



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRESA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XV - Nº 631

Bogotá, D. C., jueves 7 de diciembre de 2006

EDICION DE 8 PAGINAS

DIRECTORES:

EMILIO RAMON OTERO DAJUD
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariassenado.gov.co

ANGELINO LIZCANO RIVERA
SECRETARIO GENERAL DE LA CAMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

CAMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 113 DE 2006 SENADO Y 125 DE 2006 CAMARA

*por la cual se modifica la naturaleza jurídica de Ecopetrol S. A.
y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá, D. C., 5 de diciembre de 2006

Doctor

HERNANDO PALOMINO

Secretario Comisión Quinta honorable Cámara de Representantes
Ciudad

Apreciado doctor Palomino:

Para su publicación y fines pertinentes adjunto a la presente, la ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 113 de 2006 Senado y 125 de 2006 Cámara, *por la cual se modifica la naturaleza jurídica de Ecopetrol S. A. y se dictan otras disposiciones.*

Cordial saludo,

Jairo Díaz Contreras,
Coordinador Ponente.

INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 113 DE 2006 SENADO Y 125 DE 2006 CAMARA

*por la cual se modifica la naturaleza jurídica de Ecopetrol S. A.
y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá, D. C., 28 de noviembre de 2006

Doctor

ALFREDO APE CUELLO BAUTE

Presidente

Honorable Cámara de Representantes

Ciudad

Referencia: **Informe de ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 113 de 2006 Senado y 125 de 2006 Cámara, por la cual se modifica la naturaleza jurídica de Ecopetrol S. A. y se dictan otras disposiciones.**

Señor Presidente:

Por honrosa designación que nos hizo la Comisión Quinta de la honorable Cámara de Representantes, nos permitimos poner a su consideración para discusión de la honorable Plenaria, el informe de ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 113 de 2006 Senado y 125 de 2006 Cámara, *por la cual se modifica la naturaleza jurídica de Ecopetrol S. A. y se dictan otras disposiciones.*

ANTECEDENTES

Antes de sustentar el articulado del proyecto de ley, es necesario establecer que para este proyecto el Gobierno Nacional envió mensaje de urgencia, por lo cual su estudio fue hecho por las Comisiones Quintas de Senado y Cámara en forma conjunta.

OBJETIVO Y ALCANCE DEL PROYECTO

1. Generalidades

Ecopetrol fue autorizada, mediante la Ley 165 de 1948 como una empresa de economía mixta y protocolizada mediante el Decreto 0030 de 1951, sin que en ese momento acudieran particulares a conformar la sociedad con la Nación, razón por la cual no se concretó en ese momento, la constitución de la sociedad mixta.

Ecopetrol ejerció por cerca de 52 años la labor de administrador del recurso hidrocarburífero propiedad de la Nación, en un principio operando exclusivamente los campos cuyas concesiones revertían a la Nación y posteriormente, a partir del año 1974 otorgando derechos de explotación y producción a las compañías petroleras bajo la modalidad de contratos de asociación. En estos contratos, los inversionistas privados realizaban todo el esfuerzo exploratorio y Ecopetrol se convertía en el socio obligado de las compañías que fueran exitosas en hallazgos petroleros. Frente a tales compañías Ecopetrol desempeñaba dos funciones, una como administrador y regulador del recurso y otra comercial en cuanto a la participación de la Empresa, tanto en la producción directa como en la que provenía de los contratos de asociación.

En el año 2003 el Gobierno Nacional emprendió la que sería una de las más profundas reformas institucionales del sector de hidrocarburos, a fin de asegurar mayor claridad en las funciones y objetivos de la política petrolera y los objetivos empresariales. De esta forma se creó la Agencia Nacional de Hidrocarburos, ANH, para asumir las funciones de administrador y regulador que Ecopetrol venía ejerciendo desde su creación. Y a Ecopetrol se le transformó su naturaleza jurídica por la de una sociedad constituida por acciones, de la cual es su mayor accionista la Nación a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la Fiduciaria La Previsora S. A., el Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo, Fonade, el Fondo Nacional de Garantías, la Financiera de Desarrollo Territorial, Findeter, y La Previsora S. A. Compañía de Seguros. A la empresa le fueron, por virtud de este Decreto-ley, asignados objetivos exclusivamente empresariales y comerciales. A Ecopetrol se le otorgaron los derechos de producción que tenía hasta el 31 de diciembre del 2003 tanto en la producción directa de la compañía como en los contratos de asociación vigentes a esa fecha y los que suscribieran hasta el 31 de diciembre de 2003.

La reforma del sector fue acompañada de una serie de medidas adoptadas por la Agencia Nacional de Hidrocarburos, para incentivar la inversión nacional y extranjera en la exploración y explotación. Entre tales medidas se encuentra la mejora en los términos contractuales.

Ecopetrol enfrenta desde entonces una fuerte competencia. Las compañías petroleras que tradicionalmente han mantenido actividad en el país han ido incrementando su interés adquiriendo nuevos bloques exploratorios. Adicionalmente, se está observando el ingreso de nuevas compañías que nunca se habían interesado en Colombia.

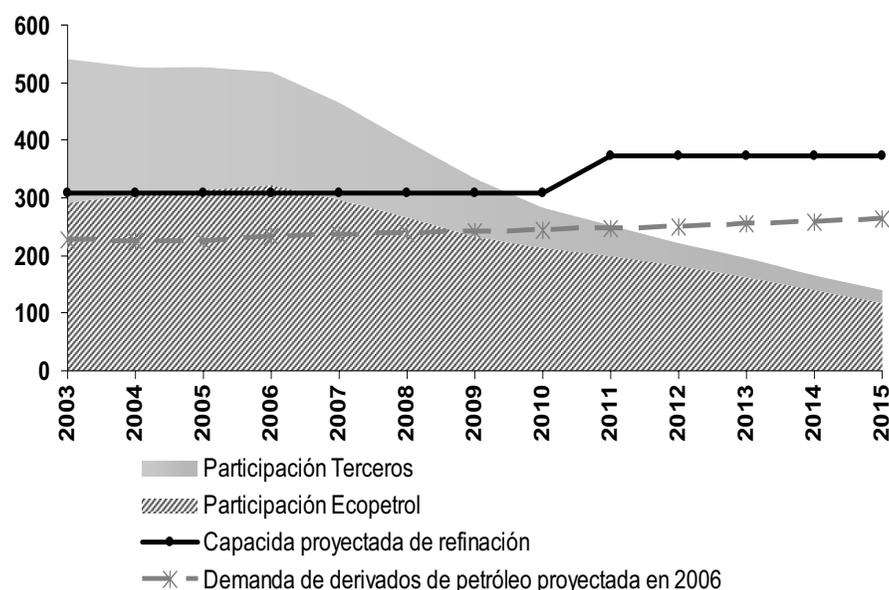
Ecopetrol es hoy una empresa a la cual ya no le llegarán los volúmenes de hidrocarburos descubiertos por otras compañías, de forma que para su sostenimiento debe competir por los nuevos bloques exploratorios ofertados por la ANH y emprender una mayor actividad que le permita reponer y adicionar reservas.

desarrollar dentro de una atmósfera de competencia sus funciones netamente comerciales y empresariales.

