuestas formuladas. Es resultado de 3 talleres de trabajo organizados por ACP los cuales contaron con la participación activa de un nutrido grupo de compañías, y de una sesión de trabajo con el equipo de ANH. Vale la pena resaltar que varios de los puntos del nuevo acuerdo los venimos discutiendo y planteando al Gobierno desde comienzos del 2015.

Según la ANH, el objetivo principal del Acuerdo es “aumentar la competitividad del sector de hidrocarburos”<sup>3</sup> y “adoptar un modelo orientado a ofrecer oportunidades acordes con las expectativas de los inversionistas interesados”, buscando aumentar la velocidad de adjudicación de áreas, identificar el tipo de inversionistas deseados, diseñar requisitos (técnicos y financieros) por tipo de área para asegurar la participación de los clientes objetivo, entre otros<sup>4</sup>.

El proyecto de acuerdo plantea medidas en esa línea y la industria reconoce el interés de la Agencia en buscar alternativas para reactivar la inversión en estos momentos difíciles por los que atraviesa el sector, pues urge en el país implementar esquemas de promoción agresivos que relancen a Colombia como destino atractivo para la inversión E&P. Sin embargo, en concepto de las empresas del sector hay temas relacionados con la asignación directa de áreas, con los criterios para la habilitación de proponentes y las medidas para mitigar los impactos de la caída en precios internacionales, que deben repensarse o complementarse para que esta norma motive a las compañías a presentar propuestas exploratorias que se traduzcan en inversión, reservas, renta petrolera y desarrollo económico y social para el país.

Las **12 propuestas prioritarias** que el sector respetuosamente sugiere incluir **se enumeran a continuación y se explican en detalle en la segunda parte de este documento**. Estos puntos fueron enviados a la ANH el pasado 29 de enero junto con el anexo que contiene 110 observaciones al detalle de la norma.

---

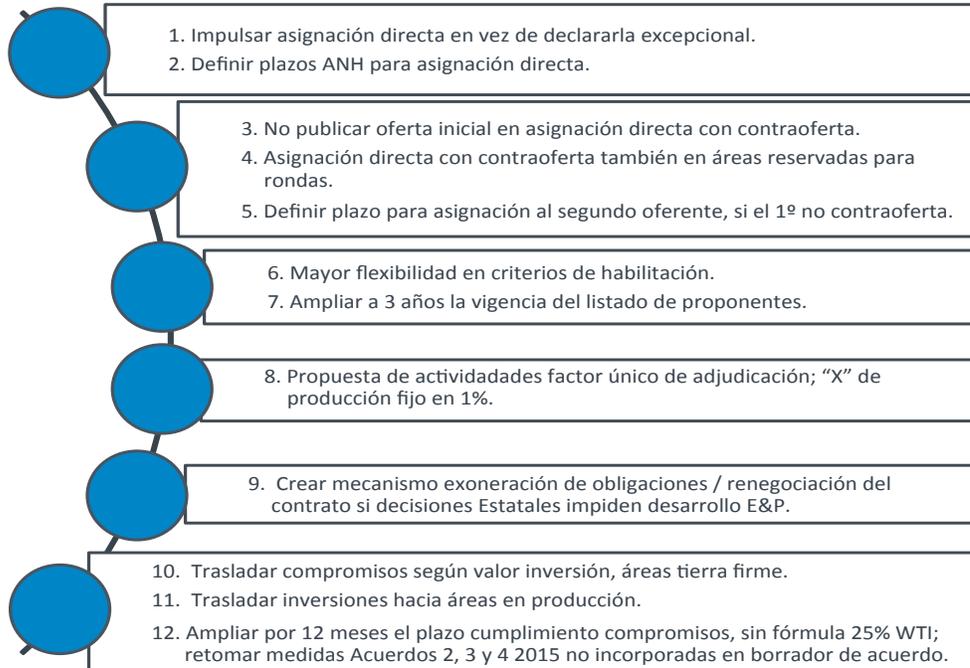
<sup>1</sup> Elaborado por Alexandra Hernández, Vicepresidente; y Julio Cesar Romero, economista senior.