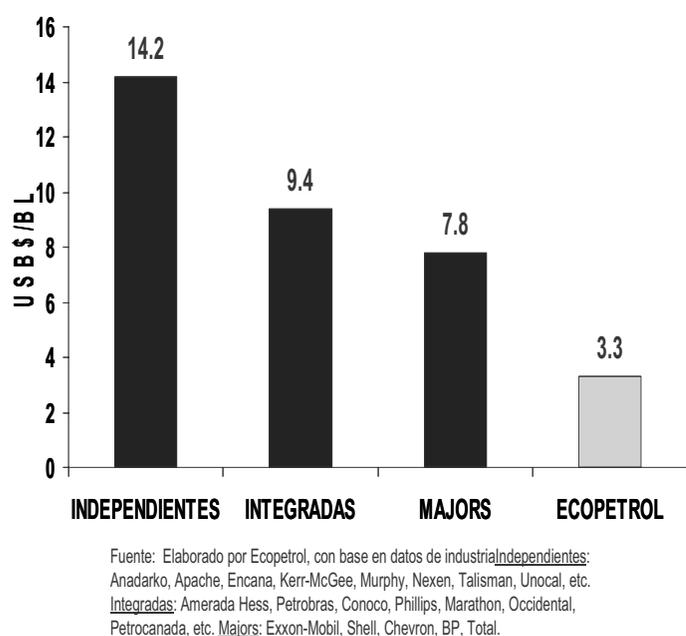
Por la vocación que tenía Ecopetrol de administrar las reservas petroleras mientras que las compañías asociadas realizaban la totalidad de las actividades exploratorias, el tamaño de las inversiones de la empresa, como era de esperarse, era bajo y limitado a sus compromisos para mantener la producción existente y sus sistemas en marcha, y realizar algunas inversiones por encima de las anteriormente descritas que le possibilitaban a la empresa desplazar tímidamente la curva de autosuficiencia petrolera del país, sin que pudiera adoptar un plan lo suficientemente robusto para obtener logros de más largo plazo.

La gráfica siguiente muestra cómo el país tiene una autosuficiencia prevista para el año 2011, medida como el volumen, barril a barril de crudo disponible respecto del volumen de combustibles demandados. Pero es igualmente preocupante, que la autosuficiencia de la empresa es sólo hasta el año 2007, cuando tendrá que comprar crudo de sus asociados y/o importarlo para cargar los sistemas de refinación.

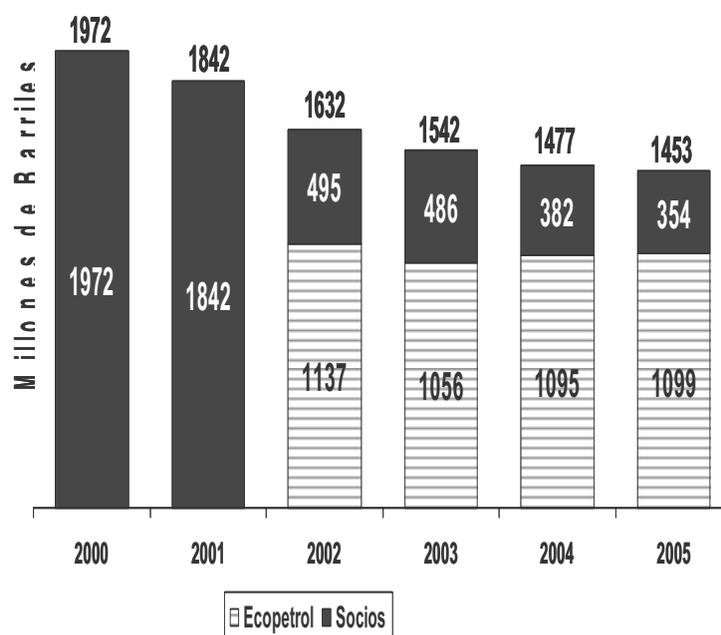
PROYECCION DE PRODUCCION DE RESERVAS PROBADAS DEL PAIS
Miles de Barriles / Día



ECOPETROL vs INDUSTRIA (Promedio 2002 - 2005)

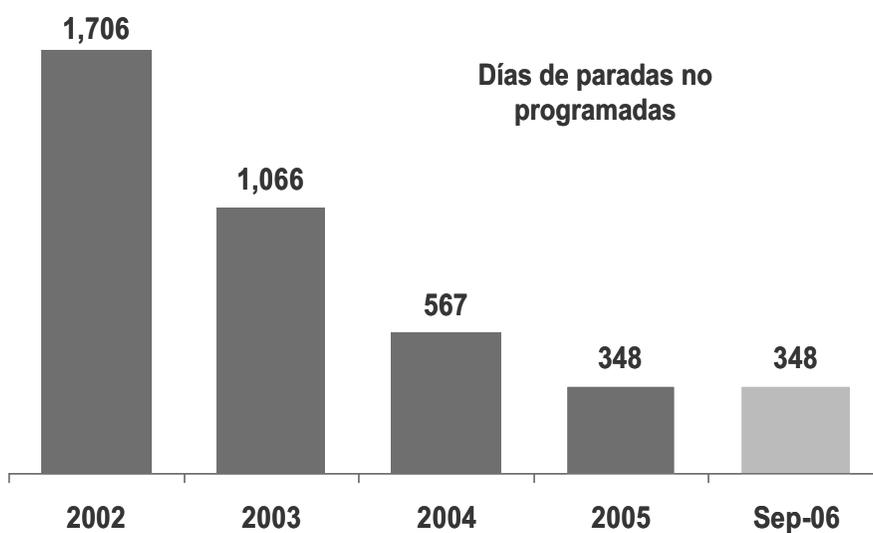
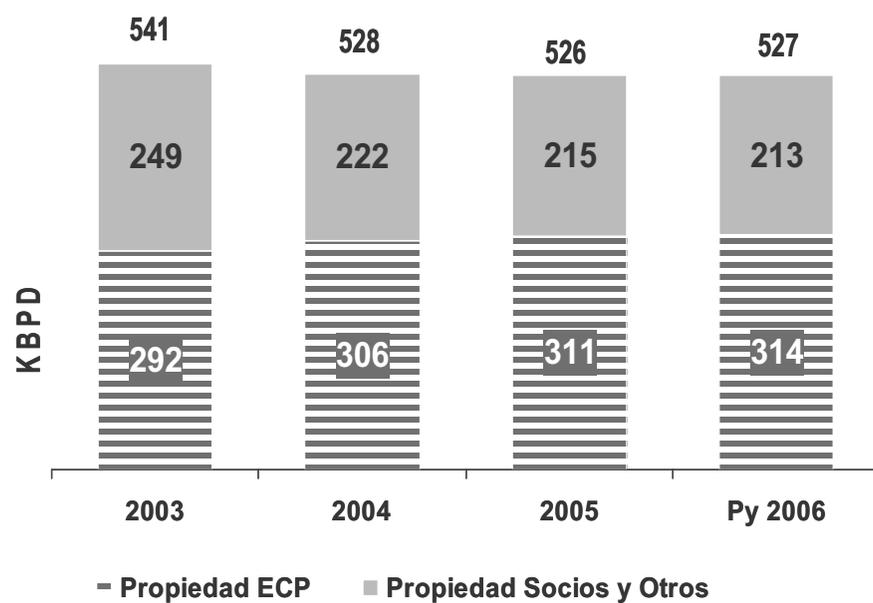