<sup>2</sup> “Por el cual se establecen criterios de administración y asignación de áreas para exploración y explotación de los hidrocarburos propiedad de la Nación; se expide el Reglamento de Contratación correspondiente, y se fijan reglas para la gestión y el seguimiento de los respectivos Contratos”.

<sup>3</sup> Tomado de “Revolcón en proceso de adjudicación de bloques petroleros”, diario Portafolio. Enero 26 de 2016.

<sup>4</sup> Presentación Estrategia Asignación de Áreas, en Comité Económico ACP. Luz Estella Murgas, ANH, diciembre 9 de 2015.

## En resumen proponemos:



## MECANISMOS ASIGNACIÓN DE ÁREAS

El Proyecto de Acuerdo establece cuatro procedimientos para asignar áreas: i) asignación directa excepcional; ii) asignación directa con contraoferta; iii) proceso competitivo abierto; y iv) proceso competitivo cerrado. Los bloques que la ANH destine en el Mapa de Tierras para asignación directa con contraoferta permitirán a los oferentes que pertenezcan a una lista de precalificados, realizar propuestas en cualquier momento, dando un plazo de **30 días** para que otro interesado precalificado haga una **contraoferta**; permitiendo al oferente inicial igualarla o mejorarla. Por su parte, la ANH destinará en el Mapa de Tierras ciertas áreas para realizar procesos competitivos, en esencia similares a las rondas 2008 – 2014 pero con mayor periodicidad.

### Propuestas ACP sobre Asignación de Áreas:

**1. La asignación directa debe ser un mecanismo más de adjudicación y el que se recomienda impulsar** para animar a las compañías a presentar propuestas que reactiven la exploración, hoy estancada. Unánimemente el sector expresa su **desacuerdo** con la propuesta de convertir la asignación directa en **mecanismo excepcional** (artículo 9.1 del Proyecto de Acuerdo), teniendo en cuenta que:

- ✓ La asignación directa ha sido el mecanismo predominante en la historia del país dando origen a casi la totalidad de las reservas descubiertas en Colombia;

- ✓ Este mecanismo permitió despegar la nueva política petrolera a partir de 2004. Las Rondas surgieron posteriormente y cuando el país se había consolidado como destino de interés para inversionistas, el entorno a las operaciones había mejorado, y el incremento en los precios internacionales viabilizó muchas áreas de mediano y bajo potencial, además, en la región países competidores cerraban las oportunidades a los inversionistas extranjeros (tendencia que hoy se está revirtiendo);
- ✓ Aunque las primeras rondas evidenciaron apetito inversionista en el país, especialmente algunos tipos de áreas, el panorama mundial de precios cambió en el último año y el deterioro del entorno y de las condiciones fiscales evidenciadas en Colombia le han restado competitividad frente a otros países que también ofrecen oportunidades para el E&P. Tampoco podemos olvidar que los resultados de la última Ronda (RC 2014), salvo contadas excepciones, no fueron los que esperábamos pese a que en ese momento los precios internacionales era altos.

*La ANH tomará nota de estos argumentos sin embargo anticipó dificultad de reversar el espíritu del nuevo esquema de asignación directa, el cual se basa en el mecanismo con contraoferta y, por excepción, la directa. Resaltó la mayor transparencia y agilidad del esquema propuesto (tomaría menos tiempo que la actual asignación directa), y el éxito que éste ha tenido en los proyectos de Asociación Pública Privada (APP) implementados por este Gobierno. Indicó que la asignación directa es considerada un mecanismo excepcional desde el Acuerdo 4 de 2013.*