En los últimos años se ha logrado disminuir el ritmo de reducción de reservas al igual que la tasa de disminución de la producción total país aunque es destacable que la empresa en su operación directa ha logrado aumentar los volúmenes de producción.



Fuente: Ecopetrol S.A.

Transcurridos tres años desde la reforma del año 2003, se concluye que la misma se quedó corta en lo relativo a dotar a Ecopetrol de las herramientas administrativas y del marco legal para



Otros resultados destacables de la empresa es el aumento en el nivel de confiabilidad de sus sistemas de refinación en los que se observa una notable reducción de los días de parada no programadas en sus plantas y equipos lo que se traduce en mejores márgenes de refinación por la mayor utilización de los sistemas y el mejor desempeño de los productos refinados tanto para el mercado nacional como para el mercado internacional. De la misma manera que las medidas adoptadas en los sistemas de transporte por poliductos ha conducido a que las pérdidas de hidrocarburos por hurtos haya disminuido en un 86% entre el año 2002 hasta septiembre de 2006 cuando se reportaron 986 Bls/día hurtados frente a los 7,270 Bls/día que se hurtaban en el año 2002.

Si bien, los resultados operativos de la empresa son una muestra de la efectividad de las reformas adoptadas en los últimos años, aquí se evidencia la buena capacidad que tiene la empresa para explotar más eficientemente sus actuales reservas y preocupa que dicha eficiencia conducirá a que Ecopetrol, consumirá en menor tiempo sus actuales reservas si no se adoptan medidas de mayor profundidad que le posibilite marchar con mejores eficiencias en la explotación del recurso hidrocarburífero pero que a la vez le permitan adicionar y reponer las reservas que consume año a año.

También preocupa que la empresa no tenga la capacidad para atraer y retener el personal en las actividades y áreas de negocios clave, por las restricciones que tiene para remunerar al talento humano. Lo anterior, sin mencionar que antes de que finalice el periodo de transición que tiene el régimen especial de pensiones antes de su marchitamiento en el año 2010, la empresa perderá aproximadamente la cuarta parte de su actual personal de mayor experiencia,

con lo que enfrenta el reto de atraer y formar los técnicos que requiere para asegurar la transferencia de conocimiento.

Los ciclos de negocio en la industria del petróleo son de períodos largos, ya que están compuestos por las fases de exploración, desarrollo, producción comercial y comercialización.

En las actuales circunstancias, Ecopetrol no cuenta con continuidad de la estrategia de largo plazo, dado que existe la premura en producir y mostrar resultados en períodos cortos, que no obedecen, en todos los casos, a una definición de estrategia y objetivos de largo plazo.

Lo anterior implica que en muchas ocasiones se interrumpen programas provenientes de administraciones anteriores y crean dificultades para las siguientes, no permitiendo construir bases consistentes que garanticen la viabilidad de la empresa en el largo plazo y desaprovechando recursos y esfuerzos significativos en detrimento de la empresa.

La empresa requiere mantener sus objetivos para maximizar y agregar valor a la inversión de sus accionistas en términos financieros, sin embargo, la empresa acarrea actualmente cargas que afectan sus estados financieros al tener que asumir subsidios para apoyar la labor social del Estado. Es por ello que se deben utilizar las herramientas pertinentes para que las prioridades, estrategias y objetivos de Gobierno, estén alineados con un propósito empresarial de largo plazo, que garantice la sostenibilidad de la Empresa.

Ecopetrol es una empresa con un gran potencial que podría generar mayor cantidad de negocios y de ingresos adoptando estrategias de largo plazo y mediante el aseguramiento de recursos: humanos, tecnológicos, de conocimiento e información y financieros; así como también con la incorporación de verdaderas prácticas de gobierno corporativo que le permitan a la Empresa mantener una disciplina en la elaboración y mantenimiento de sus estrategias, así como en la implementación de mejores prácticas de gestión, el logro de resultados sostenibles en el tiempo y el reporte de dicha gestión a sus grupos de interés.

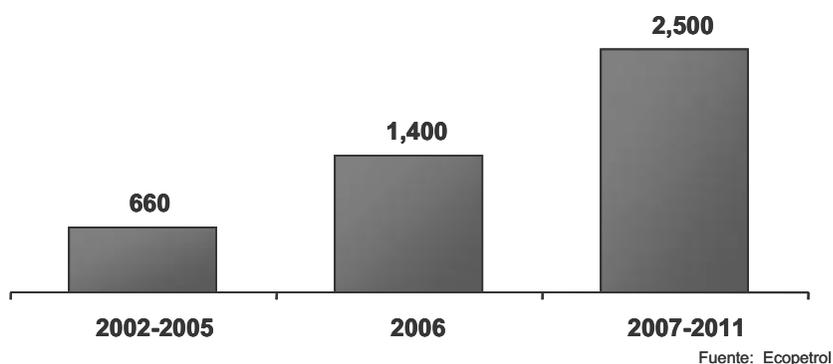
Igualmente, importante son las necesidades de recursos económicos de Ecopetrol, que no siempre son compatibles con las del Gobierno. La inversión de la Empresa compite con la inversión que el Gobierno debe adelantar dada su prelación hacia la inversión social.

Como respuesta a su nueva condición y a la necesidad de reponer y adicionar reservas, a la vez que ser más competitiva, la Empresa se ha trazado grandes retos que buscan su sostenibilidad en el futuro, entre los cuales cabe destacar llegar a producir 500 mil barriles por día de petróleo en el año 2011, que representan el volumen necesario para cargar las refinerías, asegurar su participación en el mercado, no perder su condición exportadora, y mantener una posición financiera sólida; alcanzar estándares de excelencia internacional en sus operaciones, llevando a las refinerías y sistemas de transporte a ubicarse entre los mejores de América Latina, y ser la mejor opción de suministro y transporte de hidrocarburos para el país. La Empresa deberá también emprender un proceso de internacionalización que le permita ampliar su portafolio de oportunidades y diversificar el riesgo. Se busca que Ecopetrol sea un importante jugador regional con mayores posibilidades de crecimiento y generación de valor.

Así las cosas, estos retos implican que la empresa deberá, en los próximos cinco años, aumentar de manera significativa la actividad exploratoria, esto es, aumentar el conocimiento geológico apoyado en mayor actividad sísmica, incrementar la perforación de pozos A3 y finalmente la adición de reservas. Para cumplir con tales retos la Empresa deberá aumentar considerablemente el monto de inversiones en los próximos años, pasando del valor tradicional de US\$660

millones por año, y excepcionalmente de cerca de US\$1.400 millones en este año (2006) a un promedio anual del orden de US\$2.500 millones por año en los próximos cinco años.

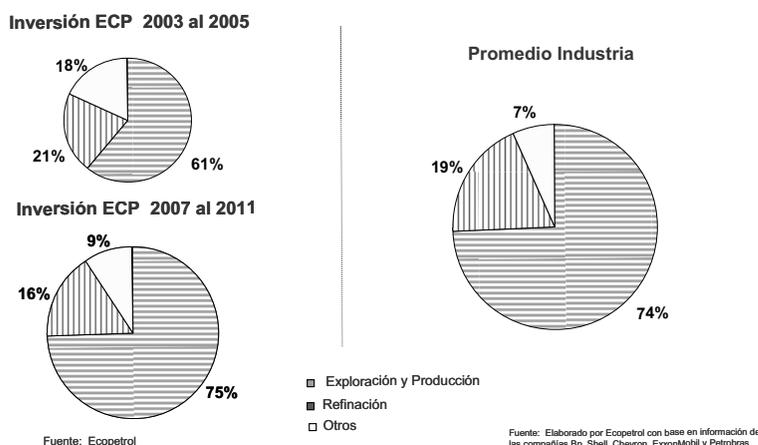
Requerimientos de Inversión promedio anual (US\$M)



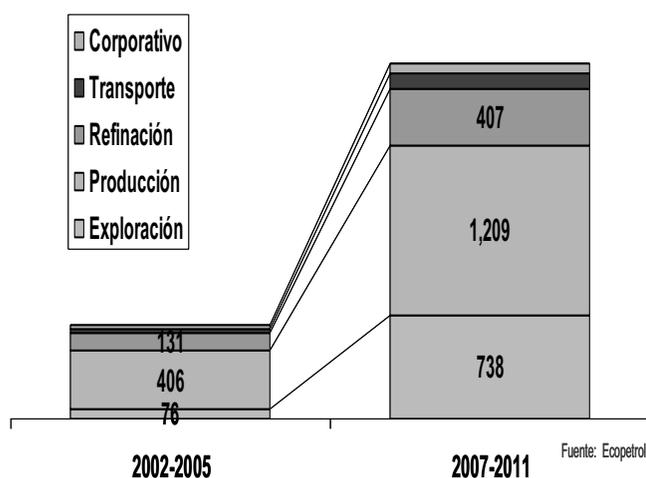
Para tener una noción del tamaño de estas necesidades futuras de la empresa, la inversión directa del Gobierno Nacional para el próximo año es aproximadamente el 130% de lo que está demandando Ecopetrol.

Con este nivel de inversiones se busca que la empresa cuenta con un mayor nivel de recursos económicos para desarrollar más proyectos en Exploración & Producción y recomponer de esta manera el portafolio de inversiones de manera que se pueda distribuir en las mismas proporciones en que lo hace la industria del Petróleo y Gas.

La inversión de Ecopetrol tenderá a destinarse en la misma proporción que lo hace la industria



Inversiones de Ecopetrol por actividad (US\$millones promedio por año)



Dentro de las estrategias que tiene planteadas la compañía está la de aumentar el factor de recobro en campos maduros que le permitirá en el corto plazo mejorar sus niveles de producción donde cabe destacar ejemplos como el de los campos Tibú y La Cira en los que se busca llevar la producción conjunta desde 18.000 Bls/día hasta aproximadamente 98.000 Bls/día en el año 2011. Desarrollar proyectos de crudos pesados como Castilla y Nare en los que se busca elevar la producción conjunta desde 77.000 Bls/día hasta aproximadamente 162.000 Bls/día en el año 2011. Gas también es otro de los segmentos estratégicos de la empresa en los que se espera alcanzar un nivel de producción 627 millones de pies cúbicos por día, alcanzar 500.000 vehículos convertidos a gas, desarrollar Gibraltar con ventas para las ciudades de Cúcuta y Bucaramanga, entre otras actividades. Lo anterior, adicionalmente a los cerca de 32 pozos exploratorios en promedio año hasta el 2007, que requerirán 60 ideas exploratorias nuevas y 5.000 km de sísmica por año.

Muy fundamental en el plan estratégico de la compañía es su proceso de internacionalización como medida para aumentar el portafolio de oportunidades, diversificar el riesgo y pasar de ser una empresa local a una empresa con múltiples oportunidades de generación de valor, para lo cual tiene como foco de inversiones países de la región.

En refinación y transporte la empresa enfrenta importantes desafíos en aumentar la confiabilidad de los sistemas, mejorar la calidad de los combustibles y alcanzar niveles de eficiencia operacional que la ubiquen en los mejores de América Latina en el año 2011. Se destaca el proyecto de hidrotreamiento de combustibles para alcanzar estándares en calidad ambiental, incursionar en biocombustibles para lo cual ya se tiene un proyecto concreto en biodiésel, y desarrollar una solución tecnológica para manejar residuos y crudos pesados y aumentar el factor de conversión en productos de mayor valor.

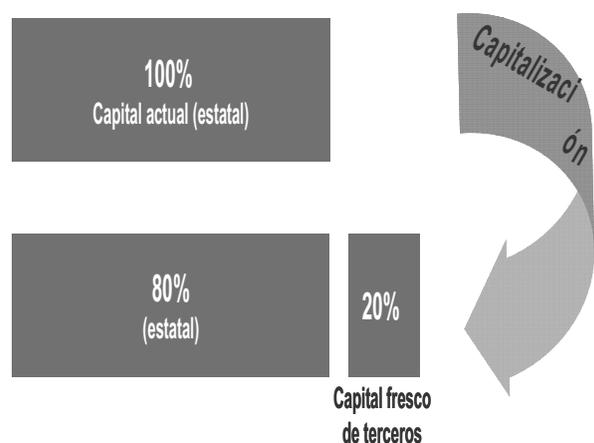
La estrategia planteada para la empresa representa un gran dilema para el Gobierno Nacional, que de una parte quiere una Ecopetrol más grande, más eficiente y más dinámica para que en muy corto tiempo logre reponer y agregar reservas, pueda internacionalizarse y continuar mejorando sus indicadores operativos, pero que implica grandes inversiones que el Estado no tiene la capacidad de proveer en razón a sus prioridades en otros campos como la inversión social.