- 2. Fijar un plazo de 30 días para que la ANH evalúe la propuesta y asigne directamente el bloque, o abra un proceso de asignación directa con contraoferta.** Esto implica completar el procedimiento del artículo 12.1.1 en el Proyecto de Acuerdo, con el cual se dé claridad al interesado sobre el proceso que debe surtir y le garantiza obtener una oportuna respuesta de la ANH que dinamice la asignación de áreas y el inicio de actividades. *La ANH revisará este tema.*
- 3. Informar la presentación de una oferta por un bloque y abrir el proceso de asignación directa con contraoferta, SIN PUBLICAR LA PROPUESTA ORIGINALMENTE PRESENTADA POR EL PROPONENTE.** La industria considera que debe mantenerse la confidencialidad del oferente inicial y su propuesta, como ocurre con las propuestas durante un proceso competitivo, que se mantienen confidenciales y sólo se publican cuando se asigna el área (implica ajustar los artículos 9.2 y 12.1.2 del Proyecto de Acuerdo):
  - ✓ Para las compañías es mucho más atractivo poder negociar su propuesta directamente con la ANH, sin embargo, reconocen que en áreas que no cumplan los requisitos exigidos para asignación directa podría funcionar un mecanismo que permita, en un tiempo corto, presentar una propuesta de inversión a terceros que también hayan estudiado el área.

- ✓ Para que este proceso competitivo funcione, las empresas unánimemente insisten en que su propuesta no debe ser publicada, pues consideran injusto que después de invertir tiempo y recursos importantes para estructurar un concepto geológico, su propuesta se vuelva pública y se permita a terceros presentar contraofertas. **Esta situación encarecerá el proyecto desincentivando la identificación de propuestas, o postergará su presentación o motivará la presentación de ofertas en exceso conservadoras. Se puede volver un incentivo perverso a no tomar la iniciativa y esperar a que otros “hagan la tarea”,** y esto en lugar de aumentar la presentación de ofertas las reduce, causando el efecto contrario al buscado en este acuerdo.
- ✓ Es claro que ninguno de estos efectos le convienen al país, cuando lo que urge es reactivar la inversión del sector. Ni siquiera en los otros procesos competitivos (Rondas) los competidores conocen las propuestas de los otros, sólo sucede esto al momento de asignar el área con la apertura de sobres. Con el mecanismo propuesto en el Proyecto de Acuerdo, todos los demás conocen la propuesta del “primero que hizo la tarea y tomó la iniciativa”.

*En el taller con ANH quedó claro que este es un tema de la mayor prioridad para el sector, la Agencia consideró razonables los argumentos expuestos y estudiará opciones para incorporar esta propuesta.*

- 4. Permitir presentar ofertas de asignación directa con contraoferta en todos los tipos de áreas, incluyendo las reservadas para rondas.** El Proyecto de Acuerdo no lo contempla y el sector considera que esto dinamizaría la inversión, por supuesto, partiendo del hecho de que la primera oferta no será publicada. *ANH consideró esta propuesta interesante sobre la que no había pensando hasta el momento, estudiará con detenimiento las posibilidades.*
- 5. Definir un plazo (se proponen 30 días) para la asignación del área al segundo oferente, cuando el primer oferente no iguala la mejor oferta en el tiempo fijado por ANH.** El Proyecto de Acuerdo menciona esta posibilidad pero no establece plazos para llevarla a cabo. *La ANH revisará esta propuesta.*

## **HABILITACIÓN DE PROPONENTES**

Uno de los cambios más importantes que introduce la ANH en su proyecto de norma es que permitirá a compañías de otros sectores participar en la exploración y explotación de crudo, siempre y cuando estén asociados con un operador especializado en el sector. Este tipo de compañías podrá tener hasta un 70 por ciento de participación de capital, mientras que la operadora no podrá tener menos del 30 por ciento del mismo. Los demás requerimientos para la habilitación de proponentes se mantienen prácticamente igual al de la norma vigente. Se crea un listado permanente de empresas habilitadas para proponer ofertas a la ANH cuya vigencia será anual, tema que en su momento la ACP recomendó.