Por ello el Gobierno no quiso quedarse con la solución más fácil, es decir, hacer nada, permitir que la empresa continúe realizando inversiones modestas para explotar sus actuales reservas, desplazar tímidamente la autosuficiencia petrolera del país y eventualmente la empresa terminaría extinguiéndose por la pérdida de su talento humano, por el bajo nivel de inversión y por la fuerte competencia a la que se enfrenta cada día, con más y nuevos actores en este entorno petrolero colombiano que dio un importante giro en el año 2003 y del cual el país ya es bastante conocedor.

En el futuro Ecopetrol será una empresa de mayor tamaño, con planes de negocio que buscarán atender sus necesidades de fortalecimiento y especialmente la expansión del negocio; ello implica que Ecopetrol asegure varias fuentes de consecución de recursos, como la reinversión de parte de sus utilidades, los recursos provenientes de terceros mediante la emisión y colocación de acciones hasta un límite en que la Nación conserve el control a través de la mayoría accionaria con derecho a voto de la Empresa y la contratación de deuda, principalmente.

El cambio de naturaleza jurídica que consecuentemente reforma el Decreto-ley 1760 de 2003 busca resolver integralmente las necesidades de recursos y la adopción de prácticas de gobier-

no corporativo con el aseguramiento estratégico de la compañía, la incorporación de disciplinas en el desarrollo de su gestión y el aseguramiento de resultados sostenibles, requerimientos que se podrán satisfacer enteramente mediante la incorporación de terceros en la estructura de capital de la empresa.



La capitalización de Ecopetrol mantiene las premisas del Gobierno de: i) mantener su control sobre Ecopetrol, ii) obtener recursos para apoyar parte de la financiación del plan de negocios de la Empresa, iii) otorgar la autonomía financiera, administrativa y presupuestal, iv) Incorporar prácticas de gobierno corporativo; y v) que los nuevos accionistas tengan representación en la Empresa.

El Congreso de la República de Colombia debe y puede actuar para evitar que en nuestro país se repliquen circunstancias como de la situación por la que atraviesan las empresas estatales de la India que no se han adaptado al nuevo entorno de su país en el que si bien la apertura a la competencia ha logrado que la economía crezca a ritmos similares a los de China, las empresas estatales cada vez pierden más espacio y se quedan sin mercado, al punto que se ven casos en el que los gerentes de las estatales buscan opciones desesperadas para mantener ocupados a los trabajadores, tratando de dilatar un final inevitable. Nuestro país no debería ser un caso de estudio de este estilo en grupos académicos en otros países del mundo.

Desde que se anunció el proceso de capitalización se ha tratado el tema en cerca de veinte foros y eventos entre los cuales se cuentan las audiencias públicas convocadas por el Congreso de la República en Yopal y Bogotá, eventos de la Federación Nacional de Concejos Municipales y la Federación Nacional de Municipios, Fedesarrollo, Congreso Nacional Petrolero y en otros eventos convocados por la academia, los gremios y las asociaciones de empleados y pensionados, entre otros.

De igual forma se han registrado más de 700 manifestaciones de opinión en diversos medios de comunicación en los que se observa que la mayoría inclinan la balanza a favor de la Capitalización como la mejor alternativa para que el país cuente con una compañía más robusta, que genere mayor riqueza y mayores transferencias.

Es importante absolver en esta parte, algunas inquietudes que han surgido sobre opciones que aparentemente podrían resolver las necesidades de recursos económicos de Ecopetrol y por qué ellas no son viables:

1. ¿Por qué no utilizar los recursos del Fondo de Ahorro y Estabilización Petrolera, FAEP?

R/ El Fondo de Ahorro y Estabilización Petrolera, FAEP, es un fondo de estabilización macroeconómica, creado para evitar los efectos inflacionarios y revaluacionistas de una entrada masiva de dólares al país provenientes de la explotación de petróleo.

Adicionalmente, asegura que las entidades territoriales beneficiarias de la explotación del petróleo hagan uso racional de los recursos generados por dicha explotación, a través de un ahorro forzoso de los mismos en el FAEP. Así, mediante este ahorro se evita que un ingreso de carácter transitorio se traduzca en un déficit de carácter permanente. En otras palabras, permite a estos beneficiarios y a Ecopetrol S. A. disponer de fondos en momentos de “vacas flacas”, cuando la producción de petróleo declina y/o los precios caen.

De otra parte es de anotar que este fondo empezará a desinvertir a partir del 2008 debido a la disminución de la producción de los campos petroleros de Caño Limón, Cusiana y Cupiagua, principalmente el último.

2. ¿Por qué no reinvertir las utilidades que genera Ecopetrol S. A.?

R/ La Nación no puede prescindir en cantidades adicionales de los dividendos que Ecopetrol S. A. genera dado que se ampliaría dramáticamente el déficit del Gobierno Nacional Central y el mismo se tendría que cubrir, por ejemplo, vía impuestos. Adicionalmente, las utilidades que genera la empresa no son suficientes para cubrir las inversiones y los gastos previstos en el Plan de Negocios.

3. ¿Por qué no utilizar recursos del Fondo Nacional de Regalías?

R/ Estos recursos constitucionalmente pertenecen a las entidades territoriales no productoras de recursos naturales no renovables, es decir, aquellas que no reciben regalías directas. En efecto, el artículo 361 de la Constitución Política desarrollado por las leyes 141 de 1994 y 756 de 2002 les dio una destinación específica, en fomento a la minería, preservación del medio ambiente y proyectos prioritarios regionales de inversión señalados por la misma Constitución, que no permiten que puedan ser utilizados para financiar el crecimiento de Ecopetrol S. A.

4. ¿Por qué no utilizar las reservas internacionales?

No se pueden utilizar las reservas internacionales, toda vez que estas aseguran la liquidez internacional del país, garantizan la capacidad de pago para respaldar las operaciones de comercio exterior, de endeudamiento externo y otros flujos de capitales. Actualmente, las reservas se encuentran en niveles adecuados para respaldar las obligaciones adquiridas (USD\$15.124 millones). Estos recursos se deben invertir en activos de alta liquidez y seguridad.

En este sentido, las importaciones del país son de US\$25.000 millones de dólares, luego solo tenemos reservas para cubrir 6 meses de importaciones, lo que se considera adecuado, por cuanto este indicador debe estar en niveles entre 6 y 8 meses. Cabe anotar que Colombia se encuentra dentro del promedio de los países de América Latina¹.

El otro indicador utilizado para medir el nivel adecuado de las reservas es la capacidad para servir los compromisos de deuda pública².

Bajo ese contexto, tenemos el nivel adecuado de reservas internacionales.

¹ En el caso del cubrimiento de las importaciones Colombia tiene un nivel superior al de Chile (4,8 meses), México (2,8 meses) pero inferior al caso de Brasil (7,2 meses) y Perú (10,3 meses).

² En este caso, el indicador utilizado internacionalmente es el de coeficiente de reservas netas para amortizar la deuda externa en un año. El indicador para Colombia es 1.47 veces, inferior al de México (2,33 veces), Brasil (3,02 veces), Chile (3,4 veces) y Perú (7,7 veces).

5. ¿Por qué no se usa el fondo de pensiones de Ecopetrol S. A.?

Los recursos que se encuentran en los Patrimonios Autónomos en Garantía tienen como objetivo exclusivo respaldar el pago del pasivo pensional de la empresa y como tal no son recursos sobre los cuales puedan disponer libremente ni el Gobierno ni la empresa.

CONTENIDO DEL PROYECTO

El proyecto de ley fue presentado por el Gobierno Nacional a través de los Ministros de Hacienda y Crédito Público y Minas y Energía. La iniciativa contaba inicialmente con 10 artículos y en el primer debate se agregó uno nuevo para un total de 11 artículos.

Los artículos en mención buscan:

El artículo 1º *Cambio de naturaleza jurídica de Ecopetrol S. A.* Como se indicó anteriormente, para efectos de llevar a cabo los objetivos trazados por Ecopetrol S. A. en el futuro, se hace necesario capitalizar la Empresa. Sin embargo, considerando que el Decreto-ley 1760 de 2003 establece una restricción para la emisión de acciones de la Sociedad, en el sentido que estas sólo podrían ser emitidas para ser adquiridas exclusivamente por los patrimonios autónomos pensionales de Ecopetrol S. A., por medio del artículo 1 del presente proyecto de ley se autoriza a la Empresa a que emita acciones con el fin de colocarlas en el mercado.

Como consecuencia de la colocación total o parcial de acciones en cabeza de particulares, resulta forzosa la transformación de Ecopetrol S. A., hasta ese momento sociedad pública por acciones, en una sociedad de economía mixta, lo cual también se indica en el presente artículo. Sin embargo, se reitera a continuación la permanencia de esta Empresa dentro de la Rama Ejecutiva del Poder Público, ya que se mantiene como una entidad del orden nacional y vinculada al Ministerio de Minas y Energía, según lo establecido en el literal f), numeral 2 del artículo 38 de la Ley 489 de 1998.

Adicionalmente, y con el objeto de garantizar que el precio de las acciones refleje el valor real de la Empresa, a través del parágrafo primero se obliga a Ecopetrol S. A. a contratar a dos diferentes bancas de inversión de reconocida idoneidad y trayectoria en procesos similares, de las cuales una se encargará de estructurar el proceso de emisión y colocación de acciones y de realizar la valoración de la compañía, mientras la otra realizará exclusivamente una valoración independiente, de tal forma que la Asamblea General de Accionistas de Ecopetrol S. A. deba tener en cuenta ambas valoraciones para efectos de fijar el valor inicial de las acciones a emitir.

De acuerdo con lo anterior, en la ponencia para primer debate se presentó un texto de las siguientes características: “Artículo 1º. *Naturaleza jurídica de Ecopetrol S. A.* Autorizar a Ecopetrol S. A., la emisión de acciones para que sean colocadas en el mercado y puedan ser adquiridas por personas naturales o jurídicas. Una vez emitidas y colocadas las acciones de que trata la presente Ley, la sociedad quedará organizada como una Sociedad de Economía Mixta de carácter comercial, del orden nacional, vinculada al Ministerio de Minas y Energía; se denominará Ecopetrol S. A., su domicilio principal será la ciudad de Bogotá, D. C., y podrá establecer subsidiarias, sucursales y agencias en el territorio nacional y en el exterior.

Parágrafo. Para la determinación del valor inicial de los títulos a emitir Ecopetrol S. A. contratará, garantizando el Código de Buen Gobierno, dos diferentes bancas de inversión de reconocida idoneidad y trayectoria en procesos similares en el sector de hidrocarburos. Una de las bancas de inversión además de valorar, se encargará de la estructuración del proceso en todas sus fases”.

En el primer debate del presente proyecto de ley, llevado a cabo el 21 de noviembre de 2006 en las honorables Comisiones Quintas Conjuntas, se introdujeron modificaciones al texto anteriormente transcrito, las cuales consistieron en (i) agregar la expresión “total o parcialmente”, en el inciso primero del artículo, la cual pretende aclarar que el cambio de naturaleza jurídica de la Empresa ocurrirá una vez sean colocadas acciones en el mercado, sin que sea menester que la colocación sea total; (ii) se introdujo de manera expresa la competencia que, de conformidad con la ley comercial, tiene la Asamblea General de Accionistas de fijar el valor inicial de las acciones que serán emitidas; (iii) se modificó la redacción relacionada con los códigos de buen gobierno, para aclarar que la contratación de las bancas de inversión se realizará atendiendo los principios de gobierno corporativo; y (iv) se modificó la redacción relativa a las actividades que deberá realizar cada una de las bancas de inversión que se contraten, precisando que una de las mismas, además de realizar la valoración de la Empresa, debe estructurar el proceso en todas sus fases.

El Artículo 2º. *Capitalización de Ecopetrol S. A.* A través de este artículo se garantiza la participación mayoritaria de la Nación en el capital accionario de Ecopetrol S. A.; en la ponencia para primer debate, si bien se estableció que la Nación conservará en todo caso el ochenta por ciento (80%) de las acciones, no se indicó a qué clase de acciones se hacía referencia. Por este motivo, en el debate realizado en las Comisiones Quintas Conjuntas se adicionó el texto propuesto, determinando que la Nación conservará, como mínimo, el ochenta por ciento (80%) de las acciones en circulación con derecho a voto de Ecopetrol S. A.

Con la inclusión mencionada se garantiza que la Nación conservará, en todo momento, la mayoría necesaria para adoptar las decisiones que determinen el futuro de la Empresa, ya que con esta participación se mantiene el control del Estado sobre la misma, sin perjuicio de los derechos que les corresponderán a los accionistas minoritarios.

En el debate llevado a cabo en las Comisiones Quintas Conjuntas se adicionó un parágrafo, mediante el cual se asegura el compromiso del Gobierno de incrementar la inversión en Ecopetrol S. A., durante los años 2007 y 2008, en un porcentaje no inferior al incremento porcentual previsto para el Producto Interno Bruto (PIB) nominal en los respectivos años.