**Propuestas ACP sobre Habilitación de Proponentes:**

- 6. Flexibilizar más los requerimientos de habilitación para ampliar el acceso de empresas a las actividades de E&P en Colombia.** Esto permitiría llevar a cabo cesiones (*farm-in / farm-out*) y asignaciones de contratos TEA y E&P, por parte de empresas que a pesar de ser serias y contar con experiencia y músculo financiero para adelantar proyectos en el sector, no se pueden habilitar por los excesivos requisitos actuales y que no son acordes con la realidad de la industria. Conviene apoyar este tipo de empresas dispuestas a invertir capital de riesgo en Colombia, dada la dramática caída de inversiones E&P que se evidencia en el país actualmente.

Adicionalmente, se sugiere apoyar la entrada de empresas respaldadas por fondos de capital privado, cuya experiencia y trayectoria no se encuentra a nivel “corporativo” sino en la experiencia del equipo gerencial y técnico, la del gestor del fondo y la de compañías con experiencia en el E&P vinculadas a dicho fondo.

A continuación se expone un resumen de las propuestas de la industria para flexibilizar los requisitos de habilitación, resaltando que en el anexo enviado a la ANH se desarrollan con mayor detalle:

- ✓ **Capacidad jurídica: exigir 1 año de existencia al proponente individual y operadores en caso de proponentes plurales.** El requisito actual (5 años) resulta poco relevante pues a nivel internacional se constituyen sus vehículos legales para operaciones específicas en jurisdicciones concretas cuando tienen tal interés. No tiene mayor valor agregado exigir años de constitución cuando realmente lo importante es quiénes respaldan y garantizan las obligaciones del vehículo constituido; más aún si se exige solidaridad de la casa matriz o controlante. *La ANH manifestó preocupación por generalizar este tipo de medidas dadas las malas experiencias del pasado; identificó ejemplos puntuales para quienes es indispensable tales como las nuevas empresas producto de fusiones internacionales y/o nacionales, y empresas respaldadas por fondos de capital privado. ANH también mencionó que está revisando el alcance de la garantía de deudor solidario, preocupación que en reiteradas oportunidades las empresas le han planteado, principalmente las “majors”.*
- ✓ **Capacidad económico financiera: permitir mecanismos alternativos para la habilitación teniendo en cuenta que el objetivo es demostrar que el proponente tiene suficientes fondos** disponibles para cumplir con su oferta de inversión. Se proponen esquemas como el depósito de los recursos en una fiducia para luego utilizarlos en la ejecución del programa de inversión, o medidas para que un proponente plural no sea descalificado si uno de sus integrantes no alcanza el puntaje mínimo individual. Ejemplo de lo anterior puede ser otorgar un plazo adicional para buscar un integrante que cumpla los requisitos, permitir a los demás integrantes absorber la participación del integrante descalificado, definir un rango de tolerancia en la puntuación, entre otros. *No se recibieron comentarios de ANH.*

- ✓ **Capacidad técnico operacional:** ampliar los criterios para demostrar esta experiencia, por ejemplo con volúmenes operados o no (en el caso de los YNC), definir unos criterios para calificar el equipo gerencial que conforma la administración de la empresa proponente, especialmente en el caso de empresas con respaldo de capital privado. *La ANH mencionó que ha estado trabajando en el tema, de hecho un Acuerdo aprobado en enero de 2016 incluirá medidas en este sentido para el caso de yacimientos no convencionales.*
7. **Vigencia de 3 años para la habilitación de una empresa en la lista permanente de proponentes de ANH, con actualización anual de los documentos que lo requieran.** La industria apoya esta medida incorporada en el Proyecto de Acuerdo y la considera esencial para el funcionamiento de los mecanismos competitivos permanentes. Sin embargo, dado el largo tiempo que toma obtener toda la documentación requerida (muchas veces tarda hasta 6 meses), la vigencia de 1 año para la habilitación establecida en el borrador de norma es muy corta. *ANH manifestó interés en esta propuesta, se le aclaró que los documentos que caduquen anualmente se actualizarán con esa periodicidad.*