El artículo 3º. *Democratización.* Mediante este artículo se establecen las condiciones fundamentales que deberán regir el proceso de capitalización de Ecopetrol S. A., determinando desde la Ley aspectos tales como el número de rondas que se llevarán a cabo, los destinatarios de cada una de las mismas, y previsiones encaminadas a evitar el testaferrato y la concentración de la propiedad en manos de unos pocos, en el entendido de que, como se ha manifestado de manera reiterada por el Gobierno Nacional, se pretende con este proceso el mayor acceso posible de ciudadanos colombianos para la adquisición de acciones de la mayor Empresa del país.

En ese sentido, el primer inciso del artículo fue modificado en el debate de las Comisiones Quintas Conjuntas, estableciendo entonces que se realizarán tres rondas, de las cuales las dos primeras serán dirigidas a los mismos destinatarios de condiciones especiales a que hace referencia el artículo 3º de la Ley 226 de 1995, los patrimonios autónomos pensionales de Ecopetrol S. A., las entidades territoriales, y cualquier ciudadano colombiano. La primera de estas modificaciones, esto es la relacionada con los destinatarios de condiciones especiales de la Ley 226 de 1995, pretende dar mayor amplitud y claridad sobre quiénes integran el

llamado “sector solidario” a que se hacía referencia en la ponencia presentada para primer debate.

Por su parte, la inclusión de los patrimonios autónomos pensionales de Ecopetrol S. A. persigue mantener la opción con que estos contaban en el Decreto Ley 1760, para acceder a parte de la propiedad accionaria de la Empresa.

Adicionalmente, en el primer debate se introdujeron tres párrafos encaminados a evitar conductas reprochables por el ordenamiento jurídico y fomentar la amplia participación del mayor número posible de ciudadanos colombianos en este proceso. El primero de ellos restringe para el proceso señalado en este artículo, la negociabilidad de las acciones que serán emitidas, por el término de dos (2) años contados a partir de su adquisición, salvo por orden de autoridad competente o causa de muerte.

A su vez, el párrafo segundo impone una restricción a las personas naturales, en el sentido de que no podrán invertir en la adquisición de acciones una suma superior a cinco mil (5.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Adicionalmente, en el párrafo tercero se establecen límites a la participación de personas jurídicas en las dos primeras rondas, de tal suerte que, salvo los fondos de pensiones y cesantías, fondos mutuos de inversión y los patrimonios autónomos pensionales de Ecopetrol -los cuales pueden sobrepasar el límite fijado aunque deben someterse a los límites fijados por la Superintendencia Financiera-, ninguna persona jurídica podrá, individualmente, adquirir más de un límite porcentual que será fijado por la Asamblea de Accionistas de Ecopetrol S. A. pero que no podrá exceder del tres por ciento (3%) de las acciones en circulación de la Empresa.

Finalmente, se estableció que, de manera colectiva, los fondos de pensiones y cesantías, los fondos mutuos de inversión y los patrimonios autónomos pensionales de Ecopetrol S. A., no podrán adquirir más del quince por ciento (15%) de las acciones en circulación de la Empresa en estas dos primeras rondas.

El artículo 4°. *Objetivos.* Dado que el Decreto-ley 1760 de 2003 determinó expresamente los objetivos de Ecopetrol S.A., el Gobierno Nacional incluyó dos nuevos objetivos hacia los cuales debía apuntar la Empresa en el futuro, referidos a la investigación, desarrollo y comercialización de fuentes convencionales y alternas de energía, y a la producción, mezcla, almacenamiento, transporte y comercialización de componentes oxigenantes, todo lo cual significa la ampliación de nuevas oportunidades comerciales de Ecopetrol S. A. en materia energética.

Pero si bien, se considera acertada la decisión del Gobierno de proporcionarle a la Empresa los elementos necesarios para realizar toda serie de actividades que le permitirán adentrarse en la esfera de otras fuentes energéticas, es de observar que durante la discusión en comisiones quintas conjuntas de Cámara y Senado se advirtió la necesidad imperiosa de incluir, asimismo, las “operaciones portuarias” como otro de los objetivos de Ecopetrol S. A., por las siguientes razones:

Ecopetrol S. A., dentro de sus funciones de productor de hidrocarburos, es actualmente beneficiaria de cuatro concesiones portuarias: Tumaco, Coveñas, Cartagena y Pozos Colorados, que facilitan e incrementan la eficiencia de su actividad comercial de exportación. Dichas concesiones le fueron otorgadas con anterioridad a la expedición de la Ley 1ª de 1991, que modificó los requisitos para acceder a estas concesiones al establecer en el artículo 6º que sólo las sociedades portuarias podrían ser titulares de concesiones portuarias.

No obstante, al no tener la Empresa dentro de su objeto social la actividad portuaria, no podría tener dicha calidad, y por tanto podría perder la oportunidad de mantener y expandir las referidas concesiones, lo cual implicaría una reducción en las utilidades, ya que no podría operar directamente, sino que tendría que acudir a la intermediación de la actividad portuaria.

En consecuencia, consideramos indispensable que Ecopetrol S. A., tenga dentro de sus objetivos la operación portuaria, y de esta forma pueda continuar con su actividad integral de productor y exportador de hidrocarburos.

El artículo 5°. *Organos de dirección y administración.* En este artículo se señala que una vez se constituya Ecopetrol S. A. en sociedad de economía mixta, esta será dirigida y administrada por la Asamblea General de Accionistas, la Junta Directiva y su Presidente.

En dicho artículo, se establece un párrafo transitorio orientado a dar claridad sobre quién administra y dirige la empresa mientras se constituye en sociedad de economía mixta.

Durante la discusión del proyecto de ley en las Comisiones Quintas de Cámara y Senado se adicionó el párrafo primero, mediante el cual se señala que también integrará la Junta Directiva de la empresa un representante de los departamentos productores, esto con el fin de dar participación a estos entes, en cuyo territorio se realizan explotaciones de hidrocarburos y sean partícipes de las decisiones que orienten el destino de la empresa.

El artículo 6°. *Régimen aplicable a Ecopetrol S. A.* En virtud de la modificación de la naturaleza jurídica de la Empresa de Sociedad Pública por Acciones con régimen de empresa industrial y comercial del Estado, deviene en consecuencia la necesidad de ajustar el régimen que se aplicará a Ecopetrol como sociedad de economía mixta, al momento en que su capital tenga un componente de capital privado en más de un porcentaje del 10%.

De esta forma es preciso observar lo dispuesto por el artículo 97 de la Ley 489 de 1998, que define las sociedades de economía mixta en los siguientes términos:

“Las sociedades de economía mixta son organismos autorizados por la ley, constituidos bajo la forma de sociedades comerciales con aportes estatales y de capital privado, que desarrollan actividades de naturaleza industrial o comercial conforme a las reglas de Derecho Privado, salvo las excepciones que consagra la ley”.