## PROCESO ADJUDICACIÓN DE ÁREAS

Aunque en el Proyecto de Acuerdo no se especifica, el Presidente de la Agencia<sup>5</sup> anunció que se permitirá que los programas exploratorios se acrediten en actividad y no en dinero eliminando la referencia a precios unitarios aplicada hasta hoy, algo que venimos solicitando de tiempo atrás. El borrador de norma no establece cambios respecto a los criterios de adjudicación de áreas, de manera que el Factor X de producción y la inversión adicional al programa mínimo siguen siendo los factores con los que la ANH determina a que oferente asignar un área. Estos últimos puntos serán objetos de reglamentación complementaria y serán determinados para cada tipo de área.

### Comentarios / propuestas ACP sobre Adjudicación de Áreas:

8. **El factor único de adjudicación para todo mecanismo de asignación y tipo de área debe ser la propuesta de actividades a realizar.** El X de producción sería una contraprestación en favor de la ANH que la industria propone quede estable en 1%.
- ✓ El Proyecto de Acuerdo deja abierta ambas posibilidades (programa exploratorio y Factor X de producción), aunque ha anunciado que el foco será el programa de inversión que presente. Este tema debe quedar claro y el interés del país es lograr la mayor actividad y con ello la mayor información geológica posible. Los réditos del éxito exploratorio sin duda alguna se reflejarán en la renta petrolera obtenida a través de impuestos, regalías y derechos económicos contractuales por la producción y precios altos. *La ANH ratificó su intención de que el factor más importante sea la propuesta de actividades; mencionó que*

<sup>5</sup> “Revolcón en proceso de adjudicación de bloques petroleros”, diario Portafolio. Enero 26 de 2016

*reglamentará los programas mínimos para algunas áreas, aclarando que serán compromisos muy bajos. No hizo comentarios sobre la propuesta del X.*

- ✓ **Tablas de precios:** aunque el tema no se menciona expresamente en el Proyecto de Acuerdo y, pareciera que esta referencia para compromisos de inversión se va a eliminar, teniendo en cuenta que quedan para reglamentación posterior los detalles de los procesos de asignación de áreas insistimos en la importancia de no utilizar tablas de precios para futuros procesos competitivos, ni asignación directa de áreas exploratorias. El cumplimiento de obligaciones contractuales debe referirse al valor de las inversiones realizadas, acordes con la realidad del mercado. Esto incentiva la eficiencia operacional en el sector. *La ANH ratificó que está alineada con esta propuesta.*

## **CONDICIONES ESPECIALES EN CIERTAS ÁREAS**

Según el proyecto de acuerdo, la ANH no asume responsabilidad alguna por asignar bloques en zonas reservadas, excluidas, protegidas o restringidas, delimitadas geográficamente por la autoridad competente para el efecto, aun si estas surgieron después de la presentación de la oferta o de la ejecución del contrato de hidrocarburos. Este punto incluye además de restricciones de tipo ambiental, las provenientes de las zonas de reservas campesinas, entre otras. Vale la pena resaltar que bajo la reglamentación existente, la ANH tenía la responsabilidad de incluir en el Mapa de Tierra estas restricciones.

9. **Crear un mecanismo de exoneración de responsabilidades / renegociación de las condiciones contractuales para casos en los cuales, como resultado de decisiones tomadas por el Estado Colombiano, las actividades de exploración y/o producción resulten inviables.** Aplicar para ello bases de la legislación vigente en Colombia como por ejemplo “el hecho del príncipe”.

Teniendo en cuenta que las partes, empresas y ANH, de buena fe firmaron un contrato para un área con unas determinadas condiciones, si durante la ejecución del mismo, y a pesar de la debida diligencia del contratista, surge algún cambio que impida desarrollar las labores de exploración y/o explotación, se sugiere crear un mecanismo que permita renegociar las condiciones del contrato.

Este es un tema de gran importancia para el sector dados los problemas de entorno y trámites que dificultan las operaciones en Colombia. *La ANH ratificó que ya tiene lista la información con gran nivel de detalle, sobre restricciones para ser incorporadas al mapa de tierras. Sobre el mecanismo de exoneración de responsabilidades manifestó entender claramente el tema, pero por su experiencia pasada encuentra dificultades de tipo jurídico para implementar la medida sin ejercer la obligación a las empresas de invertir o pagar en dinero el monto de la obligación, sin embargo, están mirando opciones con la Vicepresidencia de Contratos de la Agencia.*

## **MEDIDAS PARA MITIGAR EL IMPACTO DE LA CAÍDA EN PRECIOS INTERNACIONALES**

El último Capítulo del borrador de norma consolida las medidas adoptadas en los Acuerdos 02, 03 y 04 de 2015, que fueron positivos e importantes para facilitar el ajuste de las compañías al nuevo contexto de precios internacionales. Sin embargo, se requieren ajustes adicionales para que tales medidas tengan un mayor efecto en los proyectos de las compañías.

10. **Permitir a las áreas en tierra firme trasladar obligaciones según el valor de inversiones del contrato emisor**, en vez de la tabla de precios del último proceso competitivo. Esta medida permitirá aplicar más eficientemente el traslado de compromisos, optimizando las inversiones en E&P frente a la nueva realidad de precios. *Este tema va andando en la ANH.*
11. **Permitir trasladar compromisos de inversión desde áreas exploratorias hacia áreas en producción**, o hacia áreas disponibles y sobre las cuales se le permita la suscripción de contratos mediante asignación directa. *Este tema va andando en la ANH.*
12. **Eliminar, durante 12 meses, el requisito para que proceda la ampliación o extensión de plazos del 25% del WTI últimos 12 meses**, determinados en el artículo 62.2.4 del Acuerdo 02 de 2015 y el artículo 57 del proyecto de acuerdo. La fórmula establecida para aplicar la medida sólo ha permitido a las compañías utilizarla en cortas ventanas de tiempo limitando su impacto. Además, contrario a lo que se esperaba para 2016, la situación de precios internacionales en vez de mejorar ha empeorado, impidiendo a las empresas ajustarse completamente al panorama futuro. *El Consejo Directivo de ANH rechazó por el momento esta solicitud porque actualmente la medida aplica.*
  - ✓ Bajo este argumento, **igualmente se propone suprimir por el mismo término de 12 meses, la exigencia para la prórroga de haber cumplido satisfactoriamente los compromisos de inversión (prevista en el numeral 57.2.1)** y desarrollado o avanzado, en las actividades acordadas para la ampliación o extensión. *ANH estudiará el tema.*
  - ✓ Por último, en el artículo 66, se dispone la derogatoria, entre otros de los acuerdos 03 y 04 de 2015, los cuales disponen medidas que resultan favorables para los contratistas, tales como la **extensión de los plazos inclusive estando incurrido en procedimiento de incumplimiento, las cuales solicitamos no derogar.** *ANH estudiará el tema.*

De manera respetuosa y proactiva reiteramos la importancia de estas propuestas para impulsar la iniciativa privada de presentar propuestas de inversión a la ANH, que reactiven la exploración en el país. Esto se logra impulsando la asignación directa de áreas sin publicar la oferta inicial y flexibilizando los criterios de habilitación para permitir la entrada de nuevas empresas, y aunque esto es un reto grande para la ANH, para el sector es claro el compromiso de esta entidad para impulsar medidas de fondo que relancen a Colombia como destino atractivo para el E&P.