En este orden, atendiendo lo dispuesto en los artículos precedentes, una vez la incorporación de capital privado en la Empresa supere el 10% del capital social, el régimen jurídico aplicable será el derecho privado.

Así, al establecer este artículo que los actos, contratos y actuaciones necesarias para administrar la Empresa y desarrollar su objeto social, una vez constituida esta como sociedad de economía mixta y sin atender el porcentaje privado de participación accionaria se regirá exclusivamente por el derecho privado, se logrará una de las finalidades de la modificación de naturaleza jurídica de Ecopetrol S. A., en cuanto le permitirá competir en igualdad de condiciones con las demás empresas petroleras, agilizando sus procesos con el objeto de atender prontamente los requerimientos del negocio y minimizándole el riesgo de la eventual pérdida de oportunidades.

Es pertinente observar que esta norma no sufrió modificación alguna en el debate que surtió la ley en las Comisiones Conjuntas de Senado y Cámara.

El artículo 7°. *Régimen laboral.* Con el fin de mejorar la redacción propuesta en la ponencia para primer debate, en las Comisiones Quintas Conjuntas se cambió la redacción propuesta con

el fin de precisar, en beneficio de los trabajadores de la Empresa, las condiciones laborales que seguirán aplicando a los empleados de Ecopetrol S. A. una vez ocurra el cambio de naturaleza jurídica de la misma.

El artículo 8°. *Transición en materia disciplinaria.* Como consecuencia de lo dispuesto en el artículo 7° del proyecto de ley que se somete a discusión de la Plenaria, al acceder los servidores de Ecopetrol S. A. a una nueva naturaleza jurídica del vínculo laboral cual es la de trabajadores particulares, no se requiere la oficina de control interno disciplinario, y dicha situación exige un procedimiento de transición, en cuanto actualmente se encuentran en curso cerca de dos mil (2.000) procesos disciplinarios, los cuales deben culminarse.

En consecuencia, se adopta en esta norma un régimen transitorio que consiste en que los procesos disciplinarios que cuenten con apertura de investigación debidamente ejecutoriada, continuarán siendo de competencia de la oficina de control interno disciplinario, la cual seguirá existiendo por un término de dos años, contados a partir de la fecha en que la Empresa se constituya como sociedad de economía mixta.

Las demás investigaciones y quejas pendientes de trámite, así como aquello que al vencimiento de dicho término, no alcance a ser evacuado, serán de competencia de la Procuraduría General de la Nación.

Este artículo no sufrió modificación alguna en el correspondiente primer debate en las Comisiones Quintas Conjuntas.

El artículo 9°. *Cargas fiscales.* Con el fin de que la empresa sea más competitiva y dedicada exclusivamente a los mandatos de su objeto social, se estableció en este artículo que Ecopetrol S. A., solo asuma cargas fiscales derivadas del desarrollo de su objeto social.

En la discusión en Comisiones Quintas Conjuntas se adicionó un párrafo para dejar previsto la fuente de financiación de algunas cargas impuestas a la empresa por ley. Es así que a partir de la vigencia 2008, dichas cargas serán asumidas por la Nación en las mismas condiciones de acuerdo con la ley.

La anterior adición era necesaria para garantizar la observancia del mandato legal impuesto a partir del cambio de naturaleza de la empresa y además asegurar la disponibilidad de recursos para cargas fiscales impuestas a la empresa por leyes anteriores.

El artículo 10. Nuevo. En discusión de Comisiones Quintas Conjuntas se adicionó este artículo, el cual busca dejar claro el futuro de aquellas comunidades que en virtud de explotaciones petroleras que hoy tenga Ecopetrol S. A. tengan que ser reubicadas, labor que se efectuará en el menor tiempo posible.

Artículo 11. Este artículo correspondía al artículo 10 del proyecto de la ponencia para primer debate el cual se refiere a las modificaciones, vigencias y derogatorias. De esta forma, se deroga el párrafo 2° del artículo 5° del Decreto-ley 1760 de 2003, en cuanto Ecopetrol no será ciento por ciento estatal la función de re-

caudo y comercialización de regalías contenida en el mismo, que se causen en los contratos suscritos hasta 1° de enero de 2004 y la operación directa las cuales serán asumidas por la Entidad que fije el Ministerio de Minas y Energía.

Igualmente, se deroga el párrafo 4° del mismo artículo por cuanto establece una carga fiscal a la Agencia Nacional de Hidrocarburos en el evento que la sostenibilidad financiera de Ecopetrol se viere comprometida.

Con el cambio de la naturaleza jurídica de Ecopetrol S. A., se hace necesario derogar los artículos del Decreto-ley 1760 de 2003 relacionados con su organización interna.

A esta norma se le introdujo una modificación para hacerlo concordante con el artículo 9° referido a las cargas fiscales, pues en la ponencia se derogaban los artículos 55 de la Ley 191 de 1994 y 17 literal K de la Ley 161 de 1994, sin dejar claro quién las asumía. Además se adiciona en este artículo la derogatoria del artículo 21 del Decreto-ley 1760 de 2003 que refiere a la financiación por parte de Ecopetrol a la Agencia Nacional de Hidrocarburos.

Finalmente, es importante señalar que durante la discusión en comisiones conjuntas, se analizó la posibilidad de incluir un artículo relacionado con la destinación de la producción de gas para la conversión a combustibles líquidos, oxigenantes, alcanos y alquenos. No obstante las objeciones de carácter técnico y jurídico presentadas por el Gobierno, se adoptó la decisión de aplazar el debate para las plenarias.

Trámite del proyecto

Primer debate

El proyecto de ley objeto de la presente ponencia fue discutido en las sesiones del 31 de octubre, 7, 14 y 15 de noviembre y aprobado en la sesión conjunta de las Comisiones Quintas el 21 de noviembre de 2006, con base en proposiciones presentadas por los ponentes, en las cuales se introdujeron algunas aclaraciones de normas, y se adicionó el artículo 10 ya mencionado.

Proposición

Dese segundo debate al **Proyecto de ley número 113 de 2006 Senado y 125 de 2006 Cámara**, por la cual se modifica la naturaleza jurídica de Ecopetrol S. A. y se dictan otras disposiciones, con el mismo texto aprobado por las Comisiones Quintas Conjuntas del honorable Senado de la República y de la honorable Cámara de Representantes.

Atentamente,

Honorables Representantes,

Sandra Arabella Velásquez, Coordinadora Ponente; *Liliana Barón*, *Bladimiro Cuello*, *Jorge Carmelo Pérez*, *Orlando Duque*, *Jairo Díaz Contreras*, *Héctor Julio Alfonso López*, *Fuad Rapag Matar*, *Lucero Cortés Méndez*, *Dumith Antonio Náder*.